

TEXTE

85/2026

# Finanzierungsoptionen für öffentliche Trinkwasserbrunnen

Rechtsfragen der Finanzierung im Lichte des § 50 Abs. 1  
S. 2 WHG

von:

Dr. Sabrina Desens, Dr. Henrik Fischer  
Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Leipzig

Herausgeber:  
Umweltbundesamt



TEXTE 85/2026

Projektnummer 192758

# **Finanzierungsoptionen für öffentliche Trinkwasserbrunnen**

Rechtsfragen der Finanzierung im Lichte des § 50 Abs. 1  
S. 2 WHG

von

Dr. Sabrina Desens, Dr. Henrik Fischer  
Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Leipzig

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

## Impressum

### Herausgeber

Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
[buergerservice@uba.de](mailto:buergerservice@uba.de)  
Internet: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

### Durchführung der Studie:

Luther Rechtsanwalts-gesellschaft mbH  
Grimmaische Straße 25  
04109 Leipzig

### Abschlussdatum:

Januar 2026

### Redaktion:

Fachgebiet II 2.1 Übergreifende Angelegenheiten Wasser und Boden  
Anne-Barbara Walter

### DOI:

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-7951>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Juni 2026

© Alle Rechte vorbehalten

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen\*Autoren.

**Kurzbeschreibung: Finanzierungsoptionen für öffentliche Trinkwasserbrunnen**

Gemeinden errichten und betreiben vermehrt Trinkwasserbrunnen. Was bisher auf einer freiwilligen Basis geschah, ist durch Art. 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie und dessen Umsetzung in § 50 Abs. 1 S. 2 WHG zunehmend eine Pflicht geworden. Damit stellt sich auch die Frage, wer für die Kosten der Trinkwasserbrunnen aufkommen soll. Diese Frage wurde rechtswissenschaftlich auf Grundlage des geltenden Rechts untersucht. Die Untersuchung hat drei Schwerpunkte. Erstens die Frage, ob Gemeinden dazu verpflichtet sind, das Wasser an den Trinkwasserbrunnen entgeltfrei abzugeben. Zweitens die Frage, ob Gemeinden die Kosten der Trinkwasserbrunnen in die Kalkulation der herkömmlichen Wassergebühren und -preise einbeziehen dürfen. Drittens die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die Trinkwasserbrunnen aus den Gewinnen der Wasserversorgungsunternehmen finanziert werden können.

**Abstract: Financing options for public drinking water fountains – legal issues surrounding financing in light of § 50 Abs. 1 S. 2 WHG**

Municipalities are increasingly constructing and operating drinking water fountains. What was previously done on a voluntary basis has increasingly become an obligation under Article 16(2) of the EU Drinking Water Directive and its implementation in Section 50(1) sentence 2 of the WHG. This also raises the question of who should bear the costs of drinking water fountains. This question has been examined from a legal perspective on the basis of the applicable law. The study focuses on three main areas. Firstly, the question of whether municipalities are obliged to supply water from drinking water fountains free of charge. Secondly, the question of whether municipalities may include the costs of drinking water fountains in the calculation of conventional water charges and prices. Thirdly, the question of whether and under what conditions drinking water fountains can be financed from the profits of water supply companies.

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	8
Summary .....	10
1 Einführung .....	12
2 Rechtsfragen der Erhebung eines Entgelts für die Benutzung der Trinkwasserbrunnen .....	15
2.1 Vorgaben für die Finanzierung der Trinkwasserbrunnen aus § 50 Abs. 1 S. 2 WHG (insbesondere: entgeltfreie Nutzung).....	15
2.1.1 Auslegung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG .....	15
2.1.2 Europarechtkonforme Auslegung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG am Maßstab des Artikel 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie .....	18
2.1.3 Völkerrechtsfreundliche Auslegung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG .....	22
2.1.3.1 Keine Pflicht zur entgeltfreien Bereitstellung von Wasser an Trinkwasserbrunnen aus Ziel 6 der SDGs.....	22
2.1.3.2 Keine Pflicht zur kostenlosen Bereitstellung von Wasser an Trinkwasserbrunnen aus Art. 11 und Art. 12 UN-Sozialpakt .....	23
2.2 Vorgaben des Landesrechts zur Finanzierung öffentlicher Einrichtungen .....	25
2.2.1 Pflicht zur Erhebung von Benutzungsgebühren nach den Kommunalabgabengesetzen (Pflichtgebühren) .....	25
2.2.2 Vorgaben der Gemeindeordnungen für die Finanzierung der Trinkwasserbrunnen .....	27
2.2.3 Pflicht zur Erhebung von Entgelten gem. § 6a WHG .....	29
2.3 Schlussfolgerungen und Bewertung .....	30
3 Umlage der Kosten auf die Kund:innen der Wasserversorger im Wege von Entgelten und Gebühren.....	32
3.1 Unterschiede der Leistungen der leitungsgebundenen Infrastruktur und Trinkwasserbrunnen .....	33
3.1.1 Leistungen der leitungsgebundenen Wasserinfrastruktur .....	33
3.1.2 Leistungen der Trinkwasserbrunnen .....	34
3.1.3 Vergleich von Leitungsnetzen und Trinkwasserbrunnen.....	35
3.2 Gemeinsame Organisation der herkömmlichen Infrastruktur und der Trinkwasserbrunnen in einer öffentlichen Einrichtung .....	35
3.3 Leistung von Trinkwasserbrunnen an Dritte, ggf. auch an „die Allgemeinheit“ .....	36
3.3.1 Kosten für Trinkwasserbrunnen als leistungsbedingte Kosten? .....	37
3.3.1.1 Äquivalenzprinzip, insbesondere Grundsatz der Leistungsproportionalität .....	37
3.3.1.2 Leistungsbezug bei Trinkwasserbrunnen .....	37
3.3.1.3 Trinkwasserbrunnen als „Werbung“ für die Nutzung von Leitungswasser? .....	39
3.3.2 Umgang mit Kosten für „Leistungen an die Allgemeinheit“ .....	40

3.3.2.1	Überblick: Umgang mit den Kosten für „Leistungen an die Allgemeinheit“ in der Gebührenkalkulation .....	40
3.3.2.2	Trinkwasserbrunnen begründen keinen Vorteil der Allgemeinheit im Sinne des Gebührenrechts .....	41
3.3.2.3	Umgang mit Fremdnutzer:innen bei Trinkwasserbrunnen .....	42
3.3.3	Zwischenfazit .....	43
3.3.4	Parallelen zur Finanzierung der Löschwasservorhaltung .....	43
3.3.4.1	Der Beschluss des OVG Koblenz vom 18. März 2016 .....	44
3.3.4.2	Die Rechtslage in den übrigen Bundesländern .....	46
3.3.4.3	Zwischenfazit .....	47
3.3.5	Parallelen zur Finanzierung der Kosten für Straßenpapierkörbe .....	47
3.4	Umgang mit unterschiedlichem Nutzungsverhalten, insbesondere Gebührenerhebung bei „Nichtnutzer:innen“ .....	48
3.4.1	Wasserverbrauch als Gebührenmaßstab für Nutzung der Trinkwasserbrunnen .....	49
3.4.2	Rechtfertigung der Ungleichbehandlung aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität .....	51
3.4.2.1	Natürliche Personen .....	51
3.4.2.2	Unternehmen .....	52
3.5	Spielräume für die Einbeziehung der Kosten der Trinkwasserbrunnen in Wassergebühren .....	53
3.5.1	Besondere gesetzliche Regelung in Nordrhein-Westfalen (§ 39 S. 1 LWG NW) .....	54
3.5.2	Besondere gesetzliche Regelung in Rheinland-Pfalz (§ 8 Abs. 4 KAG RhPf) .....	55
4	Finanzierung der Trinkwasserbrunnen aus den Gewinnen und Überschüssen der Wasserversorgungsunternehmen .....	56
4.1	Die Rolle von Wasserversorgungsunternehmen in der öffentlichen Wasserversorgung .....	56
4.2	Trinkwasserbrunnen im Fall eines privaten Wasserversorgungsunternehmens als Konzessionsnehmer .....	57
4.2.1	Konzessionsverträge im Bereich der Wasserversorgung .....	57
4.2.2	Trinkwasserbrunnen als verbotene Nebenleistung gem. § 6 Abs. 1 KAEO .....	58
4.3	Trinkwasserbrunnen als Aufgabe von Zweckverbänden .....	60
4.3.1	Errichtung und Betrieb von Trinkwasserbrunnen als Aufgabe von Zweckverbänden nach bestehenden Verbandssatzungen .....	60
4.3.2	Finanzierungsoptionen für Trinkwasserbrunnen der Zweckverbände .....	62
4.4	Trinkwasserbrunnen kommunal beherrschter Unternehmen .....	63

## Zusammenfassung

Gemeinden errichten und betreiben vermehrt Trinkwasserbrunnen. Was bisher auf einer freiwilligen Basis geschah, ist durch Art. 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie und dessen Umsetzung in § 50 Abs. 1 S. 2 WHG zunehmend eine Pflicht geworden. Damit stellt sich auch die Frage, wer für die Kosten der Trinkwasserbrunnen aufkommen soll. Diese Frage wurde rechtswissenschaftlich auf Grundlage des geltenden Rechts untersucht. Die Untersuchung hat drei Schwerpunkte.

*Erstens:* Zunächst war zu klären, ob Gemeinden dazu verpflichtet sind, das Wasser an den Trinkwasserbrunnen entgeltfrei abzugeben. Trinkwasserbrunnen stehen in Deutschland heute stets kostenlos zur Verfügung. Denn die Erhebung eines Entgelts würde einerseits den kommunalpolitischen Zielen widersprechen, mit denen die Trinkwasserbrunnen aufgestellt werden (niederschwelliger Zugang, sozialpolitische Gründe). Andererseits wäre die Erhebung eines Entgelts mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden.

Rechtlich zwingen ist es aber nicht, auf die Erhebung eines Entgelts zu verzichten. Denn weder aus § 50 Abs. 1 S. 2 WHG, noch aus dem ihm zugrunde liegenden Art. 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie lässt sich eine entsprechende Pflicht entnehmen. Auch eine völkerrechtsfreundliche Auslegung im Lichte des Ziels 6 der SDGs und der Art. 11, 12 UN-Sozialcharta führt zu keinem anderem Ergebnis.

Umgekehrt besteht aber auch keine Pflicht der Gemeinden, Entgelte zu erheben. Das gilt vor allem mit Blick auf die in vielen Bundesländern vorgesehene Pflicht, Benutzungsgebühren für öffentliche Einrichtungen zu erheben, die dem Vorteil eines abgrenzbaren Personenkreises dienen (sog. Pflichtgebühren). Aber auch aus § 6a WHG, der eine kostendeckende Finanzierung von Wasserdienstleistungen wie der Wasserversorgung fordert, ergibt sich keine Pflicht zur Erhebung eines Entgelts.

Zweitens war zu untersuchen, ob Gemeinden die Kosten der Trinkwasserbrunnen in die Kalkulation der herkömmlichen Wassergebühren und -preise einbeziehen dürfen. Diese Wassergebühren oder -preise werden bei den Eigentümer:innen aller Grundstücke erhoben, die an das öffentliche Leitungsnetz zur Versorgung mit Trinkwasser angeschlossen sind und nach dem Wasserverbrauch auf dem jeweiligen Grundstück bemessen.

Die Gemeinden können die Kosten für die Trinkwasserbrunnen nicht ohne rechtliche Risiken in die Kalkulation ihrer Wassergebühren oder -preise einbeziehen. Das ergibt sich im Wesentlichen daraus, dass sich die mit der Wassergebühr abgegoltene Leistung der öffentlichen Wasserleitungen von denen der Trinkwasserbrunnen erheblich unterscheiden. Während die Leistung der Wasserleitungen grundstücksbezogen ist, ist das Leistungsangebot der Trinkwasserbrunnen an eine unbestimmte Allgemeinheit gerichtet. Tatsächliche Leistungsbeziehungen entstehen aber nur mit den Personen, die die Brunnen tatsächlich nutzen. Vor diesem Hintergrund besteht ein hohes Risiko, dass eine Kalkulation von Wassergebühren gegen den Grundsatz der Leistungsproportionalität verstößt, wenn sie die Kosten von Trinkwasserbrunnen einbezieht. Das bestätigt auch der Umgang, den die Rechtsprechung mit vergleichbaren Fällen (Löschwasservorhaltung, Straßenreinigung) gefunden hat.

Diese Risiken lassen sich lediglich durch ausdrückliche gesetzgeberische Regelungen reduzieren, die es in einigen Bundesländern bereits gibt. Dabei handelt es sich namentlich um die Regelungen in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.

*Drittens war zu prüfen,* ob und unter welchen Voraussetzungen die Trinkwasserbrunnen aus den Gewinnen der Wasserversorgungsunternehmen finanziert werden können. Wasserversorgungsunternehmen erwirtschaften in der Regel angemessene Gewinne, aus denen

die Trinkwasserbrunnen ebenfalls finanziert werden können. **Dabei ist aber zwischen verschiedenen Wasserversorgungsunternehmen zu unterscheiden.**

Im Gutachten wird beispielhaft geprüft, ob privatwirtschaftliche Wasserversorgungsunternehmen schon im Konzessionsvertrag dazu verpflichtet werden können, Trinkwasserbrunnen bereitzustellen und die damit anfallenden Kosten selbst zu tragen. Eine solche Pflicht wäre als verbotene Nebenleistung gem. § 6 Abs. 1 KEAnO einzuordnen. Es lässt sich aber argumentieren, dass für Trinkwasserbrunnen eine Ausnahme nach § 12 Abs. 1 A/KAE gilt, wenn man sie den historisch geregelten Straßenbrunnen gleichstellen kann. Rechtssicherheit besteht bei einem solchen Vorgehen aber nicht.

Sofern die Gemeinden aber über die Verwendung der Gewinne entscheiden können, etwa weil das Wasserversorgungsunternehmen ein kommunales Unternehmen ist oder weil es sich um einen Zweckverband handelt, können sie in ihrer Rolle als Gesellschafterin bzw. als Verbandsmitglied darüber entscheiden, die Gewinne und Überschüsse zur Finanzierung der Trinkwasserbrunnen zu verwenden.

## Summary

Municipalities are increasingly constructing and operating drinking water wells. What was previously done on a voluntary basis has increasingly become an obligation as a result of Art. 16 para. 2 of the EU Drinking Water Directive and its implementation in Section 50 para. 1 sentence 2 WHG. This also raises the question of who should bear the costs of drinking water wells. This question was examined by legal scholars on the basis of current law. The investigation has three focal points.

Firstly, it had to be clarified whether municipalities are obliged to supply water to the drinking water wells free of charge. Drinking water wells in Germany today are always available free of charge. On the one hand, charging a fee would contradict the municipal policy objectives with which the drinking water fountains are set up (low-threshold access, socio-political reasons). On the other hand, charging a fee would involve disproportionate effort. However, there is no legal obligation to refrain from charging a fee.

This is because neither from Section 50 para. 1 sentence 2 WHG nor from the underlying Art. 16 para. 2 EU-Drinking Water Directive can a corresponding obligation be inferred. Even an interpretation in line with international law in light of Goal 6 of the SDGs and Art. 11, 12 of the UN Social Charter does not lead to a different result.

Conversely, there is also no obligation for municipalities to levy charges. This applies in particular with regard to the obligation in many federal states to levy user charges for public facilities that serve the benefit of a definable group of people (so-called mandatory charges). However, Section 6a WHG, which requires the cost-covering financing of water services such as water supply, does not impose any obligation to levy a charge either.

Secondly, it had to be investigated whether municipalities are allowed to include the costs of drinking water wells in the calculation of conventional water charges and prices. These water charges or prices are levied on the owners of all properties that are connected to the public water supply network and are calculated according to the water consumption on the respective property.

The municipalities cannot include the costs for the drinking water wells in the calculation of their water charges or prices without legal risks. This is essentially due to the fact that the services of the public water pipes covered by the water charge differ considerably from those of the drinking water wells. While the service provided by water pipes is property-related, the service provided by drinking water wells is aimed at an unspecified general public. However, actual service relationships only arise with the people who actually use the wells. Against this background, there is a high risk that the calculation of water charges will violate the principle of service proportionality if it includes the costs of drinking water wells. This is also confirmed by the way in which the courts have dealt with comparable cases (provision of extinguishing water, street cleaning).

These risks can only be reduced by explicit legislative regulations, which already exist in some federal states. These are, in particular, the regulations in Rhineland-Palatinate and North Rhine-Westphalia.

Thirdly, it was necessary to examine whether and under what conditions drinking water wells can be financed from the profits of water supply companies. Water supply companies generally generate reasonable profits from which the drinking water wells can also be financed. However, a distinction must be made between different water supply companies.

The report examines, by way of example, whether private water supply companies can be obliged to provide drinking water wells and bear the associated costs themselves as part of the concession agreement. Such an obligation would be classified as a prohibited ancillary service pursuant to Section 6 (1) KEAnO. However, it can be argued that an exception applies to drinking water wells in accordance with Section 12 (1) A/KAE if they can be equated with the historically regulated street wells. However, there is no legal certainty in such an approach.

However, if the municipalities can decide on the use of the profits, for example because the water supply company is a municipal company or because it is a special-purpose association, they can decide in their role as shareholder or association member to use the profits and surpluses to finance the drinking water wells.

# 1 Einführung

## Hinweis

Das nachfolgende Gutachten ist erstellt worden im Auftrag des Umweltbundesamts. Die aufgeworfenen Rechtsfragen sind auftragsgemäß generell geprüft und beantwortet worden, beinhalten aber keine Beratung für den Einzelfall. Eine Rechts- oder Steuerberatung erfolgt individuell unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls auf der Grundlage unserer Mandatsvereinbarung.

Öffentlich zugängliche Brunnen für Trink- und Brauchwasser gehörten lange Zeit zum Stadtbild vieler deutscher Städte. Mit der Einführung einer flächendeckenden, leitungsgebundenen Trinkwasserversorgung verloren diese Brunnen aber immer mehr an Bedeutung und wurden häufig abgebaut.

Mittlerweile sind öffentlich zugängliche Trinkwasserbrunnen – wenn auch in ganz anderer Form als früher – in viele deutsche Städte zurückgekehrt. Im Jahr 2022 gab es ca. 1300 Trinkwasserbrunnen, die Städte und Gemeinden auf freiwilliger Basis errichtet haben.<sup>1</sup> Es handelt sich dabei aber nicht mehr um Brunnen, die Trink- und Brauchwasser aus dem Grundwasser fördern, sondern die an das öffentliche Leitungsnetz für die Wasserversorgung angeschlossen sind.

Viele Städte und Gemeinden investieren in öffentlich zugängliche, entgeltfreie Trinkwasserbrunnen. Dafür haben die Gemeinden unterschiedliche Gründe:

- ▶ Ein wesentlicher Grund ist die Anpassung an **Hitze und Trockenheit** und die damit verbundenen **Gesundheitsgefahren**. Trinkwasserbrunnen sollen eine flächendeckende und ausreichende Versorgung mit Wasser gewährleisten.
- ▶ Viele Gemeinden betonen zudem, dass sie mit Trinkwasserbrunnen den Konsum von Mineralwasser zurückdrängen wollen, um **Plastikabfälle und den klimaschädlichen Transport** des Mineralwassers zu vermeiden.
- ▶ Nicht zuletzt sind aber auch **soziale Aspekte** ein Grund für die Errichtung von Trinkwasserbrunnen. Denn sie ermöglichen sog. marginalisierten Gruppen, insbesondere Obdachlosen, einen Zugang zu sauberem Trinkwasser.

In diesem Zusammenhang ist die Frage der Finanzierung dieser Brunnen bereits diskutiert worden. Dabei überwogen Stimmen deutlich, die sich gegen eine Finanzierung der Trinkwasserbrunnen mit den Wasserentgelten und -gebühren wandten.<sup>2</sup>

Viele Bundesländer unterstützen die Gemeinden bei der Errichtung von Trinkwasserbrunnen durch Förderprogramme. Seit 2018 stellt das Land Berlin beispielsweise jährlich Finanzmittel für den Bau und die Wartung von neuen Trinkbrunnen zur Verfügung. Rheinland-Pfalz hat ebenfalls ein Förderprogramm für öffentliche Trinkwasserbrunnen. In Bayern gibt es seit 2021 ein Sonderförderprogramm für Trinkbrunnen.

---

<sup>1</sup> BT-Drucks. 19/20306.

<sup>2</sup> Landeskartellamt NRW, Stellungnahme vom 19.12.2019, Finanzierung von öffentlichen Trinkwasserbrunnen; zustimmend: Hermisson, Kartellbehörde zur Finanzierung öffentlicher Trinkbrunnen; Jungkind / Plötz, UPR 2022, 121 (122); Wrede, ZfW 2021, 97 (99).

Diese Entwicklung hat zwischenzeitlich auch den Gesetzgeber erreicht. In Umsetzung des Art. 16 Abs. 2 der Trinkwasserrichtlinie der Europäischen Union hat er in § 50 Abs. 1 WHG einen S. 2 eingefügt:

*Die der Allgemeinheit dienende Wasserversorgung (öffentliche Wasserversorgung) ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. **Hierzu gehört auch, dass Trinkwasser aus dem Leitungsnetz an öffentlichen Orten durch Innen- und Außenanlagen bereitgestellt wird, soweit dies technisch durchführbar und unter Berücksichtigung des Bedarfs und der örtlichen Gegebenheiten, wie Klima und Geografie, verhältnismäßig ist.***

Die öffentliche Wasserversorgung ist nach den Vorschriften der meisten Landeswassergesetze eine Pflichtaufgabe der Städte und Gemeinden.<sup>3</sup> Mit der Einführung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG gehen zahlreiche Stimmen in der juristischen Literatur nun davon aus, dass Trinkwasserbrunnen im Rahmen dieser Pflichtaufgabe in allen Städten und Gemeinden errichtet und unterhalten werden müssen.<sup>4</sup> Diese Einschätzung legen wir auch unserem Gutachten zu Grunde.

Bei dieser flächendeckenden Bereitstellung von Trinkwasserbrunnen stellt sich auch die Frage nach der Finanzierung.

In der Gesetzesbegründung zur Einführung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG wird lediglich darauf verwiesen, dass für öffentliche Haushalte keine Mehrbelastungen und für Bürger:innen und Kommunen kein Erfüllungsaufwand entstehe.<sup>5</sup> Der Erfüllungsaufwand entstehe vor allem bei den Kommunen,<sup>6</sup> weshalb auch die Finanzierung im Wesentlichen durch die Kommunen erfolge.<sup>7</sup>

Offen gelassen hat der Gesetzgeber aber, wie die Kommunen die Trinkwasserbrunnen finanzieren, insbesondere ob sie als Träger der Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung die Kosten hierfür selbst tragen, oder Dritte heranziehen. In Betracht kommen insofern:

- ▶ die Nutzer:innen der Trinkwasserbrunnen,
- ▶ die Nutzer:innen der bereits bestehenden Wasserversorgungsinfrastruktur,
- ▶ die Betreiber der Trinkwasserbrunnen (private oder öffentliche Unternehmen, die die Durchführung der Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung übernommen haben),

Mit dem vorliegenden Gutachten soll der Rechtsrahmen für die Finanzierung der Trinkwasserbrunnen untersucht werden. Zu klären sein wird insbesondere:

- ▶ ob es rechtlich zulässig ist, von den **Nutzer:innen der Trinkwasserbrunnen** Gebühren oder Entgelte für die einzelne Benutzung der Brunnen zu verlangen oder ob das Wasser entgeltfrei zur Verfügung gestellt werden muss (2.)

---

<sup>3</sup> Vgl. etwa § 44 Abs. 1 WG BW; § 37a Abs. 1 BWG; § 59 BBgWG; § 70 WG LSA; § 48 Abs. 1 LWG RP; § 43 LWaG MV; § 43 Abs. 1 SächsWG, siehe auch Czychowski/Reinhardt, in: Czychowski/Reinhardt, WHG, 13. Auflage 2023, Rn. 11; Laskowski/Reese/Ziehm, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch des Umweltrechts, 6. Auflage 2024, Rn 136 f, Gößl, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, 85. EL August 2023, Rn. 16.

<sup>4</sup> Reinhardt, NVwZ 2023, 281 (282 f.); Gößl, in: SZDK, § 50 Rn. 5; Hentschel / Gillert / Herbst, ZfW 2023, 77 (84).

<sup>5</sup> BT-Drs. 20/3878, S. 1 f.

<sup>6</sup> BT-Drs. 20/3878, S. 2.

<sup>7</sup> BT-Drs. 20/3878, S. 10.

- ▶ ob es möglich ist, den **Nutzer:innen der leitungsgebundenen Infrastruktur** zur Wasserversorgung im Rahmen ihrer Entgelte oder Gebühren für die öffentliche Trinkwasserversorgung auch die Kosten für die öffentlichen Trinkwasserbrunnen aufzuerlegen (3.)
- ▶ ob es möglich ist, die **Wasserversorgungsunternehmen**, auf die die meisten Städte und Gemeinde die Erfüllung der Aufgabe Trinkwasserversorgung übertragen haben, mit den Kosten für die Trinkwasserbrunnen zu belasten (4.)

## 2 Rechtsfragen der Erhebung eines Entgelts für die Benutzung der Trinkwasserbrunnen

Untersucht werden soll hier zunächst, ob (und ggf. wie und in welchem Umfang) die Erhebung eines Entgelts für die Benutzung der Trinkwasserbrunnen von den Nutzer:innen rechtlich zulässig ist.

Rechtlich wäre insoweit eine Ausgestaltung als privatrechtliches Entgelt oder als öffentlich-rechtliche Benutzungsgebühr (im Folgenden einheitlich: „Entgelt“) grundsätzlich denkbar (dazu im Einzelnen noch gleich 3.).

Neben tatsächlichen, technischen sowie wirtschaftlichen Umsetzungsfragen bei einer solchen Ausgestaltung im Einzelfall<sup>8</sup> stellt sich jedoch zunächst die Frage, ob es nicht der Vorschrift des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG von vornherein widersprechen würde, für die Benutzung der Trinkwasserbrunnen ein Entgelt zu verlangen.

Das wäre dann der Fall, wenn § 50 Abs. 1 S. 2 WHG - oder anderen gesetzlichen Regelungen - Vorgaben für die Finanzierung der Trinkwasserbrunnen zu entnehmen wären, insbesondere dahingehend, dass diese entgeltfrei zur Verfügung zu stellen sind (dazu unten, 2.1).<sup>9</sup>

Nachgegangen werden soll hier aber auch der Frage, ob ggf. umgekehrt sogar eine Pflicht besteht, für die Benutzung der Trinkwasserbrunnen ein eigenes Entgelt zu erheben. Zu beachten sind hier insbesondere die jeweiligen landesrechtlichen Regelungen zur Finanzierung öffentlicher Einrichtungen (dazu unten, 2.2).

### 2.1 Vorgaben für die Finanzierung der Trinkwasserbrunnen aus § 50 Abs. 1 S. 2 WHG (insbesondere: entgeltfreie Nutzung)

Geklärt werden soll zunächst, ob § 50 Abs. 1 S. 2 WHG regelt, dass diese entgeltfrei zur Verfügung zu stellen sind. Diese Frage ist im Ergebnis zu verneinen.<sup>10</sup>

Das ergibt sich zunächst aus einer Auslegung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG (dazu unten, 2.1.1). Auch eine europarechtskonforme Auslegung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG am Maßstab des Art 16 EU-Trinkwasserrichtlinie (dazu unten, 2.1.2) und eine völkerrechtsfreundliche Auslegung (dazu unten, 2.1.3) lassen den Schluss nicht zu, Gemeinden seien verpflichtet, Trinkwasserbrunnen entgeltlos zur Verfügung zu stellen.

#### 2.1.1 Auslegung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG

Ob Gemeinden Trinkwasserbrunnen gegen Entgelt oder entgeltfrei zur Verfügung stellen, ist in § 50 Abs. 1 S. 2 WHG nicht geregelt.

Dies ergibt sich schon aus dem **Wortlaut** der Vorschrift, der keinen Verweis auf die Frage der Finanzierung enthält. Die Norm lautet:

*[...] Die der Allgemeinheit dienende Wasserversorgung (öffentliche Wasserversorgung) ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Hierzu gehört auch, dass das Trinkwasser aus dem Leitungsnetz an öffentlichen Orten durch Innen- und Außenanlagen bereitgestellt wird.*

---

<sup>8</sup> Vgl. Hentschel / Gillert / Herbst, ZfW 2023, 77 (79).

<sup>9</sup> So auch: Reinhardt, NVwZ 2023, 281 (282); Hentschel / Gillert / Herbst, ZfW 2023, 77 (79 f.).

<sup>10</sup> Vgl. Reinhardt, NVwZ 2023, 281 (282); Hentschel / Gillert / Herbst, ZfW 2023, 77 (79 f.); Vgl. Cortes, IR 2023, 188 (189).

Auch mit Blick auf die **Regelungssystematik** ergibt sich kein Anhaltspunkt dafür, dass § 50 Abs. 1 S. 2 WHG die Erhebung von Entgelten für Trinkwasserbrunnen verbietet. Das WHG trifft im Allgemeinen keine Regelungen über die Finanzierung der Wasserversorgung, sondern überlässt dies dem Landesrecht. Ein systematischer Zusammenhang besteht allenfalls zu § 6a WHG, sofern man die Abgabe von Trinkwasser an Trinkwasserbrunnen als Wasserdienstleistung einordnet (dazu unten, 2.2.3). Dieser systematische Zusammenhang würde aber – wenn überhaupt – dafürsprechen, Entgelte zu erheben. Denn ein Verbot zur Erhebung von Entgelten würde dem Ziel einer verursachergerechten Finanzierung der Wasserversorgung widersprechen. Hätte der Gesetzgeber von diesem Grundsatz des § 6a WHG abweichen wollen, wäre eine ausdrückliche Regelung erforderlich gewesen.

Auch aus der **Gesetzgebungshistorie** ist nicht erkennbar, dass § 50 Abs. 1 S. 2 WHG die Erhebung von besonderen Entgelten für die Wasserbrunnen verbieten sollte. Zur Finanzierung finden sich lediglich folgende Anhaltspunkte in den Gesetzesbegründungen:

- ▶ Laut der Gesetzesbegründung hat nur „die Verwaltung“ Erfüllungsaufwand für die Errichtung sowie den Betrieb und die Unterhaltung von Trinkwasserbrunnen i.S.d. neuen § 50 Abs. 1 S. 2 WHG. Für Bürger:innen hingegen entsteht kein Erfüllungsaufwand.<sup>11</sup>
- ▶ Zudem führt die Gesetzesbegründung aus: „Die Finanzierung der Trinkwasserbrunnen erfolgt im Wesentlichen durch die Kommunen.“<sup>12</sup> Das heißt aber nicht, dass keine Entgelte erhoben werden dürfen. Finanzierung lässt sich auch so verstehen, dass die Gemeinden zunächst investieren und die Kosten dann – wie auch immer – umlegen.

Die Unterlagen aus dem Gesetzgebungsverfahren bestätigen den von *Reinhardt* beschriebenen Eindruck, dass ein „unausgesprochener Konsens“ darüber bestand, dass das Trinkwasser an den Brunnen ohne Entgelt abgegeben wird.<sup>13</sup> Allerdings hat dieser Konsens keinen Niederschlag im Gesetzestext oder zumindest ausdrückliche Erwähnung in der Gesetzesbegründung gefunden.

Das spricht dagegen, dass der Gesetzgeber hier tatsächlich den Willen hatte, die entgeltlose Abgabe von Wasser zu regeln. Überzeugender ist, dass der Gesetzgeber davon ausging, dass das Wasser auch ohne eine entsprechende gesetzliche Regelung entgeltfrei abgegeben wird. Es liegt nahe, dass der Gesetzgeber die bestehenden Trinkwasserbrunnen als Vorbild für die neu zu errichtenden Brunnen vor Augen hatte. Bei den bestehenden Trinkwasserbrunnen in Deutschland ist den Autor:innen kein Beispiel bekannt, bei dem ein Entgelt für die Nutzung erhoben wird. Dies zugrunde gelegt hat der Gesetzgeber möglicherweise auf eine ausdrückliche Regelung bzgl. der Entgelte für Trinkwasserbrunnen deshalb verzichtet, weil er überhaupt keinen Regelungsbedarf gesehen hat.

Auch der **Sinn und Zweck** des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG spricht nicht dafür, dass das Trinkwasser an den Brunnen zwingend entgeltfrei abgegeben werden muss. Die Gesetzesbegründung führt als Regelungszweck ausdrücklich auf:

*„Diese Bestimmung hat den Zweck, im öffentlichen Raum allen Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu qualitativ hochwertigem Trinkwasser zum Trinken zu gewähren. Die in der Regelung genannten Innen- und Außenanlagen sollten technisch so konstruiert sein, dass ein Trinkgenuss vor Ort oder eine Befüllung von mitgebrachten Behältnissen möglich ist. Um merklich den Konsum von Leitungswasser zu fördern und damit aus Nachhaltigkeitsgründen den Konsum von Flaschenwasser zu senken, wie es die genannte*

---

<sup>11</sup> BT Drs. 20/3878, S. 2.

<sup>12</sup> BT Drs. 20/3878, S. 11.

<sup>13</sup> Reinhardt, NVwZ 2023, 281 (282).

*Richtlinie in ihrem Erwägungsgrund Nummer 33 vorsieht, muss die Breite der Bevölkerung an Orten im öffentlichen Raum erreicht werden.“<sup>14</sup>*

Dem Gesetzgeber ging es seiner eigenen Vorstellung nach vor allem darum, die Nutzung von Leitungswasser zu fördern und so den Konsum von Flaschenwasser zurückzudrängen. Dafür ist eine entgeltfreie Abgabe aber keineswegs zwingend erforderlich.

Denn auch wenn das an den Trinkwasserbrunnen bereitgestellte Wasser nur kostengünstiger ist als Trinkwasser aus Kunststoffflaschen, können die Zwecke des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG erfüllt werden. Zu denken ist hier beispielweise an:

- ▶ hochpreisige touristische Gebiete, in denen Flaschenwasser nicht zu den üblichen und sehr niedrigen „Supermarktpreisen“ angeboten wird, sondern zu deutlich höheren Preisen,
- ▶ Bahnhöfe, Flughäfen, Autobahnraststätten und ähnliche Verkehrsknotenpunkte, an denen Wasser für gewöhnlich ebenfalls zu deutlich höheren Preisen verkauft wird als üblich und
- ▶ die Versorgung mit Trinkwasser in den Nachtstunden, in denen übliche Verkaufsstellen geschlossen haben und der Kauf von Flaschenwasser nur bei Spätverkäufen und Tankstellen zu höheren Preisen möglich ist.

Schließlich spricht auch eine **verfassungskonforme Auslegung** des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG dafür, dass die Gemeinden selbst darüber entscheiden können, ob sie für die Benutzung der Trinkwasserbrunnen ein Entgelt erheben oder nicht. Die Frage der Finanzierung kommunaler Aufgaben ist durch Art. 28 Abs. 2 GG besonders geschützt (Finanzhoheit der Gemeinden). Dieser Schutz ist zwar einer gesetzgeberischen Ausgestaltung zugänglich, das heißt: der Bundes- und die Landesgesetzgeber können Regelungen erlassen, die das „Wie“ der Finanzierung betreffen. Solche Regelungen müssen aber ihrerseits den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Zu denken ist hier mit Blick auf § 50 Abs. 1 S. 2 WHG an das Bestimmtheitsgebot. Denn eine Norm, die in die von Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Aufgabenbereiche einer Gemeinde eingreift, muss hinreichend bestimmt sein. Ist ihr Inhalt auch durch Auslegung nicht zu ermitteln, ist die Norm nichtig.<sup>15</sup> Der Vorzug wäre deshalb einer Auslegungsvariante zu geben, die verfassungskonform ist.

Das Bestimmtheitsgebot verlangt, dass Normadressat:innen die jeweils geltende Rechtslage erkennen und sich danach richten können. Ein Gesetz muss dabei so bestimmt sein, wie es der jeweils zu regelnde Sachverhalt erfordert, wobei Auslegungsschwierigkeiten insoweit hinnehmbar sind, wie sie mit üblichen Auslegungsmethoden bewältigt werden können.<sup>16</sup> Gemessen daran bestehen erhebliche Zweifel, ob sich § 50 Abs. 1 S. 2 WHG und den zugrunde liegenden Gesetzesmaterialien hinreichend klar entnehmen lässt, dass die Trinkwasserbrunnen entgeltfrei zur Verfügung gestellt werden sollen. Eine solche Auslegung würde zumindest erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen und ist auch deshalb abzulehnen.

---

<sup>14</sup> BT Drs. 20/3878, S. 11.

<sup>15</sup> Mehde in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 104. EL, Art. 28 Rn. 276; Engels in Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 73a.

<sup>16</sup> Ausdrücklich zur kommunalen Selbstverwaltung: RhPfVerfGH, Urteil vom 28. 3. 2000 - VGH N 12/98, NVwZ 2000, 801 (804) sowie allgemein: Sachs/von Coelln in Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 126 ff.

### 2.1.2 Europarechtkonforme Auslegung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG am Maßstab des Artikel 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie

§ 50 Abs. 1 S. 2 WHG dient der „1:1“-Umsetzung des Artikel 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie.<sup>17</sup> § 50 Abs. 1 S. 2 WHG ist daher auch im Lichte des Art. 16 Abs. 2 der EU-Trinkwasserrichtlinie auszulegen. Sofern sich der EU-Trinkwasserrichtlinie eine Pflicht entnehmen lässt, das Wasser aus den Trinkwasserbrunnen entgeltfrei abzugeben, wäre diese Pflicht auch bei der Auslegung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG im Wege einer europarechtkonformen Auslegung zu berücksichtigen.

Art. 16 Abs. 2 der EU-Trinkwasserrichtlinie lautet:

*Zur Förderung der Verwendung von Leitungswasser für den menschlichen Gebrauch stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass an öffentlichen Orten, wo dies technisch machbar ist, Außen- und Innenanlagen installiert werden, und zwar in einer in Bezug auf den Bedarf an solchen Maßnahmen verhältnismäßigen Weise und unter Berücksichtigung spezifischer örtlicher Gegebenheiten, wie etwa Klima und Geografie.*

*Die Mitgliedstaaten können ferner die folgenden Maßnahmen zur Förderung der Verwendung von Leitungswasser für den menschlichen Gebrauch ergreifen:*

- a) Hinweise auf die nächstgelegene Außen- oder Innenanlage geben;*
- b) Kampagnen zur Unterrichtung der Bevölkerung über die Qualität solchen Wassers durchführen*
- c) die Bereitstellung solchen Wassers in öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Gebäuden anregen;*
- d) die Bereitstellung solchen Wassers – kostenlos oder gegen eine geringe Dienstleistungsgebühr – für Kunden von Restaurants, Kantinen und Verpflegungsdiensten anregen*

Auch Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie regelt dem **Wortlaut** nach nicht ausdrücklich, ob das Wasser an Trinkwasserbrunnen zwingend entgeltfrei abgegeben werden muss.

Legt man Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie in seinem Regelungszusammenhang **systematisch** aus, ergeben sich keine belastbaren Anhaltspunkte dafür, dass das Wasser an den Trinkwasserbrunnen entgeltfrei zur Verfügung gestellt werden müsste.

In Art. 16 Abs. 2 S. 2 lit. d) EU-Trinkwasserrichtlinie ist ausdrücklich geregelt, dass die Mitgliedstaaten Regelungen vorsehen können, nach denen **Trinkwasser in Restaurants, Kantinen oder bei Verpflegungsdiensten kostenlos** oder gegen eine geringe Dienstleistungsgebühr zur Verfügung gestellt werden soll. In diesem Zusammenhang wird explizit geregelt, dass das Wasser kostenlos (oder gegen eine geringe Dienstleistungsgebühr) zur Verfügung gestellt werden soll. Eine solche Formulierung wurde in Bezug auf die Errichtung der Trinkwasserbrunnen in Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie gerade nicht getroffen. Dass die Richtlinie im Sonderfall des Art. 16 Abs. 2 S. 2 lit. d) EU-Trinkwasserrichtlinie ausdrücklich auf die Kostenlosigkeit abstellt, lässt den Umkehrschluss zu, dass das Wasser an den Trinkwasserbrunnen nicht entgeltfrei zur Verfügung gestellt werden muss.

Bei der Auslegung des Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie stellt sich auch die Frage, ob Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie der **Umsetzung eines Menschenrechts auf Wasser**

---

<sup>17</sup> BT Drs. 20/3878, S. 11.

dient und wenn ja, ob daraus eine europarechtliche Pflicht folgt, kein Entgelt für die Nutzung der Trinkwasserbrunnen zu erheben.

In der juristischen Literatur finden sich Stimmen, die in Art 16 Abs. 2 S. 1,<sup>18</sup> bzw. den ihn umsetzenden § 50 Abs. 1 S. 2 WHG auch eine Umsetzung des Menschenrechts auf Wasser sehen.<sup>19</sup> Daraus wird vereinzelt abgeleitet, ein kostenloser Zugang zu Trinkwasserbrunnen sei völkerrechtlich und für eine unionsrechtskonforme Umsetzung des Art. 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie geboten.<sup>20</sup>

Ob Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie aber tatsächlich im Lichte des Art. 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie auszulegen ist und wenn ja, ob sich daraus auch tatsächlich eine Pflicht ergibt, das Wasser an den Brunnen entgeltfrei zur Verfügung zu stellen, soll im Folgenden näher untersucht werden.

Diese Untersuchung betrifft methodisch sowohl die systematische Einbettung des Art. 16 Abs. 2 S. 1 und sein Verhältnis zu Art. 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie, als auch den Sinn und Zweck der Regelung.

Der für die Systematik relevante Art. 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie lautet:

*Unbeschadet des Artikels 9 der Richtlinie 2000/60/EG und der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit treffen die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der lokalen, regionalen und kulturellen Aspekte und Umstände der Wasserverteilung alle notwendigen Maßnahmen, um den Zugang zu Wasser für den menschlichen Gebrauch für alle, insbesondere für nach Maßgabe der Mitgliedstaaten benachteiligte Gruppen und Gruppen am Rand der Gesellschaft, zu verbessern bzw. aufrechtzuerhalten.*

*Zu diesem Zweck*

*a) ermitteln die Mitgliedstaaten Menschen, einschließlich benachteiligter Gruppen und Gruppen am Rand der Gesellschaft, ohne oder mit begrenztem Zugang zu Wasser für den menschlichen Gebrauch und die Gründe hierfür;*

*b) prüfen die Mitgliedstaaten Möglichkeiten zur Verbesserung des Zugangs für diese Menschen;*

*c) informieren die Mitgliedstaaten diese Menschen über die Möglichkeiten des Anschlusses an das Verteilungsnetz oder über alternative Möglichkeiten für den Zugang zu Wasser für den menschlichen Gebrauch; und*

*d) treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, die sie für erforderlich und geeignet erachten, um sicherzustellen, dass benachteiligte Gruppen und Gruppen am Rand der Gesellschaft Zugang zu Wasser für den menschlichen Gebrauch haben.*

Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie und Art. 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie stehen schon dadurch in einem ersichtlichen Regelungszusammenhang, dass es sich um Regelungen eines Artikels unter der gemeinsamen Überschrift „**Zugang zu Wasser** für den menschlichen Gebrauch“ handelt. Den Begriff „Zugang zu Wasser“ verwendet die EU-Trinkwasserrichtlinie nur im Kontext der Kodifizierung des Menschenrechts auf Wasser, insbesondere in Art. 1 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie und den Erwägungsgründen 33 bis 35. Dafür, dass Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-

---

<sup>18</sup> Laskowski, ZUR 2022, 641 (642).

<sup>19</sup> Laskowski (2024), in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl, § 6 Rn. 205; Gößl (2023), in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, 58. EL, § 50 Rn. 24a, vgl. Walter, AuPZ 12/2021, 18 (18).

<sup>20</sup> Laskowski (2024), in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl, § 6 Rn. 205; Laskowski, ZUR 2022, 641 (642).

Trinkwasserrichtlinie in einem Zusammenhang mit dem Menschenrecht auf Wasser steht, spricht zudem, dass nur der dafür maßgeblich Erwägungsgrund 33 auf Trinkwasserbrunnen<sup>21</sup> abstellt. Das spricht dafür, die Regelungen des Art. 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie als Konkretisierung der allgemeineren Regelungen des Art. 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie zu verstehen und die grundlegenden Ziele des Menschenrechts auf Wasser bei der Auslegung zu berücksichtigen.<sup>22</sup>

Dem ist aber entgegenzuhalten, dass Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie ausdrücklich einen eigenen Regelungszweck aufführt, nämlich die **Förderung der Verwendung von Leitungswasser** für den menschlichen Gebrauch.<sup>23</sup> Dieser Regelungszweck ist zwar auch in Erwägungsgrund 33 mit Bezug zum Menschenrecht auf Wasser aufgeführt, findet sich aber ebenso in Erwägungsgrund 38 bzgl. Informationen über die Wasserqualität und in Erwägungsgrund 40 mit Blick auf die Reduzierung der Verwendung von Kunststoffflaschen und den damit verbundenen Abfällen und Treibhausgasemissionen. Hinzu kommt, dass Art. 16 Abs. 2 den Begriff des „Zugangs zu Wasser“ selbst nicht mehr verwendet. Das spricht dafür, dass Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie als eigenständige Regelung neben Art. 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie tritt, eigene Regelungsziele verfolgt und daher auch eigenständig auszulegen ist.<sup>24</sup>

Überzeugend ist es, Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie nicht nur, aber auch im Licht des Art. 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie und dem Menschenrecht auf Wasser auszulegen. Dafür sprechen vor allem die Bezugnahmen auf die Erwägungsgründe. Ersichtlich steht Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie in einem Verhältnis zum Erwägungsgrund 33 und damit auch zur Umsetzung des Menschenrechts auf Wasser. Daher dient er auch der Konkretisierung des Art. 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie. Hinzukommen aber weitere Regelungsziele, die mit Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie verfolgt werden, insbesondere die Reduktion von Plastikflaschen. Daher ist Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie nicht nur eine Konkretisierung des Art. 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie, sondern auch eigenständig auszulegen.

Aber auch wenn man Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie im Lichte des Art. 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie auslegt, ergibt sich daraus keine Pflicht, das Wasser an Trinkwasserbrunnen entgeltfrei zur Verfügung zu stellen.

- ▶ Das folgt bereits daraus, dass gem. Art. 16 Abs. 1 Ua. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie ausdrücklich die Regelung des Art. 9 WRRL unbeschadet bleibt. Das heißt: es bleibt beim Grundsatz einer verursachergerechten Finanzierung von Wasserdienstleistungen. Diese Klarstellung lässt sich nur so verstehen, dass die Mitgliedstaaten für ihre einzelnen Maßnahmen i.S.d. Art. 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie jeweils am Maßstab des Art. 9 WRRL prüfen müssen, ob eine Ausnahme vom Grundsatz der verursachergerechten Finanzierung in Betracht kommt und gerechtfertigt werden kann. Eine allgemeine Pflicht zur entgeltfreien Bereitstellung lässt sich daraus nicht ableiten.
- ▶ Hinzu kommt, dass auch Art. 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie von den Mitgliedstaaten ersichtlich nicht fordert, Wasser an Trinkwasserbrunnen entgeltfrei zur Verfügung zu stellen, sondern lediglich Gruppen mit begrenztem Zugang zu Wasser zu ermitteln, Möglichkeiten zur Verbesserung zu prüfen, über den Zugang zu Wasser zu informieren und

<sup>21</sup> In den Worten der EU-Trinkwasserrichtlinie: „Außen- und Innenanlagen an öffentlichen Orten“.

<sup>22</sup> Vgl. Laskowski, ZUR 2022, 641 (642): „Art. 16 Abs. 2 RL ergänzt Art. 16 Abs. 1 RL.“

<sup>23</sup> Vgl. Reinhardt, NVwZ 2023, 281 (282); Jungkind / Plötz, UPR 2022, 121 (122).

<sup>24</sup> Vgl. Jungkind / Plötz, UPR 2022, 121 (122): „Daneben regelt die neue Trinkwasserrichtlinie [...]“

Maßnahmen zu treffen, die die Mitgliedsstaaten für erforderlich halten, um den Zugang zu Wasser sicherzustellen. Konkrete Maßnahmen finden sich insofern nicht. Vielmehr haben die Mitgliedsstaaten einen eigenen Einschätzungsspielraum, wie sich aus Erwägungsgrund 33 ergibt:

*„Zur Regelung der Qualitäts- und Verfügbarkeitsaspekte des Zugangs zu Wasser sollten die Mitgliedstaaten [...] die Frage des Zugangs zu Wasser auf nationaler Ebene angehen und dabei einen gewissen Ermessenspielraum bezüglich der genauen Art der durchzuführenden Maßnahmen haben. Dies sollte durch Maßnahmen erfolgen, die darauf abzielen, den Zugang zu Wasser für den menschlichen Gebrauch für alle zu verbessern, insbesondere durch die Installation von Außen- und Innenanlagen an öffentlichen Orten, wo dies technisch machbar ist [...]“*

Wie sehr eine nationale Regelung zur Umsetzung des Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie in nationales Recht der Umsetzung des Menschenrechts auf Wasser dient, hängt damit auch von der Einschätzung der Mitgliedstaaten ab. Der deutsche Gesetzgeber hätte im Rahmen der Umsetzung des Art. 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie zu dem Ergebnis kommen können, dass in Deutschland bestimmte Gruppen keinen ausreichenden Zugang zu Wasser haben und als sozialpolitische Maßnahme die entgeltfreie Bereitstellung von Wasser an Trinkwasserbrunnen vorsehen können. Das hat er aber ersichtlich nicht getan (dazu oben, 2.1.1).<sup>25</sup> Insofern gerät die 1:1-Umsetzung des Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie an Grenzen. Denn es wäre am deutschen Gesetzgeber gewesen, das Menschenrecht auf Wasser zu konkretisieren und die Regelung über Trinkwasserbrunnen in diesen Kontext einzubetten. Allein aus den Regelungen der EU-Trinkwasserrichtlinie kommt dem Menschenrecht auf Wasser kein solches Gewicht zu, das eine über den Wortlaut des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG hinausgehende europarechtskonforme Auslegung rechtfertigen würde, wonach das Wasser entgeltfrei abzugeben sei.

Daran ändert auch die Regelung des Art. 17 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie nichts. Sie verlangt von den Mitgliedsstaaten, die Öffentlichkeit entsprechend der Anlage IV zu informieren. Dazu gehört nach Anhang IV Ziffer Nr. 7 lit. c):

*für Wasserversorger, die mindestens 10 000 m<sup>3</sup> Wasser pro Tag bereitstellen oder mindestens 50 000 Personen mit Wasser versorgen, jährliche Informationen über [...]*

*c) falls die Kosten mittels eines Entgeltsystems gedeckt werden, Informationen über die Struktur des Entgelts pro Kubikmeter Wasser, einschließlich der fixen und variablen Kosten sowie der Kosten im Zusammenhang mit Maßnahmen für die Zwecke des Artikels 16, sofern die Wasserversorger solche Maßnahmen ergriffen haben;*

Diese Informationspflicht legt zunächst nahe, dass auch die Kosten für Trinkwasserbrunnen als Maßnahmen für Zwecke des Art. 16 EU-Trinkwasserrichtlinie mittels eines Entgeltsystems gedeckt werden können. Das spricht tendenziell dagegen, dass die EU-Trinkwasserrichtlinie ein Verbot enthält, für Trinkwasserbrunnen Entgelte zu erheben. Die Formulierung lässt auch nicht den Schluss zu, dass das Entgeltsystem nur die herkömmliche Wassergebühr sein kann. Erfasst wäre auch ein separates Entgeltsystem für Trinkwasserbrunnen.

Auch **Sinn und Zweck** der Regelung lassen nicht den Schluss zu, die Abgabe des Trinkwassers müsse entgeltfrei erfolgen. Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie findet seine Begründung und seinen Regelungszweck vor allem im Erwägungsgrund 33, aber auch im Erwägungsgrund 40, der ebenfalls auf die Förderung der Verwendung von Leitungswasser abstellt. Die kostenlose

<sup>25</sup> Czychowski/Reinhardt (2023), WHG, 13. Aufl., § 50 Rn. 27a.

Bereitstellung des Trinkwassers an Trinkwasserbrunnen wird jedoch auch dort nicht explizit angesprochen. Dies gilt ausdrücklich auch für den besonders weitgehenden Erwägungsgrund 35, der beschreibt, wie Mitgliedsstaaten marginalisierten Gruppen einen Zugang zu Wasser gewähren könnten.

Zwar würde eine **entgeltfreie Nutzung der Trinkwasserbrunnen beiden Regelungszwecken dienen**, denn er würde sowohl den allgemeinen Zugang zu Trinkwasser und insbesondere den Zugang sozioökonomisch marginalisierter Gruppen zu Trinkwasser fördern (Erwägungsgrund 33 ff.) und auch den Kauf von Plastikflaschen möglichst weitgehend zurückdrängen (Erwägungsgrund 40).

Allerdings schaffen Trinkwasserbrunnen schon einen zusätzlichen Anreiz zur Verwendung von Leitungswasser allein dadurch, dass sie – unabhängig von der Bepreisung – einen **niederschweligen Zugang** zu Trinkwasser zu jeder Tages- und Nachtzeit ermöglichen.

Nach alledem besteht kein Bedarf und auch keine Möglichkeit dazu, § 50 Abs. 1 S. 2 WHG im Licht des Art. 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie so auszulegen, dass die Trinkwasserbrunnen entgeltfrei zur Verfügung gestellt werden müssten.

### 2.1.3 Völkerrechtsfreundliche Auslegung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG

Zu fragen ist schließlich, ob sich eine Pflicht der Gemeinden zur entgeltfreien Abgabe von Wasser an Trinkwasserbrunnen im Rahmen einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG und des Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie ableiten lässt.

Anlass dazu besteht einerseits, weil der Gesetzgeber die Regelung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG ausdrücklich in den Kontext der Nachhaltigkeitsindikatoren 6.1 und 6.3 stellt.<sup>26</sup> Auch in den Erwägungsgründen der EU-Trinkwasserrichtlinie wird das Ziel 6 der Ziele für die nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 ausdrücklich Bezug genommen<sup>27</sup> (dazu unten, 2.1.3.1). In den Blick geraten zudem Regelungen des UN-Sozialpakts (dazu unten, 2.1.3.2).

#### 2.1.3.1 Keine Pflicht zur entgeltfreien Bereitstellung von Wasser an Trinkwasserbrunnen aus Ziel 6 der SDGs

Die Ziele für nachhaltige Entwicklung, die sog. Sustainable Development Goals (SDGs), wurden im Jahr 2015 durch eine Resolution der UN-Generalversammlung verabschiedet.<sup>28</sup> Vereint wurden 17 Nachhaltigkeitsziele, die die Mitgliedstaaten bis 2030 erreicht haben sollen.<sup>29</sup> Resolutionen der Generalversammlung der UN haben keinen rechtsverbindlichen Charakter. Sie stellen lediglich eine Empfehlung dar und fallen unter die Kategorie des sog. *soft law*. Eine durchsetzbare Rechtspflicht die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen besteht nicht.<sup>30</sup> Das sog. „soft law“ kann jedoch über das Gebot der völkerrechtsfreundlichen Auslegung – als Ausfluss des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes – im innerstaatlichen Bereich Berücksichtigung finden.<sup>31</sup> Auf diese Weise können die SDGs auch bei der Auslegung der Trinkwasserrichtlinie und des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG berücksichtigt werden.

In der Gesetzesbegründung zu § 50 Abs. 1 S. WHG heißt es:

---

<sup>26</sup> BT Drs. 20/3878, S. 10.

<sup>27</sup> Vgl. Erwägungsgrund 4 TrinkwRL.

<sup>28</sup> Vereinte Nationen, Generalversammlung, A/RES/70/1, Herdegen (2023), § 20 Rn. 2.

<sup>29</sup> Vereinte Nationen, Generalversammlung, A/RES/70/1.

<sup>30</sup> Herdegen (2023), § 20 Rn. 4 ff; Bundestag WD 2 – 3000 – 172/18 vom 15. Dezember 2018.

<sup>31</sup> Herdegen (2023), § 22 Rn. 8 ff. Bundestag WD 2 – 3000 – 172/18 vom 15. Dezember 2018.

*„Die Regelungen dienen dazu, die Versorgung der Bevölkerung mit hochwertigem Trinkwasser sicherzustellen und tragen dadurch zur Erreichung des Ziels für den Nachhaltigkeitsindikator 6.1 (Zugang zu sauberem und bezahlbarem Trinkwasser für alle) bei. Darüber hinaus tragen die Regelungen auch zur Erreichung des Nachhaltigkeitsindikators 6.3 (Verbesserung der Wasserqualität) bei. Die Zielsetzung sauberes Trinkwasser ist auch Bestandteil des Transformationsbereichs 6 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (schadstofffreie Umwelt).“*

Der Gesetzgeber verweist insofern ausdrücklich auf die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Die Bundesregierung geht in der weiterentwickelten **Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie** aus dem Jahr **2021** davon aus, dass in Deutschland das Nachhaltigkeitsziel 6 der Agenda 2030 bezüglich der Sicherung der Trinkwasser- und Sanitärversorgung im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge jetzt und in Zukunft gesichert ist und Verbesserungsbedarf lediglich bei der Gewässer- bzw. der Wasserqualität besteht.<sup>32</sup> Das erscheint mit Blick auf den hohen Anschlussgrad an die öffentliche Wasserversorgung von über 99% der Haushalte auch plausibel.<sup>33</sup>

Legt man § 50 Abs. 1 S. 2 vor diesem Hintergrund am Maßstab der SDGs aus, ergibt sich keine Pflicht, die Trinkwasserbrunnen entgeltfrei zur Verfügung zu stellen.

Einschlägig wäre hier das Ziel 6 mit dem Unterziel 6.1. Die relevanten Auszüge lauten:

*Ziel 6 Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten.*

*6.1 Bis 2030 den allgemeinen und gerechten Zugang zu einwandfreiem und bezahlbarem Trinkwasser für alle erreichen.*

Ziel 6 zielt auf die Gewährleistung der Verfügbarkeit und die nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle.<sup>34</sup> Im Indikator 6.1. wird das Unterziel festgelegt, bis 2030 den allgemeinen und gerechten Zugang zu einwandfreiem und bezahlbarem Trinkwasser für alle zu erreichen.<sup>35</sup> Von einem kostenlosen Zugang zu Trinkwasser wird hingegen nicht gesprochen.<sup>36</sup> Ausweislich der eindeutigen Formulierung, dass bis 2030 ein gerechter Zugang zu **bezahlbarem** Trinkwasser für alle erreicht werden soll, lässt sich nur schwer dafür argumentieren, dass § 50 Abs. 1 S. 2 WHG unter Berücksichtigung des SDG 6 völkerrechtsfreundlich dahingehend auszulegen ist, dass der Zugang zu öffentlichen Trinkwasserbrunnen **entgeltfrei** ausgestaltet werden muss.

§ 50 Abs. 1 S. 2 WHG ist im Lichte des Ziel 6 der Agenda 2030 vielmehr allein dahingehend auszulegen, dass ein gerechter und bezahlbarer Zugang zu Trinkwasser zu öffentlichen Trinkwasserbrunnen zu gewährleisten ist. Eine Pflicht, dass Trinkwasser kostenlos bereitzustellen, ergibt sich aus § 50 Abs. 1 S. 2 WHG auch im Wege der Auslegung im Lichte der Agenda 2030 nicht.

### **2.1.3.2 Keine Pflicht zur kostenlosen Bereitstellung von Wasser an Trinkwasserbrunnen aus Art. 11 und Art. 12 UN-Sozialpakt**

Anhaltspunkte dafür, dass das Trinkwasser an den Brunnen unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden soll, ergeben sich schließlich auch nicht im Wege einer völkerrechtsfreundlichen

<sup>32</sup> Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (2021), S. 198.

<sup>33</sup> Vgl. Reinhardt, NVwZ 2023, 281 (282).

<sup>34</sup> Vereinte Nationen, Generalversammlung, A/RES/70/1, S. 19; Herdegen (2023), § 40 Rn. 3.

<sup>35</sup> Vereinte Nationen, Generalversammlung, A/RES/70/1, S. 19; Herdegen (2023), § 40 Rn. 3.

<sup>36</sup> Vereinte Nationen, Generalversammlung, A/RES/70/1, S. 19 f.; Herdegen (2023), § 40 Rn. 3.

Auslegung aus den Art. 11, 12 des UN-Sozialpakts und dem daraus abgeleiteten Menschenrecht auf Wasser.

Art. 11 UN-Sozialpakt ist wie folgt formuliert:

*(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.*

Art. 12 UN-Sozialpakt ist wie folgt formuliert:

*(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an.*

Wie die Formulierungen zeigen, enthält Art. 11 das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und Art. 12 UN-Sozialpakt das Recht auf Gesundheit. Das Menschenrecht auf Wasser wird in diesen Artikeln hingegen nicht erwähnt.<sup>37</sup> Da Wasser jedoch eine elementare Grundvoraussetzung für das Leben an sich sowie für ein Leben in Würde ist, wird dem Recht auf Wasser für die Verwirklichung der Rechte aus Art. 11 und Art. 12 UN-Sozialpakt eine essentielle Bedeutung beigemessen.<sup>38</sup> Das Recht auf Wasser wird deshalb dem Schutzzumfang des Art. 11 und Art. 12 UN-Sozialpakt zugerechnet.<sup>39</sup> Mit Artikel 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie hat die EU erstmals eine unionsweite Regelung geschaffen, um das in den Artikeln 11 und 12 des UN-Sozialpakts verankerte Menschenrecht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung umzusetzen.<sup>40</sup> Dieses Recht hat in den letzten zehn Jahren auf UN-Ebene zunehmend an Akzeptanz gewonnen, insbesondere seit der internationalen Anerkennung durch die UN-Generalversammlung mit der Resolution Nr. 64/292 vom 28. Juli 2010.<sup>41</sup> Das Menschenrecht auf Wasser ist eng mit dem Recht auf Leben und der Menschenwürde verbunden, wie in den Artikeln 1 und 2 der EU-Grundrechtecharta und in den Artikeln 1 und 2 Absatz 2 des Grundgesetzes verankert.<sup>42</sup>

Seinem Inhalt nach adressiert das Menschenrecht auf Wasser Verteilungs- und Zugangsaspekte.<sup>43</sup> Zwingende Grundvoraussetzung dafür, dass das Recht auf Wasser als verwirklicht angesehen werden kann, sind folgende Punkte:

- ▶ Wasser muss ausreichend verfügbar sein (Verfügbarkeit)
- ▶ Wasser muss eine entsprechende Qualität besitzen (Qualitätsanforderungen)
- ▶ Wasser muss für jedermann physisch, ökonomisch und diskriminierungsfrei zugänglich sein (Zugang)<sup>44</sup>

---

<sup>37</sup> Stubenrauch, ZUR 2010 Heft 11, 521 (523).

<sup>38</sup> General comment no. 15 (2002), The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (un.org).

<sup>39</sup> Stubenrauch, ZUR 2010 Heft 11, 521 (523).

<sup>40</sup> Laskowski, ZUR 2022, 641.

<sup>41</sup> Vereinte Nationen, Generalversammlung, A/RES/64/292.

<sup>42</sup> Laskowski, ZUR 2022, 641.

<sup>43</sup> Laskowski/Reese/Ziehme, Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage 2024, Rn. 204.

<sup>44</sup> Stubenrauch, ZUR 2010 Heft 11, 521 (523).

Aus der ökonomischen Zugänglichkeit von Wasser darf aber nicht vorschnell darauf geschlossen werden, das Wasser müsse kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Vielmehr genügt es, wenn der Zugang zu Wasser erschwinglich und bezahlbar ist.<sup>45</sup> Das wäre auch bei einem geringen Entgelt für die Nutzung des Trinkwasserbrunnens gewährleistet. Überdies ist bei der Auslegung zu berücksichtigen, dass im funktionierenden Sozialstaat der Bundesrepublik Deutschland das Existenzminimum auch finanziell für alle Personen sichergestellt wird und damit auch die finanziellen Mittel bereitgestellt werden, um erschwingliche Entgelte für Trinkwasser zu bezahlen.

## 2.2 Vorgaben des Landesrechts zur Finanzierung öffentlicher Einrichtungen

Auch sonst sind keine Regelungen ersichtlich, aus denen sich eine Verpflichtung zur entgeltlosen Bereitstellung oder (umgekehrt) für eine verpflichtende Entgelterhebung ergeben könnten.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die von öffentlichen Wasserversorgern errichteten Trinkwasserbrunnen als Anlagen der öffentlichen Wasserversorgung (vgl. § 50 Abs. 1 S. 1, S. 2 WHG) stets eine **öffentliche Einrichtung** sein werden.<sup>46</sup> Das gilt unabhängig davon, ob die Gemeinden sich dafür entscheiden, die Brunnen in die bestehenden öffentlichen Einrichtungen zur Trinkwasserversorgung einzugliedern oder ob sie die Trinkwasserbrunnen als eine eigene öffentliche Einrichtung organisieren.

Für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung können die Gemeinden nach den Vorschriften der Kommunalabgabengesetze der Länder Benutzungsgebühren oder privatrechtliche Entgelte erheben. Die Entscheidung darüber, ob sie solche Entgelte oder Gebühren erheben, steht in ihrem Ermessen und ist von der **kommunalen Finanzhoheit gem. Art. 28 Abs. 2 GG** geschützt.

Demnach können die Gemeinden zwischen verschiedenen Finanzierungsinstrumenten im Grundsatz frei wählen.<sup>47</sup> Dabei sind sie allerdings an die rechtlichen Vorgaben der Kommunalabgabengesetze (dazu unten, 2.2.1), der Gemeindeordnungen (dazu unten, 2.2.2), und an die besondere Regelung über die Finanzierung der Wasserversorgung als Wasserdienstleistung des § 6a WHG (dazu unten, 2.2.3) gebunden.

### 2.2.1 Pflicht zur Erhebung von Benutzungsgebühren nach den Kommunalabgabengesetzen (Pflichtgebühren)

Die Kommunalabgabengesetze schreiben in Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen eine Pflicht zur Gebührenerhebung vor, wenn die Leistungen überwiegend **dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen** dienen (sog. Pflichtgebühren).<sup>48</sup>

So lauten beispielweise § 6 Abs. 1 S. 1, 2 KAG NRW:

*Benutzungsgebühren sind zu erheben, wenn eine Einrichtung oder Anlage überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dient, sofern nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird. Im Übrigen können Gebühren erhoben werden.*

<sup>45</sup> Stubenrauch, ZUR 2010 Heft 11, 521 (523).

<sup>46</sup> Czychowski/Reinhardt (2023), WHG, 13. Aufl., § 50 Rn. 27d.

<sup>47</sup> Brüning (2022), in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 7.

<sup>48</sup> Art. 8 Abs. 1 S. 2 BayKAG; § 6 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BbgKAG; § 6 Abs. 1 S. 1 KAG M-V; § 6 Abs. 1 S. 1 KAG NW; § 6 Abs. 1 S. 2 SKAG; § 6 Abs. 1 S. 1 KAG SH; § 12 Abs. 1 S. 2 ThürKAG.

Eine Leistung dient dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen, wenn sie nicht der Allgemeinheit zu Gute kommt, sondern einem abgrenzbaren Personenkreis.<sup>49</sup> Dieser Personenkreis ist danach zu bestimmen, ob die Einrichtung ihre Leistung einem festen, klar abgrenzbaren Kreis von Leistungsberechtigten anbietet. Nicht entscheidend ist, ob die Einrichtung letztlich nur von einem abgrenzbaren Personenkreis benutzt wird. Entscheidend kommt es darauf an, wem die Einrichtung zur Verfügung steht.<sup>50</sup>

- ▶ Die herkömmliche Infrastruktur zur Wasserversorgung bietet ihre Leistung nur den angeschlossenen Grundstückseigentümer:innen an. Deshalb ist für die Wasserversorgung allgemein anerkannt, dass sie dem Vorteil der angeschlossenen Haushalte und Grundstücke dient und damit einen von der Allgemeinheit abgrenzbaren Personenkreis erfasst. In der Folge soll der Vorteil dann auch durch die Nutzer:innen ausgeglichen werden, nicht hingegen durch die Allgemeinheit.<sup>51</sup>
- ▶ Typische Beispiele für Einrichtungen, die nicht nur dem Vorteil eines abgrenzbaren Personenkreises dienen, sind Museen, Schwimmhallen, Stadthallen oder Sportplätze. Sie werden zwar letztlich von einem abgrenzbaren Personenkreis genutzt, stehen aber der Allgemeinheit zur Verfügung und können grundsätzlich von jeder Person genutzt werden.<sup>52</sup>

Die Pflicht zur Erhebung von Benutzungsgebühren knüpft an den Begriff der öffentlichen Einrichtung an. Eine öffentliche Einrichtung ist die Zusammenfassung personeller und sachlicher Mittel, die von der Gemeinde für die Benutzung durch ihre Einwohner:innen freigegeben, also als öffentliche Einrichtung gewidmet ist.<sup>53</sup> Über die Frage, welche Anlagen gemeinsam in einer öffentlichen Einrichtung organisiert werden, entscheiden die Gemeinden im Rahmen eines **weiten Organisationsermessens**.<sup>54</sup> Sie können sich – in Ermangelung einfachgesetzlicher Vorgaben – daher für zwei Organisationsmodelle entscheiden:

- ▶ Die Trinkwasserbrunnen können für sich als **eigene öffentliche Einrichtung** organisiert werden oder
- ▶ die Trinkwasserbrunnen können **Teil der öffentlichen Einrichtung zur leitungsgebundenen öffentlichen Trinkwasserversorgung** sein.

Diese Organisationsentscheidung zieht eine unterschiedliche gebührenrechtliche Behandlung nach sich.

Werden die **Trinkwasserbrunnen als eigene öffentliche Einrichtung** organisiert – bspw. als Regiebetrieb der Gemeinde, als „Eigenbetrieb Trinkwasserbrunnen“ oder als „Trinkwasserbrunnen GmbH“ – besteht **keine Pflicht zur Erhebung von Benutzungsgebühren**. Denn die Trinkwasserbrunnen bieten ihre Leistung – wie Museen,

<sup>49</sup> Brüning, ZfW 2016, 1 (10); Parzefall/Ecker/Katzer; Kommunales Ortsrecht, 64. EL, 2023, Ziffer 12.50; Hasl-Kleiber, in: Ecker, Kommunalabgabenrecht Bayern, 80. EL, 2024, Art. 8 KAG Ziffer. 51.

<sup>50</sup> Belz in PdK Schleswig-Holstein, E-4a, § 6 KAG, Rn. 13; Queitsch, in PdK NRW, E-4a, § 6 KAG, Rn. 1; 6 KAG, Rn. 1; Kluge in PdK Br, E-4a, § 6 KAG Rn. 31; Seemüller in PdK Bayern, E -4a, Art. 8 KAG Ziff. 2.

<sup>51</sup> Oehler/Kudzielka/Zimmermann/Meisel, in PdK Thüringen, E-4a, § 12 KAG, Ziff. 1.1; Belz in PdK Schleswig-Holstein, E-4a, § 6 KAG, Rn. 13; Queitsch, in PdK NRW, E-4a, § 6 KAG, Rn. 1; Kluge in PdK Br, E-4a, § 6 KAG Rn. 29; Seemüller in PdK Bayern, E -4a, Art. 8 KAG Ziff. 2.

<sup>52</sup> Belz in PdK Schleswig-Holstein, E-4a, § 6 KAG, Rn. 13; Queitsch, in PdK NRW, E-4a, § 6 KAG, Rn. 1; Seemüller in PdK Bayern, E -4a, Art. 8 KAG Ziff. 2.

<sup>53</sup> Burgi, 2019, KommunalR, § 16 Rn. 5; Lange, 2019, Kap. 13, Rn. 3, 6; Geisz, 2015, Grenzen der Privatisierung, S. 16 f.

<sup>54</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 29.1.2020 - 9 A 3.17 (Wasserversorgung Sonnewalde) (Rn. 44); OVG Bautzen, Urt. v. 27.10.2010 - 5 A 420/10; VGH Kassel, Beschl. v. 15.5.1997 - 5 N 1460/96 (Rn. 46); OVG Münster, Urt. v. 18.3.1996 - 9 A 384/93, NVwZ-RR 1997, 652 (652); Brüning, in: Driehaus, 2022, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 10; Vetter, in: Christ/Oebbecke, 2022, Kommunalabgabenrecht, D. Rn. 97; Brüning, 2018, § 4 Rn. 10.

Schwimmbäder oder Sportplätze – der Allgemeinheit an, auch wenn sie letztlich nur von einem Teil der Allgemeinheit genutzt werden.

Werden Trinkwasserbrunnen hingegen zusammen mit der leitungsgebundenen Wasserversorgungsinfrastruktur in einer **gemeinsamen öffentlichen Einrichtung zur öffentlichen Wasserversorgung** organisiert, besteht für die gesamte öffentliche Einrichtung im Grundsatz eine Pflicht, Benutzungsgebühren zu erheben. Denn die entstandene öffentliche Einrichtung dient ganz überwiegend noch immer der Versorgung der Grundstücke mit Wasser, die an die Wasserleitungen angeschlossen sind. Damit ist aber noch nicht geklärt, ob die Kosten für Trinkwasserbrunnen bei den „herkömmlichen“ Benutzungsgebühren bzw. Entgelten ganz oder zumindest teilweise ansatzfähig wären, die von den Benutzer:innen der leitungsgebundenen Trinkwasserversorgung (angeschlossene Haushalte und Grundstücke) erhoben werden (dazu unten, 3.3).

### Abweichende Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern unterscheidet § 6 KAG MV nicht zwischen freiwilligen Gebühren und Pflichtgebühren, sondern sieht die Erhebung von Gebühren nur für solche Einrichtungen vor, die überwiegend der Inanspruchnahme einzelner Personen oder Personengruppen und damit deren Vorteil dienen. Gebühren können und müssen in diesen Fällen erhoben werden. Für Einrichtungen, die nicht überwiegend der Inanspruchnahme einzelner Personen oder Personengruppen dienen, gibt es in Mecklenburg-Vorpommern keine gesetzliche Grundlage und damit auch keine Möglichkeit, Gebühren zu erheben. Wegen dieser engen Regelungen des § 6 Abs. 1 S. 1 KAG MV wird vertreten, dass die Tatbestandsmerkmale der Norm weiter zu verstehen sind, als in anderen Bundesländern. Benutzungsgebühren seien demnach verpflichtend für jede öffentliche Einrichtung zu erheben, die nur einem abgrenzbaren Personenkreis Vorteile vermittelt. Dabei sei unerheblich, ob die Einrichtung von vornherein nur einem Teil der Einwohner:innen zur Verfügung stehe oder ob sie sich grundsätzlich an die Allgemeinheit richte, aber nur von einem Teil genutzt werde.<sup>55</sup> Darauf aufbauend bestünde in Mecklenburg-Vorpommern eine Pflicht, für die Benutzung von Trinkwasserbrunnen Gebühren zu erheben.

### 2.2.2 Vorgaben der Gemeindeordnungen für die Finanzierung der Trinkwasserbrunnen

Sofern es keine ausdrücklich und speziell geregelte Pflicht zur Erhebung von Gebühren oder Entgelten aus den Kommunalabgabengesetzen gibt, kann sich eine solche Pflicht aus den Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungsgesetzen ergeben. Dort finden sich Regelungen über die Finanzierung kommunaler Aufgaben. Sie schränken die Finanzautonomie der Gemeinden ein<sup>56</sup> und regeln eine Rangfolge für kommunale Einnahmen und damit für die Finanzierung kommunaler Aufgaben. Im Grundsatz sehen sie einen **Vorrang der Finanzierung kommunaler Aufgaben aus dem allgemeinen Haushalt** einer Gemeinde vor. Denn zur Finanzierung dienen vorrangig Finanzausweisungen, der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer, Finanzhilfen, Einnahmen aus Vermögen, Einnahmen aus Konzessionsabgaben als sog. „sonstige Einnahmen“,<sup>57</sup> Spenden und Schenkungen.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Siemers / Seppelt, in PdK MV, E 4a MV, § 6 KAG Ziff. 3.2.1.

<sup>56</sup> Vetter (2022), in: Christ/Oebbecke, Kommunalabgabenrecht, D. Rn. 8; Oebbecke (2022), in: Christ/Oebbecke, Kommunalabgabenrecht, A. Rn. 25.

<sup>57</sup> Gern/Brüning 2019, Rn. 1189.

<sup>58</sup> § 78 Abs. 2 S. 1 GemO BW; Art. 62 Abs. 2 BayGO; § 64 Abs. 2 BbgKVerf; § 93 Abs. 2 S. 1 HGOss; § 44 Abs. 2 KV M-V; § 111 Abs. 5 NKomVG; § 77 Abs. 2 GO NW; § 94 Abs. 2 GemORP; § 83 Abs. 2 SKSVG; § 73 Abs. 2 SächsGemO; § 99 Abs. 2 GO LSA; § 76 Abs. 2 GO SH; § 54 Abs. 2 ThürKO; dazu auch: Gern/Brüning, 2019, Rn. 1188 ff.

Demgegenüber sollen **andere Finanzierungsinstrumente** nur nachrangig genutzt werden. Dabei handelt es sich – in der gesetzlich vorgesehenen Rangfolge, um:

- ▶ Entgelte für spezielle Leistungen, also Gebühren, Beiträge und vertraglich vereinbarte Entgelte,
- ▶ kommunale Steuern und
- ▶ Kredite.

Obwohl Gebühren und Entgelte damit eigentlich nachrangig sind, haben Gemeinden häufig die Möglichkeit und unter Umständen sogar die Pflicht, Entgelte zu erheben. Denn wegen haushaltsrechtlicher Vorgaben zur Beschränkung der Kreditaufnahme durch die kommunale Ebene und der angespannten Haushaltslage ist das Ermessen der Gemeinden in der Regel aber dahingehend reduziert, dass sie auch die **nachgelagerten Finanzierungsinstrumente – insbesondere Entgelte – ausschöpfen müssen**.<sup>59</sup> Insofern ergibt sich eine Ausnahme vom Grundsatz des Vorrangs der Finanzierung kommunaler Aufgaben aus dem allgemeinen Haushalt einer Gemeinde, und die oben genannten nachrangigen Finanzierungsinstrumente können genutzt werden.

Allerdings sind die Regelungen über die Finanzierung kommunaler Aufgaben im Lichte der Finanzautonomie (Art. 28 Abs. 2 GG) der Gemeinden auszulegen. Daher haben Gemeinden einen gewissen Entscheidungsspielraum. Vor allem Entgelte sollen nur *soweit vertretbar* erhoben werden. Bei der Entscheidung, was vertretbar ist, kommt den Gemeinden ein erheblicher Einschätzungsspielraum zu, der sich der gerichtlichen Kontrolle entzieht.<sup>60</sup> Insofern haben Gemeinden einen Entscheidungsspielraum, ob und in welcher Höhe sie Entgelte erheben.

Daher haben die Gemeinden auch in angespannten Haushaltslagen die rechtliche Möglichkeit, von der Erhebung eines Entgelts für die Benutzung der Brunnen abzusehen. Dafür können sie insbesondere folgende Gründe anführen:

- ▶ **Praktikabilität:** die Erhebung eines Entgelts wäre im Vergleich zum Ertrag mit unverhältnismäßigen Transaktionskosten (insbesondere Verwaltungsaufwand) verbunden (regelmäßiges Leeren des Münzeinwurfs, Installation und Wartung des Kartenlesegeräts, ggf. Erstellung einer App oder Verteilung einer besonderen Kundenkarte der Wasserversorger).
- ▶ **Umweltpolitische Gründe:** Anreiz zur häufigen und niederschweligen Nutzung der Brunnen durch die entgeltfreie Bereitstellung, um Plastikabfälle durch die geringere Nutzung von Plastikflaschen zu vermeiden
- ▶ **Sozialpolitische Gründe:** Anreiz zur häufigen und niederschweligen Nutzung der Brunnen zum Zweck der Gesundheitsförderung und jederzeit gewährleisteter Zugang marginalisierter Gruppen zu Wasser.
- ▶ **Hygienische Gründe:** entgeltfreie und damit häufigere Nutzung dient auch dazu, die Bildung von Stagnationswasser zu vermeiden und damit die hygienischen Anforderungen an die Trinkwasserbrunnen einzuhalten, ohne auf regelmäßige Spülungen angewiesen zu sein.

---

<sup>59</sup> Leutner, 2016, S. 283 f; Oebbecke, DVBl 2013, 1409 (1411 m.w.N.); Desens, 2008, S. 268 f.

<sup>60</sup> Oebbecke, in: Christ/Oebbecke, 2022, Kommunalabgabenrecht, A. Rn. 25; Gern/Brüning, 2019, Rn. 1191.

### 2.2.3 Pflicht zur Erhebung von Entgelten gem. § 6a WHG

Wenn Gemeinden über die Frage der Erhebung von Gebühren oder Entgelten für Trinkwasserbrunnen entscheiden, müssen sie zudem § 6a WHG berücksichtigen. Die Norm regelt rechtliche Anforderungen an die Finanzierung von Wasserdienstleistungen und sieht dabei grundsätzlich eine Pflicht zur Erhebung kostendeckender Entgelte als Ausdruck einer verursachergerechten Finanzierung vor.

Die Norm lautet:

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

*[...]*

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

§ 6a WHG setzt Art. 9 WRRL im Wege der 1:1-Umsetzung in nationales Recht um<sup>61</sup> und ist daher im Lichte des Art. 9 WRRL auszulegen.

Die Norm zielt auf eine verursachergerechte Finanzierung von Wasserdienstleistungen. Nach dem Verursacherprinzip soll derjenige, der eine Umweltbelastung verursacht, auch die Kosten für ihre Vermeidung, Verringerung oder Beseitigung tragen.<sup>62</sup> Das spricht auf den ersten Blick dafür, dass die Nutzer:innen der Trinkwasserbrunnen auch den von ihnen verursachten Ressourcenverbrauch, also die Kosten für die Installation der Brunnen und die Förderung sowie den Transport des von ihnen konsumierten Wassers bezahlen müssen. Dafür wäre ein Entgelt zu erheben.

Eine solche Pflicht könnte sich im Besonderen aus **§ 6a Abs. 1 S. 3 WHG** ergeben, der vorschreibt, dass mit der Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer:innen zum effizienten Umgang mit Wasser gesetzt werden sollen. Die Regelung fußt auf Art. 9 Abs. 1 Ua. 2 Spstr. 1 WRRL. Dieser stellt auf die Wassergebührenpolitik, also alle Entgelte für Wasserdienstleistungen unabhängig von der Rechtsform, ab.<sup>63</sup> Nach einer Stimme in der Literatur ist die Norm jedenfalls dann verletzt, wenn es überhaupt keine Wassergebühren gibt und eine Wasserdienstleistung völlig entgeltlos in Anspruch genommen werden kann.<sup>64</sup> Dieser Gedanke ließe sich auf die Trinkwasserbrunnen als Teil der öffentlichen Wasserversorgung übertragen. Das würde dafürsprechen, dass für die Benutzung der Trinkwasserbrunnen ein Entgelt erhoben werden müsste.

Allerdings sprechen gewichtige Gründe dagegen, dass sich aus § 6a WHG eine Pflicht zur Erhebung von Entgelten für Trinkwasserbrunnen ergibt. Dies sind im Einzelnen:

<sup>61</sup> BT-Drs. 18/6986, S. 2.

<sup>62</sup> Epiney(2019)Kap. 5 Rn. 27; Calliess (2018), EU-Umweltrecht, in: Rehbinder/Schink, 2018, Grundzüge d. UmwR, 65; Rehbinder (2018), Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Rehbinder/Schink, Grundzüge d. UmwR, 145 (Rn. 141).

<sup>63</sup> Lange/Krull (2014), S. 52 f; Desens, 2008, S. 110 f.

<sup>64</sup> Lange/Krull (2014), S. 69.

- Der **Anwendungsbereich** des § 6a WHG ist nur eröffnet, wenn es sich bei der Leistung der Trinkwasserbrunnen an die jeweiligen Nutzer:innen um eine Wasserdienstleistung handelt. Gem. § 3 Nr. 16 lit. a) WHG sind Wasserdienstleistungen:

*[...] folgende Dienstleistungen für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten jeder Art: Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Wasser aus einem Gewässer;*

Die Bereitstellung von Trinkwasserbrunnen im öffentlichen Raum ist keine Leistung, die für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten erbracht wird und damit keine Wasserdienstleistung nach der Legaldefinition des § 3 Nr. 16 lit. a) WHG. Trinkwasserbrunnen machen Trinkwasser für die Allgemeinheit zugänglich. Das spricht bereits gegen die Anwendbarkeit des § 6a WHG.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob im Verhältnis zwischen dem Betreiber eines Trinkwasserbrunnens und dem Betreiber eines Leitungsnetzes, an das der Brunnen angeschlossen ist, eine Wasserdienstleistung vorliegt. Darauf kommt es im Verhältnis zwischen dem Betreiber des Trinkwasserbrunnens und dessen Nutzer:innen aber nicht an.

- Zudem müsste der Anreiz nach § 6a Abs. 1 S. 3 WHG dazu beitragen, die **Bewirtschaftungsziele** der §§ 27 ff., 44, 47 WHG zu erreichen. Ob dieses Tatbestandsmerkmal erfüllt ist, hängt stark von den Umständen des Einzelfalls ab. Je nach lokaler Situation kann für die Zielerreichung unter anderem die Verringerung des Wasserverbrauchs erforderlich sein. Es ließe sich insofern argumentieren, dass der marginale Wasserverbrauch einer einzelnen Person an einem Trinkwasserbrunnen schon mengenmäßig keinen signifikanten Beitrag zur Zielerreichung leisten kann, der durch ein Entgelt angereizt werden könnte. Auch hier kommt es nicht auf den Gesamtwasserverbrauch des Trinkwasserbrunnens an, der nur das Verhältnis des Betreibers des Brunnen zum Betreiber des Leitungsnetzes betrifft, sondern nur auf das Verhältnis zu den Nutzer:innen des Brunnen, die dort allenfalls wenige Liter Wasser entnehmen.

Zu bedenken ist hier zumal, dass der mengenmäßige Zustand der Grundwasserkörper i.S.d. §47 Abs. 1 Nr. 1 WHG – die weit überwiegend die Quellen für Trinkwasser sind<sup>65</sup> – in Deutschland fast flächendeckend gut ist. Da das Bewirtschaftungsziel Stand jetzt insofern weitgehend eingehalten wird, wird in vielen Fällen auch kein Bedarf bestehen, mit Anreizen dazu beizutragen, dass ein guter mengenmäßiger Zustand erreicht wird.

- Schließlich eröffnet die **Ausnahmevorschrift** des § 6a Abs. 4 WHG einen weiten Ermessensspielraum der Gemeinden. Denn sie können sich bspw. aus sozialen oder umweltpolitischen Gründen gegen die Erhebung eines kostendeckenden Entgelts mit Anreizwirkung i.S.d. § 6a Abs. 1 WHG entscheiden. Die Gemeinden können sich – wie schon bei den Regelungen der Gemeindeordnungen – auf die mit den Trinkwasserbrunnen verfolgten ökologischen (Reduktion Plastikflaschen, Vermeidung von Transportwegen für Mineralwasser) und sozialen Ziele (Gesundheitsschutz in Hitzeperioden, Zugang für marginalisierte Gruppen) berufen.

## 2.3 Schlussfolgerungen und Bewertung

Die Gemeinden haben bei der Finanzierung der Trinkwasserbrunnen die Wahl zwischen einer Finanzierung aus dem kommunalen Haushalt einerseits und einer Finanzierung mit Entgelten

<sup>65</sup> Statistisches Bundesamt (2022) Statistischer Bericht Öffentliche Wasserversorgung

andererseits. Es besteht weder eine rechtliche Pflicht, Entgelte zu erheben, noch besteht eine Pflicht, das Wasser an den Trinkwasserbrunnen entgeltfrei abzugeben. Grenzen für die Erhebung von Entgelten ergeben sich daher weniger aus dem Recht, als mehr aus der Praktikabilität.

### 3 Umlage der Kosten auf die Kund:innen der Wasserversorger im Wege von Entgelten und Gebühren

Da keine Pflicht zur entgeltfreien Bereitstellung von Trinkwasser an Trinkwasserbrunnen besteht (dazu oben, 2.1), könnten Gemeinden und/oder Wasserversorgungsunternehmen sich entscheiden, die **Nutzer:innen** zur Kostentragung heranzuziehen (eine Pflicht dazu besteht allerdings ebenfalls nicht, dazu oben, 2.2).

Will man die Kosten der Trinkwasserbrunnen mit einem Entgelt refinanzieren, stehen dazu grundsätzlich zwei Möglichkeiten zur Verfügung.

- ▶ Entweder es werden besondere **Entgelte für die Benutzung der Trinkwasserbrunnen** erhoben. Dazu könnten die Trinkwasserbrunnen z.B. mit Münz- oder Kartenzahlung ausgerüstet werden. Rechtlich ist das ohne weiteres möglich, allerdings ist diese Option mit so hohem Aufwand verbunden, dass sie kaum praktikabel erscheint. Sie wird deshalb nicht weiter geprüft.
- ▶ Oder die **Kosten der Trinkwasserbrunnen werden in die Wassergebühren bzw. -entgelte einbezogen**, die von allen Anschlussnehmer:innen der leitungsgebundenen Wasserversorgung zu zahlen sind. Diese Option wäre deutlich weniger aufwändig, wirft aber rechtliche Fragen auf, die in diesem Abschnitt diskutiert werden.

Die bestehenden Wassergebühren sind Gegenleistung für die Wasserversorgung aus den Leitungsnetzen. Vergleicht man die Leistung der herkömmlichen Leitungsnetze mit der Leistung von Trinkwasserbrunnen, zeigen sich Unterschiede, die womöglich auch gebührenrechtlich relevant sind (dazu unten, 3.1).

Gebühren und Entgelte werden jeweils als Gegenleistung für die Benutzung oder Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung erhoben. Zu klären ist also zunächst, ob Trinkwasserbrunnen und die leitungsgebundene Wasserinfrastruktur in einer öffentlichen Einrichtung gemeinsam organisiert werden können (dazu unten, 0).

Erbringen öffentliche Einrichtungen unterschiedliche Leistungen, kann es geboten sein, für jede dieser Leistungen eine eigene Gebühr zu kalkulieren (sog. Sondergebühren). Die Erhebung einer gemeinsamen Gebühr für unterschiedliche Leistungen (sog. Einheitsgebühren) ist nur unter bestimmten Voraussetzungen rechtlich zulässig. Bei der Kalkulation einer Gebühr ansatzfähig sind jeweils die Kosten, die mit der jeweiligen Leistung ursächlich verbunden und auch erforderlich sind (dazu unten, 3.3).

In der einschlägigen Literatur sowie – noch vor Einführung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG – von der Landeskartellbehörde NRW wird vertreten, dass es für öffentliche Wasserversorger nicht möglich sei, die Kosten der Trinkwasserbrunnen bei der Gebühren- oder Entgeltkalkulation anzusetzen.<sup>66</sup> Dies vor allem deshalb, weil die Trinkwasserbrunnen der Versorgung der Allgemeinheit mit Trinkwasser dienen.

In gebührenrechtlicher Hinsicht, angesichts der unterschiedlichen Leitungen von Trinkwasserbrunnen und Leitungsnetzen (dazu unten, 3.1), ist deshalb zu klären, ob, unter welchen Voraussetzungen und innerhalb welcher Grenzen:

---

<sup>66</sup> Landeskartellamt NRW, Stellungnahme vom 19.12.2019, Finanzierung von öffentlichen Trinkwasserbrunnen; zustimmend: Hermisson, Kartellbehörde zur Finanzierung öffentlicher Trinkbrunnen; Jungkind / Plötz, UPR 2022, 121 (122); Wrede, ZfW 2021, 97 (99).

- ▶ Trinkwasserbrunnen und Leitungsnetze trotz der unterschiedlichen Leistungen in einer öffentlichen Einrichtung organisiert werden dürfen (dazu unten, 0),
- ▶ die Kosten der Trinkwasserbrunnen in der Gebührenkalkulation angesetzt werden können (dazu unten, 3.3) und
- ▶ die Erhebung einer Einheitsgebühr für die Leistungen der herkömmlichen Leitungsnetze und der Trinkwasserbrunnen rechtlich zulässig ist (dazu unten, 3.4).

Untersucht werden sollen diese Fragen für eine Finanzierung mittels Benutzungsgebühren. Die hier gefundenen Ergebnisse gelten auch für privatrechtliche Entgelte, bei denen im Rahmen der Prüfung von § 315 Abs. 3 BGB<sup>67</sup> oder § 31 Abs. 3, 4 GWB<sup>68</sup> auf gebührenrechtliche Prinzipien zurückgegriffen wird.<sup>69</sup>

### 3.1 Unterschiede der Leistungen der leitungsgebundenen Infrastruktur und Trinkwasserbrunnen

Benutzungsgebühren werden als **Gegenleistung für eine individuell zurechenbare Leistung** mit dem Ziel der Kostendeckung auf Grund einer öffentlich-rechtlichen Norm oder sonst hoheitlichen Maßnahme erhoben.<sup>70</sup> Besondere Relevanz kommt also der Leistung einer öffentlichen Einrichtung zu. Denn zum einen dürfen bei der Gebührenkalkulation nur solche Kosten angesetzt werden, die **leistungsbedingt** sind (dazu unten, 3.3), andererseits können **unterschiedliche Leistungen** die Differenzierung in unterschiedliche Sondergebühren erfordern (dazu unten, 3.4).

Ehe auf diese beiden gebührenrechtlichen Aspekte näher eingegangen wird, sollen die Leistungen von Trinkwasserbrunnen auf der einen Seite und der leitungsgebundenen Wasserinfrastruktur auf der anderen Seite analysiert und verglichen werden.

#### 3.1.1 Leistungen der leitungsgebundenen Wasserinfrastruktur

Die leitungsgebundene Wasserinfrastruktur erbringt Leistungen gegenüber den Grundstückseigentümer:innen, die sich an die Leitungsnetze anschließen können und Wasser aus ihnen beziehen. Die Leistungsbeziehung besteht daher in der Regel zwischen dem Wasserversorgungsunternehmen und der jeweiligen Grundstückseigentümer:in. Das gilt zumindest auch dann, wenn das Wasser tatsächlich von Mieter:innen genutzt wird. Die Wassergebühren werden dann innerhalb des Mietverhältnisses im Rahmen der Betriebskostenabrechnung abgerechnet.

Bei genauer Betrachtung zerfällt die Leistung in eine bloße Vorhalteleistung und den tatsächlichen Bezug von Wasser aus den Leitungen. Dass an einem Grundstück ein Leitungsnetz anliegt und benutzt werden kann (Vorhalteleistung), begründet aber noch keine Pflicht zur Zahlung einer Benutzungsgebühr. Denn erforderlich dafür ist die Benutzung oder Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung, wozu nur die tatsächliche Benutzung zählt, nicht

<sup>67</sup> KG Berlin Urt. v. 19.12.2007 - 11 U 15/07, NJOZ 2008, 3426 (Rn. 11); Bork, in: Roth/Bork/Herler, 2020, Staudinger BGB, Vorb. §§ 145-156, Rn. 29; Brüning, in: Driehaus, 2022, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 9; BGH, Urt. v. 18.9.2009 - V ZR 2/09, NVwZ 2010, 398.

<sup>68</sup> Immenga/Mestmäcker/Scholl, 7. Aufl. 2024, GWB § 31 Rn. 84 ff.

<sup>69</sup> Vgl. nur: Landeskartellamt NRW, Stellungnahme vom 19.12.2019, Finanzierung von öffentlichen Trinkwasserbrunnen.

<sup>70</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017 - 2 BvL 2/14, 2 BvL 5/14, 2 BvL 4/14, 2 BvL 3/14 (Rückmeldegebühren des Landes Brandenburg verfassungswidrig), BVerfGE 144, 369 (370); BVerfG, Beschl. v. 10.3.1998 - 1 BvR 178/97 (Kindergartenbeiträge), BVerfGE 97, 332 (Rn. 17, 45); BVerfG, Beschl. v. 6.2.1979 - 2 BvL 5/76, BVerfGE 50, 217 (226).

aber die bloße Nutzungsmöglichkeit.<sup>71</sup> Wassergebühren können also nur erhoben werden, wenn auch tatsächlich Wasser aus den Leitungsnetzen entnommen wird; erst darin liegt die Benutzung der öffentlichen Einrichtung. Die Leistung der Leitungsnetze ist daher der Bezug von Wasser.

Für die Charakterisierung der Leistung ist es unerheblich, zu welchem Zweck das Wasser verwendet wird (ob als Trink-, Brauch- oder Prozesswasser). Ebenso unerheblich ist, ob das Wasser in Haushalten oder Unternehmen genutzt wird. Die Leistung lässt sich – unabhängig vom Verwendungszweck und der Einordnung als Haushalt oder Unternehmen – allein anhand der abgenommenen Wassermenge bemessen.

Vor diesem Hintergrund decken Wassergebühren alle Kosten, die mit der Erstellung der Leistung einhergehen. Das umfasst nicht nur die laufenden Kosten, sondern durch den Ansatz kalkulatorischer Kosten (Abschreibungen, Zinsen) auch die Fixkosten, die im Wesentlichen durch das Vorhalten der Wasserleitungen entstehen. Auf die einzelnen Nutzer:innen werden die Kosten nach dem Wasserverbrauch umgelegt, der auf dem jeweiligen Grundstück mit Wasserzählern erfasst wird.

### **3.1.2 Leistungen der Trinkwasserbrunnen**

Trinkwasserbrunnen erbringen Leistungen an die Personen, die an den Brunnen tatsächlich Wasser entnehmen. Die Leistungsbeziehung besteht jeweils mit der Person, die die Trinkwasserbrunnen tatsächlich nutzt. Eine „Vermittlung“ der Leistung in Mietverhältnissen wie bei Wasserleitungen findet nicht statt.

Die Bereitstellung der Brunnen lässt sich auch als Vorhalteleistung beschreiben: die Brunnen werden im öffentlichen Raum aufgestellt und bieten allen Personen die Entnahme von Trinkwasser an. Diese Vorhalteleistung unterscheidet sich aber vom Vorhalten der Leitungsnetze. Denn die Wasserleitungen werden nur für einen abgrenzbaren Personenkreis vorgehalten (die Grundstückseigentümer:innen mit Anschlussmöglichkeit, dazu schon oben 2.2.1), während die Trinkwasserbrunnen von jeder Person genutzt werden können, die sich in ihrer Nähe befinden. Das ist angesichts der Freizügigkeit im Bundesgebiet (Art. 11 GG) und in der Europäischen Union eine sehr große, nicht von der Allgemeinheit unterscheidbare Personengruppe. Eine gebührenrechtlich relevante Leistungsbeziehung entsteht durch dieses Vorhalten der Trinkwasserbrunnen – wie auch sonst durch das bloße Vorhalten öffentlicher Einrichtungen – nicht.

Wasser aus Trinkwasserbrunnen wird zum menschlichen Gebrauch verwendet, also vorrangig als Trinkwasser und für die Körperhygiene, nicht aber als Brauch- oder Prozesswasser. Eine Anknüpfung an Grundstücke und eine Unterteilung in Haushalte und Unternehmen ist vor diesem Hintergrund nicht möglich, die Leistung wird allein an eine spezielle Gruppe natürlicher Personen erbracht.

---

<sup>71</sup> Vetter, in: Christ/Oebbecke, 2022, Kommunalabgabenrecht, D. Rn. 111.

### 3.1.3 Vergleich von Leitungsnetzen und Trinkwasserbrunnen

Zusammenfassend ergibt der Vergleich zwischen beiden Leistungen erhebliche Unterschiede, die nachfolgend nach Kriterien aufgeführt werden:

- ▶ **Gegenstand der Leistung:** Leitungsnetze geben Wasser über ein Rohrleitungssystem an der Grundstücksgrenze ab, während Trinkwasserbrunnen Wasser an einem öffentlich zugänglichen Brunnen abgeben.
- ▶ **Kreis der Nutzenden:** Die Leistung von Leitungsnetzen wird von Haushalten, Unternehmen und Verwaltungen der Gemeinde Inanspruch genommen, während Trinkwasserbrunnen von natürlichen Personen in Anspruch genommen werden, die Trinkwasserbrunnen nutzen.
- ▶ **Leistungszweck:** Wasser aus dem Leitungsnetz wird als Trink-, Brauch- und Betriebswasser genutzt, während das Wasser aus dem Trinkwasserbrunnen als Trinkwasser genutzt wird.
- ▶ **Bezugspunkt der Leistung:** Die Leistung des Leitungsnetzes bezieht sich auf bebauete Grundstücke, und den privatnützigen Zugang zu Wasser aus dem öffentlichen Trinkwassernetz (Gewährung unterirdischer Anschlussmöglichkeiten, bzw. Bezug von Wasser in Grundstücksleitungen und von dort zur Abgabestelle) für alle Grundstücke, bei denen die Infrastruktur anliegt während sich die Leistung der Trinkwasserbrunnen auf Personen bezieht, die Trinkwasserbrunnen nutzen.

## 3.2 Gemeinsame Organisation der herkömmlichen Infrastruktur und der Trinkwasserbrunnen in einer öffentlichen Einrichtung

Voraussetzung für die Finanzierung von Trinkwasserbrunnen mit Wassergebühren ist, dass die Brunnen gemeinsam mit der bestehenden Wasserversorgungsinfrastruktur in einer öffentlichen Einrichtung organisiert werden können. Denn Gebühren werden als Gegenleistung für die Inanspruchnahme **einer** öffentlichen Einrichtung erhoben.<sup>72</sup> Daher sind für unterschiedliche öffentliche Einrichtungen auch unterschiedliche Gebühren zu kalkulieren. Das Bestehen nur einer öffentlichen Einrichtung schließt umgekehrt jedoch die Erhebung verschiedener (d. h. getrennter) Gebühren nicht aus.

Über die Frage, welche Anlagen gemeinsam in einer öffentlichen Einrichtung organisiert werden, entscheiden die Gemeinden im Rahmen eines **weiten Organisationsermessens**,<sup>73</sup> das als Organisationshoheit von Art. 28 Abs. 2 GG geschützt ist. Einschränkungen müssen sich aus dem Rahmen der Gesetze i.S.d. Art. 28 Abs. 2 GG ergeben. Eine Regelung, die es erfordern würde, Trinkwasserbrunnen und Leitungsnetze unabhängig voneinander zu organisieren, ist aber nicht ersichtlich.

Im Gegenteil: die Kommunalabgabengesetze stellen teils ausdrücklich klar, dass alle Anlagen, die einer Aufgabe dienen auch als eine öffentliche Einrichtung organisiert werden können (sog. **aufgabenbezogene Einrichtung**).<sup>74</sup> Es ist also möglich, auch technisch getrennte Systeme der Wasserversorgung innerhalb einer Gemeinde zu einer öffentlichen Einrichtung zusammenzufassen.<sup>75</sup> Die Rechtsprechung geht teilweise sogar davon aus, dass Anlagen, die der-

<sup>72</sup> Vetter, in: Christ/Oebbecke, 2022, Kommunalabgabenrecht, D. Rn. 2; Kaufmann, in: Henneke/Albers, 2006, § 15 (Rn. 22).

<sup>73</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 29.1.2020 - 9 A 3.17 (Wasserversorgung Sonnental) (Rn. 44); OVG Bautzen, Urt. v. 27.10.2010 - 5 A 420/10; VGH Kassel, Beschl. v. 15.5.1997 - 5 N 1460/96 (Rn. 46); OVG Münster, Urt. v. 18.3.1996 - 9 A 384/93, NVwZ-RR 1997, 652 (652); Brüning, in: Driehaus, 2022, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 10; Vetter, in: Christ/Oebbecke, 2022, Kommunalabgabenrecht, D. Rn. 97; Brüning, 2018, § 4 Rn. 10.

<sup>74</sup> § 13 Abs. 1 S. 2 KAG BW; § 7 Abs. 1 S. 5, 6 KAG RP; § 9 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 SächsKAG.

<sup>75</sup> Nitsche / Baumann / Mühlfeld, Satzungen zur Wasserversorgung, 79. EL, 10.01, S. 18 f.

selben Aufgabe dienen, gemeinsam organisiert werden müssen, wenn das Landesrecht nicht ausdrücklich etwas anderes zulässt. So hat zum Beispiel das OVG Weimar entschieden, dass zur öffentlichen Einrichtung der Wasserversorgung alle Anlagen gehören, die der kommunalen Aufgabe der Wasserversorgung dienen.<sup>76</sup> Die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser aus Trinkwasserbrunnen zählt gem. § 50 Abs. 1 S. 2 WHG ausdrücklich auch zur Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung. Daher dienen die Trinkwasserbrunnen derselben Aufgabe, wie die bestehende Wasserversorgungsinfrastruktur und dürfen auch mit ihr gemeinsam in einer öffentlichen Einrichtung organisiert werden. Voraussetzung dafür ist aber, dass die Gemeinden ihre öffentliche Einrichtung auch für einen entsprechenden weiten Nutzungszweck (öffentliche Wasserversorgung) gewidmet haben. Häufig entscheiden sich Gemeinden aber auch für klarer formulierte, weniger offene Widmungszwecke, bspw. die Versorgung der Bevölkerung und Unternehmen mit Wasser aus Leitungsnetzen.

Die Gemeinden müssen bei ihrer Organisationsentscheidung – in Ermanglung einfachgesetzlicher Schranken – damit lediglich verfassungsrechtliche Schranken beachten, namentlich das **Willkürverbot**. Erforderlich ist daher ein sachlicher Grund, der die unterschiedliche Behandlung bei der Finanzierung rechtfertigt.<sup>77</sup> Mit Blick auf die Finanzierung ist aber festzustellen, dass eine etwaige Gleich- oder Ungleichbehandlung der Organisationsentscheidung nachgelagert ist und auch auf der Ebene des Gebührenrechts, etwa bei der Entscheidung über Einheits- oder Sondergebühren (dazu unten, 3.4) und bei der Ansatzfähigkeit der Kosten in der Gebührenkalkulation (dazu unten, 3.3), gelöst werden kann. Ein Eingriff in die kommunale Organisationshoheit ist an dieser Stelle aus gebührenrechtlichen Gründen nicht erforderlich.<sup>78</sup>

### 3.3 Leistung von Trinkwasserbrunnen an Dritte, ggf. auch an „die Allgemeinheit“

Gegen die Finanzierung von Trinkwasserbrunnen mit Wassergebühren lässt sich einwenden, dass Leistungen von Trinkwasserbrunnen sich von den Leistungen der Leitungsnetze erheblich unterscheiden. Das könnte gegen den Grundsatz verstoßen, nur betriebsbedingte Kosten in der Gebührenkalkulation anzusetzen (dazu unten, 3.3.1).

Da Trinkwasserbrunnen nicht nur den Gebührenschuldner:innen, sondern (jedenfalls auch) der Allgemeinheit dienen, könnten die damit verbundenen Kosten als leistungsfremde Kosten aus der Gebührenkalkulation auszusondern sein (dazu unten, 3.3.2).

Vor dem Hintergrund einer insoweit recht einzelfallbezogenen Rechtsprechung werden im Folgenden auch Parallelen zur Finanzierung der Löschwasservorhaltung (dazu unten, 3.3.4) sowie von Straßenpapierkörben (dazu unten, 3.3.5) gezogen.

---

<sup>76</sup> OVG Weimar, Urt. v. 12.12.2001, 4 N 595/94.

<sup>77</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 29.1.2020 - 9 A 3.17 (Rn. 44); OVG Magdeburg, Beschl. v. 19.5.2005 - 1 K 53/05 (Rn. 10); Muth, in: Muth, 2021, Potsdamer Kommentar, § 8 KAG Rn. 8.

<sup>78</sup> Vgl. Desens, in: Christ/Oebbecke, 2022, Kommunalabgabenrecht, D. Rn. 481.

### 3.3.1 Kosten für Trinkwasserbrunnen als leistungsbedingte Kosten?

#### 3.3.1.1 Äquivalenzprinzip, insbesondere Grundsatz der Leistungsproportionalität

Prägend für die Gebührenerhebung ist das **Äquivalenzprinzip**, ein verfassungsrechtlicher Kontrollmaßstab für die Gestaltung individueller Gebühren, der aus Art. 3 I GG und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet wird.<sup>79</sup>

Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass die Gebühr nicht außer Verhältnis zu der erbrachten Leistung stehen darf.<sup>80</sup> Es ist verletzt, wenn das Ausgleichsverhältnis zwischen der Gebühr und dem Wert der Leistung für den Empfänger gröblich gestört ist.<sup>81</sup>

Das Äquivalenzprinzip hat im Kommunalabgabenrecht zahlreiche Ausprägungen gefunden, die häufig ihrerseits als Prinzipien oder Grundsätze bezeichnet werden:

- ▶ So sind Benutzungsgebühren darauf ausgerichtet, die ansatzfähigen Kosten zu decken, die nach **betriebswirtschaftlichen Grundsätzen** ermittelt werden. Damit wird vor allem auf das Instrument der Kostenrechnung verwiesen, also die Erfassung, Verteilung und Zurechnung der Kosten der Betriebstätigkeit.
- ▶ Rechtlich wird die Ansatzfähigkeit durch den **Grundsatz der Leistungsproportionalität** erfasst. In sachlicher Hinsicht fordert er, dass nur **betriebsbedingte Kosten** ansatzfähig sind, also solche, die durch die Leistungserstellung verursacht wurden. In zeitlicher Hinsicht fordert er als **Grundsatz der Periodengerechtigkeit**, dass nur die Kosten ansatzfähig sind, die im Abrechnungszeitraum durch die Leistungserstellung angefallen sind.
- ▶ Zudem ist die Ansatzfähigkeit der Kosten am **Grundsatz der Erforderlichkeit** zu messen. Er zielt auf eine verschwendungsfreie Leistungsbereitstellung und verhindert, dass Gebührenschuldner für die Kosten nicht notwendiger Maßnahmen (sog. einrichtungsbezogene Erforderlichkeit) oder für übermäßige Kosten an sich notwendiger Maßnahmen (sog. kostenbezogene Erforderlichkeit) herangezogen werden.
- ▶ Der **Kostendeckungsgrundsatz** hat hingegen **keinen Einfluss auf die Ansatzfähigkeit** der Kosten. Er bezeichnet zusammenfassend landesrechtliche Regelungen, die – an die ansatzfähigen Kosten anknüpfend – bestimmen, dass das Gesamtaufkommen der Gebühr die ansatzfähigen Kosten nicht überschreiten (Kostenüberschreitungsverbot) und nicht unterschreiten darf (Kostenunterschreitungsverbot).

#### 3.3.1.2 Leistungsbezug bei Trinkwasserbrunnen

Die Einbeziehung der Kosten der Trinkwasserbrunnen in die Gebührenkalkulation für Wassergebühren (auch) für die Leitungsnetze könnte gegen den **Grundsatz der Leistungsproportionalität** verstoßen. Die Kosten für Trinkwasserbrunnen würden dann insgesamt nicht zu den Kosten gehören, die in den Gebührenhaushalt eingestellt und bei der Kalkulation des Gebührensatzes berücksichtigt werden dürften.

Nach dem Grundsatz der Leistungsproportionalität sind nur solche Kosten **ansatzfähig**, die betriebsbedingt sind und durch die Leistungserstellung verursacht wurden.<sup>82</sup> Darin zeigt sich, dass die Benutzungsgebühr stets Gegenleistung für eine Leistung ist. Das Erfordernis, nur

---

<sup>79</sup> Kaufmann, Gebühren, in: Henneke/Albers, 2006, Kommunal финанzen, § 15 Rn. 50.

<sup>80</sup> Brüning, in: Driehaus, 2022, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 49b; Kaufmann, in: Henneke/Albers, 2006, § 15 Rn. 51.

<sup>81</sup> Kaufmann, in: Henneke/Albers, 2006, § 15 Rn. 51.

<sup>82</sup> Vetter, in: Christ/Oebbecke, 2022, Kommunalabgabenrecht, D. Rn. 151; Brüning, 2018, § 6 Rn. 2; Kaufmann, in: Henneke/Albers, 2006, § 15 Rn. 57.

betriebsbedingte Kosten in der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen, folgt aber auch daraus, dass Gebühren auf die Refinanzierung einer öffentlichen Einrichtung ausgerichtet sind. Denn um das Ziel der Refinanzierung zu erreichen, müssen alle – aber dürfen auch nur – leistungsbezogene, betriebsbedingte Kosten erfasst werden.<sup>83</sup>

**Nicht ansatzfähig** sind hingegen Kosten, soweit sie **leistungsfremd oder leistungsneutral** sind. Das sind beispielsweise – bei der Beseitigung von Abwasser aus Haushalten – Kosten für die Straßenentwässerung,<sup>84</sup> Als leistungsfremde Kosten müssen aber auch Kosten abgezogen werden, die lediglich im öffentlichen Interesse ohne Bezug zu einer privatnützigen Leistung entstehen.

Werden bei der Gebührenkalkulation Kosten in Ansatz gebracht, die nach diesen Grundsätzen nicht ansatzfähig sind, liegt häufig auch ein Verstoß gegen das **Kostenüberschreitungsgebot** vor. Denn wenn auch die übrigen Kosten vollständig ermittelt und angesetzt wurden, umfasst die Gebührenkalkulation insgesamt zu hohe Kosten und führt so zu einer Kostenüberdeckung.

Eine Wassergebühr, bei deren Kalkulation auch die Kosten für Trinkwasserbrunnen angesetzt werden, müsste unverändert **nur** erhoben werden als Gegenleistung für die Benutzung der öffentlichen Einrichtung „Trinkwasserversorgung“ durch den Anschluss eines Grundstücks an das öffentliche Leitungsnetz und den Bezug von Wasser daraus. Eine Erweiterung des Gebührentatbestandes um die Benutzung der Trinkwasserbrunnen kommt nicht in Betracht, denn damit würde auch eine Gebührenpflicht all derer Personen begründet, die nur die Trinkwasserbrunnen nutzen.

Für einen Leistungsbezug spricht, dass die Trinkwasserbrunnen wie die Leitungsnetze der Versorgung mit Wasser dienen. Die Unterschiede sind vor allem technischer Natur (unterirdischer Anschluss bei Wasserleitungen, niederschwellige Nutzung bei Trinkwasserbrunnen). Hinzu kommt, dass Trinkwasserbrunnen und Leitungsnetze der Erfüllung derselben Aufgabe dienen, wie § 50 Abs. 1 S. 2 WHG klarstellt.

Zu beachten ist aber, dass diese Argumente nicht zwischen der öffentlich-rechtlichen Aufgabe einerseits und der gebührenrechtlich relevanten Leistung andererseits unterscheiden. Durch § 50 Abs. 1 S. 2 WHG ist nur klargestellt, dass zur Aufgabe der Wasserversorgung auch die Errichtung und der Betrieb von Trinkwasserbrunnen gehört. Es ist aber durchaus üblich, dass zur Erfüllung *einer* öffentlichen Aufgabe *mehrere* gebührenrechtliche Leistungen erbracht und getrennt abgegolten werden. Was der gebührenrechtlich relevanten Leistung zuzuordnen ist und damit auch gebührenfähige Kosten erzeugt, ergibt sich allein aus dem Gebührenrecht selbst.

Insofern spricht für die Ansatzfähigkeit nur, dass die Leistung von Leitungsnetzen und Trinkwasserbrunnen letztlich in der Abgabe von Wasser liegt. Gegen die Ansatzfähigkeit sprechen hingegen die Unterschiede zwischen der Leistung der Leitungsnetze und Trinkwasserbrunnen (dazu bereits oben, 3.1). Leitungsnetze erbringen ihre Leistung grundstücksbezogen (Versorgung eines Grundstücks mit Wasser), während Trinkwasserbrunnen ihre Leistung personenbezogen erbringen (Versorgung einer konkreten Person mit Wasser). Daraus folgt auch, dass sich die Leistung womöglich an völlig unterschiedliche Personengruppen richtet. Denn während sich die Leistung der Leitungsnetze – ggf. vermittelt durch Mietverhältnisse – an die Bewohner:innen der Gemeinde richtet, richtet

<sup>83</sup> Fischer/Gawel, NVwZ 2017, 932 (934).

<sup>84</sup> BVwVG, Beschl. v. 8.3.2004 - 9 B 10.04; Kaufmann, in: Henneke/Albers, 2006, § 15 Rn. 57 f.; Wird das Niederschlagswasser von Straßen durch die Gemeinden beseitigt, können sie bei den Trägern der Straßenbaulast dafür Gebühren erheben (OVG Schleswig, Urt. v. 4.10.2016 - 2 LB 2/16 (Rn. 38); OVG Münster, Beschl. v. 24.7.2013 - 9 A 1290/12); zu den Methoden der Kostenaufteilung: OVG Münster, Beschl. v. 24.8.2016 - 9 A 777/15.

sich die Leistung der Trinkwasserbrunnen auch an Personen, die nicht in der Gemeinde wohnen und die Brunnen als Besucher:innen der Gemeinde nutzen.

Nach alledem bestehen schon Zweifel, ob die Kosten der Trinkwasserbrunnen überhaupt zu den ansatzfähigen Kosten bei der herkömmlichen Wassergebühr gehören. So man die Kosten dennoch bei der Gebührenkalkulation ansetzen möchte, empfiehlt sich aber jedenfalls ein Abzug für die „Leistung an die Allgemeinheit“ (dazu sogleich, 3.3.2).

### 3.3.1.3 Trinkwasserbrunnen als „Werbung“ für die Nutzung von Leitungswasser?

Ein Leistungsbezug zwischen Trinkwasserbrunnen und den Wasserleitungen kommt womöglich aber dadurch in Betracht, dass die Trinkwasserbrunnen aufgestellt werden, um die verstärkte Nutzung von Leitungswasser zu fördern (Zweck des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG). Soweit Gemeinden oder Wasserversorger sich diesen Zweck zu eigen machen, könnten sie sich zum Beispiel entschließen, durch die Abgabe hochwertigen Leitungswassers an den Trinkwasserbrunnen dafür zu „werben“, auch in anderen Kontexten (insbesondere zu Hause) Leitungswasser statt Mineralwasser in Flaschen zu verwenden.

Die Leistung von Trinkwasserbrunnen (s. o.) wäre dann nicht nur auf eine Gegenleistung, sondern **auf eine Verhaltensänderung** gerichtet. Dieses Verhalten sollte dann auch **bei jedem Menschen** und damit grundsätzlich auch **unterschiedslos bei allen Anschlussnehmer:innen** der leitungsgebundenen Wasserversorgung bewirkt werden. Dies jedenfalls soweit es sich um angeschlossene Haushalte handelt (zu Unternehmen auch noch unten 3.4.2.2). Man könnte dann darüber nachdenken, die Kosten der Trinkwasserbrunnen wie Sponsoring- oder Werbekosten in Ansatz zu bringen.

Mangels gesicherter Rechtsprechung hierzu liegt es allerdings auf der Hand, dass eine solche Argumentation mit Risiken verbunden wäre.

#### Exkurs:

Die Ansatzfähigkeit von Kosten für Sponsoring und Werbung werden teilweise abgelehnt, da sie keinen Bezug zur konkreten Leistung aufweisen, deren Gegenleistung die Gebühr ist.<sup>85</sup>

Diese Ablehnung findet eine wesentliche Stütze in der Rechtsprechung des OVG Bautzen, das entschieden hat, dass jegliche Form von Werbung und Sponsoring nicht vom Begriff der öffentlichen Wasserversorgung umfasst seien. Deshalb habe ein Zweckverband bereits nicht die Aufgabe, Werbung und Sponsoring zu betreiben.<sup>86</sup> Allerdings ist diese Rechtsprechung auf Trinkwasserbrunnen nicht übertragbar. Denn selbst wenn Trinkwasserbrunnen dem Bereich Werbung und Sponsoring zuzuordnen sind, sind sie dennoch vom Aufgabenbegriff des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG umfasst.

Teils wird aber auch differenziert: allgemeine Sponsoring- und Werbetätigkeiten seien nicht zulässig, wohl aber solche mit einem konkreten Aufgabenbezug.<sup>87</sup> In diesem Zusammenhang sollen nach der Meinung von Pencereci / Zierau auch Kosten für kleine Geschenke (Give-aways)

<sup>85</sup> Hafner, Praxishandbuch kommunales Gebührenrecht BW, Ziffer 12.00, S. 14; Kluge in PdK Br, E-4a, § 6 KAG Rn. 331h; Belz in PdK SH, E-4a, § 6 KAG Rn. 212.

<sup>86</sup> OVG Bautzen, Beschl v. 13.12.2012, 4 A 437/11.

<sup>87</sup> Freese in PdK Nds, E-4a, § 5 KAG Rn. 309 ff.; Pencereci / Zierau, KStZ 2016, 21.

gebührenfähig sein.<sup>88</sup> Queitsch hält nur solche Kosten der „Image-Werbung“ für ansatzfähig, mit der zugleich eine gesetzliche Aufgabe (Beispiel: Abfallberatung) durchgeführt wird.<sup>89</sup>

Zugunsten der Ansatzfähigkeit könnte man vor allem argumentieren, dass die mit Trinkwasserbrunnen betriebene „Werbung“ darauf abzielt, dass die Wasserleitungen mehr und häufiger genutzt werden, indem bisher noch häufig konsumierten Mineralwasser durch Leitungswasser ersetzt wird. Insofern zielt die Werbung nicht nur auf eine allgemeine „Imagepflege“ oder auf das Hinzugewinnen von Kund:innen, wofür es angesichts der Monopolstellung von Wasserversorgern in der Regel sowieso keiner Werbung bedarf.

Zudem ließe sich für die Ansatzfähigkeit der Kosten anführen, dass mit der besseren Auslastung der Wasserleitungen insgesamt die Gebührensätze sinken, bzw. zukünftige Erhöhungen abgemildert werden könnten. Hintergrund ist, dass ein wesentlicher Teil der Kosten für Wasserleitungen als Fixkosten unabhängig davon anfällt, wieviel Wasser durch die Leitungen fließt und verbraucht wird. Da diese Fixkosten ebenfalls nach dem Wasserbrauch umgelegt werden, steigen die Gebührensätze je weniger Wasser insgesamt verbraucht wird und sinken die Gebührensätze, je mehr Wasser insgesamt verbraucht wird. Auf diese Weise könnte der werbende Effekt von Trinkwasserbrunnen die Gebührenschuldner:innen entlasten.

Diese Entlastung kann sich schließlich auch daraus ergeben, dass ein höherer Wasserverbrauch die Trinkwasserhygiene fördert und womöglich aufwendigere Maßnahmen zum Durchspülen, Filtern und Hygienisieren des Trinkwassers unterbleiben können.

Sofern man Kosten für ein aufgabenbezogenes Sponsoring für gebührenfähig hält, spricht viel dafür, dass davon auch die Kosten für Trinkwasserbrunnen erfasst wären. Denn die Trinkwasserbrunnen sind – ungeachtet ihres werbenden Effekts – durch die Regelung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG eindeutig der öffentlichen Wasserversorgung zugeordnet. Daher besteht ein klarer Aufgabenbezug.

### 3.3.2 Umgang mit Kosten für „Leistungen an die Allgemeinheit“

Trinkwasserbrunnen sollen die Versorgung der Allgemeinheit mit Trinkwasser verbessern und werden aus diesem Grund im öffentlichen Raum und ohne (monetäre) Zugangshemmnisse installiert. Daraus folgt, dass die Leistung der Trinkwasserbrunnen (Abgabe von Wasser) nicht nur dem abgrenzbaren Personenkreis der Grundstückseigentümer:innen im Einzugsbereich der Leitungsnetze angeboten wird, sondern der Allgemeinheit (dazu oben, 2.2.1). Das Leistungsangebot ist nicht beschränkt auf Einwohner:innen der Gemeinde oder Gebührenschuldner:innen. Tatsächlich genutzt werden die Trinkwasserbrunnen von einer Teilmenge der Allgemeinheit, die tatsächlich Wasser aus den Trinkwasserbrunnen entnehmen. Zu dieser Gruppe der tatsächlichen Nutzer:innen werden Gebührenschuldner:innen gehören, aber auch Dritte (bspw. Tagesgäste der Gemeinde), die an der Finanzierung nicht beteiligt sind.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und wenn ja in welcher Höhe für diese „Leistungen an die Allgemeinheit“ ein Abzug vorzunehmen ist.

#### 3.3.2.1 Überblick: Umgang mit den Kosten für „Leistungen an die Allgemeinheit“ in der Gebührenkalkulation

Unter dem Stichwort „Leistungen an die Allgemeinheit“ werden im Gebührenrecht verschiedene Fallkonstellationen diskutiert, die sich im Detail unterscheiden. Im Grundsatz gilt die Lehre der

<sup>88</sup> Pencereci / Zierau, KStZ 2016, 21 (28).

<sup>89</sup> Queitsch in PdK NW, E-4a, § 6 KAG Rn. 26.

Kostenteilung, wonach „Gebührenezahler [...] von demjenigen Wert freizustellen [sind], der im Allgemeininteresse und nicht im anstaltsbezogenen Nutzerinteresse entsteht.“<sup>90</sup>

Die verschiedenen Fallgruppen lassen sich wie folgt systematisieren:<sup>91</sup>

- ▶ **Eigenleistung** an die öffentliche Hand (bspw. Wasserversorgung öffentlicher Gebäude)
- ▶ **Fremdnutzer:innen**: abgrenzbarer Personenkreis außerhalb des Nutzer:innenkreises, der spezifische Leistung empfängt
- ▶ **Fremdnutzung**: Nutzung der Einrichtung durch Nutzer:innen in einer sonstigen, dem Einrichtungszweck zunächst fremden Weise bspw. Entnahme von Löschwasser aus Trinkwasserleitung)
- ▶ **Vorteil der Allgemeinheit**: externe Nutzen für eine nicht spezifizierbare Öffentlichkeit ohne direkte Nutzung der Anlage (bspw. Vermeidung der Ausbreitung von Krankheiten durch Bereitstellung sauberen Trinkwassers)

Diese Fallgruppen werden gebührenrechtlich wie folgt berücksichtigt:

- ▶ Für **Eigenleistungen**, Leistungen an **Fremdnutzer:innen** und eine **Fremdnutzung** der öffentlichen Einrichtung wird in der Regel ein Abzug von den gebührenfähigen Kosten vorgenommen. Dabei können Kostenpositionen ganz oder nach einer Quote ausgesondert werden. Denn diese Kosten haben keine Verbindung zur jeweiligen gebührenrechtlichen Leistung.<sup>92</sup>
- ▶ Für **Vorteile der Allgemeinheit** im engeren Sinne ist kein Abzug von den gebührenfähigen Kosten vorzunehmen, denn es ist öffentlichen Einrichtungen gerade immanent, dass sie einem öffentlichen Zweck dienen und daher auch positive externe Effekte erzeugen.<sup>93</sup> Voraussetzung dafür ist aber, dass zwischen der Leistung und dem Betroffenen noch ein engerer Kontakt besteht.<sup>94</sup> Kommt dem Vorteil der Allgemeinheit aber ein erhebliches Gewicht zu, erfordert es Art. 3 Abs. 1 GG, die gebührenfähigen Kosten entsprechend zu reduzieren (bspw. bei der Straßenreinigung).<sup>95</sup>

Die Einordnung der Leistungen der Trinkwasserbrunnen in diese Systematisierung spricht im Ergebnis gegen die Möglichkeit einer (vollständigen) Einbeziehung der dadurch verursachten Kosten in die Gebühren der leitungsgebundenen Wasserversorgung (dazu nunmehr, 3.3.2.2 und 3.3.2.3)

### 3.3.2.2 Trinkwasserbrunnen begründen keinen Vorteil der Allgemeinheit im Sinne des Gebührenrechts

Man könnte zunächst argumentieren, dass das Vorhalten der Trinkwasserbrunnen einen Vorteil der Allgemeinheit begründet, der in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der

---

<sup>90</sup> Gawel, VerwArch 2011, 491 (498 f.).

<sup>91</sup> Nach Gawel, VerwArch 2011, 491 (494 ff.).

<sup>92</sup> Ausdrücklich geregelt in § 16 S. 1 KAG BW, § 8 Abs. 4 KAG RP; siehe dazu auch: Kluge in PdK Br, E-4a, § 6 KAG Rn. 331b; Siemers/Seppelt in PdK MV, E-4a, § 6 KAG Ziff. 6.3.3.3; Gawel, VerwArch 2011, 491 (498).

<sup>93</sup> Vgl. Siemers/Seppelt in PdK MV, E-4a, § 6 KAG Ziff. 6.3.3.3; Gössl, in: Gössl/Reif, PdK KAG BW, § 14 S. 40 f.; Gawel, VerwArch 2011, 491 (494). a.A.: Kluge in PdK Br, E-4a, § 6 KAG Rn. 331h („Externe Effekte des Einrichtungsbetriebs für die Allgemeinheit sind nicht von den Nutzern der Einrichtung zu finanzieren“).

<sup>94</sup> VGH Mannheim, Beschl. v. 27.2.1996, 2 S 1407/94, NVwZ-RR 1996, 593 (596); Vgl. Gössl, in: Gössl/Reif, PdK KAG BW, § 14 S. 26.

<sup>95</sup> BVerwG, Urt. v. 22.11.2000, 6 C 8.99, Rn. 36; BVerwG, Urt. v. 7.4.1989, 8 C 90/87, Rn. 16; Siemers/Seppelt in PdK MV, E-4a, § 6 KAG Ziff. 6.3.3.3; Freese in PdK Nds, E-4a, § 5 KAG Rn. 889, 1068.

gebührenrechtlichen Leistung der Leitungsnetze steht. Würde man so argumentieren, könnten zumindest die Kosten für die Errichtung der Trinkwasserbrunnen im Wege der Abschreibung Eingang in die Gebührenkalkulation finden.

Eine solche Argumentation kann aber nicht überzeugen.

Voraussetzung wäre nämlich, dass zwischen der Leistung (öffentliche Trinkwasserversorgung) und dem Vorteil der Allgemeinheit (Nutzungsmöglichkeit der Trinkwasserbrunnen und damit verfolgte Ziele) ein enger Zusammenhang besteht. Erfasst sind hier typischerweise positive Nebeneffekte einer gebührenpflichtigen Leistung. Ein Beispiel ist die Eindämmung und Vermeidung von Epidemien durch eine funktionierende Abwasserbeseitigung. Darin liegt ohne Zweifel ein Vorteil der Allgemeinheit, weil die breite Bevölkerung nicht mehr von Krankheiten wie Cholera betroffen ist. Gleichwohl sind die Kosten der Abwasserbeseitigung in voller Höhe gebührenfähig, weil der Vorteil der Allgemeinheit unmittelbar mit der gebührenpflichtigen Leistung verbunden ist.

Das Vorhalten von Trinkwasserbrunnen ist hingegen kein Vorteil der Allgemeinheit im gebührenrechtlichen Sinne. Vielmehr sind die Vorhaltekosten einer gebührenrechtlich relevanten Leistung zuzuordnen, nämlich der Leistung die mittels der Trinkwasserbrunnen an die Nutzer:innen der Brunnen erbracht wird.

Trinkwasserbrunnen gehören gem. § 50 Abs. 1 S. 2 WHG zum Aufgabenbereich der „der Allgemeinheit dienenden Wasserversorgung“. Sie sollen an „öffentlichen Orten“ aufgestellt werden. Das spricht jeweils dafür, dass die Leistung der Trinkwasserbrunnen einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden soll.

Diese „Vorhalteleistung“ ist aber kein Vorteil der Allgemeinheit im gebührenrechtlichen Sinne. Denn sie ist mit der Bereitstellung einer Leistung verbunden und dieser gebührenrechtlich zuzurechnen. Das in die Öffentlichkeit gerichtete Leistungsangebot der Trinkwasserbrunnen führt letztlich dazu, dass für die Leistung der Trinkwasserbrunnen auch ein eigenständiger Nutzer:innenkreis entsteht (dazu sogleich). Die mit dem Leistungsangebot einhergehenden Kosten für die Vorhaltung der Infrastruktur sind – wie im Gebührenrecht üblich – der Leistung der Trinkwasserbrunnen zuzuordnen und soweit dafür Gebühren erhoben werden von deren Nutzer:innen zu refinanzieren. Insofern gilt nichts anderes, als in anderen Bereich der Daseinsvorsorge: auch Schwimmbäder, Bibliotheken, der Rettungsdienst oder ein öffentlicher Parkplatz bieten ihre Leistung der Allgemeinheit an. Die Refinanzierung erfolgt gleichwohl nur im Verhältnis zu den tatsächlichen Nutzer:innen, weil auch insofern die Leistungsbeziehungen vorrangig sind.

### 3.3.2.3 Umgang mit Fremdnutzer:innen bei Trinkwasserbrunnen

Obwohl Trinkwasserbrunnen ihre Leistung der Allgemeinheit anbieten, werden sie letztlich nur von einem abgrenzbaren Personenkreis genutzt. Nur mit diesen Personen entstehen **individuelle Leistungsbeziehungen**. Die Trinkwasserbrunnen dienen also in gebührenrechtlicher Sicht nicht nur der Allgemeinheit, sondern begründen einen Vorteil für die abgrenzbare Personengruppe der tatsächlichen Nutzer:innen. Soweit diese Gruppe nicht deckungsgleich mit den Gebührenschildner:innen ist, handelt es sich um **Fremdnutzer:innen**.

Das spricht tendenziell dafür, dass die Kosten für die Trinkwasserbrunnen überhaupt nicht bei Wassergebühren angesetzt werden können.

Jedenfalls wäre aber ein Abzug von den gebührenfähigen Kosten (Anteil der Fremdnutzer:innen) vorzunehmen. Dies vor dem Hintergrund, dass die Nutzer:innen der Trinkwasserbrunnen zumindest mittelbar (bspw. im Rahmen von Wohnungsmietverträgen) zur Finanzierung der

Wasserinfrastruktur beitragen. Denn die Trinkwasserbrunnen werden tatsächlich von unterschiedlichen Gruppen genutzt werden:

- ▶ **Einwohner:innen einer Gemeinde** sind zu einem überragend großen Teil an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen<sup>96</sup> und zahlen Wassergebühren. Dies gilt für Grundstückseigentümer unmittelbar, während Mieter:innen die Kosten der Wasserversorgung als Betriebskosten im Rahmen ihres Mietvertrags tragen. Nur ein sehr kleiner Teil der Einwohner:innen einer Gemeinde ist hingegen nicht an die Leitungsnetze angeschlossen und zahlt dementsprechend auch keine Entgelte oder Gebühren für die öffentliche Wasserversorgung.
- ▶ **Übernachtungsgäste einer Gemeinde** beteiligen sich ebenfalls an den Kosten der öffentlichen Wasserversorgung. Der mit der jeweiligen Unterkunft abgeschlossene Vertrag enthält in der Regel auch die Nutzung von Wasser aus der öffentlichen Wasserversorgung. Zwar hat nur der Betreiber der Unterkunft ein Rechtsverhältnis mit den jeweiligen Wasserversorger. Die Übernachtungsgäste beteiligen sich aber mittelbar im Rahmen ihrer Übernachtungskosten an den von ihnen verursachten Kosten für die Wasserversorgung.
- ▶ **Tagesgäste einer Gemeinde** sind hingegen nicht an den Kosten der Wasserversorgung beteiligt. Dazu zählen einerseits touristische Tagesgäste, bspw. an regional bedeutsamen Sehenswürdigkeiten. Zu denken ist aber auch an Personen, die aus beruflichen Gründen in Städte reisen oder täglich aus umliegenden Städten und Gemeinden einpendeln. In diese Gruppe fallen schließlich auch Personen, die sich in ihrer Freizeit bspw. zum Einkaufen oder zum Besuch von Sportveranstaltungen in anderen Städten aufhalten und bei dieser Gelegenheit die Trinkwasserbrunnen nutzen.

In welchem Umfang vor diesem Hintergrund ein Abzug von den gebührenfähigen Kosten vorzunehmen sein wird, ist eine Frage des Einzelfalls (Struktur des jeweiligen Gemeindegebiets und des dort zu erwartenden Nutzer:innenverhaltens). Der Anteil wird für einen Trinkwasserbrunnen bei einer stark touristisch genutzten Sehenswürdigkeit höher sein, als bei einem Trinkwasserbrunnen auf einem vorrangig von Bewohner:innen genutzten Spielplatz.

### 3.3.3 Zwischenfazit

Ob die Kosten der Trinkwasserbrunnen bei der Kalkulation von Wassergebühren in Ansatz gebracht werden können, erscheint nach unserer bisherigen Prüfung zweifelhaft. Die Unterschiede zwischen der Leistung der Trinkwasserbrunnen und der Leitungsnetze (dazu oben, 3.1) legen bereits nahe, dass es an einem Leistungsbezug zwischen der Leistung und den Kosten der Trinkwasserbrunnen fehlt. So man die Kosten überhaupt für ansatzfähig hält, ist ein Abzug für Fremdnutzer:innen – also Dritte, die nicht zum Gebührenaufkommen beitragen und die Brunnen gleichwohl nutzen – dringend zu empfehlen.

Dieses Ergebnis findet Stützen auch in der Rechtsprechung zu vergleichbaren Fällen, nämlich der Löschwasservorhaltung (dazu unten, 3.3.4) und der Leerung von Straßenpapierkörben (dazu unten, 3.3.5).

### 3.3.4 Parallelen zur Finanzierung der Löschwasservorhaltung

Innerhalb der einzelfallbezogenen Rechtsprechung zur Berücksichtigung von Kosten für Leistungen an „die Allgemeinheit“ erscheint es besonders naheliegend, Parallelen zur

---

<sup>96</sup> 2019 verfügten 99,4 % der Bevölkerung in Deutschland über einen Anschluss an die öffentliche Wasserversorgung ([Anschlussgrad Trinkwasser ab 1979 o 3j online Ott 10042024.pdf \(bdew.de\)](#)).

Finanzierung der Löschwasservorhaltung zu ziehen. Denn die Leistungen von Trinkwasserbrunnen und der Löschwasservorhaltung sind durchaus vergleichbar:

- ▶ Wasser wird statt an einem unterirdischen Grundstücksanschluss an einem **öffentlich** zugänglichen Entnahmepunkt (Hydranten) abgegeben.
- ▶ Die Leistung der Löschwasservorhaltung ist daher nicht primär grundstücksbezogen, sondern richtet sich an diejenigen Personen, die die Hydranten tatsächlich benutzen.

Aufgrund dieser Parallelen wird die Ansatzfähigkeit von Kosten der Trinkwasserbrunnen bei der Wassergebühr überwiegend mit Verweis auf die fehlende Gebührenfähigkeit der Bereitstellung von Löschwasser abgelehnt.<sup>97</sup> Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist ein Beschluss des OVG Koblenz.

Bei der Prüfung dieses Beschlusses ist aber auch ein relevanter Unterschied zwischen der Löschwasserrückhaltung und Trinkwasserbrunnen zu beachten. Dieser liegt darin, dass das Wasser im Fall der Löschwasservorhaltung nicht zum Zweck der öffentlichen Wasserversorgung, sondern für eine andere Aufgabe (Brandschutz) und damit einen anderen Zweck entnommen wird. Trinkwasserbrunnen dienen hingegen – wenn auch auf technisch andere Weise als die Leitungsnetze – der öffentlichen Wasserversorgung.

#### **3.3.4.1 Der Beschluss des OVG Koblenz vom 18. März 2016**

Im Zusammenhang mit der Gebührenfähigkeit der Kosten von Trinkwasserbrunnen wird häufig der Beschluss des OVG Koblenz vom 18. März 2016 herangezogen, um zu begründen, dass die Kosten nicht gebührenfähig seien.

Das Gericht hat hier entschieden, dass Kosten der Löschwasservorhaltung bei der Kalkulation von Wassergebühren nicht ansatzfähig sind, soweit es sich um **erhebliche Kosten** handelt.

Das OVG stützt seine Entscheidung zunächst darauf, dass die der Gebührenerhebung zugrunde liegende Satzung über die Erhebung von Entgelten für die öffentliche Wasserversorgung den Ansatz von Kosten für die Löschwasservorhaltung nicht vorsehe, sondern nur auf die Vorhaltung eines Wasseranschlusses und den Bezug von Trink-, Brauch- und Betriebswasser abstelle.<sup>98</sup> Das wirft die Frage auf, ob Gemeinden weitergehende Regelungen in ihrem Satzungsrecht nicht schaffen könnten.

Es wäre allerdings nur im Rahmen des § 8 Abs. 4 KAG RP möglich, die Kosten der Löschwasservorhaltung bei der Kalkulation der Wassergebühren anzusetzen.

§ 8 Abs. 4 S. 1 KAG RP regelt:

*Kosten für solche Leistungen, die nicht den Gebühren- und Beitragsschuldnern zugutekommen, bleiben bei der Ermittlung der entgeltfähigen Kosten außer Ansatz, soweit sie erheblich sind.*

Das OVG Koblenz erläutert dazu, dass die Löschwasservorhaltung der Allgemeinheit und nicht den Gebührenschildner:innen zugutekomme. Die Löschwasservorhaltung sei – anders als die leitungsgebundene Wasserversorgung – nicht grundstücksbezogen. Denn das vorgehaltene Wasser werde nicht nur genutzt, um Brände auf Grundstücken zu löschen, die an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen seien, sondern auch für andere Grundstücke, bspw. im Außenbereich. Die Gebührenschildner:innen seien rechtlich auch nicht als Teil der

---

<sup>97</sup> Landeskartellamt NRW, Stellungnahme vom 19.12.2019, Finanzierung von öffentlichen Trinkwasserbrunnen S. 8; Lebensraum Wasser, Wie öffentliche Trinkwasserbrunnen sinnvoll finanziert werden können, abgerufen am 20.9.2024, 10:39 Uhr.

<sup>98</sup> OVG Koblenz, Beschl. v. 18. März 2019, 6 A 10460/18, Rn. 4.

Allgemeinheit zu betrachten, sondern als eine davon zu unterscheidende Gruppe.<sup>99</sup> Daraus schlussfolgert das Gericht:

*„Unter diesen Umständen nur von den an die öffentliche Wasserversorgungseinrichtung angeschlossenen Grundstücken eine Gegenleistung in Form einer Gebühr für die der Allgemeinheit zugutekommende Löschwasservorhaltung zu verlangen, wäre mit dem Gebot der Abgabengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht zu vereinbaren.“<sup>100</sup>*

Das Gericht knüpft dabei zunächst ohne nähere Erklärung an einzelne gebührenrechtliche Leistungen, nicht aber an die Aufgaben der öffentlichen Einrichtung an. Insofern war zu beachten, dass in Rheinland-Pfalz die Löschwasservorhaltung – wie auch in anderen Bundesländern<sup>101</sup> – von der Pflichtaufgabe der öffentlichen Wasserversorgung umfasst ist (§ 48 Abs. 1 S. 2 LWG RP). Dazu führt das OVG Koblenz aber später aus:

*„Aus dieser gesetzlichen Festlegung des Umfangs der Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung kann einerseits nicht ohne Weiteres geschlossen werden, dass auch die Refinanzierung der dafür anfallenden Aufwendungen einheitlich zu erfolgen hat. Andererseits ändert auch die Annahme, die Versorgung mit Trink- und Brauchwasser sowie die Vorhaltung von Löschwasser für den Brandschutz dienen der Erfüllung derselben Aufgabe i. S. d. § 7 Abs. 1 Satz 5 KAG, nichts an dem Verbot des § 8 Abs. 4 Satz 1 KAG, erhebliche Kosten für nicht den Gebührenschuldern zugutekommende Leistungen bei der Ermittlung der entgeltfähigen Kosten zu berücksichtigen.“<sup>102</sup>*

In dem Beschluss prüft das OVG Koblenz zudem, ob es sich bei den Kosten der Löschwasservorhaltung womöglich um unerhebliche Kosten i.S.d. § 8 Abs. 4 S. 1 KAG RP handelt, die ausnahmsweise ansatzfähig wären. Dafür hatte der Beklagte in dem Verfahren aber nicht ausreichend vorgetragen.

Diese Rechtsprechung lässt sich aber weder 1:1 auf Trinkwasserbrunnen übertragen, noch kann sie Richtschnur für Entscheidungen in anderen Bundesländern sein. Denn sie beruht auf einer besonderen Regelung des rheinland-pfälzischen Landesrechts, die sich in anderen Bundesländern so nicht wiederfindet. Dennoch lassen sich aus dem Urteil tatsächlich auch für die Finanzierung von Trinkwasserbrunnen wichtige Erkenntnisse ziehen:

- ▶ Das OVG Koblenz unterscheidet zwischen der kommunalen Aufgabe und den gebührenrechtlichen Leistungen und hält fest, dass eine kommunale Aufgabe mehrere gebührenrechtliche Leistungen umfassen kann. Die Ansatzfähigkeit der Kosten für die Trinkwasserbrunnen bei der Wassergebühr lässt sich also **nicht mit einem Verweis aus § 50 Abs. 1 S. 2 WHG** begründen (siehe insoweit auch hier schon oben 3.3.1.2).
- ▶ Die Wasserversorgung ist für das OVG Koblenz durch den **Grundstücksbezug** geprägt. Eine Leistung, die sich – ob als Löschwasservorhaltung oder Trinkwasserbrunnen – nicht nur an die Grundstücke im Einzugsbereich der Wasserleitungen richtet, sondern an einen darüberhinausgehenden Personenkreis („die Allgemeinheit“), ist daher als eigenständige Leistung im Sinne des Gebührenrechts anzusehen. Die Kosten der Trinkwasserbrunnen könnten also grundsätzlich nicht in rechtmäßiger Weise in die Gebührenkalkulation einbezogen werden.

<sup>99</sup> OVG Koblenz, Beschl. v. 18. März 2019, 6 A 10460/18, Rn. 7 f.

<sup>100</sup> OVG Koblenz, Beschl. v. 18. März 2019, 6 A 10460/18, Rn. 8.

<sup>101</sup> § 44 Abs. 3 S. 2 WG BW, § 38 Abs. 1 WG NW.

<sup>102</sup> OVG Koblenz, Beschl. v. 18. März 2019, 6 A 10460/18, Rn. 10.

- ▶ Argumentationsspielraum besteht allenfalls mit Blick auf die **Erheblichkeit der Kosten**. Dazu musste das OVG Koblenz in der Sache keine Entscheidung treffen, weil zu dieser Frage von den Parteien im Prozess nicht hinreichend vorgetragen wurde. Sofern die Kosten für Trinkwasserbrunnen aber als unerheblich anzusehen sind, können sie ausnahmsweise auch ohne Leistungsbezug bei der Gebührenkalkulation in Ansatz gebracht werden. In der Literatur zu § 8 Abs. 4 S. 1 KAG RP wird vertreten, dass die Erheblichkeitsgrenze wohl bei 10 – 15% der gebührenfähigen Kosten zu ziehen ist.<sup>103</sup> Diese Schwelle dürften die Kosten für Trinkwasserbrunnen in der Regel nicht überschreiten. Das würde dafürsprechen, dass die **Kosten der Trinkwasserbrunnen in Rheinland-Pfalz bei der Kalkulation der Wassergebühren ansatzfähig sind**, wenn im Einzelfall der Nachweis gelingt, dass die Kosten unterhalb der Erheblichkeitsschwelle bleiben.

### 3.3.4.2 Die Rechtslage in den übrigen Bundesländern

Dieses Ergebnis kann aber nicht ohne Weiteres in andere Bundesländer übertragen werden. Denn die Entscheidung des OVG Koblenz stützt sich maßgeblich auf § 8 Abs. 4 S. 1 KAG RP. Eine vergleichbare Regelung findet sich in den Kommunalabgabengesetzen anderer Bundesländer aber nicht.

Auch ohne eine gesetzliche Regelung wie § 8 Abs. 4 S. 1 KAG RP ist es in den übrigen Bundesländern in Rechtsprechung und Literatur aber anerkannt, dass die Kosten der Löschwasserbeseitigung bei der Kalkulation von Wassergebühren nicht in Ansatz gebracht werden dürfen.<sup>104</sup> Allerdings fehlt es insoweit an einer ausdrücklichen Regelung zur Erheblichkeit der Kosten, wie sie § 8 Abs. 4 S. 1 KAG RP vorsieht. In den meisten Bundesländern fehlt es daher an einer gesetzlichen Grundlage dafür, die Kosten der Trinkwasserbrunnen als „nicht erhebliche Kosten“ anzusetzen.

Als gebührenfähig gelten die Kosten der Löschwasservorhaltung in **Nordrhein-Westfalen**. Hier hat der Landesgesetzgeber in § 38 S. 2 LWG NW geregelt:

*Zu den ansatzfähigen Kosten gehören die Kosten für Anlagen, die eine nach den örtlichen Verhältnissen angemessene Löschwasserversorgung nach dem Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz sicherstellen.*

Eine entsprechend ausdrückliche Regelung für Trinkwasserbrunnen findet sich aber nicht. Es sprechen allerdings gute Gründe dafür, dass die Kosten schon auf Grund des § 39 S. 1 LWG NW ansatzfähig sind (dazu unten, 3.5.1).

In **Bayern** hat der Bayerische VGH entschieden, dass Kosten der Löschwasservorhaltung bei der Erhebung von Anschlussbeiträgen für die öffentliche Wasserversorgung berücksichtigt werden dürfen.<sup>105</sup> Hintergrund dafür ist eine spezifisch beitragsrechtliche Vorschrift, nämlich Art. 5 Abs. 3 KAG BY:

*Kommt die Einrichtung neben den Beitragspflichtigen nicht nur unbedeutend auch der Allgemeinheit zugute, so ist in der Abgabesatzung (Art. 2) eine Eigenbeteiligung vorzusehen. <sup>2</sup>Die Eigenbeteiligung muß die Vorteile für die Allgemeinheit angemessen berücksichtigen.*

<sup>103</sup> Kohout, in PdK RP, E-4a, § 8 KAG Rn. 222.

<sup>104</sup> VGH Kassel, Urt. v. 8. Mai 2014, 5 A 1994/12, BeckRS 2014, 51356, Rn. 43, Nitsche / Baumann / Schwamberger, Satzungen zur Wasserversorgung, 79. EL, 20.09, S. 42c f; Siemers/Seppelt in PdK MV, E-4a, § 6 KAG Ziff. 6.3.3.3; Gössl, in: Gössl/Reif, PdK KAG BW, § 14 S. 40 f.

<sup>105</sup> VGH Bayern, Beschl. v. 17.03.2011 - 20 ZB 10.3073.

Auf Grundlage dieser Rechtsprechung geht eine Stimme in der Literatur davon aus, dass Kosten der Löschwasservorhaltung auch mit Wassergebühren finanziert werden könnten.<sup>106</sup> Eine Art. 5 Abs. 3 KAG BY entsprechende Regelung findet sich im bayerischen Gebührenrecht nämlich nicht.

Rückschlüsse auf die Finanzierung von Trinkwasserbrunnen mit Benutzungsgebühren lassen sich daraus aber nicht ziehen. Denn die Regelung in Nordrhein-Westfalen bezieht sich ausdrücklich nur auf die Löschwasserversorgung, während die Regelung in Bayern sich lediglich auf Anschlussbeiträge bezieht.

### 3.3.4.3 Zwischenfazit

Die Rechtsprechung zur Löschwasservorhaltung zeigt, dass ohne entsprechende Regelungen im Landesrecht Kosten für die Löschwasservorhaltung nicht bei der Kalkulation von Wassergebühren berücksichtigt werden dürfen. Die dafür tragenden Argumente lassen sich auf Trinkwasserbrunnen übertragen und sprechen tendenziell dagegen, Kosten der Trinkwasserbrunnen überhaupt bei der Kalkulation der Wassergebühren anzusetzen.

Spielräume bestehen nur dort, wo die Landesgesetzgeber entsprechende Regelungen geschaffen haben, sei es ausdrücklich bzgl. der Ansatzfähigkeit der Kosten der Löschwasserbeseitigung (Nordrhein-Westfalen) oder bzgl. geringfügiger Kosten von Leistungen, die sich an die Allgemeinheit richten (Rheinland-Pfalz).

### 3.3.5 Parallelen zur Finanzierung der Kosten für Straßenpapierkörbe

Parallelen lassen sich zudem zur Gebührenfähigkeit der Kosten für Straßenpapierkörbe ziehen.

Wie Trinkwasserbrunnen werden Straßenpapierkörbe im öffentlichen Raum aufgestellt und bieten ihre Leistung der Allgemeinheit an. Insofern besteht ebenso wie bei Trinkwasserbrunnen das Problem, dass Fremdnutzer:innen die Straßenpapierkörbe nutzen, obwohl sie nicht zum Gebührenaufkommen beitragen.

Bei Straßenpapierkörben kommen grundsätzlich zwei Optionen für die Gebührenerhebung in Betracht:

- ▶ Die Kosten können mit **Abfallgebühren** refinanziert werden, die bei allen Grundstücken im Gemeindegebiet nach dem Maßstab des dort anfallenden Abfalls erhoben werden<sup>107</sup> oder
- ▶ die Kosten können mit Straßenreinigungsgebühren umgelegt werden, die von den Straßenanliegern gezahlt werden.<sup>108</sup>

In beiden Fällen weist die Frage, ob Kosten der Straßenpapierkörbe bei denen Gebühren in Ansatz gebracht werden können, Parallelen zur Frage auf, ob Trinkwasserbrunnen bei der Kalkulation von Wassergebühren angesetzt werden können. Denn auch insoweit handelt es sich um Anlagen, die der Allgemeinheit zur Nutzung offenstehen und die im öffentlichen Raum installiert sind. Dennoch sollen die Kosten nur durch die ortsansässigen Haushalte und Unternehmen refinanziert werden.

**Im Grundsatz gilt dabei:** Die Ansatzfähigkeit der Kosten scheitert am Grundsatz der Leistungsproportionalität. Das aber aus unterschiedlichen Gründen:

---

<sup>106</sup> Nitsche / Baumann / Schwamberger, Satzungen zur Wasserversorgung, 79. EL, 20.09, S. 42c f;

<sup>107</sup> Queitsch in PdK NW, E-4a, § 6 KAG Rn. 82 ff.

<sup>108</sup> VGH Kassel, Urt. v. 20.11.2014, 5 A 1992/13; Siemers/Seppelt in PdK MV, E-4a, § 6 KAG Ziff. 9.7.2.6, 10.8.10; Freese in PdK Nds, E-4a, § 5 KAG Rn. 879.

- ▶ Bei **Abfallgebühren** – die den Wassergebühren in der Struktur sehr ähnlich sind – geht die Rechtsprechung davon aus, dass die Leerung von Straßenpapierkörben nicht der Beseitigung des auf Grundstücken anfallenden Abfalls dient. Sie sind deshalb ohne ausdrückliche gesetzliche Anordnung nicht mit Abfallgebühren refinanzierbar.<sup>109</sup>
- ▶ Bei **Straßenreinigungsgebühren** sind die Kosten in der Regel nicht ansatzfähig, weil Straßenpapierkörbe selbst im Rechtssinne nicht zur Straße gehören, der dort ordnungsgemäß beseitigte Abfall keine Verunreinigung darstellt und ihre Leerung damit nicht der Leistung „Straßenreinigung“ zuzurechnen ist.<sup>110</sup>

Die Ansatzfähigkeit der Kosten ergibt sich aber – wie bei der Löschwasservorhaltung – in einigen Bundesländern aus **besonderen Regelungen des Landesrechts**. So finden sich vereinzelt Regelungen, die die Kosten der Straßenpapierkörbe ausdrücklich zu ansatzfähigen Kosten erklären, teils bei der Abfallgebühr (§ 9 Abs. 2 AbfG NRW)<sup>111</sup>, teils bei der Straßenreinigungsgebühr (§ 52 Abs. 3 S. 4 StrG Nds).<sup>112</sup> In Niedersachsen wird flankierend klargestellt, dass Straßenpapierkörbe zum Straßenzubehör zählen; darauf aufbauend kann auch die Leerung der Papierkörbe – wie die Reinigung der Straße selbst – zur Straßenreinigung gezählt werden. In Hessen zählt der VGH Kassel auch ohne ausdrückliche Klarstellung im Gesetz Straßenpapierkörbe zum Zubehör einer Straße. Dafür führt er vor allem an, dass die Papierkörbe der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs dienen.<sup>113</sup>

Aus der gebührenrechtlichen Behandlung von Straßenpapierkörben lässt sich zunächst mit Blick auf die **Abfallgebühren** schlussfolgern, dass eine an die Allgemeinheit gerichtete Leistung – wie auch die Trinkwasserbrunnen – bei der Gebührenkalkulation nicht in Ansatz gebracht werden kann. Für die Ansatzfähigkeit ist eine besondere landesrechtliche Klarstellung erforderlich.

Mit Blick auf die **Straßenreinigungsgebühren** lässt sich ableiten, dass klare und eindeutige Regelungen durch den Gesetzgeber förderlich sein können. Das gilt vor allem für die Einbeziehung der Straßenpapierkörbe in den Begriff des Zubehörs öffentlicher Straßen (Niedersachsen). Eine entsprechende Klarstellung liefert § 50 Abs. 1 S. 2 WHG, indem er die Trinkwasserbrunnen der öffentlichen Wasserversorgung zurechnet. Bei Rückschlüssen auf die Einbeziehung von Trinkwasserbrunnen in die Kalkulation von Wassergebühren ist aber dennoch Vorsicht geboten. Denn bei der Diskussion um die Ansatzfähigkeit bei Straßenreinigungsgebühren steht außer Frage, dass die Leistung grundstücksbezogen ist und den Grundstückseigentümern einen besonderen Vorteil vermittelt, nämlich gereinigte und saubere Straßen. Das ist bei Trinkwasserbrunnen anders – hier unterscheiden sich die Leistungsrichtung der Trinkwasserbrunnen (personenbezogen) und der Leitungen (grundstücksbezogen).

### 3.4 Umgang mit unterschiedlichem Nutzungsverhalten, insbesondere Gebührenerhebung bei „Nichtnutzer:innen“

Sofern man die Kosten für Trinkwasserbrunnen ganz oder teilweise in die Kalkulation der Wassergebühren einbezieht, sind aus der Gesamtheit der gebührenfähigen Kosten individuelle

<sup>109</sup> OVG Münster, Urt. v. 16. Juni 1996, 9 A 4246/92.

<sup>110</sup> Queitsch/Thomas in PdK NW, E-4a, § 6 KAG Rn. 229; Düwel in PdK Br, E-4a, § 6 KAG Rn. 1133 ff.

<sup>111</sup> Siehe dazu: OVG Münster, Urt. v. 4.10.2001, 9 A 2737/00.

<sup>112</sup> Dazu: Freese in PdK Nds, E-4a, § 5 KAG Rn. 879.

<sup>113</sup> VGH Kassel, Urt. v. 20.11.2014, 5 A 1992/13; vgl. dazu auch: Siemers/Seppelt in PdK MV, E-4a, § 6 KAG Ziff. 9.7.2.6.

Gebühren zu berechnen. Die individuellen Gebühren werden entsprechend der in Anspruch genommenen Leistung ermittelt.<sup>114</sup>

Da Wassergebühren aber nur nach der Inanspruchnahme der grundstücksbezogenen Wasserversorgung durch die Wasserleitungen und des dabei gemessenen Wasserverbrauchs bemessen werden, weisen sie keinerlei Bezug zur Inanspruchnahme der Leistung der Trinkwasserbrunnen auf. Das kann dazu führen, dass die Erhebung einer gemeinsamen, einheitlichen Gebühr für die Wasserversorgung durch Wasserleitungen und Trinkwasserbrunnen wegen eines Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG rechtswidrig ist (dazu unten, 3.4.1). Es gibt aber Spielräume, die entstandenen Ungleichbehandlungen zu rechtfertigen (dazu unten, 3.4.2).

### 3.4.1 Wasserverbrauch als Gebührenmaßstab für Nutzung der Trinkwasserbrunnen

Für die Wasserversorgung werden in der Regel einheitliche Gebühren erhoben, die nach dem Wasserverbrauch bemessen werden.<sup>115</sup> Wer auf seinem Grundstück viel Wasser verbraucht, zahlt eine hohe Gebühr und wer wenig Wasser verbraucht, zahlt eine niedrige Gebühr. Unerheblich ist insoweit, zu welchem Zweck das Wasser verwendet wird.

Viele Gemeinden greifen zudem auf die Möglichkeit zurück, mittels sog. Grundgebühren einen Teil der anfallenden Kosten unabhängig vom tatsächlichen Verbrauch umzulegen. Dabei handelt es sich nicht um eine eigene Gebühr, sondern um eine besondere Form der Gebührenbemessung, bei der ein Teil der Kosten unabhängig vom tatsächlichen Wasserverbrauch refinanziert wird. Um dennoch den verfassungsrechtliche gebotenen Gegenleistungsbezug zu wahren, werden Grundgebühren nach der konkreten Nutzungsmöglichkeit einer öffentlichen Einrichtung bemessen. In den meisten Gemeinden werden Grundgebühren nach der Größe des Wasserzählers bemessen, die den maximal möglichen Wasserverbrauch bestimmt.

Die Gebührenmaßstäbe im Bereich der Wasserversorgung erfassen präzise die Leistung der grundstücksbezogenen Wasserversorgung durch die Wassernetze. Allerdings weisen die gewählten Gebührenmaßstäbe keinen nennenswerten Bezug zur Nutzung von Trinkwasserbrunnen auf. Die bilden nicht ab, ob und wie oft Trinkwasserbrunnen von den einzelnen Gebührenschuldner:innen genutzt werden:

- ▶ Es ließe sich allenfalls argumentieren, dass ein Haushalt mit vielen Personen auch besonders häufig Trinkwasserbrunnen nutzen wird. Da sich die Anzahl der Personen auch in einem höheren Wasserverbrauch abbildet, könnte das dafürsprechen, dass der Wasserverbrauch eines Haushalts auch Aufschluss über die Nutzung der Trinkwasserbrunnen gibt.
- ▶ Dem wäre aber entgegenzuhalten, dass eine vermehrte Nutzung der Trinkwasserbrunnen gerade dazu führt, dass in einem Haushalt weniger Wasser verbraucht wird – wenn auch in geringem Umfang.

Damit entstehen bei der Gebührenbemessung – wie in vielen anderen Bereich auch – „Ungenauigkeiten“. Das Gebührenrecht erfordert nicht zwingend, die Gebühren wirklichkeitsgetreu und bis ins kleinste Detail nach der tatsächlichen Inanspruchnahme einer Leistung zu bemessen. Es gewährt aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität vielmehr Spielräume zur Pauschalierung und zur Bemessung der Gebühren nach sog.

<sup>114</sup> § 14 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 KAG BW; Art. 8 Abs. 4 Hs. 1 BayKAG; § 6 Abs. 4 S. 1 BbgKAG; § 12 Abs. 5 S. 1 GebBtrG Brem; § 10 Abs. 3 S. 1 HKAGss; § 6 Abs. 3 S. 1 KAG M-V; § 5 Abs. 3 S. 1 NKAG; § 6 Abs. 3 S. 1 KAG NW; § 7 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 KAG RP; § 6 Abs. 3 S. 1 SKAG; § 14 Abs. 1 S. 1, 2 SächsKAG; § 5 Abs. 3 S. 1 KAG-LSA; § 6 Abs. 4 S. 2 KAG SH; § 12 Abs. 4 Hs. 1 ThürKAG.

<sup>115</sup> Statt vieler: Kluge in PdK Br, E-4a, § 6 KAG Rn. 1084 ff.

Wahrscheinlichkeitsmaßstäben, die die wirkliche Inanspruchnahme nur näherungsweise abbilden.<sup>116</sup>

Eine rechtliche Grenze findet die Bildung von Wahrscheinlichkeitsmaßstäben in Art. 3 Abs. 1 GG. Denn die Pauschalierung führt stets dazu, dass ein tatsächlich unterschiedlicher Leistungsumfang einer öffentlichen Einrichtung (wesentlich ungleicher Sachverhalt) gebührenrechtlich gleichbehandelt wird. So liegt es auch bei Trinkwasserbrunnen: die Leistungen der Trinkwasserbrunnen und der Wasserleitungen nach dem einheitlichen Gebührenmaßstab des Wasserverbrauchs abzurechnen – sei es auch nur der pauschalierte Wasserverbrauch bemessen nach der Größe des Wasserzählers für eine Grundgebühr –, kann eine Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte und damit eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG bedeuten.

Die Gleichbehandlung folgt daraus, dass alle Gebührenschnldner:innen nach einem einheitlichen Maßstab an den Kosten der Trinkwasserbrunnen beteiligt werden. Die Gebührenhöhe richtet sich aber allein danach, wieviel Wasser aus Leitungsnetzen entnommen wurde und dass, obwohl sich die tatsächliche Nutzung und Nutzungsmöglichkeit der Brunnen stark unterscheiden wird:

- ▶ Unternehmen haben häufig keine Möglichkeit, die Brunnen zu nutzen; besonders offensichtlich wird die Unterschiedlichkeit bei Unternehmen, die Produktionswasser aus dem Wassernetz entnehmen und zu den Großverbrauchern gehören. Sie würden – ohne eine eigene Nutzungsmöglichkeit zu haben – einen beträchtlichen Teil der Kosten der Trinkwasserbrunnen zahlen.
- ▶ Einwohner:innen der Gemeinden werden die Brunnen unterschiedlich häufig und intensiv nutzen, je nach individueller Präferenz. Viele Einwohner:innen werden die Brunnen überhaupt nicht nutzen und werden trotzdem an deren Finanzierung beteiligt.

Die Ungleichbehandlungen durch Typisierung und Pauschalierung können nach dem **Grundsatz der Typengerechtigkeit** gerechtfertigt werden.<sup>117</sup> Er ermöglicht die Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte aus Gründen der Verwaltungseffizienz und der Praktikabilität. Für die Rechtfertigung müssen drei wesentliche Voraussetzungen vorliegen:

- ▶ eine kleine Zahl negativ betroffener Personen,
- ▶ nur unerhebliche Auswirkungen auf die Betroffenen und
- ▶ Schwierigkeiten, die Härten zu vermeiden.<sup>118</sup>

Wäre es nach diesen Grundsätzen unzulässig, die Kosten der Trinkwasserbrunnen – bemessen nach dem Wasserverbrauch – auf die Gebührenschnldner:innen umzulegen, wäre eine Gebührendifferenzierung erforderlich oder es wäre von der Erhebung von Gebühren abzusehen. Eine Gebührendifferenzierung führt zur Erhebung von Sondergebühren.

Grundsätzlich haben Gemeinden die Wahl, ihre Benutzungsgebühren als **Einheitsgebühr oder Sondergebühren** auszugestalten.

<sup>116</sup> § 6 Abs. 4 S. 2 BbgKAG; § 10 Abs. 3 S. 2 HKAGss; § 6 Abs. 3 S. 2 KAG M-V; § 5 Abs. 3 S. 2 NKAG; § 6 Abs. 3 S. 2 KAG NW; § 7 Abs. 1 S. 2 Hs. 2, S. 3 KAG RP; § 6 Abs. 3 S. 2 SKAG; § 5 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 KAG-LSA.

<sup>117</sup> BVerfG, Beschl. v. 27.4.1978 - 1 BvL 29/76 (Lohnfortzahlung), BVerfGE 48, 239 (239); BVerfG, Urt. v. 20.12.1966 - 1 BvR 320/57, 70/63 (Allphasenumsatzsteuer), BVerfGE 21, 12 (27 f.).

<sup>118</sup> BVerwG, Beschl. v. 28.03.1995 - 8 N 3/93, NVwz-RR 1995, 594; Brüning, in: Driehaus, 2022, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 49a; Vetter, in: Christ/Oebbecke, 2022, Kommunalabgabenrecht, D. Rn. 25.

## Einheitsgebühren und Sondergebühren

Bei **Einheitsgebühren** werden alle Kosten unterschiedlicher Leistungen einer öffentlichen Einrichtung in einem Gebührenhaushalt kalkuliert und nach einem einheitlichen Gebührenmaßstab umgelegt.<sup>119</sup>

Bei **Sondergebühren** wird innerhalb einer öffentlichen Einrichtung zwischen verschiedenen Leistungen differenziert, so dass die Kosten in verschiedenen Gebührenhaushalten kalkuliert und als unterschiedliche Gebühren nach unterschiedlichen Gebührenmaßstäben umgelegt werden.<sup>120</sup> Das könnte mit Blick auf Trinkwasserbrunnen bedeuten, dass man eine eigene Gebühr für die Benutzung der Brunnen erhebt. Typische Beispiele finden sich im Bereich der Abwasserbeseitigung, wo häufig zwischen den Leistungen der Schmutzwasserbeseitigung durch die Kanalisation, der Beseitigung von Abwasser aus abflusslosen Gruben, der Beseitigung von Klärschlamm aus Kleinkläranlagen und der Niederschlagswasserbeseitigung unterschieden wird.

Rechtlicher Maßstab für die Entscheidung zwischen Einheits- und Sondergebühren ist Art. 3 Abs. 1 GG und der Grundsatz der Typengerechtigkeit. Die Gemeinden müssen demnach Einheitsgebühren erheben, wenn andernfalls eine Ungleichbehandlung wesentlich gleicher Sachverhalte vorläge, die nicht gerechtfertigt werden kann. Die Gemeinden sind umgekehrt aber auch verpflichtet, Sondergebühren zu erheben, wenn andernfalls eine Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte vorläge, die nicht gerechtfertigt werden kann. Gemeinden müssen innerhalb einer öffentlichen Einrichtung getrennte Gebühren nach eigenständigen Gebührenmaßstäben erheben (sog. Sondergebühren), wenn die öffentliche Einrichtung unterschiedliche Leistungen erbringt. Denn andernfalls würden tatsächlich ungleiche Leistungen gebührenrechtlich gleichbehandelt werden. Diese Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte kann einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG (sog. Gebot der Abgabengerechtigkeit) darstellen.

### 3.4.2 Rechtfertigung der Ungleichbehandlung aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität

Eine Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte wäre nur dann mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, wenn ein sachlicher Grund besteht. Zu beachten ist dabei vor allem, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgericht Einheitsgebühren für verschiedene Teileinrichtungen oder Teilleistungen aus Praktikabilitätsgründen nach dem Grundsatz der Typengerechtigkeit gerechtfertigt sein können (dazu bereits oben, 3.4.1).

Einer näheren Prüfung bedarf der Grundsatz der Typengerechtigkeit vor allem mit Blick auf natürliche Personen, die die Trinkwasserbrunnen tatsächlich nicht nutzen, aber trotzdem zu den Kosten der Trinkwasserbrunnen herangezogen werden (dazu unten, 3.4.2.1). Zu denken ist zudem an Unternehmen, die die Brunnen selbst nicht nutzen können, aber als Großverbraucher womöglich zu einem wesentlichen Teil der Kosten herangezogen werden (dazu unten, 3.4.2.2). In vielen Fällen zeigen sich dabei Spielräume, eine tatsächliche Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte zu rechtfertigen.

#### 3.4.2.1 Natürliche Personen

Zumindest mit Blick auf alle natürlichen Personen, die Leistungen der Wasserinfrastruktur in Anspruch nehmen, erscheint es durchaus möglich, eine Gleichbehandlung auch in Bezug auf

<sup>119</sup> Desens, in: Christ/Oebbecke, 2022, Kommunalabgabenrecht, D. Rn. 476.

<sup>120</sup> Desens, in: Christ/Oebbecke, 2022, Kommunalabgabenrecht, D. Rn. 476.

Leistungen der Trinkwasserbrunnen nach dem Grundsatz der Typengerechtigkeit zu rechtfertigen.

Zwar erscheint zweifelhaft, ob wirklich nur eine kleine Zahl von Personen die Trinkwasserbrunnen tatsächlich gar nicht oder in viel geringem Ausmaß als andere nutzen. Damit wäre an sich die erste der o. g. Voraussetzungen nicht erfüllt. Allerdings ist fraglich, ob an diesem ausdrücklich für den Bereich des „klassischen“ Wasser- und Abwassergebührenrechts entwickelten Kriterium mit Blick auf die Besonderheiten der Trinkwasserbrunnen tatsächlich im selben Maß festgehalten würde. Naheliegender wäre eine Weiterentwicklung des Grundsatzes der Typengerechtigkeit für diese – vergleichsweise neue – Konstellation.

Für eine Berücksichtigung von Praktikabilitätserwägungen nach dem Grundsatz der Typengerechtigkeit sprechen vor allem die mit Blick auf Leistungen der Trinkwasserbrunnen besonders geringe Belastung der Gebührenschuldner:innen und der hohe Aufwand für die Erhebung einer Sondergebühr.

Denn eine solche **Sondergebühr für die Benutzung der Trinkwasserbrunnen** könnte nur unmittelbar am Brunnen und für jede einzelne Nutzung durch Münzeinwurf oder Kartenzahlung erhoben werden. Diese – für die einzelne Nutzung wohl verschwindend geringe – Gebühr wäre mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden: an den Brunnen müssten Zahlungsmöglichkeiten eingerichtet, unterhalten, gewartet und (im Fall von Münzeinwürfen) auch geleert werden.

#### **3.4.2.2 Unternehmen**

Eine Grenze für die Berücksichtigung von Praktikabilitätserwägungen nach dem Grundsatz der Typengerechtigkeit könnte jedoch mit Blick auf Unternehmen erreicht sein.

Mit Blick auf die fehlende Möglichkeit für **Unternehmen**, die Trinkwasserbrunnen zu benutzen, kann daher die Erhebung einer Sondergebühr geboten sein.

Hintergrund dafür ist, dass Trinkwasserbrunnen die Leistungen der Wasserversorgung im gebührenrechtlichen Sinne verändern (dazu oben, 3.1), denn neben die Leistung der grundstückbezogenen Wasserversorgung tritt auch die Versorgung natürlicher Personen mit Wasser an Trinkwasserbrunnen.

Dieser Unterschied führt dazu, dass **ungleiche Sachverhalte gleichbehandelt** werden. Denn anders als Einwohner:innen der Gemeinde können Unternehmen Trinkwasserbrunnen nicht benutzen. Trotz dieser ungleichen Nutzung würden sie bei der Finanzierung gleichbehandelt, weil sie in gleicher Weise zu Benutzungsgebühren herangezogen würden.

Dem ließe sich entgegenhalten, dass Unternehmen die von ihnen bezogene Leistung der Wasserleitungen zumindest teilweise an natürliche Personen vermitteln, nämlich ihrer Mitarbeiter:innen. Sie nutzen das Wasser im Rahmen ihrer Tätigkeit als Trink- und Brauchwasser. Diese Personen sind freilich in der Lage, die Trinkwasserbrunnen zu nutzen. Sofern man darin einen relevanten Leistungsstrom erblickt, wäre es auch denkbar, damit die Erhebung von Gebühren bei Unternehmen entsprechend des Wasserverbrauchs zu rechtfertigen.

Anders liegt es aber bei Großverbrauchern: denn Unternehmen, die Wasser nicht nur zur Versorgung ihrer Mitarbeiter:innen beziehen, sondern auch für Produktionsprozesse müssten sich überproportional an den Kosten der Trinkwasserbrunnen beteiligen. Jedenfalls darin ist eine Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte i.S.d. Art. 3 Abs. 1 GG zu sehen, die gerechtfertigt werden muss.

Ob sich diese Gleichbehandlung ungleicher Leistungen nach den Regeln über den **Grundsatz der Typengerechtigkeit** rechtfertigen lassen, ist zweifelhaft. Denn Unternehmen werden innerhalb einer Gemeinde in der Regel keine kleine Zahl negativ Betroffener ausmachen. Zu beachten ist dabei vor allem das Verhältnis der angeschlossenen Haushalte zu den angeschlossenen Unternehmen. In Betracht kommt es aber unter Umständen auch, andere Aspekte - wie den Anteil von Gewerbeflächen im Gemeindegebiet oder das Verhältnis des jeweiligen Wasserverbrauchs – mit einzubeziehen und insoweit eine „kleine Zahl“ negativ Betroffener anzunehmen. Denn fest steht auch, dass die zusätzliche Belastung durch die Kosten der Trinkwasserbrunnen in der Regel niedrig sein wird. Wegen der häufig **nur marginalen finanziellen Auswirkungen** könnten die Anforderungen an die Rechtfertigung eventuell insgesamt etwas herabgesetzt werden und der Grundsatz der Typengerechtigkeit in der Rechtsprechung weiterentwickelt werden (s. dazu schon oben 3.4.2.1).

Kritisch zu hinterfragen ist sodann allerdings, ob **Schwierigkeiten** bestehen, die durch die Gleichbehandlung entstehenden Härten zu vermeiden. Das hängt stark davon ab, wie eine mögliche Sondergebühr ausgestaltet würde. Denkbar wäre mit Blick auf die Unternehmen vor allem die Aufteilung der bestehenden Wassergebühr in unterschiedliche Gebühren, nämlich

- ▶ für die Ver von Haushalten mit Wasser einerseits und
- ▶ für die Versorgung von Unternehmen mit Wasser andererseits.

Nur in die Kalkulation der Wassergebühr für Haushalte ließen sich die Kosten der Trinkwasserbrunnen einbeziehen, so dass Unternehmen nicht mit den Kosten der Trinkwasserbrunnen belastet würden. Ob der marginale Unterschied in der Gebührenhöhe den Aufwand dieser Aufteilung überhaupt erfordert, kann aber wiederum in Zweifel gezogen werden.

Besondere Schwierigkeiten entstehen bei der Unterscheidung zwischen Haushalten und Unternehmen in **gemischt genutzten Gebäuden**. In zahlreichen Gebäuden befinden sich nicht nur Wohnungen, sondern auch Büro- und Gewerbeflächen. Der Trinkwasserbezug erfolgt in der Regel gemeinsam. In diesem Fall genau abzurechnen und zuzuordnen, inwieweit das genutzte Wasser einem Unternehmen zuzurechnen ist und inwieweit einem Haushalt dürfte mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand einhergehen.

Nach alledem sprechen gute Gründe dafür, dass die Erhebung von Sondergebühren **im Regelfall nicht erforderlich** ist. Mangels gesicherter Rechtsprechung hierzu liegt es allerdings auch hier auf der Hand, dass eine solche Argumentation mit Risiken verbunden wäre.

Eine eingehende Prüfung dieser Frage empfiehlt sich vor allem für Städte und Gemeinden mit einem hohen Anteil von Gewerbeflächen im Gemeindegebiet und hier vor allem solche Flächen, mit einer hohen Anzahl von „Großverbrauchern“. Das betrifft beispielsweise kleine Gemeinden mit großen Industrieflächen.

### 3.5 Spielräume für die Einbeziehung der Kosten der Trinkwasserbrunnen in Wassergebühren

Denkbar ist es, die beschriebenen Probleme bei der Einbeziehung von Kosten für Leistungen an die Allgemeinheit (dazu oben, 3.3.2) sowie beim Umgang mit unterschiedlichem Nutzungsverhalten, (dazu oben, 3.4) durch besondere gesetzliche Regelungen zu lösen. Entsprechende Ansätze finden sich bereits in Nordrhein-Westfalen (dazu unten, 3.5.1) und Rheinland-Pfalz (dazu unten, 3.5.2).

Ohne solche Regelungen ist eine Einbeziehung der Kosten der Trinkwasserbrunnen in die Gebühren und Entgelte der leitungsgebundenen Wasserinfrastruktur mit verschiedenen rechtlichen Risiken verbunden (dazu oben, 3.3).

### 3.5.1 Besondere gesetzliche Regelung in Nordrhein-Westfalen (§ 39 S. 1 LWG NW)

In Nordrhein-Westfalen gibt es mit § 39 S. 1 LWG NW bereits eine konkrete gesetzliche Regelung, die nahelegt, dass die Kosten für Trinkwasserbrunnen bei der Kalkulation von Benutzungsgebühren in Ansatz gebracht werden können.

Die Norm lautet:

*Die Erhebung von Benutzungsgebühren durch die Gemeinden erfolgt auf der Grundlage des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969 (GV. NRW. S. 712) in der jeweils geltenden Fassung mit der Maßgabe, dass zu den ansatzfähigen Kosten alle Aufwendungen gehören, die den Gemeinden durch die Wahrnehmung ihrer Pflichten nach § 50 des Wasserhaushaltsgesetzes und nach § 38 sowie § 35 Absatz 5 entstehen.*

Ob § 39 S. 1 LWG NW aber tatsächlich die Gebührenfähigkeit der Kosten von Trinkwasserbrunnen begründet, ist fraglich. Hintergrund ist, dass gem. § 39 S. 1 LWG NW alle Kosten gebührenfähig sind, die bei der **Wahrnehmung von Pflichten nach § 50 WHG und §§ 38, 35 Abs. 5 LWG NW** entstehen. Eine solche Pflicht ergibt sich aus § 50 Abs. 1 S. 2 WHG i.V.m. § 38 LWG NW:

Wer unter welchen Voraussetzungen zur öffentlichen Wasserversorgung verpflichtet ist, ergibt sich – auch bei der herkömmlichen Wasserversorgung – nicht unmittelbar und allein aus § 50 Abs. 1 WHG, sondern aus dem Landesrecht. Die öffentliche Wasserversorgung ist eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft i.S.d. Art. 28 Abs. 2 GG, die zur kommunalen Selbstverwaltung gehört<sup>121</sup> und teilweise sogar deren besonders geschützten Kernbereich zugeordnet wird.<sup>122</sup>

Die Landesgesetzgeber haben die öffentliche Wasserversorgung daher durchweg als kommunale Aufgabe ausgestaltet und sich überwiegend dafür entschieden, eine kommunale Pflichtaufgabe für die öffentliche Wasserversorgung zu normieren. Das heißt: über das „Ob“ der Aufgabenerfüllung können die Gemeinden nicht mehr frei entscheiden, vielmehr müssen sie die notwendige Wasserversorgungsinfrastruktur bereitstellen. „Wie“ sie ihrer Aufgabe nachkommen steht – innerhalb gesetzlicher Grenzen – im Ermessen der Gemeinden.

Dort ergibt sich die kommunale Pflichtaufgabe im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung aus § 38 S. 1 Hs. 1 LWG NW. Die Norm regelt:

*Die Gemeinden haben in ihrem Gebiet eine dem Gemeinwohl entsprechende öffentliche Wasserversorgung sicherzustellen,*

Der Landesgesetzgeber knüpft damit – ausweislich der Gesetzesbegründung – an den Begriff in § 50 Abs. 1 WHG an.<sup>123</sup> Das entspricht auch der Überschrift des § 38 LWG NW. Unklar ist allerdings, ob diese Anknüpfung statisch oder dynamisch zu verstehen ist.

<sup>121</sup> Gößl, in: SZDK, § 50 Rn. 16; Laskowski/Reese/Ziehm, in Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage, 2024, § 6 Rn. 137.

<sup>122</sup> Laskowski/Reese/Ziehm, in Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage, 2024, § 6 Rn. 137.

<sup>123</sup> LT-Drs. 16/10799, S. 469.

### Statische und dynamische Verweisungen

Eine **statische Verweisung** liegt vor, wenn der Gesetzgeber auf eine andere Norm verweist, die er zum Zeitpunkt des Erlasses kennt.

Eine **dynamische Verweisung** liegt hingegen vor, wenn auf eine Norm in der jeweils geltenden Fassung verwiesen wird, also auch auf zukünftig geltende Fassungen, die der Gesetzgeber zum Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht kennt.<sup>124</sup>

Das LWG NW wurde 2016 novelliert und erlassen. Zu diesem Zeitpunkt enthielt § 50 Abs. 1 WHG noch nicht den erst später eingefügten Zusatz des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG. Wäre der begriffliche Verweis in § 38 LWG NW statisch, wäre die Pflicht zur Errichtung von Trinkwasserbrunnen nicht erfasst. Wäre sie hingegen dynamisch, würde sie auch die Erweiterung der Aufgaben „öffentliche Wasserversorgung“ durch § 50 Abs. 1 S. 2 WHG umfassen.

Der begriffliche Verweis auf die öffentliche Wasserversorgung i.S.d. § 50 Abs. 1 WHG lässt keinen Schluss darauf zu, ob hier eine statische oder dynamische Verweisung gemeint war. Ob ein Verweis statisch oder dynamisch ist, ist durch Auslegung zu ermitteln, vorrangig anhand des Normzwecks.<sup>125</sup>

Für einen dynamischen Verweis spricht, dass der Landesgesetzgeber im LWG NW stets bei der ersten Nennung eines Gesetzes einen genauen Verweis bestimmt. Für das WHG nimmt der Landesgesetzgeber eine solche Bestimmung in § 1 LWG NW vor. Hier wird dynamisch auf das WHG „in der jeweils gültigen Fassung“ verwiesen. Geht man von einem dynamischen Verweis aus – wofür § 1 LWG NW entscheidend spricht – sind die Gemeinden auch zum Errichten und zum Betrieb von Trinkwasserbrunnen verpflichtet und die Kosten der Trinkwasserbrunnen sind daher gebührenfähig.

Diese Regelung lässt sich grundsätzlich als Vorbild für andere Bundesländer verwenden. Es handelt sich um eine klare Regelung, die das Gesetz gleichzeitig nicht mit kleinteiligen Einzelfallregelungen überfrachtet. Zu beachten ist dabei aber, dass § 39 S. 1 LWG NW eine Verpflichtung der Gemeinden voraussetzt, Trinkwasserbrunnen zu errichten. Ob eine solche Pflicht für die Gemeinden durch das Landesrechts bereits hinreichend klar übertrage wurde, ist für die Bundesländer jeweils genau zu überprüfen. Jedenfalls in den Bundesländern, in denen die Trinkwasserversorgung eine freiwillige Aufgabe der Gemeinden ist,<sup>126</sup> bestehen daran nach der derzeitigen Rechtslage aber Zweifel.

### 3.5.2 Besondere gesetzliche Regelung in Rheinland-Pfalz (§ 8 Abs. 4 KAG RhPf)

In Rheinland-Pfalz findet sich eine allgemein gehaltene Regel, wonach Kosten für Leistungen, die sich an die Allgemeinheit oder an einen anderen Personenkreis richten, von den gebührenfähigen Kosten abzusetzen sind, soweit sie erheblich sind.

Die damit angesprochene Erheblichkeitsschwelle könnten Trinkwasserbrunnen regelmäßig unterschreiten, so dass ihre Kosten gebührenfähig wären (dazu auch schon oben, 3.3.4.1). Dies müsste jedoch schon bei der Gebührenkalkulation ermittelt, bewertet und entsprechend dokumentiert werden.

<sup>124</sup> Zu den Begriffen: Sommermann, in: Huber/Voßkuhle GG, 8. Aufl, 2024, Art. 20 Rn. 290.

<sup>125</sup> Pabst, NVwZ 2005, 1034.

<sup>126</sup> Bspw. Brandenburg, vgl. § 59 Abs. 1LWG Bbg.

## 4 Finanzierung der Trinkwasserbrunnen aus den Gewinnen und Überschüssen der Wasserversorgungsunternehmen

Die Kosten von Trinkwasserbrunnen können nur mit rechtlichen Risiken bei der Wassergebühr angesetzt werden, und die Erhebung einer Sondergebühr für die Trinkwasserbrunnen bedeutet in der Regel einen unverhältnismäßigen Aufwand (dazu oben, 3.4).

Damit die Trinkwasserbrunnen aber nicht aus dem kommunalen Haushalt bezahlt werden müssen, stellt sich die Frage, ob nicht die Wasserversorgungsunternehmen die Kosten der Trinkwasserbrunnen aus ihren Gewinnen und Überschüssen bezahlen können.

Nach einem kurzen Überblick über die Rolle von Wasserversorgungsunternehmen (dazu unten, 4.1) wird daher im Folgenden geprüft, ob private Wasserversorgungsunternehmen als Konzessionsnehmer (dazu unten, 4.2), Zweckverbände (dazu unten, 4.3) und kommunale Unternehmen (dazu unten, 4.4) dazu verpflichtet werden können, aus ihren Gewinnen Trinkwasserbrunnen zu betreiben.

### 4.1 Die Rolle von Wasserversorgungsunternehmen in der öffentlichen Wasserversorgung

Gemeinden erfüllen die Aufgabe der öffentlichen Trinkwasserversorgung in der Regel durch die Einschaltung Dritter. Dabei gibt es eine große Bandbreite verschiedener Organisationsformen.

Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände, Regiebetriebe, Eigenbetriebe und Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts gehören zu den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen. Gemessen am Wasseraufkommen machten sie im Jahr 2018 43 % der Unternehmen in der öffentlichen Wasserversorgung aus.

Daneben ist die Aufgabenwahrnehmung durch privatrechtlich organisierte Unternehmen üblich. Dabei ist zu unterscheiden zwischen einer bloß formellen Privatisierung in Unternehmen, die zu 100% der jeweiligen Gemeinde gehören (18 %), Unternehmen in Privatrechtsform, an denen neben der Gemeinde auch Private beteiligt sind (22 %), und rein privatrechtlichen Unternehmen (17 %).<sup>127</sup>

Bei der Einschaltung von Unternehmen in Privatrechtsform oder Anstalten öffentlichen Rechts / Kommunalunternehmen ist – ungeachtet der Beteiligungsstruktur – weiter nach dem Rechtsverhältnis zwischen dem Unternehmen und der jeweiligen Gemeinde zu unterscheiden:

- ▶ Im **Betriebsführungsmodell** wird das Unternehmen als Betriebsgesellschaft tätig. Die Gemeinde schließt mit der Betriebsgesellschaft (als Verwaltungshelferin) einen Betriebsführungs- und/oder Geschäftsbesorgungsvertrag ab, auf dessen Grundlage die Betriebsgesellschaft die wirtschaftliche und technische Steuerung der Anlagen sowie der Wasserversorgung auf Rechnung der Gemeinde übernimmt. Die Gemeinde bleibt Eigentümerin der Wasserversorgungsinfrastruktur. Sie errichtet, betreibt und finanziert sie in eigenem Namen und auf eigene Rechnung. Die Benutzungsverhältnisse begründet sie selbst mit den Nutzer:innen
- ▶ Im **Betreibermodell** wird das Unternehmen als Betreibergesellschaft tätig. Grundlage dafür ist in der Regel ein Dienstleistungsvertrag zwischen der Gemeinde und der Gesellschaft (sog. Betreibervertrag). Die Betreibergesellschaft übernimmt die Planung, Errichtung, Wartung,

<sup>127</sup> DWA; Branchenbild der Wasserwirtschaft, abrufbar unter: [WEB/branchenbild\\_dt\\_wasserwirtschaft\\_2020\\_DIN\\_A4\\_26022020.pdf](http://www.dwa.de/WEB/branchenbild_dt_wasserwirtschaft_2020_DIN_A4_26022020.pdf) (dwa.de), zuletzt abgerufen am: 30. April 2025, 18:14 Uhr, S. 6.

Instandhaltung und Instandsetzung der Wasserversorgungsanlagen sowie die entsprechende Finanzierung im eigenen Namen und auf eigene Rechnung. Sie übernimmt die Bauherren- und Betreiberfunktion und trägt das wirtschaftliche Risiko des Anlagenbetriebs. Dafür erhält sie von der Gemeinde Nutzungsrechte an der Wasserversorgungsinfrastruktur, in der Regel durch Übereignung, seltener durch den Abschluss von Pachtverträgen.

- Im **Konzessionsmodell** wird das Unternehmen als Konzessionär tätig. Grundlage dafür ist ein Konzessionsvertrag zwischen der Gemeinde und dem Unternehmen. Kern des Konzessionsmodells ist, dass die Gemeinde sich bei der Erfüllung der Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung nicht selbst wirtschaftlich engagiert, sondern dies einem Dritten überlässt, dem sie hierfür gegen Entgelt (sog. Konzessionsabgabe) das Recht überträgt, die Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung zu erfüllen. Dafür erhält sie von der Gemeinde Nutzungsrechte an der Wasserversorgungsinfrastruktur, in der Regel durch Übereignung, seltener durch den Abschluss von Pachtverträgen.

## 4.2 Trinkwasserbrunnen im Fall eines privaten Wasserversorgungsunternehmens als Konzessionsnehmer

### 4.2.1 Konzessionsverträge im Bereich der Wasserversorgung

Viele Gemeinden setzen auf private Unternehmen, die auf Grundlage eines Konzessionsvertrages ein Leitungsnetz im Gemeindegebiet betreiben und unterhalten und auf eigene Rechnung und eigenes Risiko die Bevölkerung und Unternehmen mit Wasser versorgen. Die Gemeinde ist mit diesen Wasserversorgungsunternehmen in der Regel nur durch den Konzessionsvertrag i.S.d. § 31 Abs. 1 Nr. 2 GWB verbunden.

Konzessionsverträge sind Verträge zwischen einer Gebietskörperschaft und einem Versorgungsunternehmen. Durch einen Wasserkonzessionsvertrag erhält das Wasserversorgungsunternehmen (Konzessionsnehmer) das Recht, öffentlichen Straßen, Wege, Plätze und sonstiger Verkehrsflächen zum Zweck der Wasserversorgung zu nutzen. Die Gebietskörperschaft gewährt dem Wasserversorgungsunternehmen ein Leitungsrecht und verzichtet auf die eigene Durchführung der öffentlichen Wasserversorgung. Im Gegenzug ist der Konzessionsnehmer gegenüber der Gebietskörperschaft verpflichtet, eine Konzessionsabgabe zu zahlen. Die Konzessionsabgabe spiegelt den Gegenwert für die Belastung der öffentlichen Fläche anlässlich der wirtschaftlichen Betätigung durch den Konzessionsnehmer. Da die Gemeinden in den meisten Bundesländern verpflichtet sind, die öffentliche Wasserversorgung sicherzustellen wird in Konzessionsverträgen in der Regel auch eine Pflicht des Konzessionsnehmers geregelt, im Geltungsbereich des Vertrages eine Wasserversorgungsinfrastruktur zu betreiben und allen Personen Zugang nach gesetzlichen Bestimmungen zu gewähren.<sup>128</sup>

Der Konzessionsvertrag ist somit auf Seiten der Gemeinde durch eine, auf Seiten des Konzessionsnehmers durch drei Hauptleistungspflichten gekennzeichnet:

- Die Gemeinde räumt dem Konzessionsnehmer das exklusive Recht ein, öffentliche Verkehrsflächen für die Wasserversorgung zu nutzen
- Der Konzessionsnehmer zahlt der Gemeinde eine Konzessionsgebühr oder -abgabe

---

<sup>128</sup> Siehe dazu: Heyers, ZfW 2024, 45; Scholl, in Immenga/Mestmäcker, GWB, 7. Aufl., 2024, § 31 Rn. 33; Reif, in MüKo Wettbewerbsrecht, § 31 GWB, Rn. 82.

- Der Konzessionsnehmer verpflichtet sich zum Betrieb einer Wasserversorgungsinfrastruktur und dazu, diese allen Personen nach gesetzlichen Grundsätzen zur Verfügung zu stellen.

Üblicherweise beziehen sich Konzessionsverträge im Bereich der Wasserversorgung auf die gesamte Infrastruktur zur herkömmlichen öffentlichen Wasserversorgung.<sup>129</sup> So heißt es beispielsweise in § 1 eines Musterkonzessionsvertrages für Bayern:

*„Der Konzessionsnehmer wird innerhalb des Vertragsgebiets ein Wasserversorgungsnetz für die allgemeine Versorgung von Letztverbrauchern betreiben [...]. [...] Das Wasserversorgungsnetz im Sinn dieses Vertrags besteht aus allen im Vertragsgebiet derzeit befindlichen bzw. noch dazu kommenden Wasserversorgungsanlagen, die sich im Eigentum bzw. der Verfügungsbefugnis des Konzessionsnehmers befinden und zur Versorgung von Letztverbrauchern im Vertragsgebiet bestimmt sind (Wasserversorgungsnetz). Hierzu gehören insbesondere Rohre, Leitungen mit und ohne Absperrarmaturen, Unter- und Oberflurhydranten, Übergabeschächte, Hausanschlüsse, Zähler, sämtliche Messeinrichtungen, Fernwirkanlagen und -leitungen, Fernmeldeeinrichtungen zur Netzsteuerung und das Zubehör zu den jeweiligen Anlagen.“<sup>130</sup>*

#### 4.2.2 Trinkwasserbrunnen als verbotene Nebenleistung gem. § 6 Abs. 1 KAEAnO

Trinkwasserbrunnen gehören bisher typischerweise nicht zum Gegenstand von Konzessionsverträgen im Bereich der Wasserversorgung. Das heißt: Die Konzessionsnehmer haben weder das exklusive Recht, noch sind sie verpflichtet, Trinkwasserbrunnen zu errichten und zu betreiben.

Ob eine Gemeinde den Konzessionsnehmer dazu verpflichten kann, Trinkwasserbrunnen zu errichten und zu betreiben, erscheint zweifelhaft. Das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes NRW<sup>131</sup> und die ihm unterstellte Landeskartellbehörde<sup>132</sup> sehen darin ein Verstoß gegen das Nebenleistungsverbot des § 6 Abs. 1 KAEAnO.

Die KAEAnO ist die „Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände“ vom 4. März 1941.<sup>133</sup> Sie dient dazu, die Wasserversorgung zu verbilligen und Wasserversorgungsunternehmen von betriebsfremden Ausgaben zu entlasten. Aus ihr ergibt sich vor allem die zulässige Höhe von Konzessionsabgaben. Daneben regelt sie in § 6 aber auch ein Nebenleistungsverbot. Es sichert ab, dass die herabgesetzten Konzessionsabgaben nicht durch neue Leistungen umgangen werden können. § 6 Abs. 1 KAEAnO lautet:

*Vom 1. April 1941 ab dürfen Gemeinden, Gemeindeverbände oder Zweckverbände Finanzauslässe oder sonstige Leistungen (z.B. Verwaltungskostenbeiträge, Sachleistungen) von Versorgungsunternehmen neben oder an Stelle von Konzessionsabgaben nicht mehr erheben.*

<sup>129</sup> Vgl. Scholl, in Immenga/Mestmäcker, GWB, 7. Aufl., 2024, § 31 Rn. 33: „für Wasserleitungen“.

<sup>130</sup> Bloeck / Graf, Kommunales Vertragsrecht, 133 EL., 2024, Ziffer 30.64.

<sup>131</sup> Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes NRW, Häufig gestellte Fragen zu dem Verfahren, dem Abschluss und der Freistellung von Wasser Konzessionsverträgen, S. 15 f.

<sup>132</sup> Landeskartellamt NRW, Stellungnahme vom 19.12.2019, Finanzierung von öffentlichen Trinkwasserbrunnen.

<sup>133</sup> Zur Anwendbarkeit: Morell, PdK-Bund, D 1 c Bund, Stand: Ziffer V.3.5.a); Theobald/Templin, in: Theobald / Kühling, Energierecht, 126. EL, 2024, § 1 KAV Rn. 81.

Das heißt: neben der Konzessionsabgabe dürfen sich die Gemeinden keine weiteren Leistungen – etwa den entgeltfreien Betrieb von Trinkwasserbrunnen – versprechen lassen.

Voraussetzung dafür ist aber, dass die Bereitstellung von Trinkwasserbrunnen sich als Nebenleistung gem. § 6 Abs. 1 KAEAnO einordnen lässt. Denkbar wäre es vor dem Hintergrund des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG auch, Trinkwasserbrunnen als Anlagen zur öffentlichen Wasserversorgung anzusehen und in die Wasserkonzessionen wie die bisher üblichen Anlagen (Leitungen, Pumpen, Wasserwerke usw.) einzubeziehen. Dann wären die Konzessionsnehmer zur Errichtung und zum Betrieb der Brunnen verpflichtet.

§ 6 Abs. 1 KAEAnO unterscheidet grundlegend zwischen der Konzessionsabgabe als Hauptleistung des Wasserversorgungsunternehmens an die Gemeinde und sonstigen Leistungen, die als Nebenleistungen anzusehen und verboten sind.<sup>134</sup> Als Nebenleistungen gelten bspw. die Verpflichtung, Altanlagen zu beseitigen, die Eintragung von Dienstbarkeiten oder kostenlose online-Zugriff auf Netzinformationen.<sup>135</sup> Darin spiegelt sich das Verständnis der KAEAnO, dass die Konzessionsabgabe die alleinige Gegenleistung für die wirtschaftliche Betätigung des Konzessionsnehmers auf den Flächen der Gemeinde sein soll. Was nicht Gegenstand der wirtschaftlichen Betätigung ist, würde der Konzessionsnehmer nicht ohne weiteres und von sich aus tun. Verlangt die Gemeinde solche Leistungen aber und macht sie zur Voraussetzung für den Anschluss eines Konzessionsvertrages, fordert sie eine Nebenleistung, die gem. § 6 Abs. 1 KAEAnO aber gerade unzulässig ist.

Wendet man diese Grundsätze auf Trinkwasserbrunnen an, wird deutlich, dass es sich bei den Trinkwasserbrunnen um eine Nebenleistung i.S.d. § 6 Abs. 1 KAEAnO handelt. Denn Trinkwasserbrunnen können – für sich genommen – kaum rentabel betrieben werden, es handelt sich nicht um eine wirtschaftliche Tätigkeit. Das gilt zumal, wenn die Brunnen – was praktisch immer der Fall ist – das Wasser unentgeltlich abgeben sollen.

Vom Nebenleistungsverbot des § 6 Abs. 1 KAEAnO gibt es Ausnahmen.

Eine zentrale Ausnahme normiert § 6 Abs. 3 lit. b) KAEAnO:

*Die Vorschriften der Absätze 1 und 2 stehen der Vereinbarung sonstiger Leistungen insoweit nicht entgegen, als [...] b) Sachleistungen zu einem Preis angerechnet werden, den sonstige Abnehmer mit gleichen Abnahmeverhältnissen zu zahlen haben.*

Trinkwasserbrunnen können also Gegenstand des Konzessionsvertrages sein, wenn die Gemeinden die damit verbundenen Kosten in voller Höhe übernehmen. Das liefe letztlich auf die Finanzierung aus dem kommunalen Haushalt hinaus.

Als Nebenleistung unzulässig bleiben aber sog. „verbilligte Sachleistungen“. Was verbilligte Sachleistungen sind, ergibt sich nicht unmittelbar aus der KAEAnO, sondern aus der Ausführungsanordnung zur Konzessionsabgabenanordnung (A/KAE) vom 27. Februar 1943. Dort regelt § 12 Abs. 1 A/KAE:

*Als verbilligte Sachleistungen gelten nicht unentgeltliche oder verbilligte Wasserlieferungen [...] für öffentliche Zier- und Straßenbrunnen (auch Wasserkünste) nach der am 1. April 1941 geltenden Übung [...].*

Mit Blick auf Trinkwasserbrunnen könnte man argumentieren, sie seien als Straßenbrunnen zu betrachten. Dann könnte eine verbilligte oder unentgeltliche Wasserlieferung ohne Verstoß

---

<sup>134</sup> Vgl. Theobald/Templin, in: Theobald / Kühling, Energierecht, 126. EL, 2024, § 3 KAV Rn. 1 ff.

<sup>135</sup> Bloeck / Graf, Kommunales Vertragsrecht, 133 EL., 2024, Ziffer 30.63.

gegen § 6 Abs. 1 KAEAnO vereinbart werden. Dafür lassen sich die folgenden Argumente anbringen:

- ▶ § 12 Abs. 1 A/KEA stellt seinem Wortlaut nach auf *Straßenbrunnen* ab. Gemeint sind damit ersichtlich Brunnen, die sich im öffentlichen Straßenraum befinden. Das ist auch bei Trinkwasserbrunnen in der Regel der Fall – sie befinden sich überwiegend auf öffentlichen Plätzen und können daher als Straßenbrunnen bezeichnet werden.
- ▶ Hinzu kommt, dass § 12 Abs. 1 A/KEA *Wasserlieferungen* für Straßenbrunnen regelt. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass nur solche Brunnen gemeint waren, die über einen Anschluss an das Wasserleitungsnetz verfügten. Nicht erfasst sind hingegen sog. „Notbrunnen“, mit denen im Bedarfsfall Grundwasser gefördert werden kann.
- ▶ Der Regelungszusammenhang spricht schließlich auch dafür, dass die Brunnen Wasser für den menschlichen Gebrauch bereitstellen sollten. Denn für sonstige Nutzungszwecke (Straßenreinigung, Löschwasser, Zierbrunnen) enthält § 12 Abs. 1 A/KEA jeweils eigene Ausnahmetatbestände.

Insofern spricht einiges dafür, dass die von der A/KEA gemeinten Straßenbrunnen und die heute diskutierten Trinkwasserbrunnen wesentliche Gemeinsamkeiten aufweisen: es handelt sich um Brunnen, die Wasser aus dem Leitungsnetz im öffentlichen Raum zur Verfügung stellen.

Als problematisch könnte sich allerdings die Einschränkung erweisen, dass die unentgeltliche oder verbilligte Wasserlieferung für öffentliche Straßenbrunnen nur „nach der am 1. April 1941 geltenden Übung“ zulässig ist. Festzustellen wäre also, ob und mit welchem regionalen Bezugsrahmen am 1. April 1941 eine geltende Übung bestand. Das ist – wenn überhaupt – nur im Einzelfall zu ermitteln und zu prüfen.

Eine gefestigte Rechtsprechung oder Entscheidungspraxis der Kartellbehörden zu dieser Frage gibt es nicht. Es verbleiben damit erhebliche Risiken, dass die unentgeltliche oder verbilligte Lieferung von Wasser für die Trinkwasserbrunnen nicht unter den Begriff der Straßenbrunnen nach § 12 Abs. 1 A/KEA fällt, sondern eine verbotene Nebenleistung gem. § 6 Abs. 1 KAEAnO ist.

Sofern Gemeinden dieses Risiko eingehen wollen, benötigen sie zudem eine gewisse Verhandlungsmacht, um ihr Anliegen gegenüber einem Konzessionsnehmer auch durchzusetzen. Üblicherweise sind Konzessionsverträge für sehr lange Zeiträume von 20 bis 30 Jahren befristet und können vor Ablauf der Frist gekündigt werden. Werden sie nicht gekündigt, verlängern sie sich.<sup>136</sup> Spielräume, von den Konzessionsnehmern zusätzliche Leistungen zu verlangen, ohne dafür eine (kostendeckende) Gegenleistung anzubieten, dürften sich allenfalls bei der Neuvergabe der Konzessionen ergeben oder wenn die Kündigungsfrist näher rückt. Im Fall der Änderung bestehender Verträge ist zudem im Einzelfall zu prüfen, ob dafür ein Vergabeverfahren durchzuführen ist.

## **4.3 Trinkwasserbrunnen als Aufgabe von Zweckverbänden**

### **4.3.1 Errichtung und Betrieb von Trinkwasserbrunnen als Aufgabe von Zweckverbänden nach bestehenden Verbandssatzungen**

Die Aufgaben von Zweckverbänden ergeben sich abschließend aus den jeweiligen Verbandssatzungen, mit denen die Gemeinden Aufgaben auf den Zweckverband übertragen. Die

---

<sup>136</sup> Bloeck / Graf, Kommunales Vertragsrecht, 133 EL., 2024, Ziffer 30.63.

übertragenen Aufgaben sind eindeutig zu formulieren.<sup>137</sup> Denn mit der Übertragung ist für die Aufgabenerfüllung allein der Zweckverband zuständig, nicht mehr die Gemeinde.<sup>138</sup>

Die Frage, welche Aufgaben einem Zweckverband übertragen sind und ob davon auch Trinkwasserbrunnen umfasst sind, ist von großer Bedeutung:

- ▶ Im Bereich der übertragenen Aufgaben kann die Gemeinde mangels Verbandskompetenz keine Verwaltungsakte oder Satzungen erlassen, sie sind jeweils rechtswidrig – und im Falle der Satzung auch nichtig.<sup>139</sup>
- ▶ Die Gemeinden können auch nur im Rahmen ihrer Aufgaben investieren und öffentliche Einrichtungen schaffen.
- ▶ Schließlich ist die Zuständigkeit auch für die Rechtsaufsichtsbehörden entscheidend, wenn sie die Erfüllung der aus § 50 Abs. 1 S. 2 WHG vermeintlich folgenden Pflichtaufgaben kontrollieren und ggf. durchsetzen wollen.<sup>140</sup>

Welche Aufgaben einem Zweckverband übertragen sind, richtet sich nach der Verbandssatzung, die nach den gesetzlichen Vorgaben in allen Bundesländern regeln muss, welche Aufgaben der Zweckverband hat. In der Praxis finden sich zahlreiche, sehr unterschiedliche Formulierungen in den Verbandssatzungen, so dass stets eine dezidierte Prüfung im Einzelfall erforderlich ist.

In öffentlich verfügbaren Satzungsmustern finden sich bspw. diese Formulierungen für die Aufgaben eines Zweckverbands im Bereich der Wasserversorgung:

*Der Zweckverband hat die Aufgabe, eine gemeinsame Wasserversorgungsanlage einschließlich der Ortsnetze zu errichten, zu betreiben, zu unterhalten, die Anlage im Bedarfsfall zu erweitern und bereits vorhandene Ortsnetze zu übernehmen; er versorgt die Endverbraucher mit Trinkwasser, das den einschlägigen DIN-Vorschriften entsprechen muss.<sup>141</sup>*

*Der Zweckverband hat die Aufgabe, innerhalb des Versorgungsgebiets, das sich aus der Anlage, die Teil dieser Satzung ist, ergibt*

- 1. Wasser zu beschaffen und Wasservorkommen zu erschließen,*
- 2. Wasserversorgungsanlagen zu planen, zu errichten, zu übernehmen, zu betreiben, zu unterhalten und zu erneuern,*
- 3. die Einwohner mit Trinkwasser zu versorgen sowie*
- 4. Wasser für öffentliche Zwecke bereitzustellen und, soweit das verfügbare Wasser ausreicht, für gewerbliche und sonstige Zwecke abzugeben.<sup>142</sup>*

Diese Satzungsmuster enthalten – wie auch die überwiegende Anzahl der Satzungen in der Praxis – keinen Hinweis auf Trinkwasserbrunnen oder eine sich aus § 50 Abs. 1 S. 2 WHG

---

<sup>137</sup> Schulz, in PdK Bay, B-5, Art. 19 Ziffer 1.4; Müller, in PdK BW, B5, § 6 Ziffer 3.2; Bennemann/Daneke, in PdK He, B-25, § 9 Rn. 34; Mutius, in: PdK MV, B-5, § 151, Ziffer 1.1; Plückhahn, in PdK NW, B-5, § 6 Ziffer 1; Sponer/Jacob, PdK Sachs, B-5, § 48 Ziffer 2; Gundlach/Fenzel, PdK LSA, B-5, § 8 Ziffer 3.1; Wolf in PdK SH, B-5, § 2 Ziffer 4; Schneider, in: PdK Th, B-5, § 17.

<sup>138</sup> Schulz, in PdK Bay, B-5, Art. 22 Ziffer 1.1; Mutius, in: PdK MV, B-5, § 151, Ziffer 1.1; Plückhahn, in PdK NW, B-5, § 6 Ziffer 3; Sponer/Jacob, PdK Sachs, B-5, § 46; Gundlach/Fenzel, PdK LSA, B-5, § 9; Wolf in PdK SH, B-5, § 3 Ziffer 1.

<sup>139</sup> Müller, in PdK BW, B5, § 4 Ziffer 2; Mutius, in: PdK MV, B-5, § 151, Ziffer 1.1; Plückhahn, in PdK NW, B-5, § 6 Ziffer 3; Sponer/Jacob, PdK Sachs, B-5, § 46; Gundlach/Fenzel, PdK LSA, B-5, § 9.

<sup>140</sup> Vgl. Müller, in PdK BW, B5, § 4 Ziffer 2; Sponer/Jacob, PdK Sachs, B-5, § 46; Wolf in PdK SH, B-5, § 3 Ziffer 1.

<sup>141</sup> Uckl / Dressel / Noll, Kommunalrecht in Thüringen, El. 104, 2025, Ziffer 21.00.

<sup>142</sup> PdK RP, 2024, Anhang 4.

ergebende Aufgabe. Gleichzeitig sind sie offen genug formuliert, als dass man auch die Errichtung und den Betrieb von Trinkwasserbrunnen als Aufgabe des Zweckverbandes verstehen könnte. So könnte man argumentieren, zu der Versorgung von Endverbrauchern / Einwohnern mit Trinkwasser würde auch die Versorgung durch Trinkwasserbrunnen gehören.

Legt man die Regelungen der Verbandssatzungen aus, werden sich häufig Argumente dafür finden, dass Zweckverbände nicht zur Errichtung und zum Betrieb von Trinkwasserbrunnen verpflichtet sind. Satzungen sind – wie andere Normen auch – der Auslegung nach herkömmlichen Auslegungsgrundsätzen zugänglich.<sup>143</sup> Verbandssatzungen, die vor Einführung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG erlassen wurden, werden in der Regel keine ausdrücklichen Regelungen zu Trinkwasserbrunnen enthalten (Wortlaut, Systematik). Mangels gesetzlicher Regelung zu Trinkwasserbrunnen wird man in der Regel auch im Wege der historischen Auslegung feststellen, dass nur die herkömmliche Aufgabe der Wasserversorgung mit einem Leitungsnetz von der Satzung gemeint war. Wenn Gemeinden daneben noch zusätzliche, freiwillige Aufgaben hätten übertragen wollen, wäre dafür wohl eine ausdrückliche Regelung erforderlich gewesen.

Wenn die Verbandssatzungen – anders als die zitierten Satzungsmuster – an den Begriff der öffentlichen Wasserversorgung i.S.d. § 50 WHG anknüpfen, stellt sich die Frage, ob nicht durch die Änderung des § 50 Abs. 1 WHG auch eine zusätzliche Aufgabe des Zweckverbandes hinzugetreten ist. Dafür spräche, dass der Zweckverband zur „öffentlichen Wasserversorgung“ verpflichtet wäre und dieser Begriff durch § 50 Abs. 1 S. 2 WHG um Aufgaben im Bereich der Trinkwasserbrunnen erweitert wurde. Denn maßgeblich für die Auslegung ist der Inhalt, den die Satzung im Moment des Erlasses hat. Die Satzungen werden sich aber in der Regel nur auf die Aufgabe bezogen haben, wie sie zu Zeitpunkt des Erlasses gesetzlich geregelt war. Darunter wurde verstanden, ein Wasserleitungsnetz aufzubauen und Grundstückseigentümer:innen eine Anschlussmöglichkeit daran zu bieten.

Es ließe sich allenfalls argumentieren, der Inhalt der Satzung sei darauf gerichtet, dem Zweckverband alle Aufgaben im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung zu übertragen, zu denen die Gemeinde verpflichtet ist. Stand dieser Wille im Vordergrund, besteht Raum dafür, auch später hinzutretende gesetzliche Aufgaben dem Aufgabenbereich Zweckverband zuzuordnen und die Verbandssatzung entsprechend auszulegen.

Mit Erlass des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG ist für viele Zweckverbände aber gleichwohl eine Unklarheit entstanden, ob sie oder die Gemeinden für die Errichtung und den Betrieb von Trinkwasserbrunnen verantwortlich sind. Klarheit lässt sich vor allem durch eine Anpassung der Verbandssatzung schaffen, so dass eindeutig geregelt wird, ob die Gemeinden oder der Zweckverband für die Errichtung von Trinkwasserbrunnen zuständig sind.

#### 4.3.2 Finanzierungsoptionen für Trinkwasserbrunnen der Zweckverbände

Zweckverbände können die ihnen entstehenden Kosten grundsätzlich aus zwei Quellen decken:

- ▶ Sie können ihre Kosten im Wege der **Zweckverbandsumlage** auf die Gemeinden abwälzen.
- ▶ Und/oder der sie können (selbst) **Gebühren erheben oder privatrechtliche Entgelte** für die Wasserversorgung verlangen.

Dabei besteht zwischen diesen Einnahmen oftmals ein Stufenverhältnis: Die als sekundäres Deckungsmittel beschriebenen Verbandsumlage greift nur dann bzw. hat nur die Kosten zu

<sup>143</sup> BVerwG, Urt. v. 7.5.2014, 4 CN 5.13, Rn. 19; BVerwG, Beschl. v. 1.2.1994, 4 NB 44.93, Rn. 4; OVG Bautzen, Beschl. v. 13.9.2007, 4 B 184/05, BeckRS2008,34564 Rn. 3; OVG Weimar, Beschl. v. 12.7.2002, 4 ZEO 243/00, NVwZ-RR 2003, 229 (230 f.).

decken, welche nach Ansatz der als primäres Deckungsmittel beschriebenen Gebühren bzw. Beiträge nicht gedeckt sind.<sup>144</sup>

Im Bereich der Wasserversorgung ist es üblich, dass die Zweckverbände selbst Gebühren erheben oder privatrechtliche Entgelte verlangen (sog. **gebührenerhebender Zweckverband**), daraus alle ihnen entstehenden Kosten decken und eine Zweckverbandsumlage nicht erforderlich ist. Auch in diesem Fall sehen die Verbandssatzungen aber regelmäßig eine Verbandsumlage vor, damit die Finanzierung des Zweckverbands auch in besonderen Situationen gesichert ist.

Ein gebührenerhebender Zweckverband wird in der Regel Gewinne erwirtschaften. Hintergrund ist, dass es sich bei der Wasserversorgung um eine wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne der Gemeindeordnungen handelt,<sup>145</sup> da sie auch von Privaten am Markt mit Gewinnerzielungsabsicht vorgenommen werden kann und in der Praxis auch wird. Wirtschaftliche Betätigungen der Gemeinden sind nur unter bestimmten rechtlichen Voraussetzungen zulässig, wobei für die Wasserversorgung weitgehende Ausnahmen gemacht werden. Sie darf in der Regel schon dann von der Gemeinde selbst wahrgenommen werden, wenn es ein öffentlicher Zweck dies erfordert und die Gemeinde wirtschaftlich nicht überfordert wird.<sup>146</sup> Die Gemeindeordnungen sehen in fast allen Bundesländern vor, dass wirtschaftliche Unternehmen einen angemessenen Ertrag für den Gemeindehaushalt erwirtschaften sollen.<sup>147</sup>

Das kann gelingen, indem bei der Kalkulation der Benutzungsgebühren oder Entgelten kalkulatorische Kosten veranschlagt werden (insbesondere Verzinsung des eingesetzten Kapitals) und dadurch Einnahmen generiert werden, denen keinen unmittelbaren Ausgaben gegenüberstehen. Damit erscheint es zumindest grundsätzlich möglich, dass Zweckverbände Trinkwasserbrunnen aus eigenen Mitteln finanzieren. Erforderlich ist dafür aber eine (politische) Mehrheit im jeweiligen Verband.

Handelt es sich hingegen nicht um einen gebührenerhebenden Zweckverband, sondern um einen **Umlagezweckverband**, besteht keine Möglichkeit, Trinkwasserbrunnen auf Kosten der Zweckverbände zu errichten und zu betreiben. Ein Umlagezweckverband erhebt nicht selbst Gebühren, sondern legt die Kosten der Wasserversorgung auf die Mitgliedsgemeinden im Wege der Verbandsumlage um. Das bietet sich vor allem an, wenn der Zweckverband nur einen Teil der gebührenfähigen Leistung (bspw. Gewinnung und Aufbereitung von Trinkwasser) übernimmt. Da ein Umlagezweckverband seine Kosten vollständig auf die Gemeinden abwälzt, ist es hier nicht möglich, Trinkwasserbrunnen aus den Mitteln des Zweckverbandes zu errichten und zu betreiben. Denn der Zweckverband verfügt über solche Mittel nicht. Die Mittel sind aus den Haushalten der Gemeinden zu bestreiten. Sie können – und sollen – aber ihrerseits bei der Gebührenerhebung für die wirtschaftliche Tätigkeit der Wasserversorgung Gewinne erzielen, aus denen die Trinkwasserbrunnen finanziert werden könnten.

#### 4.4 Trinkwasserbrunnen kommunal beherrschter Unternehmen

Viele Städte und Gemeinden betreiben zudem eigene Gesellschaften, an denen sie 100 % der Anteile halten und die die Aufgabe der Wasserversorgung ausführen. Häufig sind diese Unternehmen auch Konzessionsnehmer.

<sup>144</sup> Rüsing, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 4. Aufl. 2021, D. Rn. 316.

<sup>145</sup> Queitsch, in PdK NW, E-4a, § 6 Rn. 291.

<sup>146</sup> Vgl. die Übersicht bei: Gaß, in Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis kommunaler Unternehmen, 4. Auflage 2021, C. Rn. 51 ff.

<sup>147</sup> Vgl. die Übersicht bei: Gaß, in Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis kommunaler Unternehmen, 4. Auflage 2021, C. Rn. 64 ff.

Die Gemeinden sind aber mit Blick auf ein eigenes Unternehmen nicht auf die im Recht der Konzessionsabgaben vorgesehene Möglichkeit beschränkt, im Vertrag zu vereinbaren, dass das Wasserversorgungsunternehmen unentgeltlich Wasser für Straßenbrunnen bereitstellen muss. Sie kann daneben auch ihre Rechte als Gesellschafterin des Unternehmens nutzen und dabei über die Verwendung der Gewinne der Gesellschaft bestimmen. So kann die Gemeinde unter anderem vorsehen, dass die Gewinne für die Errichtung und den Betrieb der Trinkwasserbrunnen eingesetzt werden sollen.

Es ist aber im Einzelfall zu prüfen, ob solche Entscheidungen gesellschaftsrechtlich möglich sind. Hier ist insbesondere an Gewinnabführungsverträge in Konzernstrukturen und Restriktionen aus steuerlichen Querverbänden zu denken.

Gesellschaftsrechtlich ist zudem zu prüfen, ob Trinkwasserbrunnen vom Unternehmensgegenstand einer Gesellschaft umfasst sind oder ob für entsprechende Investitionen ein Gesellschafterbeschluss erforderlich ist. Dabei ist zu beachten, dass der Unternehmensgegenstand eines Wasserversorgungsunternehmens – anders als die Aufgabenzuweisung in der Verbandssatzung eines Zweckverbandes – in der Regel weit gefasst und offen formuliert ist.<sup>148</sup> Im Rahmen der gebotenen rein objektiven Auslegung des Gesellschaftsvertrages<sup>149</sup> und insbesondere des Unternehmensgegenstandes<sup>150</sup> wird man daher häufig gute Gründe dafür finden, dass die kommunalen Wasserversorgungsunternehmen auch Trinkwasserbrunnen errichten und betreiben können.

---

<sup>148</sup> Döring, Sicherung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten in unterschiedlichen Privatisierungsformen – Beispiel Wasserversorgung, netWORKS-Papers 12, 2005, S. 15.

<sup>149</sup> Stelmaszczyk in BeckOGK, Stand 1.9.2024, § 2 GmbHG Rn. 266 ff. m.w.N.

<sup>150</sup> Stelmaszczyk in BeckOGK, Stand 1.9.2024, § 2 GmbHG Rn. 274.

## Quellenverzeichnis

### Monografien

- Gern, A./Brüning, C (2019): Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Leutner, M. (2016): Das Recht der Abwasserbeseitigung und die nachhaltige und an den Klimawandel angepasste Entsorgung von häuslichem Abwasser, 1. Auflage, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Desens, S. (2008): Wasserpreisgestaltung nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie.: Vorgaben und Spielräume für die Umsetzung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen, 1. Auflage Duncker & Humblot Verlag, Berlin.
- Epiney, A. (2019): Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Auflage, Nomos Verlag, Baden Baden, Kapitel 5.
- Lange, C. /Krull, D. (2014): Infrastrukturelle Wasserdienstleistungen – Zur Funktion kostendeckender Wasserpreise nach Art. 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie und ihre mögliche Anwendung auf den Aufstau von Gewässern als infrastrukturelle Wasserdienstleistung für Binnenschifffahrt und Wasserkraft, 1. Auflage, Metropolis-Verlag Marburg, Band 12.
- Herdegen, M. (2023), Völkerrecht, 22. Auflage, C.H. Beck Verlag, München.
- Herdegen, M. (2022), Europarecht, 24. Auflage, C.H. Beck Verlag, München.
- Burgi, M. (2019), Kommunalrecht, 6. Auflage, C.H. Beck Verlag, München.
- Lange, K. (2019), Kommunalrecht, 2. Auflage, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen.
- Geisz, J.( 2015), Die Grenzen der Privatisierung kommunaler öffentlicher Einrichtungen, 1. Auflage, Wissenschaftlicher Verlag, Berlin
- Hafner, W. (2024). Praxishandbuch kommunales Gebührenrecht, 45. Ergänzungslieferung, Carl Link Kommunalverlag, Kehl.

### Sammelbände

- Dürig, G. / Herzog, R. / Scholz, R. [Hrsg.] (2024): Grundgesetz – Kommentar, 104. Ergänzungslieferung, C.H. Beck Verlag, München.
- Driehaus, H. [Hrsg.] (2022): Kommunalabgabenrecht – Kommentar, X. Auflage, NWB Verlag, Herne.
- Christ, J. / Oebbecke, J. [Hrsg.] (2022): Kommunalabgabenrecht – Kommentar, 2. Auflage, C.H. Beck Verlag, München.
- Parzefall, H. /Ecker, G. /Katzner, G. [Hrsg.] (2023): Kommunales Ortsrecht, 64. Ergänzungslieferung, Carl Link Verlag, Kronach.
- Koch, H./Hofmann, E./Reese, M. [Hrsg.] (2024): Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage, C.H. Beck Verlag, München.
- Sieder, F. / Zeitler, H. / Dahme, H. / Kopp, G-M. [Hrsg.] (2023): Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz, 58. Ergänzungslieferung, C.H. Beck Verlag, München.
- Czychowski, M. /Reinhardt, M. [Hrsg.] (2023), Wasserhaushaltsgesetz - Kommentar, 13. Auflage, C.H. Beck Verlag, München.
- Ecker, G. [Hrsg.] (2024), Kommunalabgabenrecht Bayern, 80. Ergänzungslieferung, Carl Link Verlag, Neuwied.
- Immenga, U. / Mestnäcker, E-J. [Hrsg.] (2024), Wettbewerbsrecht, 7. Auglage, C.H. Beck Verlag, München.

Nitsche, G. / Baumann, M. / Mühlfeld, D. [Hrsg.] (2024), Satzungen zur Wasserversorgung, 79. Ergänzungslieferung, Carl Link Verlag, Neuwied.

Henneke, H-G. / Albers, H. [Hrsg.] (2006), Recht der Kommunal Finanzen, 1. Auflage, C.H. Beck Verlag, München.

Bloeck, O./ Graf, S. [Hrsg.] (2024), Kommunales Vertragsrecht, 133. Ergänzungslieferung, Carl Link Kommunalverlag, Kronach.

Theobald, C./ Kühling, J. [Hrsg.] (2024), Energierecht, 126. Ergänzungslieferung, C.H. Beck Verlag München.

Uckel, H. / Dressel C-C. / Noll, M. [Hrsg.] (2025), Kommunalrecht in Thüringen, 104. Ergänzungslieferung, Carl Link Kommunal Verlag Kronach.

Wurzel, G. / Schraml, A. / Gaß, A. [Hrsg.] (2021), Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 4. Auflage, C.H. Beck Verlag, München.

Ziemons, H. / Jaeger, C. / Pönschke, M. [Hrsg.] (2024), Beck'scher Online-Kommentar zum GmbHG, Stand: 1.9.2024, C.H. Beck Verlag, München.

Hube, P. / Voßkuhle, A. [Hrsg.] (2024), Grundgesetz, 8. Auflage, C.H. Beck Verlag München.

Streinz, R. [Hrsg.] (2018), Vertrag über die Europäische Union/ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, C.H. Beck Verlag, München.

Stelkens, U. / Bonk, H. / Sachs, M. [Hrsg.] (2023), Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 10. Auflage, C.H. Beck Verlag, München.

### **Beiträge aus Sammelbänden**

Calliess, C. (2018), EU-Umweltrecht. In: Rehbinder, E./Schink, A. [Hrsg.]: Grundzüge des Umweltrechts, Erich Schmidt Verlag, Berlin, Rn. 1-174.

Rehbinder, E. (2018), Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente. In: E./Schink, A. [Hrsg.]: Grundzüge des Umweltrechts, Erich Schmidt Verlag, Berlin, Rn. 1-415.

### **Zeitschriftenaufsatz**

Cortes, R. (2023): Umsetzung der neuen EU-Trinkwasserrichtlinie in nationales Recht. In: InfrastrukturRecht, S-188-189.

Reinhardt, M. (2023): Das Zweite Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, C.H. Beck Verlag, München, S. 281 – 286.

Hentschel, J./ Gillert, J./ Herbst, N. (2023): Trinkwasser im öffentlichen Raum. In: Zeitschrift für Wasserrecht, Carl Heymanns Verlag, S. 77 – 107.

Oebbecke, J. (2013): Reaktionen des Rechts auf kommunale Finanzprobleme. In: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 1409-1415.

Brüning, C. (2016): Zur Auslegung des Begriffs „rationelle Betriebsführung“ in Anlehnung an das Kommunalabgabenrecht – dargestellt für den Bereich der Wasserversorgung, Carl Heymanns Verlag, S. 1 – 20,

Jungkind, V./ Plötz, S. (2022): Die neue EU-Trinkwasserrichtlinie. In: Umwelt- und Planungsrecht, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm, Heidelberg, S. 121-126.

Stubenrauch, J. (2010): Ein Menschenrecht auf Wasser. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 521-528.

Laskowski, S. (2022): Zugang zu Wasser für den menschlichen Gebrauch für alle auch in Deutschland? In: Zeitschrift für Umweltrecht, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 641-643.

Walter, A-B. (2021): Das Recht am Wasser. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bundeszentrale für politische Bildung.

Brüning, C. (2016): Zur Auslegung des Begriffs »rationelle Betriebsführung« in Anlehnung an das Kommunalabgabenrecht – dargestellt für den Bereich der Wasserversorgung. In: Zeitschrift für Wasserrecht, S. 1-20, Carl Heymanns Verlag, Köln.

Wrede, S. (2021): Die neue Eu-Trinkwasserrichtlinie. In: Zeitschrift für Wasserrecht, S. 97-108, Carl Heymanns Verlag, Köln.

Fischer, H. / Gawel, E. (2017): Ist die vierte Reinigungsstufe auf kommunalen Kläranlagen gebührenfähig? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 932 – 935, C.H. Beck Verlag, München.

Gawel, E. (2011): Öffentliches Interesse im Gebührenrecht. In: Verwaltungsarchiv, S. 491-524, Carl Heymanns Verlag, Köln.

Heyers, J. (2024): Aktuelle Rechts- und Gestaltungsfragen der Vergabe von Wasserkonzessionen. In: Zeitschrift für Wasserrecht. S. 45-98, Carl Heymanns Verlag, Köln.

Pabst, H-J. (2005): Die Problematik dynamischer Verweisungen von Landesrecht auf Bundesrecht am Beispiel der Schuldrechtsreform. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 1034-1036, C.H. Beck Verlag, München.

Kühling, J. (2014): Die richtlinienkonforme und die verfassungskonforme Auslegung im Öffentlichen Recht. In: Juristische Schulung, S. 481-490, C.H. Beck Verlag, München.

### Internetadresse

Statistisches Bundesamt (2022): Erhebung der öffentlichen Wasserversorgung.

[https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Wasserwirtschaft/Publikationen/Downloads-Wasserwirtschaft/statistischer-bericht-wasser-oeffentlich-2190211229005.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Wasserwirtschaft/Publikationen/Downloads-Wasserwirtschaft/statistischer-bericht-wasser-oeffentlich-2190211229005.xlsx?__blob=publicationFile) (14.10.2024).

United Nations (2002): General comment no. 15 (2002), The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). <https://digitallibrary.un.org/record/486454?v=pdf#files> (9.04.2025).

Kartellbehörde zur Finanzierung öffentlicher Trinkbrunnen, <https://www.forvismazars.com/de/de/ueber-uns/aktuelles/presse-medien/newsletter/newsletter-public-sector/archiv/newsletter-public-sector-1-2020/kartellbehoerde-finanzierung-von-trinkbrunnen> (19.12.2024).

Lebensraum Wasser, Wie öffentliche Trinkwasserbrunnen sinnvoll finanziert werden können, <https://www.lebensraumwasser.com/wie-oeffentliche-trinkwasserbrunnen-sinnvoll-finanziert-werden-koennen/> (20.09.2024).

DWA, Branchenbild der Deutschen Wasserwirtschaft, [https://de.dwa.de/files/\\_media/content/01\\_DIE\\_DWA/Politikinformationen/WEB\\_brachenbild\\_dt\\_wasserwirtschaft\\_2020\\_DIN\\_A4\\_26022020.pdf](https://de.dwa.de/files/_media/content/01_DIE_DWA/Politikinformationen/WEB_brachenbild_dt_wasserwirtschaft_2020_DIN_A4_26022020.pdf) (9.04.2025).

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Land Nordrhein-Westfalen, Häufig gestellte Fragen zu dem Verfahren, dem Abschluss und der Freistellung von Wasserkonzessionsverträgen, [https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/documents/haeufig\\_gestellte\\_fragen\\_zu\\_wasserkonzessionsvertraegen\\_12-21.pdf](https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/documents/haeufig_gestellte_fragen_zu_wasserkonzessionsvertraegen_12-21.pdf) (9.04.2025).

Deutsches Institut für Urbanistik, Sicherung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten in unterschiedlichen Privatisierungsformen – Beispiel Wasserversorgung, netWORKS-Papers 12, <https://difu.de/publikationen/2005/sicherung-kommunaler-gestaltungsmoeglichkeiten-in-unterschiedlichen-privatisierungsformen-beispiel> (9.04.2025).