

Finanzierungsoptionen für öffentliche Trinkbrunnen

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

Ergebnisse des Sachverständigengutachtens im Auftrag des Umweltbundesamtes

1 Ziel und Aufgabe des Gutachtens

Gemeinden errichten und betreiben immer häufiger Trinkwasserbrunnen. Im Jahr 2022 gab es ca. 1.300 Trinkwasserbrunnen, die Städte und Gemeinden auf freiwilliger Basis errichtet haben. 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.

Was bisher auf freiwilliger Basis geschah, ist durch Art. 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie und dessen Umsetzung in § 50 Abs. 1 S. 2 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) eine Pflicht geworden. § 50 Abs. 1 S. 2 WHG regelt unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit die Bereitstellung von Trinkwasser an öffentlichen Orten wie folgt:

„Hierzu [zur Daseinsvorsorge] 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.“

Mit dieser Regelung ergeben sich praktische Fragen der Umsetzung. § 50 Abs. 1 S. 2 WHG enthält eine grundsätzliche Rechtspflicht mit dem Ziel, die Anzahl der in der Bundesrepublik bereits auf Grund freiwilliger kommunaler Initiativen bestehenden Trinkwasserbrunnen möglichst flächendeckend zu erhöhen. Durch die Verpflichtung der Gemeinden als landesrechtlich bestimmte Träger der öffentlichen Wasserversorgung werden diesen durch die neue Regelung zusätzliche Aufgaben übertragen. Die Kostenübernahme für die Aufstellung und Instandhaltung bzw. für das Betreiben der Trinkwasserbrunnen ist nicht mit geregelt. Das WHG trifft keine Aussage darüber, wie die Gemeinden die Aufstellung der Trinkwasserbrunnen finanzieren sollen. Dies betrifft auch die Frage, ob die Kosten umlagefähig sind oder ob eine Gemeinde von den Benutzern der Wasserspender eine Gebühr oder bei privatrechtlicher Ausgestaltung des

Benutzungsverhältnisses einen Preis verlangen kann oder aus kommunalrechtlichen Gründen sogar muss oder ob die öffentliche Abgabe des Trinkwassers an die Allgemeinheit kostenfrei zu erfolgen hat.

Die Frage, wer für die Kosten der Trinkwasserbrunnen aufkommen soll, war durch das Sachverständigengutachten zu klären. Es untersuchte diese Problemstellung rechtswissenschaftlich auf Grundlage des geltenden Rechts. Die Untersuchung hatte 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.

2 Fragestellungen

2.1 Sind Gemeinden verpflichtet, das Wasser in Trinkwasserbrunnen stets kostenlos zur Verfügung zu stellen?

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.

Das Sachverständigengutachten kommt zu dem Ergebnis, dass der Verzicht auf die Erhebung eines Entgelts rechtlich nicht zwingend ist. Denn weder aus § 50 Abs. 1 S. 2 WHG selbst, 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 anderen Ergebnis.

Ob die Gemeinden Trinkwasserbrunnen gegen Entgelt oder entgeltfrei zur Verfügung stellen, ergibt sich weder aus dem Wortlaut des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG noch aus der Regelungssystematik, der Gesetzeshistorie oder einer verfassungskonformen Auslegung der Vorschrift. Die verfassungskonforme Auslegung spricht vielmehr 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 Grundgesetz (GG) besonders geschützt. Eine Norm, die in diese geschützten Aufgabenbereiche der Gemeinden eingreift, muss hinreichend bestimmt sein. Die Auslegung der Vorschrift lässt jedoch Zweifel bestehen, ob der Gesetzgeber tatsächlich Trinkbrunnen entgeltfrei zur Verfügung stellen wollte. Die erforderliche Bestimmtheit der Norm ist somit nicht gegeben.

Auch Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie regelt dem Wortlaut nach nicht ausdrücklich, ob das Wasser an Trinkbrunnen zwingend entgeltfrei abgegeben werden muss. Das Sachverständigengutachten hat daher die europarechtliche Regelung ebenfalls der Auslegung unterzogen. Es ist insbesondere der Frage nachgegangen, ob diese Norm der Umsetzung eines Menschenrechts auf Wasser dient und wenn ja, ob daraus eine europarechtliche Pflicht folgt, kein Entgelt für die Nutzung der Trinkbrunnen zu erheben. Im Ergebnis verfolgt Art. 16 Abs. 2 S. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie eigene Regelungszwecke und ist nicht nur eine Konkretisierung des Art. 16 Abs. 1 EU-Trinkwasserrichtlinie und dem Menschenrecht auf Wasser. Vielmehr ist diese Norm eigenständig auszulegen, mit dem Resultat, dass § 50 Abs. 1 S.2 WHG nicht im Licht des

Art. 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie auszulegen ist, dass Trinkbrunnen entgeltfrei zur Verfügung gestellt werden müssen.

Gemäß der völkerrechtlichen Auslegung des § 50 Abs. 1 S. 2 WHG durch das Sachverständigen-gutachten ergeben sich weder aus dem Ziel 6 der 17 Nachhaltigkeitsziele der UN noch aus Art. 11 und 12 des UN-Sozialpakets Pflichten zur kostenlosen Bereitstellung von Wasser aus Trinkwasserbrunnen.

Es 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.

Da keine Pflicht zur entgeltfreien Bereitstellung von Trinkwasserbrunnen besteht, können sich Gemeinden und/oder Wasserversorgungsunternehmen entscheiden, die Nutzer:innen zur Kostentragung heranzuziehen.

2.2 Dürfen Gemeinden die Kosten der Trinkwasserbrunnen in die Kalkulation der herkömmlichen Wassergebühren und -preise einbeziehen?

Darüber hinaus war zu untersuchen, ob Gemeinden die Kosten der Trinkwasserbrunnen in die Kalkulation der herkömmlichen Wassergebühren und -preise einbeziehen dürfen.

Das Sachverständigen-gutachten identifizierte zwei Möglichkeiten, wenn man die Kosten der Trinkwasserbrunnen mit einem Entgelt refinanzieren will.

Entweder es werden besondere Entgelte für die Benutzung der Trinkwasserbrunnen erhoben. Dazu können Trinkwasserbrunnen z.B. mit Münz- oder Kartenzahlung ausgerüstet werden. Dies ist laut Sachverständigen-gutachten rechtlich ohne weiteres möglich. Allerdings ist diese Option mit so hohem Aufwand verbunden, dass sie kaum praktikabel erscheint und aus diesem Grund im Gutachten nicht weiter geprüft wurde.

Oder die Kosten der Trinkwasserbrunnen werden in die Wassergebühren bzw. -entgelte mit einbezogen, die von allen Anschlussnehmer:innen der leitungsgebundenen Wasserversorgungen zu zahlen sind. 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.

In diesem Zusammenhang stellten sich verschiedene rechtliche Fragen, die das Gutachten näher beleuchtete. Zum einen, ob Trinkwasserbrunnen und Leitungsnetze trotz der unterschiedlichen Leistungen in einer öffentlichen Einrichtung organisiert werden dürfen. Und zum anderen, ob die Kosten der Trinkwasserbrunnen in der Gebührenkalkulation angesetzt werden können und ob die Erhebung einer Einheitsgebühr für die Leistungen der herkömmlichen Leitungsnetze und der Trinkwasserbrunnen rechtlich zulässig ist.

Das Sachverständigen-gutachten kommt hier zum Ergebnis, dass die Gemeinden die Kosten für die Trinkwasserbrunnen nicht ohne rechtliche Risiken in die Kalkulation ihrer Wassergebühren oder -preise einbeziehen können. Das ergibt sich im Wesentlichen daraus, dass sich die mit der Wassergebühr abgoltene 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 die Beurteilung, die die Rechtsprechung mit vergleichbaren Fällen (Löschwasservorhaltung, Straßenreinigung) gefunden hat.

Diese Risiken lassen sich laut Gutachten lediglich durch ausdrückliche gesetzgeberische Regelungen reduzieren, die es in einigen Bundesländern bereits gibt. Dabei handelt es sich namentlich um die Regelungen in Rheinland-Pfalz (§ 8 Abs. 4 Kommunalabgabengesetz RhPf) und Nordrhein-Westfalen (§ 39 S. 1 Landeswassergesetz NW).

2.3 Unter welchen Voraussetzungen können die Trinkwasserbrunnen aus den Gewinnen der Wasserversorgungsunternehmen finanziert werden?

Es war ebenfalls 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 jedoch im Ergebnis des Gutachtens als verbotene Nebenleistung gem. § 6 Abs. 1 Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände (KEAnO) einzuordnen. Es lässt sich allerdings argumentieren, dass für Trinkwasserbrunnen eine Ausnahme nach § 12 Abs. 1 Ausführungsanordnung zur Konzessionsabgabenanordnung (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 Verbandmitglied darüber entscheiden, die Gewinne und Überschüsse zur Finanzierung der Trinkwasserbrunnen zu verwenden.

3 Ergebnis und Bewertung

Eine Vorgabe, dass die Abgabe des Wassers kostenlos erfolgen muss, ergibt sich weder aus der EU-Trinkwasserrichtlinie noch aus dem WHG. Dennoch kommt das Sachverständigen Gutachten zu dem Ergebnis, dass die Kommunen auf die Erhebung eines Entgelts verzichten können, denn eine Pflicht ein Entgelt zu erheben, besteht ebenfalls nicht. Berücksichtigt man den Zweck der Trinkwasserbrunnen, so wie ihn auch die EU-Trinkwasserrichtlinie beschreibt, wäre es wünschenswert, wenn eine kostenlose Abgabe künftig die Regel ist. Die Erhebung eines Entgelts dürfte auch aus praktischen Gründen wegen der geringen Kosten der Einzelnutzung und des Erhebungsaufwands schwierig sein. Für Gemeinden, die diesen Aufwand dennoch nicht selber tragen können, zeigen die Ergebnisse des Gutachtens Optionen auf, die Trinkwasserbrunnen zu finanzieren, z.B. über die Gewinne der Wasserversorgungsunternehmen. Für eine Gebührenfinanzierung bedürfte es jedoch ausdrücklicher gesetzlicher Regelungen auf Landesebene, die es in einigen Bundesländern bereits gibt.

Impressum**Herausgeber**

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

DOI

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-8510>

Stand: 04/2026

Autorenschaft, Institution

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

Fachbegleitung:

Anne-Barbara Walter
(FG II 2.1, Umweltbundesamt)