

POSITION

vom 14. Dezember 2020 zu

Auslegung und Begründung des rechtlichen Vorrangs der öffentlichen Wasserversorgung gegenüber anderen Nutzergruppen

DVGW Deutscher Verein des
Gas- und Wasserfaches e.V.

Ansprechpartner:

Berthold Niehues
DVGW-Hauptgeschäftsstelle
Wasserversorgung
Josef-Wirmer-Straße 1-3
D-53123 Bonn
Tel.: +49 228 9188-851
E-Mail: niehues@dvgw.de

Hintergrund

Die Verfügbarkeit von sauberem Trinkwasser zu jeder Zeit ist die Lebensgrundlage unserer heutigen Gesellschaft, maßgeblicher Faktor für die Gesundheit und die hohe Lebenserwartung der Bevölkerung in Deutschland und wichtiger Standortfaktor für die Kommunen. Ohne Trinkwasserversorgung gibt es keine neuen Baugebiete, keine neuen Gewerbegebiete und kein Wachstum in den Kommunen. Auch der erlangte Wohlstand und das hohe Maß an seuchenhygienischer Sicherheit in unserer Gesellschaft ließe sich ohne eine zuverlässige, resiliente und nachhaltige öffentlichen Wasserversorgung nicht halten.

Der Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung ist verfassungsrechtlich abgesichert und im Wasserhaushaltsgesetz festgeschrieben. Mit Blick auf die künftig zu erwartenden erhöhten Anforderungen an die öffentliche Wasserversorgung zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit in klimatisch bedingt zunehmenden Trockenperioden gilt es, den rechtlich verankerten Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung gegenüber konkurrierenden Nutzungen auch im Vollzug konsequent sicherzustellen.

Die Position beschreibt die relevanten Sachverhalte zur Auslegung und sachlichen Begründung des rechtlichen Vorranges der öffentlichen Wasserversorgung in prägnanter Form.

Wasser geht im natürlichen Wasserkreislauf nicht verloren

Im natürlichen Wasserkreislauf geht kein Wasser verloren. Wasser wird gebraucht, nicht verbraucht, denn das gesamte Wasser zirkuliert in einem geschlossenen System. Das Wasser wechselt ohne Verlust mehrmals seinen Aggregatzustand und durchläuft die Umweltkompartimente in stetig wechselnden Anteilen zwischen Niederschlag, Verdunstung und Abfluss. Für die öffentliche Wasserversorgung ist das nutzbare Dargebot des Abflusses letztlich die entscheidende Größe zur nachhaltigen und dauerhaft sicheren Bereitstellung der benötigten Trinkwassermengen.

Seit über einhundert Jahren ist die öffentliche Trinkwasserversorgung Bestandteil dieses sich stets erneuernden Wasserkreislaufs und hat u.a. durch Wasserschutzgebiete dazu beigetragen, dass dadurch nebenbei auch viele ökologisch wertvolle Gebiete bewahrt blieben. Es ist das intrinsische Interesse der öffentlichen Wasserversorgung, die Ressourcen sowohl qualitativ als auch quantitativ optimal zu schützen und auf Dauer nutzen zu können. Dies zeigt, dass Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes sehr gut mit den Schutzinteressen der öffentlichen Wasserversorgung vereinbar sind.

Auch bei Überlegungen einer möglichen Substitution der leitungsgebundenen Trinkwasserversorgung durch Wässer anderer Herkunft und Beschaffenheit muss dabei stets eine integrale Betrachtung des lokalen/regionalen natürlichen Wasserkreislaufes erfolgen. Jede Art von Eingriff des Menschen in diesen Kreislauf kann punktuell positive Ergebnisse auf der einen Seite aber auch gleichzeitig negative Auswirkungen auf der anderen Seite bedeuten, z. B. kann Grundwasser aus einer Grundwasserhaltungsmaßnahme, das in einen Vorfluter eingeleitet wird, zur Stabilisierung des Mindestabflusses in dem Vorfluter in langen Trockenperioden beitragen. Im Falle einer Speicherung von Niederschlagswasser für eine spätere Nutzung in Trockenzeiten, würde dies jedoch eine geringere Grundwasserneubildung bedeuten. Beide Beispiele verdeutlichen, dass es erforderlich ist, immer eine integrale Systembetrachtung des lokalen/regionalen natürlichen Wasserkreislaufes durchzuführen, um dann die geeigneten Maßnahmen für die diversen Nutzungen von unterschiedlichen „Ressourcenwässern“ abzuleiten. Auch ergibt es oftmals keinen Sinn, die erneuerbare Ressource Wasser unter zusätzlichem Einsatz nichterneuerbarer Ressourcen wie Material und Energie für bestimmte Anwendungen zu substituieren.

Nutzung von Trinkwasser als Wasser für den menschlichen Gebrauch

Beim Nationalen Wasserdiallog bestand Diskussionsbedarf zur Frage der Abgrenzung der mit Vorrang zu gewährleistenden unabdingbaren Trinkwasserversorgung für den menschlichen Bedarf gegenüber anderen Nutzungen von Trinkwasser, für die insbesondere in Knappheitssituationen ggf. Prioritätsentscheidungen zu treffen oder die Möglichkeit der Nutzung alternativer Wasserressourcen zu prüfen sind. Unter Beachtung hygienischer Anforderungen könnte ggf. für bestimmte Nutzungen gesammeltes Niederschlags- oder auch aufbereitetes Brauchwasser verwendet werden, um die Wasserressourcen für andere Nutzungen und den Schutz der Ökosysteme zu schonen.

Die Reduktion des Vorrangs der öffentlichen Wasserversorgung auf die reine Nutzung des Trinkwassers für das Trinken an sich (ca. 2 Liter pro Tag) greift allerdings viel zu kurz. Nicht zuletzt gibt die Trinkwasserverordnung hier die eindeutige gesetzliche Vorgabe und fokussiert schon im Titel auf das **Wasser für den menschlichen Gebrauch**, also weit über das reine Trinken hinaus. Der Geltungsbereich der Trinkwasserverordnung umfasst dabei:

- a) alles Wasser, das, im ursprünglichen Zustand oder nach Aufbereitung, zum Trinken, zum Kochen, zur Zubereitung von Speisen und Getränken oder insbesondere zu den folgenden anderen häuslichen Zwecken bestimmt ist:
 - Körperpflege und -reinigung
 - Reinigung von Gegenständen, die bestimmungsgemäß mit Lebensmitteln in Berührung kommen
 - Reinigung von Gegenständen, die bestimmungsgemäß nicht nur vorübergehend mit dem menschlichen Körper in Kontakt kommen
- b) alles Wasser, das in einem Lebensmittelbetrieb verwendet wird für die Herstellung, die Behandlung, die Konservierung oder das Inverkehrbringen von Erzeugnissen oder Substanzen, die für den menschlichen Gebrauch bestimmt sind

Leitmotiv ist das unabdingbare seuchenhygienische Schutzniveau aller genannten Verwendungszwecke des Wassers für den menschlichen Gebrauch. Somit ist die ausschließliche Beschränkung des Vorrangbegriffes auf die reine Menge des täglichen Trinkens weder nachvollziehbar noch seuchenhygienisch zielführend und in keiner Weise rechtlich abgesichert. Dennoch gibt es zweifellos Übergangsbereiche, bei denen die Nutzung von Trinkwasser in Knappheitssituationen einzuschränken ist, beispielsweise das Bewässern von Golfplätzen in Trockenperioden.

Wasserrechtliche Genehmigungsverfahren für die öffentliche Wasserversorgung sichern eine ressourcenschonende Entnahme ab

Die Wasserbedarfsprognose für ein Versorgungsgebiet bildet die wesentliche Grundlage für die Festlegung der in einem wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren beantragten Wasserentnahmemenge. Abnahmestrukturen, Nutzergruppen, Einwohnerzahlen und Anforderungen aus Industrie und Gewerbe können im Zeitverlauf erheblich schwanken. Die regional unterschiedliche demografische und wirtschaftliche Entwicklung hat somit erheblichen Einfluss auf den Wasserbedarf in einem Versorgungsgebiet.

In der Regel wird eine Trinkwasserbedarfsprognose je nach Nutzergruppen (Haushalte und Kleingewerbe, Industrie, Krankenhäuser, Schulen, öffentliche Gebäude, Bäder, Sporteinrichtungen, Hotels, Verwaltungs-/Bürogebäude, Tourismus, Löschwasserbereitstellung, Landwirtschaft, etc.) für einen Zeitraum von 30 Jahren erstellt. In den Bundesländern gibt es darüber hinaus unterschiedliche Ansätze neben dem prognostizierten Wasserbedarf weitere Faktoren, wie z. B. Sicherheitszuschläge, Trockenheitszuschläge, Rohrnetzverluste, Eigenbedarf, für die Festlegung der beantragten Entnahmemenge hinzuzuziehen.

Gemäß Wasserhaushaltsgesetz sind Gewässer nachhaltig zu bewirtschaften, insbesondere mit dem Ziel, bestehende und künftige Nutzungsmöglichkeiten für die öffentliche Wasserversorgung zu schaffen oder zu erhalten. Wesentliche Grundlagen für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Gewässer sind die genehmigten Entnahmemengen und die noch nutzbare Wasserdargebotsreserve; die Summe bildet das nutzbare Wasserdargebot. Beim Grundwasser (inkl. Quellwasser) wird z. B. das nutzbare Dargebot unter Berücksichtigung der Sicherung der Wasserversorgung in mehrjährigen Trockenwetterperioden sowie der Sicherung und Erhaltung grundwasserabhängiger Landökosysteme und oberirdischer Gewässer abgeschätzt. Im Rahmen von wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren prüft dann die zuständige Behörde, ob die beantragte Entnahmemenge über das nutzbare Wasserdargebot auch abgedeckt ist. Nur wenn dies gegeben ist, erhält der Antragsteller die wasserrechtliche Genehmigung. Damit wird sichergestellt, dass die Zielvorgaben gemäß Wasserhaushaltsgesetz und Grundwasserverordnung stets eingehalten werden.

Durch Einhaltung der rechtlichen Zielvorgaben im Rahmen der wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren für die öffentliche Wasserversorgung ist per se ihr rechtlicher Vorrang in diesem Aspekt gerade nicht in Frage zu stellen. Vielmehr sind bei der Bestimmung des Ausnutzungsgrades des nutzbaren Dargebotes der Gewässer sämtliche Nutzer zu betrachten. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes nutzt die öffentliche Wasserversorgung in Deutschland lediglich 2,8 Prozent des potenziellen Wasserdargebotes; die sonstigen Nutzergruppen hingegen 10,7 Prozent. Daran wird deutlich, dass Maßnahmen zur Ressourcenschonung in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung zunächst bei diesen anderen Nutzergruppen zu suchen sind und die Fokussierung beim „Wassersparen“ auf die öffentliche Wasserversorgung zu kurz springt.

Öffentliche Wasserversorgung als grundgesetzlich garantierte Kernaufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge

Die öffentliche Wasserversorgung ist in Deutschland Kernaufgabe der Daseinsvorsorge in der Zuständigkeit der Gemeinden oder anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Diese versorgt im Rahmen ihres Auftrags nicht nur die Bevölkerung mit dem für den täglichen Bedarf notwendigen einwandfreien Trinkwasser, sondern stellt auch für andere Nutzungsformen in privaten Haushalten, im öffentlichen Bereich, in Gewerbe und Industrie sowie in der Landwirtschaft oder für den Löschwasserbedarf Wasser bereit. Versorgungssicherheit und Trinkwasserqualität haben für die unterschiedlichen Kundengruppen dabei die größte Bedeutung. Gerade aus seuchenhygienischer Sicht überzeugt das in Deutschland seit Mitte des 19. Jahrhunderts praktizierte leitungsgebundene Wasserversorgungsmodell aus zentraler Hand. Mit Einführung der zentralen Wasserversorgung konnte das Ausmaß von wasserbürtigen Krankheiten in Deutschland entscheidend reduziert werden.

Ausgehend von diesem weit aufgespannten Versorgungsauftrag und der zentral gebündelten Fachkompetenz an einer Stelle ist es darüber hinaus auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht sinnvoll, mehrere Infrastrukturen für Wässer unterschiedlicher Qualitäten und Nutzungsbestimmungen mit ggf. noch mit unterschiedlichen Betreibern vorzuhalten. Der Aufwand für Bau, Betrieb und Instandhaltung derartiger Infrastrukturen ist wirtschaftlich in sehr vielen Fällen nicht darstellbar, würde Kommunen und Bürger überfordern und stellt im Hinblick auf den Material- und Energieeinsatz keine nachhaltige Lösung dar. Auch im Hinblick auf eine Ressourcenschonung wäre mit einer solchen komplexen Infrastruktur per se keine Verbesserung zu erwarten, da sich die benötigte Menge an genutztem Wasser nicht zwangsläufig verringert und man immer wieder auf die möglichen Ressourcen aus dem natürlichen in sich geschlossenen Wasserkreislauf zurückgreifen muss. Weiterhin würde dann versucht werden, das Schutzniveau in „Brauchwassereinzugsgebieten“ abzusenken, da nicht mehr das Trinkwasser als Qualitätsziel einzuhalten wäre.

Darüber hinaus muss man in vielen Fällen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung im Zusammenspiel betrachten. Würde man z. B. die Trinkwassernutzung zu stark reduzieren, hätte

das insbesondere bei Freispiegelleitungen im Abwasserkanalnetz eine erhöhte Spülung der Kanäle zur Folge. Das dafür benötigte Wasser würde wiederum aus dem geschlossenen Wasserkreislauf entnommen werden müssen. Ebenso würde eine deutlich geringere Wasserführung in den Abwasserkanälen eine aufwändigere Abwasserbehandlung in den Kläranlagen erfordern.

Ein weiterer Aspekt – gerade in längeren Trockenperioden – betrifft den Trockenwetterabfluss in den Vorflutern. In vielen Regionen in Deutschland wird der Trockenwetterabfluss der Vorfluter auch von den Einleitungen des in den Kläranlagen behandelten Abwassers bestimmt. Würde man dieses Wasser vor der Einleitung zum Beispiel für Bewässerungszwecke von Stadtgrün oder auf den Feldern nutzen, würde sich das unmittelbar negativ auf den Abfluss in den Vorflutern auswirken. Zu den rein mengenmäßigen Aspekten müssen dann noch die Auswirkungen derartiger Nutzungen auf die Beschaffenheit der Umweltkompartimente Boden und Gewässer mitbetrachtet werden. Es darf dadurch in keinem Falle zu einer qualitativen Verschlechterung von Böden und Gewässern kommen.

Versorgungsinfrastruktur muss generationsübergreifend geplant und betrieben werden

Wasserbedarfsprognosen sind auch für die Planung und Bemessung der komplexen Infrastruktur der öffentlichen Wasserversorgung von zentraler Bedeutung. Ein Hauptmerkmal ist die lange Nutzungsdauer der Anlagen von bis zu 80 bis 120 Jahren bei Leitungsnetzen, bei Talsperren sogar noch länger. Es ist technisch nicht möglich, eine Art dynamisches Leitungsnetz mit sich zeitlich anpassenden Leitungsquerschnitten vorzuhalten, die sich unterschiedlichen Wasserbedarfen bei solch langen Nutzungsdauern anpassen lassen. Die Bemessung von Versorgungsanlagen erfolgt auf der Grundlage von Spitzendurchflüssen, die je nach Anlagenart auf unterschiedlichen Bezugszeiten beruhen.

Ein kurzer Blick auf die Entwicklung des Wassergebrauches soll die Problematik verdeutlichen. Der Wassergebrauch in Deutschland insgesamt zeigt seit 1990 einen sinkenden Trend und hat sich in den letzten Jahren auf einem niedrigen Niveau mit leicht steigender Tendenz stabilisiert. Je nach Versorgungsgebiet kann sich aber auch eine völlig unterschiedliche Entwicklung beim Wassergebrauch ergeben. Entscheidend ist, dass die Unternehmen für den Spitzenbedarf entsprechende Kapazitäten und eine hierauf ausgelegte Infrastruktur zur Verfügung stellen müssen. Bei sich stetig ändernden Rahmenbedingungen ist dies nur schwer zu prognostizieren. Wenn man heute neue Leitungen baut, dann werden diese Leitungen auch noch im Jahr 2100 ihren Dienst versehen, geplant auf der Datengrundlage des heutigen Wissens.

Die öffentliche Wasserversorgung ist gezwungen mit dieser Langfristigkeit umzugehen. Es gilt letztlich, die langen Nutzungsdauern der Anlagen und die langlaufenden wasserrechtlichen Genehmigungen in ein wirtschaftlich angemessenes System zu überführen. Insbesondere im ländlichen Raum wäre eine Entkoppelung des Versorgungssystems zwischen größeren Abnehmern (z. B. Industriekunden) und den „klassischen“ Endverbrauchern letztlich für die Kommunen und den Endverbraucher durch den hohen Fixkostenanteil in der Wasserversorgung nicht mehr finanzierbar. Somit würde dies die Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung im Sinne der Daseinsvorsorge konterkarieren. Aus den o.g. Gründen braucht die öffentliche Wasserversorgung ein hohes Maß an Planungs-, Betriebs- und Investitionssicherheit. Eine geringere Auslastung der Anlagen würde diesem wirtschaftlichen Erfordernis entgegenstehen.

Der Argumentation einer Substitution von Trinkwasser durch andere Wasserressourcen kann man auch im Falle der damit geringeren Auslastung der Wasserversorgungsanlagen, insbesondere des Leitungsnetzes nicht zwangsläufig folgen. Aus hygienischen und korrosionstechnischen Gründen ist es erforderlich, dann im Betrieb das Leitungsnetz öfter zu spülen (Stagnationsvermeidung). Die Spülung kann wiederum nur mit Trinkwasser selbst erfolgen. Im Sinne einer integralen Betrachtung des Wasserkreislaufes ist es daher auch nicht zielführend, pauschal einerseits ggf.

Trinkwasser in einigen Nutzungsbereichen zu substituieren und dann andererseits das Leitungsnetz deshalb vermehrt zu spülen. Das hat in Bezug auf eine Ressourcenschonung letztlich keinerlei positiven Effekt. Hier ist es sinnvoll, auf lokaler Ebene eine Analyse und Bewertung vorzunehmen, die wasserwirtschaftliche, wasserversorgungstechnische und ökonomische Aspekte gleichermaßen beleuchtet.

Wasserversorgung „im System“ denken

Insgesamt ist in der Diskussion zur Auslegung des rechtlichen Vorranges der öffentlichen Wasserversorgung gegenüber anderen Nutzergruppen der gesamte Wasserkreislauf zu betrachten. Scheinbare Lösungsoptionen auf der einen Seite bedeuten immer wasserwirtschaftliche Nachteile in anderen Bereichen. An der Summe des natürlich nutzbaren Wasserdargebotes ändert sich dadurch grundsätzlich nichts, es muss das gesamte System mit den jeweiligen Nutzergruppen integral betrachtet werden

Ansatzpunkt sollte für jede Nutzergruppe ein sorgsamer Umgang mit den natürlichen Wasserressourcen sein. Hier können alle Gruppen ihre entsprechenden Beiträge liefern:

- Wasserversorger
 - Information an Kunden zum sorgsamem Umgang mit Trinkwasser
 - Reduzierung der Wasserverluste im Leitungsnetz und des Eigenbedarfes im Wasserwerk
 - Initiierung von Studien zum Einsparen von Trinkwasser in relevanten Wirtschaftszweigen
- Verbraucher/Kleingewerbe
 - Änderungen der Lebensgewohnheiten (Duschen statt Baden)
 - Nutzung wassersparender Geräte und Armaturen
 - Verzicht der Gartenbewässerung und Befüllung von Pools in langen Trockenperioden
- Industrie/Gewerbe
 - Verstärkte Nutzung der internen Kreislaufführung von Betriebswasser
- Landwirtschaft
 - Nutzung wassersparender Bewässerungstechnologien
 - Anbau von Kulturen, die weniger Wasser benötigen

Fazit

Verfassungsrechtlich hat die öffentliche Wasserversorgung Vorrang vor anderen Gruppen bei der Nutzung des natürlich nutzbaren Wasserdargebotes. Im Rahmen des Klimawandels ist dies gerade im Hinblick auf knapper werdende Wasserressourcen und ggf. höhere Nutzungsansprüche bei anderen Nutzergruppen im Vollzug konsequent zu gewährleisten.

Um auch nachfolgenden Generationen eine ausreichende Versorgungssicherheit und -qualität zu gewährleisten, muss der Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung auch durch ausreichende Wasserrechte mit sicherem Rechtsstatus (Bewilligung) und entsprechenden Laufzeiten umgesetzt werden.

Die hohe gesellschaftliche Bedeutung der öffentlichen Wasserversorgung für die Gesundheit der Bevölkerung und die wirtschaftliche Entwicklung in den Kommunen muss weiterhin der Maßstab für alle zukünftigen Handlungsoptionen bleiben. Hier ist die eigentliche Bedeutung des Begriffes der Nachhaltigkeit im Sinne eines verantwortungsbewussten Ausgleichs zwischen Ökologie, Ökonomie und Sozialem die sachgerechte Basis für die Auslegung des rechtlichen Vorranges der öffentlichen Wasserversorgung.