

Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin
Deutsche Städte- und Gemeindebund, Marienstraße 6, 12207 Berlin

17.06.2022

Bearbeitet von

Herrn
Dr. Frank Hofmann
Referat W I 2
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
11055 Berlin

Dr. Torsten Mertins (DLT)
Telefon: +49 30 590097-311
E-Mail: torsten.mertins@landkreistag.de

Alexander Kramer (DStGB)
Telefon: +49 30 77307-117
E-Mail: alexander.kramer@dstgb.de

Aktenzeichen: II-725-43 (DLT)
III/4 815-10 (DStGB)

Per E-Mail: WI2@bmu.bund.de

Stellungnahme des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zum Entwurf eines 2. Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes – Umsetzung der EU-Trinkwasserrichtlinie im Wasserrecht

Sehr geehrter Herr Dr. Hofmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund bedanken sich für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Referentenentwurf zur Umsetzung der EU-Trinkwasserrichtlinie im Wasserrecht Stellung nehmen zu können. Wir sind uns der Bedeutung des Zugangs zu Trinkwasser, insbesondere im Zusammenhang mit der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, bewusst. Mit der Errichtung öffentlicher Trinkwasserbrunnen, die in zahlreichen Kommunen bereits erfolgt ist und auch weiter ausgebaut wird, wird zudem ein wichtiges Signal an die Bürgerinnen und Bürger gesandt: Der Schutz unseres Grundwassers und unserer Trinkwasservorkommen ist wichtig, damit wir auch in Zukunft das „Lebensmittel Leitungswasser“ in einwandfreier Qualität nutzen können.

Dennoch sehen wir mit Blick auf den vorliegenden Referentenentwurf verschiedene Kritikpunkte, die wir nachfolgend auführen.

I. Zum Referentenentwurf

Zu § 50 Abs. 1 Satz 2 WHG-neu

Am vorliegenden Referentenentwurf muss kritisiert werden, dass die Umsetzung der Richtlinienvorgaben in nationales Recht deutlich über das eigentlich geforderte Maß hinausgeht. Neben einer nicht sachgerechten Aufweitung der kommunalen Daseinsvorsorgeaufgaben wird der eigentlich durch das EU-Recht vorgesehene Ermessensspielraum nicht hinreichend abgebildet. Es kommt aus kommunaler Sicht zudem maßgeblich darauf an, dass bei der Umsetzung zukünftiger Maßnahmen „vor Ort“ der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einschränkungslos beachtet wird. Zuletzt eröffnen sich Probleme hinsichtlich der

Kontrollmöglichkeiten, woraus sich für die kommunale Seite erhebliche Haftungsfolgen ergeben können.

Vorweg möchten wir hervorheben, dass sich weder aus der europarechtlichen Norm noch aus dem vorliegenden Referentenentwurf ein Rechtsanspruch auf die Neuerrichtung von Innen- und Außenanlagen ergibt. Dies muss deutlicher hervorgehoben werden. Insofern bitten wir um eine Klarstellung im Rahmen der Gesetzesbegründung.

Im Einzelnen:

Zu weit gehende Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht

Anders als im Besonderen Teil zu Artikel 1, Nummer 1, Buchstabe b) und auch im begleitenden Anschreiben dargestellt, handelt es sich bei dem Referentenentwurf des § 50 Abs. 1 Satz 2 WHG-neu nicht um eine 1:1-Umsetzung von Art. 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie in nationales Recht. Im Gegenteil geht der Referentenentwurf sogar weiter als die umzusetzende Richtlinie, was zu einer nicht notwendigen Mehrbelastung der kommunalen Seite führt.

Die europäische Richtlinie muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass es der EU um das Ziel geht, den Zugang zu Wasser für den menschlichen Gebrauch in der EU zu fördern. Hierzu heißt es in den zu Art. 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie zugehörigen Gründen Nr. 33:

„In ihrer Mitteilung vom 19. März 2014 [...] forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, allen Bürgerinnen und Bürgern **einen Mindestzugang zur Wasserversorgung** gemäß den Empfehlungen der WHO zu sichern.“

Dies ergibt sich auch aus dem Wortlaut des Art. 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie, wonach die Mitgliedsstaaten sicherstellen sollen, dass – unter Beachtung der genannten Einschränkungen – an öffentlichen Orten Außen- und Innenanlagen „zur Förderung der Verwendung von Leitungswasser für den menschlichen Gebrauch“ installiert werden.

Weiter heißt es in den zu Art. 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie zugehörigen Gründen Nr. 33:

„**Zur Regelung der Qualitäts- und Verfügbarkeitsaspekte des Zugangs zu Wasser** sollten die Mitgliedstaaten [...] **als Beitrag zur Umsetzung von Grundsatz 20 der europäischen Säule sozialer Rechte**, wonach jede Person „das **Recht auf Zugang zu** wesentlichen Dienstleistungen wie **Wasser(-versorgung)**“ hat, die **Frage des Zugangs zu Wasser** auf nationaler Ebene angehen [...]. 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 [...].“

Das Ziel der Richtlinie ist somit nicht eine verpflichtende Installation von Außen- und Innenanlagen „um jeden Preis“. Ziel der Richtlinie ist die Sicherung eines Mindestzugangs zur Wasserversorgung für alle Bürgerinnen und Bürger der EU. Eine mögliche Installation von zusätzlichen Außen- und Innenanlagen ist somit in dem Kontext dieses Ziels zu sehen. Eine Neuinstallation sollte mithin nur dort erfolgen, wo eine Förderung der Verwendung von Leitungswasser überhaupt als notwendig angesehen wird.

In Deutschland sind 99,7 Prozent aller Haushalte an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen. Die übrigen verbleibenden Haushalte verfügen über einen Zugang zu Trinkwasser aus sonstigen Trinkwasserbrunnen. Das Ziel der europäischen Richtlinie ist damit in Deutschland bereits jetzt erreicht. Es bedarf keiner Förderung der Verwendung von Leitungswasser durch den nationalen Gesetzgeber und damit auch nicht zwingend einer Neuinstallationen von Außen- und Innenanlagen. Da das Ziel der Richtlinie in Deutschland erreicht ist, braucht es im eigentlichen Sinne auch keiner Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht.

Ausweitung der Daseinsvorsorge

Durch den vorliegenden Referentenentwurf wird die verfassungsrechtlich verankerte kommunale Daseinsvorsorge deutlich erweitert, ohne dass dies notwendig wäre. Sollte eine Umsetzung in nationales Recht doch für notwendig erachtet werden, sollte dies nicht durch eine Erweiterung des Begriffs der kommunalen Daseinsvorsorge erfolgen. Eine Ausweitung der kommunalen Daseinsvorsorge auf die Bereitstellung von Leitungswasser als Trinkwasser an öffentlichen Orten durch Außen- und Innenanlagen wäre unverhältnismäßig und ginge u.E. zu weit. Es wäre aus unserer Sicht angebrachter, die öffentliche Wasserversorgung von der Bereitstellung von Leitungswasser als Trinkwasser an öffentlichen Orten durch Außen- und Innenanlagen deutlich abzugrenzen. Dies sollte dadurch verdeutlicht werden, dass die Neuregelung in Form eines eigenen Absatzes auch systematisch von der öffentlichen Wasserversorgung als kommunale Daseinsvorsorgeaufgabe getrennt wird.

Zudem stellen wir fest: Dadurch, dass Städte und Gemeinden die Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung auf kommunale Wasserversorgungsunternehmen übertragen haben, würde auch die Installation von Außen- und Innenanlagen, in der Regel also Trinkwasserbrunnen, nicht den Städten und Gemeinden selbst, sondern den jeweiligen Wasserversorgungsunternehmen obliegen. Der Zugang muss nach dem Willen des Gesetzgebers von den Wasserversorgern geschaffen werden. Er ist damit auch gebühren- bzw. preisfähig und muss von der Solidargemeinschaft der an das öffentliche Wasserleitungsnetz Angeschlossenen bezahlt werden. Der Erfüllungsaufwand etwaiger Neuinstallationen liegt damit in finanzieller Hinsicht vollumfänglich bei den Bürgerinnen und Bürgern.

Fehlender Ermessensspielraum für Städte und Gemeinden

Zwingend erforderlich wäre es im Falle der Umsetzung zudem, den Städten und Gemeinden einen Ermessensspielraum einzuräumen. Es muss eindeutig geregelt werden, dass sie eigenständig und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse entscheiden können, ob sie von der Möglichkeit einer Neuinstallation von Außen- und Innenanlagen Gebrauch machen oder auch nicht. Dies ist vom europäischen Gesetzgeber ausdrücklich so gewollt. Dazu heißt es in den zu Art. 16 Abs. 2 EU-Trinkwasserrichtlinie zugehörigen Gründen Nr. 33:

„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 Ermessensspielraum bezüglich der genauen Art der durchzuführenden Maßnahmen haben.**“

Der vom europäischen Gesetzgeber gewollte Ermessensspielraum hinsichtlich der Art der durchzuführenden Maßnahmen fehlt indes in der Umsetzung in nationales Recht gänzlich. Um

die Richtlinie 1:1 umzusetzen und den Ermessensspielraum zu eröffnen, schlagen wir die folgende Formulierung eines neuen Absatzes im Rahmen des § 50 WHG vor:

„Zur Förderung der Verwendung von Leitungswasser als Trinkwasser können an öffentlichen Orten, soweit dies technisch durchführbar und unter Berücksichtigung des Bedarfs und der örtlichen Gegebenheiten, wie Klima und Geografie, verhältnismäßig ist, Außen- und Innenanlagen installiert werden.“

Hinweise zur Auslegung der Verhältnismäßigkeit

Wir möchten darauf hinweisen, dass wir eine praxisgerechte Auslegung der vorgesehenen Einschränkungen für unumgänglich halten. Dazu möchten wir Ihnen die folgenden Überlegungen mitteilen.

Der bessere Zugang zu Wasser stellt einen legitimen Zweck dar. Etwaige Neuinstallationen von Außen- und Innenanlagen sind auch geeignet, diesen Zweck zu erreichen und zu fördern. Durch bereits vorhandene Trinkwasseranschlüsse, etwa in öffentlich zugänglichen Verwaltungsgebäuden oder öffentlichen Toiletten, wird der Zweck (Zugang zu Wasser für jedermann) allerdings schon heute flächendeckend erreicht. Der Hinweis auf die öffentliche Zugänglichkeit von Innenanlagen und die Nutzung des Leitungswassers als Trinkwasser stellt eine mildere Maßnahme dar, die aber zur Zielerreichung gleichermaßen geeignet ist.

Im Rahmen der Angemessenheit bedarf es einer Abwägung zwischen dem beabsichtigten Zweck und der vorliegend gewollten Maßnahme. Hierbei steht die Maßnahme, also die etwaige Neuerrichtung von Außen- und Innenanlagen, außer Verhältnis zum Zweck. Unter Berücksichtigung der schon vielfach existierenden Zugänglichkeit von öffentlichen Gebäuden, ist der Zweck bereits erreicht. Eine flächendeckende zusätzliche Neuinstallation von Außen- und Innenanlagen stünde in keinem Verhältnis dazu. Es bedarf keiner kostenintensiven Neuinstallation von Anlagen und damit verbundenen zusätzlichen jährlichen Folgekosten, da die bereits bestehenden Innenanlagen sowie auch bereits existierende Trinkwasserbrunnen ausreichend sind. Öffentliche Verwaltungsgebäude sind ebenso für jedermann zugänglich wie etwaige Trinkwasserbrunnen. Sie liegen in aller Regel für jedermann gut erreichbar in zentraler Lage, sodass im Ergebnis eine Zugänglichkeit an öffentlichen Orten gegeben ist. In ländlichen Regionen dürfte zudem die Nachfrage nach öffentlichen Trinkwasserbrunnen, anders als eventuell in großstädtisch geprägten Regionen und Ballungsräumen, faktisch nicht vorhanden sein. Eine Neuinstallation von Trinkwasserbrunnen dürfte in ländlichen Regionen außer jedem Verhältnis zum Nutzen stehen. Auch die hohen Anforderungen an die hygienisch einwandfreie Bereitstellung von Wasser in Trinkwasserqualität, damit verbundene Haftungsfragen und auch der bestehende Kontrollaufwand müssen im Rahmen der Angemessenheit Berücksichtigung finden.

Überwachungs- und Beratungsaufwand bei Städten und Landkreisen

Wir möchten des Weiteren darauf hinweisen, dass der erforderliche Prüf- und Kontrollaufwand von Trinkwasserbrunnen eine unverhältnismäßige Belastung der Kommunen bzw. der kommunalen Wasserversorgungsunternehmen bedeuten würde. Auch etwaige Haftungsrisiken sind mit Blick auf den Betrieb derartiger Anlagen mit einzubeziehen.

Der Referentenentwurf sieht vor, dass Wasser in Trinkwasserqualität angeboten werden muss. Es müsste also eine durchgängige hygienisch einwandfreie Qualität des Wassers gewährleistet sein. Der hiermit verbundene Aufwand für Probenahme und Analytik wäre sehr hoch. Die Überwachung der Wasserqualität obliegt üblicherweise den Gesundheitsämtern der Städte und Landkreise. Entsprechende Vorgaben für die Gesundheitsbehörden müssten insofern in dem fachspezifischen Rechtsrahmen (Infektionsschutzgesetz bzw. Trinkwasserverordnung) verortet werden. Bezüglich des Erfüllungsaufwands je einer solchen Anlage ist dabei auf die bereits formulierten Pflichten der Bund/Länder-Arbeitsgruppe „Kleinanlagen“ des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2021 abzustellen. Dabei wird deutlich, dass insbesondere unter Berücksichtigung der vorgesehenen regelmäßigen Anlagen- und Ortsbesichtigungen nebst Probenahmen vor Ort inklusive der Wegzeiten – vor allem im ländlichen Raum – der Erfüllungsaufwand erheblich sein würde. Neben einer weiteren Zunahme an Verwaltungstätigkeiten, wie z. B. einer erhöhten Anzahl von Anordnungen, wird auch ein Mehraufwand bei den vorgesehenen Beratungspflichten zu erwarten sein. Erwartungsgemäß wird es bei einem relevanten Teil der Trinkbrunnenbetreiber insbesondere in den ländlichen Räumen und kleineren Gemeinden zu Beginn einen erheblichen Beratungsbedarf bezüglich der neuen Anlagen geben.

Hinzu kommt, dass § 50 Abs. 1 Satz 2 WHG-neu auch neue Aufgaben für die unteren Wasserbehörden der Städte und Landkreise mit sich bringen würde. Gemäß § 100 Abs. 1 WHG ist es Aufgabe der Gewässeraufsicht, die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen, die nach oder auf Grund von Vorschriften dieses Gesetzes, nach auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen oder nach landesrechtlichen Vorschriften bestehen. Die zuständige Behörde ordnet nach pflichtgemäßem Ermessen die Maßnahmen an, die im Einzelfall notwendig sind, um Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts zu vermeiden oder zu beseitigen oder die Erfüllung von Verpflichtungen nach Satz 1 sicherzustellen.

Als Resultat der geplanten Rechtsänderung müssten folglich die Städte und Landkreise die Verpflichtung aus § 50 Abs. 1 Satz 2 WHG-neu überwachen. Dabei ist davon auszugehen, dass der Prüfaufwand aufgrund der Verhältnismäßigkeitsüberprüfung bezüglich der technischen Durchführbarkeit und unter Berücksichtigung des Bedarfs und der örtlichen Gegebenheiten (wie Klima und Geografie) erheblich sein kann. Eine genaue Bezifferung dieses Aufwands ist aktuell allerdings noch nicht möglich. Gleiches gilt für den Aufwand mit aus der Überwachung resultierenden ordnungsbehördlichen Verfahren.

Zu § 50 Abs. 5 WHG-neu

Gegen die Bewertung von Einzugsgebieten bestehen insofern Bedenken, als nach § 50 Abs. 5 Nr. 1 a WHG-neu eine generelle Pflicht der Betreiber von Wassergewinnungsanlagen gesehen wird. In einzelnen Bundesländern sind jedoch Einzugsgebiete überwiegend nicht als Wasserschutzgebiete ausgewiesen. Die Betreiber von Wassergewinnungsanlagen haben dort also keinerlei Zugriff auf die Grundstücke und die Eigentümer von Grundstücken in Einzugsgebieten.

Auch in § 50 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 WHG-neu wird die Bestimmung und nähere Beschreibung der Einzugsgebiete den Betreibern der Wassergewinnungsanlagen, also den Wasserversorgungsunternehmen, übergestülpt. Diese haben jedoch keinen rechtlichen Zugriff, wenn die Einzugsgebiete nicht über Schutzgebietsverfahren ausgewiesen sind. Hier hinken einzelne Bundesländer – ohne dass die Wasserversorger hierfür ursächlich wären – hinterher. Die

Bestimmung und nähere Beschreibung der Einzugsgebiete macht für die Betreiber von Wassergewinnungsanlagen nur dann Sinn, wenn sie im Rahmen von Schutzgebietsverfahren diese Flächen auch als künftige Schutzgebiete ausgewiesen bekommen. Insofern sollte aus der Verordnungsermächtigung die Verpflichtung der Betreiber von Wassergewinnungsanlagen in den beschriebenen Fällen ausgenommen werden. Bei Einzugsgebieten, die nicht über Schutzgebiete erfasst sind oder erfasst werden sollen, träge diese Pflicht dann die zuständigen Wasserbehörden.

In Abhängigkeit von den Inhalten der nach § 50 Abs. 5 WHG-neu zu erlassenden Rechtsverordnung dürfte diese zudem zu erheblichen Kosten bei den Wasserversorgern und zu erheblichem Personalbedarf bei den zuständigen Behörden (geologische Dienste der Länder, untere Wasserbehörden der Städte und Landkreise) führen. Sollten auch für Wasserversorger mit einer jährlichen Fördermenge von weniger als 100.000 m³/a die Einzugsgebiete der Wasserfassungen und die zugehörigen Risikomanagementpläne ermittelt werden müssen, bedarf es kostenintensiver umfangreicher hydrogeologischer Gutachten zur Feststellung der Einzugsgebiete und daraus resultierend einen erheblichen Neubaubedarf an Grundwassermessstellen. Dies gilt teilweise auch für bestehende Bewilligungen, da diese oft ohne Kenntnis der tatsächlichen Einzugsgebiete erteilt wurden.

Je nach Betreiber der Wasserversorgung ist die Aussage in der Entwurfsbegründung, dass es zu keiner Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte kommt, daher nicht nachvollziehbar. Eine Refinanzierung der notwendigen Gutachten einschließlich der Grundwassermessstellen und der ggf. gesteigerten Monitoringkosten wird durch eine Erhöhung des Trinkwasserpreises erfolgen müssen. Die Aussage in der Entwurfsbegründung, dass die Verbraucherpreise nicht steigen werden, ist daher ebenfalls nicht nachvollziehbar. Je geringer der Jahresverbrauch der Wasserfassung, desto höher wird die Belastung für den Versorger ausfallen. Abhängig von den Forderungen der zukünftigen Rechtsverordnung sind die jeweiligen wasserrechtlichen Zulassungen (Bewilligungen, gehobenen Erlaubnisse, Erlaubnisse) zwingend durch die unteren Wasserbehörden der Städte und Landkreise anzupassen. Dies würde zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führen. Durch die Einbindung in die Festsetzung der Einzugsgebiete, inklusive einem Risikomanagementplan, werden vermutlich neben den unteren Wasserbehörden noch weitere Behörden als Träger öffentlicher Belange betroffen sein.

Sollte die Rechtsverordnung auch Auswirkung auf erlaubnisfreie Trinkwasserbrunnen haben, würde sich der Personalaufwand nochmals erheblich steigern. Sofern eigenständige Wasserförderungen erschlossen werden sollen, steigt sowohl der finanzielle als auch verwaltungsseltige Aufwand, da für die Trinkwasserförderungen zum einen Schutzbestimmungen festzulegen sind und zum anderen ggf. eigenständige Aufbereitungen zur Wahrung der Vorgaben der Trinkwasserverordnung und damit verbundene Kontrollen erforderlich sind. Dies ist bei Entnahmen aus dem Leitungsnetz nur für die Kontrolle der jeweiligen zusätzlichen Entnahmestellen nötig, da entsprechende Überwachungen im Einzugsgebiet und in der Aufbereitung der Wasserwerksbetreiber bereits regelmäßig durchgeführt werden.

Redaktionell ist darauf hinzuweisen, dass der Entwurfstext unter § 50 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 WHG-neu folgendermaßen lautet: „die und Bewertung von Gefährdungen für die menschliche Gesundheit“. Dort fehlt sinngemäß das Wort „Identifizierung“.

II. Zum Erfüllungsaufwand (Trinkwasserbrunnen)

Zu den erbetenen Angaben zum Erfüllungsaufwand haben uns aus unserer Mitgliedschaft die folgenden (Netto-)Schätzkosten erreicht:

Einmaliger finanzieller Aufwand pro Trinkwasserbrunnen für die Errichtung (inklusive der Errichtung des Trinkwasseranschlusses, dem Setzen des Wasserzählerschachts, den Anschluss ans Abwasser, die Kosten des Trinkwasserbrunnens sowie die Setzung und Installation des Brunnens):

8.000,00 Euro bis 48.600,00 Euro (Netto)

Jährliche Unterhaltungskosten pro Trinkwasserbrunnen insbesondere für die Bereitstellung des Trinkwassers, für die Beprobung und die Personalkosten:

1.500,00 Euro bis 1.650,00 Euro (Netto)

Insbesondere im Hinblick auf den einmaligen finanziellen Aufwand pro Trinkwasserbrunnen für die Errichtung und die Installation ergibt sich eine große Spreizung, wobei die uns mitgeteilten Kosten durchschnittlich bei rund 20.000,00 Euro liegen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Hinweise im weiteren Verfahren aufgreifen würden und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter des
Deutschen Landkreistages



Bernd Düsterdiek
Beigeordneter des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes