

Stellungnahme

Dialoggespräch „Zukunft der Daseinsvorsorge in der Wasserwirtschaft“

Einladung des Bundesumweltministeriums zum
Gespräch am 10. Oktober 2016

Berlin, 4. Oktober 2016

Anlass

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) hat BDEW für den 10. Oktober 2016 zu einem offenen Dialoggespräch eingeladen.

Das Ministerium sieht Ideen- und Gesprächsbedarf hinsichtlich der Themen:

- *gesellschaftliche Wandlungsprozesse: Demographie, Konsumgewohnheiten, technische Entwicklung, Digitalisierung,*
- *steigende gesellschaftliche Anforderungen an Ressourceneffizienz und Wirtschaftlichkeit,*
- *Finanzierbarkeit der notwendigen Investitionen in die Infrastruktur sowie Folgen des Klimawandels.*

Dies alles betreffe die Organisationsformen, Strukturen und Systeme der deutschen Wasserwirtschaft, einschließlich der Infrastrukturen, so das BMUB.

Die Leitfrage des BMUB für diesen (recht offenen) Dialogprozess lautet:

"Mit einem Zeithorizont von rund 15 Jahren - was sind die wesentlichen Herausforderungen, wo besteht Anpassungsbedarf und die Notwendigkeit für neue, innovative Ansätze in struktureller, organisatorischer, technologischer und regulatorischer Hinsicht?"

Die Wasserwirtschaft im BDEW sieht für die Entwicklung der nächsten 15 Jahre nachfolgende Themen als essenziell an:

- Wasserver- und Abwasserentsorgung muss **öffentliche Daseinsvorsorge** bleiben. Eine Liberalisierung oder Regulierung ist auszuschließen. Es ist wünschenswert, wenn Bundestag sowie Bundesregierung ihr Bekenntnis gegen eine Liberalisierung und gegen eine Regulierung des Sektors sowie zur Modernisierung der deutschen Wasserwirtschaft aus den Jahren 2001 (Bundestagsantrag) und 2006 (Bericht der Bundesregierung) erneuern.
- **Benchmarking** muss die Grundlage der Modernisierung der deutschen Wasserwirtschaft bleiben. Die Freiwilligkeit und Selbstverpflichtung der Unternehmen müssen dabei im Vordergrund stehen.
- **Zukünftige Handelsabkommen** müssen gewährleisten, dass die Wasserwirtschaft weder liberalisiert noch reguliert wird oder die Auswirkungen der Handelsabkommen diesen ähneln. Der Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung muss sicher gestellt sein. Eine Diskriminierung der inländischen Unternehmen der Wasserwirtschaft gegenüber ausländischen Unternehmen muss verhindert werden (Thema Investorenschutz) sowie das Vorsorgeprinzip verankert werden.
- Eine bessere **Synchronisierung von politischen Vorschlägen, Verordnungen, Gesetzen** etc. ist gefordert.

Ein Beispiel ist die gegenwärtige Situation zur Klärgasverwertung und Klärschlammverwertung: Hier sind die Klärschlammverordnung (AbfKlärV, federführend: BMUB), die Düngemittelverordnung (federführend: BMEL), das Erneuerbare-Energie-Gesetz (federführend: BMWi) sowie das Energie- und Stromsteuergesetz (federführend: BMF) derzeit in der Novellierung. Die einzelnen Vorschläge konterkarieren sich teilweise gegenseitig bzw. die Ziele heben sich gegenseitig auf oder ein Vorschlag macht das Ziel eines anderen Vorschlags zunichte. Für die Abwasserentsorgung sollte dabei eine Förderung der Energieautarkie und der Nutzung des ohnehin anfallenden Klärgases im

Vordergrund stehen. Die Nutzung der Energie aus Klärschlamm darf nicht diskriminiert werden gegenüber anderen regenerativen Energien.

Gegebenenfalls sollte über eine erweiterte, themenbezogene Ressortabstimmung nachgedacht werden und/oder ein Vorschlagsrecht des BMUB für Themenbereiche anderer Ministerien.

Eine Synchronisierung muss auch mit der europäischen Ebene erfolgen. Nach der zu erwartenden Verabschiedung der Novellierung der AbfKlärV sollte zwingend rasch ein Anlauf genommen werden, um zu einer einheitlichen Auffassung auf EU-Ebene zu gelangen.

- Generell müssen die **Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit** mehr Gewicht bekommen (EU-, Bundes- und Länderebene). Beispiel: Die ersten Vorschläge der EU-Gutachter für ordnungspolitische Veränderungen im Rahmen der Novellierung der EU-Trinkwasserrichtlinie wurden vom BDEW nicht befürwortet.
- Die Wasserversorgung in Deutschland besteht aus zentralen und dezentralen Versorgungssystemen. Sofern gewünscht, sollen Bund und/oder Land Möglichkeiten der **Kooperation und/oder der interkommunalen Zusammenarbeit** ermöglichen, anbieten oder dabei unterstützen. Im Zusammenhang mit der Gewährleistung einer hohen Versorgungssicherheit und –qualität muss die überregionale Wasserversorgung genauso einbezogen werden wie eine dezentrale Gewinnung von Trinkwasser. Hierzu bedarf es nachhaltiger Versorgungskonzepte, die den Anforderungen der Landesentwicklungsplanung in den Bundesländern genügen.
- Der **Katalog vorsorgender Leistungen der Wasserversorger für den Gewässer- und Gesundheitsschutz** (BAnz AT 28.08.2014 B2) sollte verbindlich gesetzlich verankert werden (z. B. im Wasserhaushaltsgesetz). Er sollte bei der Diskussion um Preise und Gebühren stärkere Rechtssicherheit entfalten.
- Neue **Preismodelle** (Stärkung des Grundpreises) sollten von Politik und Verwaltung positiv flankiert werden. Der BDEW Praxisleitfaden Wasserpreismodelle zeigt die Komplexität der derzeitigen Situation auf. Generell sollte Kostendeckung der anzustrebende Maßstab sein.
- Um die Nachhaltigkeit sicherzustellen und den Standortvorteil „Infrastrukturqualität in Deutschland“ zu erhalten, sollten Öffentlichkeit und Aufsichtsbehörden sensibilisiert werden für **langfristige Netz- und Erneuerungsplanungen** der Ver- und Entsorger. Der unternehmensindividuelle Investitionszyklus hat großen Einfluss auf die jeweilige Kosten- und Ertragsbasis und erschwert einfache Vergleiche. Ansparmöglichkeiten sind, wie im KAG Bayern, zu ermöglichen. Hintergrund: Die Investitionen liegen – insbesondere preisbereinigt – teilweise deutlich unter einem langfristig geforderten nachhaltigen Niveau. Nur mit der Möglichkeit einer eigenständigen Refinanzierung kann die Infrastruktur langfristig und **generationengerecht** erhalten bleiben. Investitionen in die Infrastruktur sollten bei Kartellverfahren nicht in Zweifel gezogen werden. Die Erlössituation der Unternehmen muss also an die steigenden Anforderungen angepasst werden. Damit sind sie auch künftig in der Lage, nachhaltig zu wirtschaften und zu investieren. Nur über auskömmliche Preise, Rücklagen und hinreichende Sicherheiten für Kredite können die Unternehmen die in den nächsten Jahren erforderlichen, erhöhten Investitionen tätigen. Angesichts der Größe der Aufgabe sind die Unternehmensleitungen und ihre Kontrollgremien – Aufsichtsräte und Anteilseigner – gefordert, in einen Dialog für eine zukunftssichere Wasserversorgung und Abwasserentsorgung einzutreten. Politiker auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sind ebenso wie die Öffentlichkeit aufgefordert, sich an dieser Diskussion zu beteiligen. Die Frage, wie viel Wasser kosten soll und darf, sollte dabei nicht allein im Vordergrund

stehen. Es geht vielmehr um die Antwort auf die Frage, wie viel dem Bürger eine gesicherte Wasserversorgung und umweltfreundliche Entsorgung der Abwässer letztlich wert sind. Denn eine zukunftsicher finanzierte Wasser- und Abwasserinfrastruktur ist eine Grundlage für unsere Lebensqualität sowie Wirtschafts- und Wohlstandsentwicklung.

- Die Folgen der unterschiedlichen **demographischen Entwicklung** in Deutschland sind stärker in den Fokus zu nehmen: Große und einige mittelgroße Städte wachsen, kleine Städte und die ländliche Bevölkerung schrumpfen.
Beispiel: Das Bevölkerungswachstum im Rhein-Main-Gebiet in 2015 lag über der obersten Prognose des Jahres 2013, während in einigen ländlichen Gegenden Ostdeutschlands die Bevölkerung seit 1990 um ca. 40% abnahm.
Die **unterschiedliche Entwicklung** hat Auswirkungen auf die Gewinnungsanlagen; Netze sowie Auswirkungen auf Tarifstruktur. Zudem stellen sich folgende Fragen: Soll/wird Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung überall uneingeschränkt verfügbar sein oder sind z.B. für Einzelgehöfte oder für sehr ländlichen Regionen neue, eingeschränkte Modelle gesellschaftlich akzeptabel? Sind für die Leistungen in sehr ländlichen Gebieten zusätzliche Beiträge erhebbbar?

Zudem wird es für die Unternehmen der Wasserwirtschaft schwieriger werden, geeignetes **Personal** zu finden. Neben den Eigenanstrengungen der Branche gilt es, die Attraktivität der nicht-akademischen Berufe der Wasserwirtschaft sowie des ingenieurtechnischen Studienganges für Frauen zu verbessern. Die Zusammenarbeit mit dem BMBF ist hier zu suchen und zu verstärken.

- Auch der sinkende bzw. stagnierende **Trinkwassergebrauch** hat Auswirkungen auf die Trinkwasser- und Abwasserinfrastruktur. Inzwischen führt die stark rückläufige Entwicklung des Pro-Kopf-Gebrauchs und der Wasserabgabe an die Industrie in Deutschland zu einer Unternutzung von Anlagen. Als Folge müssen die betroffenen Leitungen intensiv gespült werden, um beispielsweise Ablagerungen und Korrosion sowie hygienische Probleme aufgrund längerer Aufenthaltszeiten und geringerer Fließgeschwindigkeiten zu vermeiden.
Gleichwohl müssen die Unternehmen die Kapazitäten für den Spitzenbedarf vorhalten, insbesondere in längeren Trockenperioden. Bei einer prognostizierten Zunahme der Trockenperioden infolge des Klimawandels ist weiterhin davon auszugehen, dass der Spitzenbedarf hinsichtlich Höhe und Dauer zunehmen wird. Gleichzeitig wird von der Wasserversorgung gefordert, das Trinkwasserleitungsnetz zur Deckung der Löschwasserbereitstellung größer zu dimensionieren, als für die Trinkwasserversorgung notwendig (z. B. aktuelle Novellierung des Landeswassergesetzes in NRW).

All dies bedeutet, dass die Versorgungsunternehmen die notwendige Infrastruktur trotz sinkenden Wassergebrauchs bereithalten müssen, ohne die Leitungen verkleinern oder Anlagen wie z. B. Hochbehälter oder Pumpstationen stilllegen zu können. **Politische Forderungen nach weiterer Reduzierung des Wassergebrauchs oder Förderungen entsprechender Maßnahmen sind daher in Deutschland nicht sinnvoll**, sondern können zu technischen und hygienischen Problemen führen, die kostenintensiv gelöst werden müssen.

- Das **Verursacherprinzip** muss aktiv und gesetzgeberisch gestärkt werden, um die Ressource Wasser besser zu schützen, auch unter den Aspekten der Nachhaltigkeit und der Wirtschaftlichkeit. Hierfür sind folgende Initiativen notwendig:

- Problemfall **Nitrat**: Die Forderungen des BDEW zur Novelle der Düngeverordnung sollten berücksichtigt werden. Eine umfassende, integrierte **Stickstoffstrategie** ist kurzfristig anzustreben.
 - Eine neue **Phosphatstrategie** ist erforderlich. Nicht alle Phosphatrecyclate aus der Klärschlammverbrennung sind wasserlöslich und somit pflanzenverfügbar. Sie sind also ohne Nutzen für die Landwirtschaft. Eine Minimierungsstrategie für den Phosphateinsatz in der Landwirtschaft fehlt bisher. Der Phosphatanstieg in den Gewässern, für die Phosphat der eutrophierende Belastungsfaktor ist, geht letztlich auf die Überdüngung zurück.
 - Die **Zulassungsverfahren** von Stoffen müssen den Wasserschutz stärker als bisher berücksichtigen.
 - Umsetzung des Verursacherprinzips für **Mikroschadstoffe** auf nationaler und europäischer Ebene, insbesondere rasche Aufnahme eines Dialoges mit den Herstellerbranchen und die Implementierung von Instrumenten, um Einträge zu minimieren, inklusive des Einbindens von Erzeugern, Handel und Verbrauchern.
 - **Pflanzenschutzmittel**: Der Nationale Aktionsplan Pestizide (NAP) ist de facto gescheitert. Hier sind verbindlichere Instrumente gefragt.
 - Generell sind **unverbindliche Aktions- oder Austauschrunden** wie z. B. den NAP **kritisch** zu bewerten, wenn diese über 10 Jahre dauern und keine Ergebnisse erzielen. Hier ist schneller ein Verordnungs- oder Gesetzgebungsprozess anzustreben.
 - Eine (neue) **Arzneimittelstrategie** ist gefordert. Kernelement muss sein, dass Arzneimittel abbaubar sind und sich nicht in der Umwelt anreichern. Hintergrund ist die zunehmende Alterung der Bevölkerung, dadurch werden mehr Medikamente verabreicht, eingenommen, ausgeschieden und (teilweise unsachgemäß) entsorgt (Zahlen siehe Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2015, S. 43).
 - Die Vorgaben der Trinkwasserrichtlinie und –verordnung sollten nicht verschärft werden, wenn gleichzeitig kein Fortschritt im Gewässerschutz gemacht wird.
- Bei **Nutzungskonflikten** (Landwirtschaft, Forst, Landnutzung, Raumnutzung in Städten und Ballungsgebieten, v. a. „Bahn“ und „Straßenbau“) ist der Wasserversorgung Vorrang einzuräumen. Hier sind stärkende Vorgaben notwendig. So ist derzeit ein gesetzlich verankerter **absoluter Vorrang** der Nutzung der Wasserressourcen der öffentlichen Wasserversorgung nicht durchgehend gewährleistet und dort, wo dies entsprechend geregelt ist, erscheint der Vollzug nicht konsequent.
Beispiel: Vergleicht man die rechtlichen Möglichkeiten der Wasserversorgungsunternehmen mit denen der Telekommunikationsunternehmen nach dem TKG oder auch der Energieunternehmen nach dem Energiewirtschaftsgesetz, so ist eine deutliche Benachteiligung der Daseinsvorsorge „Öffentliche Wasserversorgung“ bei der Möglichkeit der Durchsetzung einer Inanspruchnahme erforderlicher Grundstücke Dritter zu erkennen.
 - Das Instrument der **Wasserschutzgebiete** ist auf eine ausreichende Wirksamkeit zu überprüfen. Dabei sind sowohl der Gesetzgeber wie auch die Vollzugsebene gefordert. Regelmäßig ist festzustellen, dass in der Wasserschutzgebietsverordnung vorgesehene Einschränkungen der Nutzung von Grundstücken in Wasserschutzgebietszonen aufgehoben werden und so der Gewässerschutz teilweise unwirksam wird. Vergleicht man die Wirkung der Wasserschutzgebiete hinsichtlich des geschützten Gutes „Wasser“ mit den FFH-Schutzgebieten hinsichtlich der dort geschützten Lebensraumtypen, so ist festzustellen, dass das Schutzregime der FFH-Schutzgebiete um ein Vielfaches höher ist. Dabei geht es auch darum, dass Wasserressourcen nicht

nur zugunsten der Wasserversorger geschützt werden, sondern ein gesellschaftliches Allgemeininteresse diesen Schutz auslöst.

- Die Folgen des **Klimawandels** auf Wasserver- und Abwasserentsorgung sind stärker in den Blick zu nehmen, vor allem mit seinen Auswirkungen auf Menge, Verfügbarkeit und Qualität der Rohwasserressourcen (siehe Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft, S. 41f). Aus den Folgen des Klimawandels sind zudem Anpassungsmaßnahmen für die wasserwirtschaftliche Infrastruktur abzuleiten (Trinkwasser, Abwasser, Hochwasser). Einige Unternehmen stellen sich die Frage, ob aufgrund des Temperaturanstiegs in der Ressource Wasser, der stärker schwankenden Grundwasserneubildung, der Verlängerung der Sommer- und Hitzetagperioden und damit zusammenhängender Verstärkung des Spitzenwasserbedarfs, der Verstärkung des Hochwasserrisikos sowie verstärkter Nutzungskonflikte in einzelnen Gebieten noch ausreichende Mengen für die öffentliche Trinkwasserversorgung zur Verfügung stehen werden bzw. welche Lösungen hier möglich sind.

Gefordert ist eine bessere **Verzahnung der Infrastrukturplanung mit der städtebaulichen Planung**. Restriktive städtebauliche Konzepte können ggfs. Schäden bei lokalen Extremniederschlägen mit einhergehenden Sturzfluten und/oder Hochwasserereignissen verringern. Eine Verdichtung ist der Zersiedelung vorzuziehen.

- Das Thema **Digitalisierung** bzw. Big data bzw. stärkere Vernetztheit beinhaltet für die Wasserwirtschaft Chancen sowie Risiken. Die Auswirkungen auf die Anlagen der Wasserwirtschaft können positiv sein, wenn z. B. Anlagen und/oder Pumpen stärker vernetzt und/oder optimiert werden und so Strom einsparen. Inwieweit der Kunde mehr Informationen aus seinem Wasser-Gebrauchsverhalten abrufen möchte und ob er bereit ist, daraus resultierende Kosten für die Messtechnik zu bezahlen, ist aus Sicht der Branche noch ungeklärt. Für die IT-Sicherheit hat der Gesetzgeber in der jüngsten Vergangenheit ausreichend Vorgaben erlassen.
- Wasserver- und Abwasserentsorgungsunternehmen können einen **Beitrag zur Energiewende** leisten. So können sie beispielsweise eine Vorreiterrolle bei der Elektrifizierung des Fuhrparks (E-Mobility) einnehmen. Größere Notstrom- und Pumpenaggregate könnten im Regelenergiemarkt für die Aufrechterhaltung der Netzstabilität eingesetzt werden (Stichwort: Demand-Side-Management).
- Angesichts der benannten Themen ist die **Forschungs- und Entwicklungsausrichtung** der Bund- und Länderforschungseinrichtungen ggfs. zu ändern.