

Wasserrechte neu ordnen – Öffentliche Wasserversorgung sichern

Ausgangslage und Problembeschreibung

Die sichere Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser ist ein elementarer Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge und zugleich Teil der Kritischen Infrastruktur. Sauberes Wasser in ausreichender Menge ist Lebensgrundlage, Voraussetzung für Gesundheitsschutz, wirtschaftliche Entwicklung und gesellschaftliche Stabilität sowie zentraler Standortfaktor für Kommunen und Länder. Diese Selbstverständlichkeit gerät jedoch zunehmend unter Druck.

Der Klimawandel mit häufiger und länger anhaltenden Trockenperioden, steigenden Extremwetterereignissen und wachsenden jahreszeitlichen Bedarfsspitzen verändert die wasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erheblich. Gleichzeitig führen demografische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen regional zu steigenden Wasserbedarfen – etwa durch Bevölkerungswachstum, neue Bau- und Gewerbegebiete oder veränderte Nutzungsgewohnheiten – während in anderen Regionen sinkende Grundlasten die Finanzierung und den Betrieb der Infrastruktur erschweren. Diese gegenläufigen Entwicklungen erfordern flexible, resiliente und langfristig abgesicherte wasserrechtliche Rahmenbedingungen.

Demgegenüber steht ein wasserrechtlicher Vollzug, der zunehmend als Hemmnis statt als Ermöglichungsrahmen für eine zukunftsfeste Wasserversorgung wahrgenommen wird. Wasserrechtsverfahren für die öffentliche Wasserversorgung sind in vielen Fällen außerordentlich komplex, langwierig und in ihrer Dauer nicht mehr verlässlich kalkulierbar. Selbst bei der Fortschreibung bestehender, seit Jahrzehnten rechtmäßig betriebener Entnahmen ziehen sich Verfahren über Jahre, teilweise sogar Jahrzehnte hin. Diese Situation bindet erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen bei Wasserversorgern und Behörden – ohne einen erkennbaren Mehrwert für Gewässer- oder Ressourcenschutz.

Verschärft wird dies durch die im Entwurf des Niedersächsischen Wassergesetzes formulierte Einschränkung des neuen § 5 Abs. 4 NWG. Diese wird voraussichtlich dazu führen, dass keine Behörde mehr eine Bewilligung für die öffentliche Wasserversorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge erteilen wird, insbesondere da die Kriterien nicht näher definiert und damit rechtlich unbestimmt sind.

Für Wasserversorgungsunternehmen ist eine wasserrechtliche Bewilligung die Grundlage für die Planungssicherheit und die erforderlichen Investitionen in die Anlagen und Netze zur dauerhaften Sicherstellung der Daseinsvorsorge und auch zur Vorsorge auf Krisen- und Katastrophenfälle. Würden die Investitionen künftig nur noch aufgrund einer (gehobenen) Erlaubnis – oder schlimmstenfalls einer Duldung – erfolgen müssen, führt dies unweigerlich zu Risikoaufschlägen und auf Dauer zu erhöhten Entgelten für die Gesellschaft. Auch besteht die Gefahr, dass die Risiken nicht mehr durch Aufschläge abgedeckt werden können und es keine Möglichkeit der Finanzierung mehr gibt. Im Extremfall müssen alternative bzw. zusätzliche Wasserressourcen untersucht und deren Nutzung zur Grundwasserentnahme vorsorglich beantragt werden, was einen erheblichen Ressourcenaufwand bedeuten kann – sowohl auf Seiten der Antragsteller als auch auf Seiten der Fach- und Genehmigungsbehörden – soweit die aktuelle Bewilligungspraxis in Verbindung mit Nutzungskonflikten die Erschließung neuer Wasserressourcen überhaupt noch zulässt. Verbunden wäre damit zudem möglicherweise eine Abkehr von der ortsnahen Wasserversorgung, was aufgrund langer Transportwege die Versorgungsqualität einschränken und zu sicherheitspolitisch relevanten Aspekten führen kann.

Hinzu kommt, dass der gesetzlich im Wasserhaushaltsgesetz verankerte Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung im Verwaltungsvollzug nicht konsequent angewendet wird. In der Praxis werden Belange des Naturschutzes und eine zunehmend restriktive Auslegung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) häufig höher gewichtet als die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung für die Bevölkerung. Instrumente wie der Grundwasserbewirtschaftungsplan, die Arbeitshilfe zu Oberflächengewässern oder die Betrachtung eines theoretischen „Nullzustands“ führen zu übervorsichtigen Bewertungen, erheblichen Unsicherheiten und unrealistisch niedrigen nutzbaren Reserven. Bewährte, rechtmäßig betriebene Wassergewinnungen werden dadurch systematisch infrage gestellt.

Strukturelle Defizite verschärfen diese Lage zusätzlich: Untere Wasserbehörden und Fachbehörden sind personell vielfach nicht ausreichend ausgestattet, qualifizierte Fachgutachter stehen nur begrenzt zur Verfügung, und landesweit einheitliche Vollzugsmaßstäbe fehlen. Gleichzeitig zeigt sich eine Ungleichbehandlung verschiedener Wassernutzungen. Während Entnahmen für Einzelbrunnen der Landwirtschaft (im Gegensatz zu Beregnungsverbänden) oder die Eigenversorgung der Industrie oftmals mit vergleichsweise geringer Prüftiefe genehmigt werden, unterliegt die öffentliche Wasserversorgung immer strengeren Anforderungen – obwohl sie dem Gemeinwohl dient

und zugleich ein sicherheitsrelevanter Faktor ist, wie aktuelle sicherheitspolitische Entwicklungen, eine gestiegene Bedrohungslage durch hybride Angriffe, Cybervorfälle, Sabotageakte sowie zunehmende Extremwetterereignisse deutlich machen.

In einzelnen Fällen geraten Wasserversorger sogar in die paradoxe Situation, zur Sicherstellung der Versorgung Wasserrechte überschreiten zu müssen und sich damit ordnungswidrig zu verhalten. Investitionen in Infrastruktur, Resilienz und Klimaanpassung werden durch Rechtsunsicherheit verzögert oder unterlassen. Damit wird die Versorgungssicherheit der Bevölkerung unnötig gefährdet.

Vor diesem Hintergrund besteht dringender politischer und administrativer Handlungsbedarf, um die wasserrechtlichen Rahmenbedingungen neu zu ordnen und die öffentliche Wasserversorgung dauerhaft zu sichern.

Politische Agenda – Was sich jetzt ändern muss

1. Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung verbindlich durchsetzen

Der im Wasserhaushaltsgesetz verankerte Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung muss im Landesrecht und im Verwaltungsvollzug eindeutig, verbindlich und praktisch wirksam umgesetzt werden. Bei Nutzungskonkurrenzen ist die öffentliche Wasserversorgung stets vorrangig zu berücksichtigen – insbesondere in Trockenperioden und Krisensituationen. Die öffentliche Wasserversorgung darf nicht als Instrument zur Kompensation von Klimaextremen herangezogen werden. Eine rein deklaratorische Anerkennung des Vorrangs genügt nicht; erforderlich sind klare ermessenslenkende Vorgaben für den Vollzug.

2. Rechtssicherheit und Planungssicherheit für Wasserversorger herstellen

Öffentliche Wasserversorger benötigen belastbare, rechtssichere Bewilligungen mit verlässlicher Laufzeit. Der derzeitige Zustand schwebender Verfahren, befristeter Duldungen oder fortlaufend neuer Nachforderungen ist mit der Verantwortung für die Daseinsvorsorge unvereinbar. Ziel muss eine verlässliche Genehmigungspraxis sein, die Investitionen ermöglicht und Verantwortungsträger absichert.

3. Bestehende Wasserrechte erleichtert und beschleunigt verlängern

Die Verlängerung langjährig betriebener und fachlich begleiteter Wasserrechte muss regelmäßig in einem vereinfachten Verfahren erfolgen. Bei unveränderter Nutzung ist

eine vollständige Neubewertung der Entnahmesituation weder fachlich erforderlich noch verhältnismäßig. Bestandsschutz bewährter Infrastruktur muss ausdrücklich anerkannt werden.

4. Grundwasserbewirtschaftungserlass grundlegend überarbeiten

Der Grundwasserbewirtschaftungserlass ist in seiner derzeitigen Ausgestaltung grundlegend zu überarbeiten. Pauschale Abschläge, extreme Klimaszenarien und grobe Datengrundlagen dürfen nicht länger zu künstlicher Wasserknappheit führen. Der Erlass sollte als erste Annäherung nur dort Anwendung finden, wo keine belastbaren standortspezifischen Daten vorliegen. Vorhandene lokale Modelle, Messreihen und Betriebserfahrungen sind verbindlich zu berücksichtigen.

5. Wasserrahmenrichtlinie praxistauglich und versorgungssicher umsetzen

Die WRRL bietet ausdrücklich Spielräume, um die Daseinsvorsorge in einer genutzten Kulturlandschaft zu sichern. Diese Möglichkeiten müssen konsequent genutzt werden – etwa durch die Berücksichtigung erheblich veränderter Gewässer, die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele oder durch Genehmigungen unter Auflagen, wenn ökologische Wirkungen nicht belastbar nachweisbar sind. Die Trinkwasserversorgung darf nicht faktisch unmöglich gemacht werden – zumal die WRRL in ihren Erwägungsgründen ausdrücklich die Sicherung der Trinkwasserversorgung nennt.

6. Abkehr von Nullzustands-Betrachtungen

Die theoretische Rückwärtsbetrachtung eines konstruierten „Nullzustands“ ist unverhältnismäßig und stellt rechtmäßig betriebene Infrastruktur grundsätzlich infrage. Sie widerspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und darf keine Grundlage wasser- und naturschutzrechtlicher Entscheidungen sein. Niedersachsen legt im Vergleich mit anderen Bundesländern einen strengen Maßstab an und hemmt damit die Entwicklung des Landes.

7. Gleiche Maßstäbe für alle Wassernutzungen anwenden

Alle Eingriffe in den Wasserhaushalt müssen nach vergleichbaren Kriterien bewertet werden. Die strukturelle Ungleichbehandlung der öffentlichen Wasserversorgung gegenüber anderen Wassernutzern ist zu beenden. Flexible Wasserrechte, wie sie bei der Feldberegnung bestehen, müssen auch für Wasserversorgung ermöglicht werden.

8. Wasserrechtsverfahren vereinfachen, beschleunigen und vereinheitlichen

Wasserrechtsverfahren benötigen klare Strukturen, verbindliche Zeitvorgaben und einheitliche Bewertungskriterien. Zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren fordern wir eine zentrale landesweite Ansprechstelle für Naturschutz-, Umweltrecht und EG-WRRL-Fragen. Bereits zu Verfahrensbeginn ist verbindlich festzulegen, welche Unterlagen erforderlich sind. Nachträgliche Ergänzungsforderungen dürfen nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen. Klare Zeiträume für einzelne Prüfungsschritte schaffen Planungssicherheit. Grundlage des Wasserrechts müssen die fachlichen Aussagen hydrogeologischer Gutachten zur schadlosen Wasserentnahme sein. Ziel ist ein kalkulierbarer, transparenter und effizienter Vollzug.

9. Behörden fachlich und personell stärken

Die Unteren Wasserbehörden sind fachlich, rechtlich und personell so auszustatten, dass sie ihr Ermessen eigenständig und rechtssicher ausüben können. Die Abhängigkeit von externen Fachstellen darf nicht zu strukturellen Engpässen führen, die Verfahren blockieren und verzögern.

10. Datengrundlagen und Monitoring systematisch verbessern

Zur Bewertung der Auswirkungen von Grundwasserentnahmen ist ein landesweit einheitliches, praxisingerechtes Monitoringsystem aufzubauen. Pauschale Annahmen und Extremfall-Betrachtungen müssen durch reelle Messdaten ersetzt werden, um (modellgestützte Prognosen und) darauf basierende Entscheidungen belastbar abzusichern und transparent zu machen.

11. Aktives Wassermanagement und Eigenvorsorge anerkennen

Bereits umgesetzte Maßnahmen der Wassernutzer zur Ressourcenschonung und Klimaanpassung, etwa Grundwasseranreicherung, Wasserrückhalt, Substitution oder effizientes Wassermanagement, müssen wasserrechtlich positiv berücksichtigt werden. Engagement für Nachhaltigkeit darf nicht durch zusätzliche rechtliche Hürden sanktioniert werden.

Schlussfolgerung

Die öffentliche Wasserversorgung ist keine beliebige Nutzung unter vielen, sondern unverzichtbare Grundlage des gesellschaftlichen Zusammenlebens und wirtschaftlichen Handelns. Viele der genannten Punkte lassen sich durch angepasste Rechtsgrundlagen, Erlasse oder Ausführungshinweise klar und vollzugsgeeignet regeln. Wir

möchten daher nochmal ausdrücklich um einen Austausch bitten, um z.B. die praxisgerechte Überarbeitung des Grundwasserbewirtschaftungserlasses oder des Leitfadens zur Auswirkung von Grundwasserentnahmen auf das Oberflächengewässer durch Praxiserfahrung der direkt Betroffenen zu begleiten. Hierfür halten wir die Einrichtung eines landesweiten Arbeitskreises, der die Rahmenbedingungen prüft und praxisgerecht ausgestaltet, für ein geeignetes Instrument.

Wasserversorgung ist Daseinsvorsorge ersten Ranges. Politik und Verwaltung sind daher aufgefordert, die rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen konsequent an der Sicherstellung der Trinkwasserversorgung auszurichten – klar, verlässlich, verhältnismäßig und zukunftsfest.