

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



DEUTSCHER  
LANDKREISTAG



**DSTGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

19. Dezember 2022

## Stellungnahme zum Entwurf der Nationalen Wasserstrategie vom November 2022

### Grundsätzliches

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf der Nationalen Wasserstrategie Stellung nehmen zu können. Wasser ist lebenswichtig und verdient daher eine besondere Aufmerksamkeit auf allen politischen Ebenen. Daher haben sich die kommunalen Spitzenverbände auch bereits im Rahmen des vorangegangenen Wasserdialogs aktiv beteiligt und die Nationale Wasserstrategie von Beginn an mitbearbeitet.

Vor diesem Hintergrund und der Bedeutung einer Nationalen Wasserstrategie ist die verhältnismäßig kurz gesetzte Frist zur Abgabe einer Stellungnahme nicht nachvollziehbar. In Anbetracht dessen waren uns eine vertiefte Auseinandersetzung und eine umfassende Einbeziehung der Städte, Landkreise und Gemeinden leider nicht möglich.

Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen das Ziel, mit einem integrativen Ansatz den derzeitigen und zukünftigen Herausforderungen des Wassers frühzeitig zu begegnen. Mit Blick auf die Auswirkungen des Klimawandels und auf die zunehmenden Belastungen des Wassersbrauchs es einen bundesweiten Ansatz, um die natürlichen Wasserreserven Deutschlands zu sichern, Vorsorge gegen Wasserknappheit zu leisten, Nutzungskonflikten vorzubeugen, sowie den Zustand der Gewässer und die Wasserqualität zu verbessern. Insofern ist es zu begrüßen, dass der Entwurf der Nationalen Wasserstrategie den Wasserkreislauf ganzheitlich inklusive möglicher Wechselwirkungen betrachtet.

Der sehr ambitionierte Entwurf der Nationalen Wasserstrategie erfasst und verpflichtet alle relevanten Akteure gleichermaßen, was aus kommunaler Sicht zu begrüßen ist. Gleichwohl sei schon an dieser Stelle angemerkt, dass frühzeitig ein besonderes Augenmerk auf die Umsetzung der aufgezeigten Maßnahmen in den kommenden Jahren gelegt werden sollte. Viele Herausforderungen und offene Fragestellungen, die in der Wasserstrategie dargelegt werden, sind bekannt. Es muss nun darum gehen, in konkrete Gesetzesdiskussionen zu gehen. Wahr ist aber auch, dass die konkrete Umsetzung der Maßnahmen enorme Kosten

verursachen wird, die gesamtgesellschaftlich gerecht verteilt werden müssen, und bedarf ein großes Engagement von gut ausgebildetem Personal. Deshalb sollte bei neu zu schaffenden Standards mit Augenmaß vorgegangen werden. Insbesondere gilt es schon parallel zur Erarbeitung der Nationalen Wasserstrategie die notwendigen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen zu schaffen. Dies gilt insbesondere für die Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel für die zuständigen Stellen der Städte, Landkreise und Gemeinden. Dabei müssen zwingend ebenso die galoppierenden Energiepreise der vergangenen Monate berücksichtigt werden, die mit Beginn des Angriffs Russlands auf die Ukraine auch die Wassererzeugungspreise deutlich erhöht haben. Diese belasten viele Kommunen, kommunale Unternehmen und insbesondere die Verbraucher.

### **Stärkung der kommunalen Ebene**

Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass sich die Bundesregierung im Entwurf der Nationalen Wasserstrategie dazu bekennt, dass die Wasserversorgung und das Abwassermanagement nicht liberalisiert werden, sondern auch weiterhin eine öffentliche Aufgabe bleiben (vgl. Zeilen 1786 f. des Entwurfs). Nur durch eine öffentliche Aufgabenwahrnehmung kann gesichert werden, dass in der Wasserversorgung für alle Bürgerinnen und Bürger der Zugang zur öffentlichen Trinkwasserversorgung gesichert und in hoher Qualität angeboten wird. Ebenso kann im Bereich der Abwasserbeseitigung und nur durch die örtliche Zuständigkeit der Kommunen die Grundversorgung dauerhaft abgesichert und Problemstände vermieden werden.

Zur effektiven Aufgabenbewältigung und Umsetzung der Einzelmaßnahmen muss die kommunale Ebene bei der Anpassung eigener Strukturen gestärkt werden. Hierzu zählt insbesondere die personelle Ausstattung auf Behördenseite. Die Schaffung eines Personalgewinnungs- und -entwicklungskonzepts (vgl. Nr. 59 des Aktionsprogramms) ist daher zu begrüßen. Wünschenswert wäre an dieser Stelle eine Klarstellung, dass nicht nur die Wasserwirtschaftsverwaltung im engeren Sinne gemeint ist, sondern auch die zuständigen Stellen der Städte, Landkreise und Gemeinden, welche die erforderlichen wasserwirtschaftlichen Maßnahmen letztlich wasserrechtlich durchsetzen müssen und hierzu sogar mit neuen gesetzlichen Aufgaben (vgl. Nr. 59 des Aktionsprogramms) betraut werden sollen. Zudem ist die zumindest anteilige Finanzierung von Personal und von investiven Maßnahmen notwendig. Die Kosten werden die Kommunen nicht allein tragen können. Insofern ist es bedauerlich und nicht verständlich, dass der Förderrahmen des aufzulegenden Bundesprogramms „Klimabezogene Maßnahmen in der Wasserwirtschaft und Gewässerentwicklung“ (vgl. Nr. 60 des Aktionsprogramms) im überarbeiteten Entwurf nicht mehr vorzufinden ist. Die zuvor vorgesehene Größenordnung von jährlich mindestens 100 Millionen Euro über zehn Jahre sollte beibehalten und auch weiterhin festgeschrieben werden.

Des Weiteren bedarf es einer Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit. Hierbei müssen insbesondere die rechtlichen Rahmenbedingungen -auch auf europäischer Ebene- weiter optimiert werden. Insofern ist Nr. 58 des Aktionsprogramms zu begrüßen. Dabei sollte jedoch an dem Grundsatz, die öffentliche Wasserversorgung vorrangig aus ortsnahen

Wasservorkommen zu decken (§ 50 Abs. 2 Satz 1 WHG), festgehalten werden. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass kleinere ortsnahe Systeme als kritische Infrastruktur mutmaßlich weniger anfällig gegen Angriffe sind als größere Systeme. Eine interkommunale Zusammenarbeit sollte in diesem Bereich daher nur freiwillig sein.

### **Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung**

Infolge des globalen Klimawandels werden Hitze- und Dürreperioden zukünftig weiter zunehmen. Drohende Wasserknappheiten werden dabei regional unterschiedlich stark ausgeprägt sein, aber nicht flächendeckend in Deutschland auftreten. Drohende Nutzungskonflikte bei Wasserknappheit müssen im Sinne einer Priorisierung der Wasserversorgung gelöst werden. Dies betrifft die Landwirtschaft, wasserintensive Industrien, aber auch Naturschutzziele sowie private Nutzungen. Eine konkrete Priorisierung kann dabei nur regional und auf kommunaler Ebene erfolgen.

Dennoch sollte eine bundesweit abgestimmte Leitlinie (wie in Nr. 6 des Aktionsprogramms vorgesehen) einen einheitlichen Orientierungsrahmen schaffen. Dabei muss sichergestellt sein, dass der öffentlichen Wasserversorgung gesetzlich eindeutig eine Vorrangstellung eingeräumt wird. Nur so kann die kommunale Ebene die der Allgemeinheit dienende Wasserversorgung als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge sicherstellen, § 50 Abs. 1 WHG. Dies ergibt sich auch aus dem Entwurf der Nationalen Wasserstrategie, wonach die kommunale Daseinsvorsorge im Wasserbereich definiert ist, als „die Versorgung der Menschen mit einwandfreiem Trinkwasser, auch im öffentlichen Raum, die Wasserversorgung öffentlicher, gewerblicher, landwirtschaftlicher und sonstiger Nutzer und die ordnungsgemäße Entsorgung des Abwassers“ (Zeilen 218 ff. des Entwurfs). Eine Verkürzung auf die Trinkwasserversorgung würde dagegen zu kurz greifen. Vor dem Hintergrund, dass lediglich 26,8 Prozent der Wasserentnahmen in Deutschland durch die öffentliche Wasserversorgung erfolgen (vgl. Zeilen 402 f. des Entwurfs) ist eine gesetzlich gesicherte Vorrangstellung der öffentlichen Wasserversorgung im Falle von Nutzungsengpässen auch gerechtfertigt.

Für eine effektive Umsetzung einer solchen Nutzungspriorisierung sei schon jetzt angemerkt, dass Wasserentnahmen zur Rohwassergewinnung im Rahmen der öffentlichen Wasserversorgung nicht nur durch eine schlichte wasserrechtliche Erlaubnis, sondern durch eine wasserrechtliche Bewilligung abgesichert werden müssen. Denn nur die Bewilligung kann dem Inhaber das Recht einräumen, das Wasserentnahmerecht auch Dritten entgegenhalten zu können.

### **Stoffeinträge und weitergehende Reinigungsstufe**

Bei der Schmutzwasserbeseitigung muss das auf der Bundesebene seit Jahren zutreffenderweise verfolgte Drei-Säulen-Modell zur Vermeidung von Gewässerbelastungen konsequent weiterverfolgt werden. Dies bedeutet, dass zunächst die Hersteller angehalten werden müssen, gewässerproblematische Stoffe zu ersetzen beziehungsweise zu reduzieren.

Als zweite Säule bedarf es einer Aufklärung der Nutzerinnen und Nutzer über die Gewässerschädlichkeit bestimmter Stoffe.

Im nächsten Schritt ist zu prüfen, ob und inwieweit die kommunalen Kläranlagen mit einer vierten Reinigungsstufe ausgestattet werden können. Eine einseitige Fokussierung auf eine nachgeschaltete vierte Reinigungsstufe ist nicht sachgerecht. Insoweit ist die Klarstellung in Nr. 36 des Aktionsprogramms zu begrüßen, wonach Kläranlagen nur „wo erforderlich“ mit einer vierten Reinigungsstufe nachgerüstet werden sollen. Die Erforderlichkeit sollte nicht anhand von starren Einwohnerwerten ermittelt werden, sondern unter Berücksichtigung der jeweiligen Gewässersituation vor Ort. Ebenso wird zurecht anerkannt, dass den Kommunen hierfür ausreichende Finanzierungsinstrumente zur Verfügung stehen müssen.

Einträge von Nitrat, Mikroplastik oder auch Arzneimitteln in die Gewässer beziehungsweise in das Abwasser müssen möglichst schon an der Quelle und damit zu Beginn der Handlungskette vermieden werden. Was gar nicht erst in das Abwasser gelangt, muss auch nicht nachgelagert aussortiert werden. Die kommunalen Spitzenverbände sprechen sich daher dafür aus, dass sich die Hersteller und Inverkehrbringer von Stoffen oder Produkten im Sinne einer erweiterten Herstellerverantwortung bei der Vermeidung und Beseitigung der Substanzen und der dadurch ausgelösten Schäden in den Gewässern beteiligen müssen. Dies umfasst auch und insbesondere eine auskömmliche Beteiligung der Hersteller und Inverkehrbringer an der Finanzierung einer etwaigen vierten Reinigungsstufe. Die Vorschläge zu einer erweiterten Herstellerverantwortung im Entwurf der Kommunalabwasser-Richtlinie der EU werden daher ausdrücklich begrüßt. Die Installation und Unterhaltung einer vierten Reinigungsstufe könnte die kommunale Ebene bei einer alleinigen Kostentragung nicht finanzieren. Eine Umlage auf die Bürgerinnen und Bürger würde die Abwassergebühren zudem unverhältnismäßig erhöhen. Im Übrigen muss auch über das Verbot von bestimmten Stoffen diskutiert werden.

Ein stärkerer Schutz der Grundwasservorkommen vor Stoffeinträgen kann zudem nur gelingen, wenn der Landwirtschaft ein einkommensgesicherter Umstieg auf die ökologische Landwirtschaft ermöglicht wird. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass der Einsatz von Antibiotika in der Tiermast zur Vermeidung von multiresistenten Keimen erheblich vermindert oder sogar verboten werden muss.

### **Klimaanpassung in den Städten, Landkreisen und Gemeinden**

Langanhaltende Hitzeperioden mit enormer Trockenheit in den vergangenen Jahren zeigen ebenso wie regional begrenzte Starkregenereignisse, dass auch die schnelle Anpassung unserer Städte, Landkreise und Gemeinden an die Folgewirkungen des Klimawandels erforderlich ist.

Dazu gehört unter anderem das System der „Schwammstadt“, wonach Regenwasser in den Städten und Gemeinden nicht gleich in Abwasserkanäle abgeleitet, sondern aufgefangen und nutzbar gemacht wird. Hierdurch können sowohl Trockenheit entgegengewirkt als auch Starkregenereignisse abgemildert werden. Die in Nr. 20 des Aktionsprogramms vorgesehene Reduzierung der Flächenversiegelung und deutliche Steigerung der Flächenentsiegelung ist

daher aus kommunaler Sicht zu begrüßen. Neben der reinen Entsiegelung ist es jedoch auch wichtig, dass der Boden in einem gesunden Zustand ist. Nur dann können Hochwasser spürbar abgemildert und Temperaturen im Sommer reduziert werden.

Die im Entwurf der Nationalen Wasserstrategie vorgesehene verstärkte Berücksichtigung naturnaher Maßnahmen der Niederschlagswasserbewirtschaftung in der kommunalen Planungshoheit (vgl. Zeilen 767 f. des Entwurfs) ist dagegen mit Blick auf die Sicherung der kommunalen Planungshoheit kritisch zu sehen. Denn schon heute führen zahlreiche zu berücksichtigende Belange zu bürokratischen und langwierigen Abwägungsprozessen, die gleichzeitig die kommunalen Handlungsmöglichkeiten einschränken.

Die Versickerung und Verdunstung von Niederschlagswasser anstelle der Einleitung in ein Kanalnetz hat einen wichtigen Effekt für den Schutz des Grundwassers sowie der Klimawirkung der Kommune. Es ist daher richtig, sich den Rahmenbedingungen in § 55 Abs. 2 WHG zu widmen, da diese nicht mehr zeitgemäß sind. Dadurch würden die Wasserbehörden ein Instrument erhalten, welches ihnen erlaubt, die Versickerung von Niederschlagswasser vor Ort stärker durchzusetzen und geplante Einleitungen in Oberflächengewässer in vielen Fällen zu unterbinden.

Im Rahmen der Klimaanpassung kommen auch den Waldökosystemen eine wesentliche Bedeutung zu. Intakte Wälder und Waldböden dienen insbesondere als Wasserspeicher, Wasserfilter, sowie als Klima- und Wärmeregulierer. Sie tragen dazu bei, den Oberflächenabfluss von Niederschlägen zu mindern und das Grundwasser aufzufüllen. Eine nachhaltige Forstwirtschaft und naturnahe Wälder unterstützen damit die dauerhafte Sicherung dieser Leistungen in besonderer Weise. Die in Nr. 18 des Aktionsprogramms vorgesehene Ergänzung des Bundeswaldgesetzes um Wasser Aspekte ist daher zu begrüßen. Bund und Länder bleiben im Übrigen aufgefordert, eine langfristige und auskömmliche Finanzierung klimaaktiver Wälder sicherzustellen.

Ein weiterer wesentlicher Baustein im Hinblick auf eine klimaangepasste Stadtentwicklung sind Maßnahmen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes. Die beabsichtigte Absicherung der dauerhaften Förderung und mehrjährigen Finanzierungsplanung des Nationalen Hochwasserschutzprogrammes (vgl. Nr. 50 des Aktionsprogramms) ist zu begrüßen. Neben dem technischen Hochwasserschutz, der Renaturierung von Gewässern und der Gewinnung von Rückhalteräumen können auch Risiko- und Gefahrenkarten dazu beitragen, die Bevölkerung stärker für mögliche Hochwasserereignisse zu sensibilisieren. Eine verpflichtende Erstellung und Veröffentlichung von Risiko- und Gefahrenkarten (vgl. Nr. 51 des Aktionsprogramms) ist daher im Grundsatz zu begrüßen. Jedoch würde eine Ausweisung von absoluten Bauverböten in besonderen Gefahrenbereichen (vgl. Nr. 57 des Aktionsprogramms) einen zu starken und unverhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Planungshoheit darstellen.

In diesem Zusammenhang sei auch nochmal darauf hingewiesen, dass die Planungs- und Genehmigungsverfahren für eine klimaangepasste Stadtentwicklung insgesamt beschleunigt werden müssen. Ebenso ist es von großer Bedeutung, den Stellenwert von Wasser in der

Gesellschaft noch deutlicher zu kommunizieren und das Bewusstsein für den Umgang mit Wasser zu schärfen.

### **Redaktionelles**

In formaler Hinsicht möchten wir anmerken, dass in dem Papier verschiedentlich lediglich von „Kommunen“ die Rede ist und insofern die Landkreise mit ihren unteren Wasserbehörden augenscheinlich – und richtigerweise – miterfasst sind (z. B. Zeilen 684 ff., 1200 ff. und 1842 ff.). An anderen Stellen dagegen werden die Landkreise ausdrücklich neben den Kommunen – hier wohl als Gemeinden verstanden – genannt (z. B. Zeilen 2106 ff., 2111 ff. und 2242 ff.). Redaktionell sollte einheitlich verfahren werden, indem die Landkreise begrifflich als Kommunen (d. h. Städte, Landkreise und Gemeinden) miterfasst werden. Bei einer gewollten Differenzierung sollte einerseits von „Landkreisen“ und andererseits von „Städten und Gemeinden“ gesprochen werden.

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