

STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG-E) vom 28.02.2024

Berlin, 28.03.2024

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.550 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 300.000 Beschäftigten wurden 2021 Umsatzerlöse von 141 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 60 Prozent, Wärme 88 Prozent, Trinkwasser 89 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO₂-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 822 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.

[Zahlen Daten Fakten 2023](#)

Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: www.vku.de

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz zum Dritten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG-E-E) vom 28.02.2022 Stellung zu nehmen.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Nicht nur in den südlichen Ländern Europas, sondern auch in einigen Regionen Deutschlands ist in den letzten Jahren der Druck auf die Wasserressourcen in den heißen Sommermonaten gestiegen. Um dieser Entwicklung gerade in der Landwirtschaft entgegenzuwirken, hat die EU in 2020 die Verordnung über Mindestanforderungen an die Wasserwiederverwendung (Verordnung (EU) 2020/741) verabschiedet. Nach einer zweijährigen Frist gilt die EU-Verordnung zur Abwasserwiederverwendung seit Juni 2023 in den Mitgliedstaaten und somit auch in Deutschland unmittelbar.

Die Schaffung eines konkreten Regelungsvorschlags erfolgt nunmehr durch die Ergänzung des Wasserhaushaltsgesetzes. Abwasserwiederverwendung ist auch in Deutschland mit Blick auf die Auswirkungen des Klimawandels ein wichtiges Thema. Die zu schaffenden nationalen Regelungen müssen diese grundsätzlich unbürokratisch ermöglichen, dabei aber auch den Schutz der Trinkwasserressourcen gewährleisten. Mit seinem [Positionspapier](#) hat sich der VKU bereits frühzeitig für die Interessen der kommunalen Wasserwirtschaft in die Diskussion eingebracht.

Positionen des VKU in Kürze

Die Kernpositionen der VKU-Stellungnahme sind:

- › Im Sinne des Schutzes der Trinkwasserressourcen fordert der VKU, neben den Schutzzonen I und II **auch die Schutzzone III der Wasserschutzgebiete vom Anwendungsbereich der Abwasserwiederverwendung grundsätzlich auszunehmen**. Für Trinkwassergewinnungen ohne Schutzgebiet ist ebenfalls eine entsprechende Regelung zu treffen. Darüber hinaus sollten Vorranggebiete für die zukünftige Trinkwassergewinnung vom Anwendungsbereich ausgeschlossen oder einer Prüfung möglicher Auswirkungen auf das Grundwasser und eine Trinkwassergewinnung unterzogen werden.
- › Aus Sicht des VKU bedarf es einer **klaren Abgrenzung der Wasseraufbereitung zur Abwasserwiederverwendung von der kommunalen Abwasserbeseitigung** sowohl technisch als auch bilanziell. Denn die Kosten für die Abwasserwiederverwendung können nicht über Gebühren auf die Bürger umgelegt werden, sondern müssen durch den Endutzer des wiederverwendeten Wassers bezahlt werden.

Der § 54 Absatz 2 Satz 3 WHG-E schafft hierfür grundsätzlich die erforderliche Regelung. Es bedarf jedoch einer weiteren Klarstellung insbesondere vor dem Hintergrund der Gebührenerhebung. Wegen der unterschiedlichen Kostenzuordnung sollte jedoch noch klarer geregelt werden, welche Anforderungen an die Wasseraufbereitung, Speicherung, Verteilung und Wiederverwendung gestellt und wie diese von den Anforderungen an die Abwasserbeseitigung getrennt werden. Bestenfalls sollte ein „Übergabepunkt“ definiert werden, an dem die Abwassereigenschaft im Vorgang der Wasseraufbereitung und damit auch die Zuständigkeit des Anlagenbetreibers endet. Dafür sollten zumindest wesentliche Begriffsbestimmungen aus der Verordnung (EU) 2020/741 im WHG-E aufgenommen werden.

- › Mit zunehmendem Druck auf die Wasserressourcen wird die Abwasserwiederverwendung auch in anderen **Geltungs- und Anwendungsbereichen, wie der industriellen Nutzung oder der Bewässerung von Grünflächen**, an Relevanz gewinnen wird. Daher plädiert der VKU dafür, diese Bereiche bereits im vorliegenden Gesetzentwurf zu berücksichtigen und die Beschränkung auf die landwirtschaftliche Nutzung aus allen entsprechenden Vorschriften zu streichen.
- › Der **Risikomanagementplan** ist die zentrale Bewertungsgrundlage im Genehmigungsverfahren. Daher sieht der VKU es als problematisch an, dass der Umfang und die Anforderungen an einen solchen Risikomanagementplan derzeit noch nicht näher definiert werden. Die vorgesehene **alleinige Übertragung dieser Aufgabe auf den Anlagenerrichter oder -betreiber lehnt der VKU ab**. Es wäre interessengerechter und zielführender, die Erstellung des Risikomanagementplanes bei der zuständigen Behörde anzusiedeln und den beteiligten Personen entsprechend ihren Betroffenheiten Auskunfts- und Mitwirkungspflichten aufzuerlegen. Der Risikomanagementplan muss im Rahmen einer Durchführungsverordnung so ausgestaltet werden, dass der Aufwand und damit die bürokratischen Mehrkosten für die Betreiber der Wasseraufbereitung minimiert werden.
- › Betreiber von Abwasseranlagen werden vielfach als ein finanzwirtschaftlich gesondertes Unternehmen ohne Gewinnerzielungsabsicht als Eigenbetrieb geführt, was eine Zuordnung in den Normbereich Wirtschaft grundsätzlich ausschließt. Dies muss entsprechend angepasst werden. Unabhängig davon sieht der VKU den **Erfüllungsaufwand** bei den Betreibern der Abwasserwiederverwendung und bei den zuständigen Behörden als deutlich zu niedrig angesetzt.

Stellungnahme

Zu § 54 Absatz 2 Satz 2 i.V.m. § 3 WHG-E: Klare Abgrenzung der Abwasserwiederverwendung von der Abwasserbeseitigung

Regelungsvorschlag:

Die Ausnahme von Behandlung, Speicherung, Transport und Wiederverwendung des Abwassers nach der EU-Verordnung 2020/741 von der Abwasserbeseitigung durch Ergänzung von § 54 Abs. 2 Satz 3 WHG-E ist grundsätzlich zu begrüßen. Denn die gewerbliche Abwasserwiederverwendung sollte von der kommunalen Abwasserbeseitigung sowohl technisch als auch bilanziell klar getrennt werden. Damit erfolgt eine wichtige Differenzierung der Wasseraufbereitung von der kommunalen Abwasserbeseitigung. Wegen der unterschiedlichen Kostenzuordnung sollte jedoch noch klarer geregelt werden, welche Anforderungen an die Wasseraufbereitung, Speicherung, Verteilung und Wiederverwendung gestellt und wie diese von den Anforderungen an die Abwasserbeseitigung getrennt werden. Bestenfalls sollte ein „Übergabepunkt“ definiert werden, an dem die Abwasser-eigenschaft im Vorgang der Wasseraufbereitung und damit auch die Zuständigkeit des Anlagenbetreibers endet. Zudem ist insbesondere auch die Aufnahme von wesentlichen Begriffen wie „aufbereitetes Wasser“, „Endnutzer“ und „Abwasseraufbereitungseinrichtung“ auf Basis der Verordnung (EU) 2020/741 in § 54 WHG erforderlich.

Begründung:

Die Trennung der Abwasserwiederverwendung von der kommunalen Abwasserbeseitigung ist essenziell für die Umsetzung der Abwasserwiederverwendung bei den Abwasserbetrieben. Vor allem die Schnittstelle zwischen der kommunalen Abwasserbehandlung und der gewerblichen Wasseraufbereitung zur Abwasserwiederverwendung muss sowohl aus technischen als auch aus finanziellen Gründen klar definiert sein. Da die Aufbereitung zur Abwasserwiederverwendung im Anschluss an die bestehende Abwasserbehandlungsanlage erfolgen wird, muss es für den Betreiber möglich sein, die mit der Abwasserbehandlung verbundenen Kosten ohne großen Aufwand von den Kosten für die gewerbliche Nutzung klar zu differenzieren und ausschließlich die Kosten der erweiterten Wasseraufbereitung auf den entsprechenden Endnutzer des gereinigten Abwassers umzulegen.

Laut Referentenentwurf (S.14, zu Nummer 3) soll eine anteilige Gebührenerhebung aufgeteilt zwischen Abwasserbeseitigung und Wasseraufbereitung für Bewässerungszwecke möglich sein. Es wird jedoch keine klar definierte Grenze zwischen der üblichen (kommunalen) Abwasserbeseitigung und der Wasseraufbereitung für Bewässerungszwecke gezogen. Maßnahmen im Rahmen der üblichen Abwasserbeseitigung entsprechen dem Stand der Technik, der Abwasserverordnung (AbwV) und dienen somit dem Gewässerschutz. Diese Maßnahmen werden nach Kommunalabwassergesetz (KAG) über die Gebühren an die Bürgerinnen und Bürger weiterverrechnet. Sie werden damit über das Abwasserentgelt vom Einleitenden getragen.

Die zusätzlichen Kosten der Wasseraufbereitung für die Wiederverwendung zur landwirtschaftlichen Bewässerung sind dagegen von dem Endnutzer, der in Art. 3 Nr. 2 der Verordnung (EU) 2020/741 als „Person, die aufbereitetes Wasser für die landwirtschaftliche Bewässerung nutzt“, definiert wird, zu tragen. Sie können nicht auf die Allgemeinheit der Einleitenden umgelegt werden. In dem Gesetzentwurf sollte diese Kostenfolge konkret geregelt werden. Dies gilt im Besonderen, da es sich bei der Wiederverwendung nach der derzeitigen Ausgestaltung um eine freiwillige Maßnahme handelt und daher die damit verbundene Kostenbelastung von vornherein klar definiert sein sollte.

Dabei ist unklar, inwieweit werden Maßnahmen zur Aufbereitung für Bewässerungszwecke, die weitergehen als die gesetzlichen Vorgaben zur Abwasserbeseitigung dem Gewässerschutz zugeordnet und nicht mehr nach Referentenentwurf (S. 14, zu Nummer 3) zu der Ausschlussregelung von der Abwasserbeseitigung gezählt werden. Die Abgrenzung erscheint nicht praktikabel, insbesondere, da Anlagen mehreren Zwecken dienen werden und eine klare Abgrenzung schwer sein wird. Wegen der unterschiedlichen Kostenzuordnung sollte darüber hinaus klar geregelt werden, welche Anforderungen an die Wasseraufbereitung, Speicherung, Verteilung und Wiederverwendung gestellt und wie diese von den Anforderungen an die Abwasserbeseitigung getrennt werden. Bestenfalls sollte ein „Übergabepunkt“ definiert werden, an dem die Abwassereigenschaft im Vorgang der Wasseraufbereitung und damit auch die Zuständigkeit des Anlagenbetreibers endet.

Auch der Zusammenhang mit den zu erwartenden Pflichten aus der Kommunalabwasserrichtlinie bleibt unklar. Ein „Nebeneinander“ erscheint aus Sicht des VKU nicht praktikabel. Dabei stellt sich die Frage, was die Konsequenzen sind, wenn zukünftig eine vierte Reinigungsstufe begründet in den Regelungen der Kommunalabwasserrichtlinie notwendig ist. Werden die Betriebskosten und die restliche Finanzierung der Anlage dann anteilig zwischen den Herstellern (begründet in der Herstellerverantwortung aus der kommenden Kommunalabwasserrichtlinie), den Gebührenzahlern und den Landwirten (da die Anlage auch zur Aufbereitung für die Bewässerung dient) aufgeteilt? Die Problematik, dass mehrere Verordnungen, Richtlinien oder Gesetze dieselben Anlagen bedingen, jedoch unterschiedliche Abrechnungsmodelle vorschlagen, macht es unpraktikabel und nahezu unmöglich eine korrekte Gebührenabrechnung zu erstellen.

Die Nachfrage nach Abwasser zur Aufbereitung ist zudem nicht abschätzbar und könnte je nach Niederschlag von Jahr zu Jahr stark schwanken. Da die zur Aufbereitung benötigten Anlagen aber vermutlich verschiedenen Zwecken dienen werden, ist eine Kalkulation sowohl der Gebühren als auch der Preise erheblichen Unsicherheiten ausgesetzt, die insbesondere aus Gebührensicht zu großen Problemen führen können.

Wenn das aufbereitete Abwasser bereits den Anforderungen an die Bewässerung entsprechen sollte und keine weiteren Ausgaben entstehen sollten, welcher Betrag soll dann den Landwirten oder anderen Abnehmern in Rechnung gestellt werden? Als öffentliche Unternehmen unterliegt zahlreiche Abwasserbetriebe dem Schenkungsverbot, sie dürfen aber auch keinen Gewinn erwirtschaften. Welchen Wert hat das Abwasser, das den kommunalen Betrieben laut Anschluss und Benutzungszwang zur Verfügung gestellt werden muss nach der Reinigung?

Für den Fall, dass ein Betreiber aufgrund eines Bedarfs eine Anlage zur Wasserwiederverwendung errichtet hat, wäre es problematisch, wenn "Endnutzer" aus diversen Gründen abspringen und keiner mehr das aufbereitete (Ab-)Wasser benötigt. Unklar ist, wer dann die Kosten, die beim Betreiber der Anlage für den Unterhalt anfallen, trägt.

Laut Erwägungsgrund 7 der EU-Verordnung 2020/741 ist zu definieren, inwiefern der Einsatz von wiederaufbereitetem Abwasser sinnvoll und kosteneffizient ist. Die Definition wird nur teilweise im Referentenentwurf unter § 61a und § 61b WHG-E wieder gespiegelt. Bisher mangelt es jedoch an einer Auslegung zur Kosteneffizienz im Referentenentwurf.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass eine solche Abgrenzung zwischen kommunaler Abwasserbeseitigung und Wasserwiederverwendung zu Bewässerungszwecken dazu führt, dass die Landwirtschaft als Endnutzer alleine für die Kosten der Wasserwiederverwendung von der Aufbereitung bis zur Verteilung und Überwachung aufkommen müsste. Dies kann die Wirtschaftlichkeit der Wasserwiederverwendung für die Landwirtschaft deutlich reduzieren bis sogar gänzlich in Frage stellen. Es sollten daher die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen einer Wasserwiederverwendung ein stärkeres Gewicht bekommen und der übergeordnete Nutzen für das Gemeinwesen (u. a. Klimaresilienz) bedacht werden.

§ 54 Absatz 2 Satz 3 (neu) WHG-E sollte wie folgt angepasst werden:

(2) Abwasserbeseitigung umfasst das Sammeln, Fortleiten, Behandeln, Einleiten, Versickern, Verregnen und Verrieseln von Abwasser sowie das Entwässern von Klärschlamm in Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung. [...]

*Nicht zur Abwasserbeseitigung gehört die ~~Behandlung~~ **zusätzliche Aufbereitung** von **kommunalem** Abwasser, soweit sie **nach der Behandlung gemäß Anhang 1 der Abwasserverordnung** ausschließlich zur Erfüllung der Anforderungen an die Qualität von aufbereitetem Abwasser nach der Verordnung (EU) 2020/741 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.5.2020 über Mindestanforderungen an die Wasserwiederverwendung (ABl. L 177 vom 5.6.2020, S. 32) und der Rechtsverordnung nach § 61e erforderlich ist, die Speicherung und der Transport des aufbereiteten Abwassers vor und nach dieser ~~Behandlung~~*

Aufbereitung sowie die **anschließende** Wiederverwendung des aufbereiteten Abwassers zu Bewässerungszwecken.

§ 54 WHG-E sollten wie folgt ergänzt werden:

...

7. Endnutzer

eine natürliche oder juristische Person, ungeachtet dessen, ob es sich dabei um eine öffentliche oder eine private Stelle handelt, die aufbereitetes Abwasser für die landwirtschaftliche Bewässerung nutzt;

8. aufbereitetes Abwasser

kommunales Abwasser, das gemäß den Anforderungen von Anhang 1 der Abwasserverordnung behandelt wurde und in einer Aufbereitungseinrichtung gemäß Abschnitt 2a weiterbehandelt wurde;

9. Aufbereitungseinrichtung

eine kommunale Abwasserbehandlungsanlage oder andere Einrichtung zur Aufbereitung von kommunalem Abwasser, die die Anforderungen von Anhang 1 der Abwasserverordnung erfüllt, um Abwasser zu erzeugen, das für einen in Abschnitt 2a aufgeführten Verwendungszweck geeignet ist;

10. Abwasserwiederverwendungssystem

die Infrastruktur oder die sonstigen technischen Elemente, die für die Erzeugung von, Versorgung mit und Verwendung von aufbereitetem Abwasser erforderlich sind. Es umfasst alle Elemente ab einem Übergabepunkt am Ablauf der kommunalen Kläranlage bis zu der Stelle an der Zulaufstelle der kommunalen Abwasserbehandlungsanlage bis zu der Stelle, an der aufbereitetes Abwasser für die landwirtschaftliche Bewässerung verwendet wird, einschließlich gegebenenfalls Verteilungs- und Speicherinfrastruktur.

Zu den §§ 61a ff WHG-E: Freiwilligkeit der Wasserwiederverwendung für Kläranlagenbetreiber klarstellen

Regelungsvorschlag:

Der VKU fordert eine Klarstellung der Verpflichtung und Entscheidungsspielräume für Kläranlagenbetreiber. Dabei sollte insbesondere klar geregelt sein, dass der Betreiber der Kläranlage nicht verpflichtet ist, das Abwasser aufzubereiten, wenn eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist, und die Entscheidung über Aufbereitung und Abgabe bei dem Betreiber liegt

Begründung:

Es ist nicht klar, inwiefern kommunale Betreiber von Kläranlagen nach dem Referentenentwurf verpflichtet sind, Abwasser, soweit es den Mindestanforderungen der EU-Verordnung 2020/741 Anhang I für Bewässerungszwecke entspricht, abzugeben bzw. es dahingehend aufzubereiten. Dabei sollte insbesondere klar geregelt sein, dass der Betreiber der Kläranlage nicht verpflichtet ist, das Abwasser aufzubereiten, wenn eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist und die Entscheidung über Aufbereitung und Abgabe bei dem Betreiber liegt. In Bezug auf die Ablehnung der Aufbereitung sollten betriebliche Aspekte, Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Wirtschaftlichkeit berücksichtigt werden. Insgesamt wäre eine Klarstellung der Verpflichtung und Entscheidungsspielräume für Kläranlagenbetreiber notwendig.

Zu den §§ 61a ff WHG-E: Geltungs- und Anwendungsbereich auf industrielle und urbane Nutzung erweitern

Regelungsvorschlag:

Der Referentenentwurf ist zum Teil in Bezug auf den Geltungs- und Anwendungsbereich der Abwasserwiederverwendung unklar formuliert. § 54 Absatz 2 Satz 2 WHG-E nimmt die Aufbereitung zum Zwecke der „Bewässerung“ (insgesamt) von der Abwasserbeseitigung aus. §§ 61 ff WHG-E verweisen jedoch nur noch auf die „landwirtschaftliche Bewässerung“ für den Geltungsbereich und die Genehmigung. Eine Ausweitung des Anwendungsbereiches auf die industrielle Nutzung sowie auch die Bewässerung im urbanen Bereich wäre aus Sicht des VKU jedoch wünschenswert. Die Nennung „Landwirtschaft“ in Bezug auf die Bewässerung als weitere Konkretisierung des Anwendungsbereichs sollte daher aus dem Abschnitt 2a (§§ 61a ff WHG-E) insgesamt gestrichen werden.

Begründung:

Die EU-Verordnung 2020/741 räumt bereits grundsätzlich die Möglichkeit ein, den Geltungs- und Anwendungsbereich auf andere Bereiche wie die Wiederverwendung von Wasser für industrielle Zwecke sowie für Zwecke im Zusammenhang mit Freizeit und Umwelt auszuweiten. Sie sieht sogar vor, dass die Mitgliedstaaten eine Prüfung weiterer Anwendungsbereiche vornehmen. Gerade eine Bewässerung von Grünflächen durch aufbereitetes Abwasser wäre mit den stofflichen Mindestanforderungen der EU-Verordnung (EU) 2020/741 sowie der vorgeschriebenen Berücksichtigung von Trinkwassereinzugsgebieten nach § 61c Absatz 2 leicht vereinbar und würde kein erhöhtes Risiko für die erklärten Schutzziele bedeuten. Ein grundsätzliches Interesse an aufbereitetem Abwasser für industrielle Zwecke, aber auch für die Bewässerung von urbanen Grünflächen besteht bereits. Eine Berücksichtigung dieser Anwendungsbereiche würde hier Rechts- und Planungssicherheit schaffen. Somit würden frühzeitig die Weichen gestellt werden, um bei entsprechendem Bedarf dem wachsenden Druck auf die Wasserressourcen entgegenwirken zu können.

§ 61a Absatz 1 WHG-E sollte wie folgt angepasst werden:

(1) ...

In den Gebieten nach Satz 1 ist die Wiederverwendung von Abwasser einschließlich aufbereitetem Abwasser zur ~~landwirtschaftlichen~~ Bewässerung nicht zulässig.

Zu §§ 61a und c WHG-E: Ausnahme für Schutzgebiete vom Anwendungsbereich

Regelungsvorschlag:

Die Ausnahme der Schutzzonen I und II der Wasserschutzgebiete vom Anwendungsbereich sowie die Möglichkeit der Länder, die Ausnahme auf weitere Flussgebietseinheiten zu erweitern, ist grundsätzlich zu begrüßen. Zum vorsorgenden Schutz der Trinkwasserressourcen ist es jedoch erforderlich, auch die Schutzzone III sowie die Einzugs- und Vorranggebiete der Trinkwasserversorgung vom Anwendungsbereich auszuschließen. Die besondere Berücksichtigung der Trinkwassereinzugsgebiete nach § 2 Nummer 1 der Trinkwassereinzugsgebieteverordnung in Bezug auf die Erteilung der Einleitungserlaubnis für das gereinigte Abwasser unterstützt der VKU daher ausdrücklich.

Begründung:

Der Schutz der Trinkwasserressourcen (aktuell genutzte und vorgehaltene) muss oberstes Ziel bei der Umsetzung der EU-Verordnung zur Abwasserwiederverwendung sein. Die Ausnahme der Schutzzonen I und II sind aber nicht ausreichend, um das aufbereitete Abwasser von den Trinkwasserressourcen zu trennen. Gerade in Fällen, in denen landwirtschaftliche Flächen, auf denen aufbereitetes Abwasser aufgebracht wird, nah an der Trinkwassergewinnung liegen, können zu stofflichen Belastungen führen. Durch eine Erweiterung der Ausnahmen um die Schutzzone III kann der Schutz der Ressourcen und die Qualität des Trinkwassers besser genüge getan. Auch für Trinkwassergewinnungen ohne Schutzgebiet ist analog der Vorschrift in § 13a Abs. 1 WHG-E eine entsprechende Vorgabe zu treffen. Darüber hinaus sollten Vorranggebiete für die zukünftige Trinkwassergewinnung vom Anwendungsbereich ausgeschlossen oder zumindest einer Prüfung möglicher Auswirkungen auf das Grundwasser und eine Trinkwassergewinnung unterzogen werden. Letztere nehmen in der Nationalen Wasserstrategie des Bundes eine wichtige Rolle ein und sollten auch in diesem Zusammenhang einen besonderen Schutzstatus erfahren. Die vorgesehene besondere Berücksichtigung der Trinkwassereinzugsgebiete in Bezug auf die Erteilung der Einleitungserlaubnis ist aus Sicht des Trinkwasserschutzes hier nicht ausreichend.

§ 61a Absatz 1 WHG-E sollte wie folgt angepasst werden:

(1) Die Bestimmungen der Verordnung (EU) 2020/741 und dieses Abschnitts gelten nicht in den folgenden Gebieten:

1. Schutzzonen I ~~und~~, II ~~und~~ III von festgesetzten Wasserschutzgebieten und Heilquellenschutzgebieten **sowie einem Einzugsgebiet einer Wasserentnahmestelle für die öffentliche Wasserversorgung**,

2. Flussgebietseinheiten oder Teilen davon, die von den Ländern gemäß Absatz 2 festgesetzt worden sind.

In den Gebieten nach Satz 1 ist die Wiederverwendung von Abwasser einschließlich aufbereitetem Abwasser zur landwirtschaftlichen Bewässerung nicht zulässig.

Zu § 61b Absatz 1 und 5 WHG-E: Zuständige Genehmigungsbehörden

Regelungsvorschlag:

Aus Sicht des VKU ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Zuständigkeit der Genehmigungsbehörde und die Vorgabe zur Herstellung des Einvernehmens der zahlreichen verschiedenen Behörden als nicht praxistauglich. Dadurch würde die Erteilung einer Genehmigung sehr bürokratisch und einen langen Zeitraum in Anspruch nehmen. Wir schlagen stattdessen die Einführung des Einvernehmens mit den anderen Behörden über ein Konsultationsverfahren vor.

Begründung:

Im § 61b Abs. 1 WHG-E wird die Zuständigkeit der Genehmigung der Landesbehörde zugeordnet. Nach hiesiger Auffassung und Praxis ist beispielweise in Niedersachsen die Untere Wasserbehörde für die Genehmigung zuständig. Eine Neuordnung ohne Betrachtung der weiteren Handlungsfelder und des damit verknüpften Abstimmungsbedarfes erscheint mir übereilt. Dazu zählen auch die Vorgaben in § 61b Abs. 5 WHG-E, nachdem ein Einvernehmen von insgesamt mindestens sieben verschiedenen Behörden herbeizuführen ist. Aus Sicht des VKU erscheint dies nicht praxistauglich, um die Genehmigung für eine Wasserwiederverwendung zeitnah erzielen zu können. Der VKU plädiert vielmehr dafür, stattdessen ein Konsultationsverfahren einzuführen. Das bedeutet eine Beteiligung der entsprechenden Stellen und ein Abwägen der eingehenden Bedenken und Einwände für das Treffen einer Entscheidung. Damit würde ein Benehmen, aber kein Einvernehmen hergestellt werden.

§ 61b Absatz 1 und 5 WHG-E sollte wie folgt angepasst werden:

(1) Die Aufbereitung, Speicherung und Verteilung von Abwasser zur ~~landwirtschaftlichen~~ Bewässerung sowie wesentliche Änderungen dieser Tätigkeiten bedürfen der Genehmigung der zuständigen ~~Landes~~Behörde.

[...]

(5) Zur Erteilung der Genehmigung ist das **Einvernehmen Benehmen** mit den folgenden Behörden herzustellen, soweit diese Behörden nicht selbst für die Erteilung der Genehmigung zuständig sind:

1. der zuständigen Wasserbehörde,
2. der für den Gesundheitsschutz zuständigen Behörde,
3. der für den Verbraucherschutz zuständigen Behörde,
4. der für den Natur- und Bodenschutz zuständigen Behörde,
5. den für die Lebens- und Futtermittelüberwachung sowie -hygiene zuständigen Behörden,
6. der für den Schutz der Pflanzengesundheit zuständigen Behörde und
7. der für die Landwirtschaft zuständigen Behörde.

Zu § 61b Absatz 3 WHG-E: Vorrang der Mindestwasserführung

Regelungsvorschlag:

Der VKU begrüßt es, dass der Einleitung von gereinigtem Abwasser in oberirdische Gewässer zum Erhalt der Mindestwasserführung nach § 33 WHG-E der Vorrang vor der Abwasserwiederverwendung zum Zwecke der Bewässerung eingeräumt wird. Als kritisch zu bewerten ist jedoch, dass der § 61b Absatz 3 Nr. 2 WHG-E zur Mindestwasserführung als eine strikte Regelung ohne Ermessensspielraum der Behörde formuliert ist. Der VKU schlägt stattdessen vor, die Formulierung in eine „Kann-Regelung“ anzupassen.

Begründung:

Durch die klare Priorisierung der Mindestwasserführung vor der Bewässerung im Genehmigungsverfahren wird einer etwaigen Nutzungskonkurrenz vorgebeugt. Denn insbesondere bei zunehmenden und längeren Dürrephasen im Zuge des Klimawandels können Einleitungen von gereinigtem Abwasser in Oberflächenwasser für eine wesentliche Stabilisierung des Wasserhaushalts sorgen. Doch gerade bei kleineren Kläranlagen im ländlichen Raum mit kleinen, aber nach Wasserrahmenrichtlinie berichtspflichtigen Vorflutern kann die Wiederverwendung des gereinigten Abwassers auch eine gute Option sein, die Qualität der Gewässer durch Nicht-Einleitung zu verbessern. Durch die Formulierung in § 61b Absatz 3 Nr. 2 besteht jedoch kein diesbezüglicher Ermessensspielraum der zuständigen Behörde. Der VKU schlägt daher vor, eine „Kann-Regelung“ aufzunehmen, um das Ermessen zwischen Ableitungsqualität und Quantität in die Hände der zuständigen Behörde zu legen. Dadurch würde die klare Priorisierung der Mindestwasserführung bei gleichzeitiger lokaler Flexibilisierung geschaffen und die Akzeptanz für die Abwasserwiederverwendung gesteigert werden.

Im Sinne des Gewässerschutzes müssen die Auswirkungen, die durch eine Verminderung der eingeleiteten Abwassermenge in den Vorfluter (Mindestabflussmenge in den Sommermonaten) hervorgerufen werden, bewertet werden. Diese Bewertung kann in direktem Zusammenhang mit dem Erwägungsgrund 7 der EU-Verordnung 2020/741 „... Der Zweck dieser Verordnung über die Wasserwiederverwendung ist es, den Einsatz der Wasserwiederverwendung zu erleichtern, wo das sinnvoll und kosteneffizient ist ...“ gesetzt werden. Dabei ist jedoch die Frage, wie eine Abwägung, ob die Abwasserentnahme zur Wasserwiederverwendung auch sinnvoll für den Gewässerschutz ist, erfolgen kann.

Gleichzeitig steht die Nutzung zu Bewässerungszwecken in Konkurrenz zur Wasserkraftnutzung. Wasser, das zur Bewässerung zur Verfügung gestellt wird, fehlt in der Folge zur Energieerzeugung. Dieser Konflikt wird im Gegensatz zur Thematik Mindestwasserführung im Referentenentwurf nicht behandelt.

§ 61b Absatz 3 WHG-E sollte wie folgt angepasst werden:

(3) Eine Genehmigung nach Absatz 1 ist zu versagen, wenn

~~1-~~ *das aufbereitete, gespeicherte oder zu verteilende Abwasser nicht den in Anhang I Abschnitt 2 der Verordnung (EU) 2020/741 festgelegten Mindestanforderungen oder den in der aufgrund von § 61e erlassenen Rechtsverordnung festgelegten zusätzlichen Anforderungen entspricht ~~oder~~*

Eine Genehmigung nach Absatz 1 ~~ist zu kann versagten werden~~, wenn

~~2-~~ *durch die Wiederverwendung des aufbereiteten Abwassers zur landwirtschaftlichen Bewässerung an Stelle seiner Einleitung in ein oberirdisches Gewässer die Mindestwasserführung nach § 33 in dem betroffenen oberirdischen Gewässer und in anderen hiermit verbundenen Gewässern nicht erhalten bleibt.*

Zu § 61b Absatz 2, 6 und 7 WHG-E: Risikomanagementplan als Bewertungsgrundlage der Genehmigung– Keine Übertragung behördlicher Aufgaben auf die kommunalen Abwasserentsorger

Regelungsvorschlag:

Der Risikomanagementplan ist die zentrale Bewertungsgrundlage im Genehmigungsverfahren. Daher sieht der VKU es als problematisch an, dass der Umfang und die Anforderungen an einen solchen Risikomanagementplan derzeit noch nicht näher definiert werden. Die vorgesehene alleinige Übertragung dieser Aufgabe auf den Anlagenerrichter o-

der -betreiber lehnt der VKU ab. Es wäre interessengerechter und zielführender, die Erstellung des Risikomanagementplanes bei der zuständigen Behörde anzusiedeln und den beteiligten Personen entsprechend ihren Betroffenheiten Auskunfts- und Mitwirkungspflichten aufzuerlegen. Um weiteren Aufwand für die Anlagenbetreiber zu vermeiden, sollte in Bezug auf die Überwachung an die in § 61 WHG-E geregelte Selbstüberwachung sowie die dazu ergangenen landesrechtlichen Regelungen angeknüpft werden. Im Rahmen der geplanten Durchführungsverordnung gemäß § 61e i.V.m. § 23 sollte daher zeitnah Inhalt und Umfang des Risikomanagementplans und der Überwachung konkret ausgestaltet werden.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht in § 61b das Erfordernis einer Aufbereitungsgenehmigung vor, die von dem Anlagenerrichter oder -betreiber beantragt werden kann. Das Genehmigungsverfahren soll weitestgehend den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. In § 61b Abs. 2 WHG-E-E ist allerdings vorgesehen, dass dem Antrag auf Genehmigung ein Risikomanagementplan nach Art. 5 der Verordnung (EU) 2020/741 beizufügen ist. Der Gesetzentwurf legt dem Antragsteller damit die Verpflichtung zur Erstellung eines Risikomanagementplans auf und geht damit über die Verordnung (EU) 2020/741 hinaus. Denn nach Art. 5 Abs. 2 der Verordnung hat der Anlagenbetreiber den Risikomanagementplan lediglich vorzubereiten.

Der wesentliche Inhalt des Risikomanagementplans wird im Anhang II der Verordnung (EU) 2020/741 geregelt. Er umfasst insbesondere eine Beschreibung der gesamten Wasserwiederverwendungsschritte sowie eine Ermittlung aller daran beteiligten Personen einschließlich einer Aufgaben- und Zuständigkeitsbeschreibung. Hinzukommt eine umfangreiche Gefahren- und Risikobewertung. Bei der Risikobewertung sind umfassende EU-Richtlinien-Vorgaben zu berücksichtigen.

Die Erfüllung dieser Vorgaben wäre für den Anlagenbetreiber mit erheblichem Zeit- und Kostenaufwand verbunden. Da dem Anlagenbetreiber die geforderten Informationen nicht in Gänze vorliegen, wäre er mithin zu umfassender Ermittlungstätigkeit verpflichtet. Zudem müsste der Anlagenbetreiber dem Endnutzer Verpflichtungen, wie etwa spezifische Bewässerungstechniken und eine Beschilderung der Bewässerungsfläche, auferlegen. Dies würde nicht nur die Verantwortlichkeit, sondern auch die Befugnisse des Anlagenbetreibers überschreiten und die Aufgaben der Genehmigungs- und Überwachungsbehörde auf den Anlagenbetreiber übertragen. Es wäre interessengerechter und zielführender, die Erstellung des Risikomanagementplanes bei der zuständigen Behörde anzusiedeln und den beteiligten Personen entsprechend ihren Betroffenheiten Auskunfts- und Mitwirkungspflichten aufzuerlegen.

Der für den Anlagenbetreiber mit der Vorlage eines Risikomanagementplans verbundene Aufwand könnte zudem den Anreiz für die freiwillige Aufbereitung und Wiederverwendung mindern und damit den Gesetzeszweck konterkarieren. Dass der Entwurf den für den Anlagenbetreiber mit der Erstellung des Risikomanagementplans verbundenen Aufwand nicht zutreffend bewertet, zeigt sich im Übrigen auch dadurch, dass der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft vom Gesetzgeber lediglich als „geringfügig“ eingestuft wird.

Der Gesetzentwurf lässt den zuständigen Landesbehörden zudem großen Spielraum im Hinblick auf die Anforderungen und den Umfang des Risikomanagementplans. Insbesondere Anforderungen an die Überwachung und Berichtspflicht, welche über die EU-Verordnung 2020/741 hinausgehen, liegen ausschließlich im Ermessensspielraum der Behörden. Darüber hinaus können die zuständigen Behörden im Rahmen des Genehmigungsverfahrens weitere Inhalts- und Nebenbestimmungen festlegen. Dies birgt die Gefahr, dass in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Anforderungen an die Risikomanagementpläne und Auflagen für die Betreiber festgelegt werden.

Der Gesetzentwurf enthält des Weiteren keine genauen Regelungen zur Überwachung. Auch der Anhang II der Verordnung spricht nur allgemein von „angemessenen Qualitätskontrollen“ und „Umweltüberwachungssystemen“. Um weiteren Aufwand für die Anlagenbetreiber zu vermeiden, sollte hier an die in § 61 WHG-E geregelte Selbstüberwachung sowie die dazu ergangenen landesrechtlichen Regelungen angeknüpft werden.

Zu § 61e WHG-E: Mindestanforderungen an die Wiederverwendung - Böden und Grundwasserkörper als Schutzziele berücksichtigen

Regelungsvorschlag:

Der VKU begrüßt es, dass durch die Rechtsverordnung gemäß § 61e i.V.m. § 23 WHG-E Mindestanforderungen, insbesondere zum Schutz von Boden und Grundwasser, festgelegt werden sollen. Aus Sicht des VKU wäre es jedoch wünschenswert, auch in dem vorliegenden Gesetzentwurf bereits Mindestanforderungen wie die Bodenschutzverordnung (BBodSchV) festzulegen.

Begründung:

Böden und Grundwasserressourcen sollten als Schutzziele bereits im Gesetzentwurf berücksichtigt werden. Dies ist wesentlich, um die Akzeptanz für die Abwasserwiederverwendung zu steigern und eine sichere Umsetzung zu ermöglichen. Gerade mit Blick auf mögliche weitere Anwendungsbereiche ist es nötig, ein solides regulatorisches Grundgerüst zu schaffen, um Rechts- und Planungssicherheit für Betreiber der Abwasserwiederverwendung und zuständige Behörden zu schaffen.

Der Gesetzentwurf eröffnet in § 61e WHG-E-E die Möglichkeit, in einer Rechtsverordnung die Mindestanforderungen des Anhangs I der Verordnung (EU) 2020/741 durch zusätzli-

che Anforderungen an das wiederverwendete Wasser zu ergänzen. Dies ist nicht ausreichend. Denn die Mindestanforderungen des Anhangs I der Verordnung (EU) 2020/741 beinhalten keine ausreichende Berücksichtigung von Schadstoffen sowie von persistenten Substanzen. Es ist deshalb eine nationale gesetzliche Fixierung der Mindestqualitätsanforderungen an das wiederverwendete Wasser erforderlich. Vorstehendes zeigt zudem, dass der räumliche Geltungsbereich zwingend entsprechend den Darlegungen in Ziffer 1.) zu begrenzen ist.

Zum Erfüllungsaufwand

VKU Position:

Betreiber von Abwasseranlagen werden vielfach als ein finanzwirtschaftlich gesondertes Unternehmen ohne Gewinnerzielungsabsicht als Eigenbetrieb geführt, was eine Zuordnung in den Normbereich Wirtschaft grundsätzlich ausschließt. Dies muss entsprechend angepasst werden. Unabhängig davon sieht der VKU den Erfüllungsaufwand bei den Betreibern der Abwasserwiederverwendung und bei den zuständigen Behörden als deutlich zu niedrig angesetzt.

Begründung:

Laut Referentenentwurf (S.11 Vorgabe 4.2.1) soll der Kläranlagenbetreiber, sofern er Abwasser zur landwirtschaftlichen Bewässerung aufbereitet, der Wirtschaft zugeordnet werden. An dieser Stelle mangelt es mit Blick auf die Finanzierung an der Sachgerechtigkeit. Regelmäßig werden die Betreiber von Abwasseranlagen als ein finanzwirtschaftlich gesondertes Unternehmen ohne Gewinnerzielungsabsicht als Eigenbetrieb geführt. Dies schließt eine Zuordnung in den Normbereich Wirtschaft grundsätzlich aus. Die Abwasserbeseitigung ist eine hoheitliche Aufgabe, die von Gemeinden gemäß §56 WHG durchgeführt wird. Eine Zuordnung zur Wirtschaft, auch nur in Teilbereichen, ist auch deshalb nicht wünschenswert, weil dies steuerrechtliche Nachteile zur Folge hätte.

Der Gesetzentwurf erweckt den Anschein, dass bei der Berechnung des Erfüllungsaufwandes für Behörden lediglich die unter § 61d festgelegten Informationspflichten berücksichtigt wurden. Die §§ 61b und e sehen jedoch eine ganze Reihe weiterer Aufgaben bei den Behörden auf Landesebene vor. So soll die federführende Behörde für die Erteilung der Genehmigung das Einvernehmen mit bis zu sieben weiteren Behörden herstellen (§ 61b Absatz 5). Zudem soll sie, falls erforderlich, weitere Nebenbestimmungen an den Risikomanagementplan stellen (§ 61b Absatz 6) und ergänzende Mindestanforderungen zum Schutz von Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie der Umwelt, insbesondere von Boden und Grundwasser, festlegen (§ 61e). Um diesen Aufgaben gerecht zu werden, muss die zuständige Behörde entsprechende personelle Kapazitäten haben. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Genehmigungsanträge nicht zeitnah bearbeitet werden können.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Christian Güse
Referent Umweltpolitik
Abteilung Wasserwirtschaft
Telefon: +49 30 58580-177
E-Mail: c.guese@vku.de

Nadine Steinbach
Bereichsleiterin Umweltpolitik
Abteilung Wasserwirtschaft
Telefon: +49 30 58580-153
E-Mail: steinbach@vku.de