

Liberalisierung des Wassemarktes

Stellungnahme der Staatlichen Geologischen Dienste (SGD)¹ der Bundesrepublik Deutschland

25. Juni 2002

Veranlassung

Zur Zeit wird auf europäischer Ebene, wie auch auf Bundes- und Länderebene eine Diskussion über die Möglichkeiten der Liberalisierung des Wassemarktes geführt. Dabei stehen zunächst wirtschaftliche und juristische Argumente im Vordergrund. Ebenso wichtig ist jedoch die Betrachtung der Ressource Wasser, über die hier verhandelt wird. Die Staatlichen Geologischen Dienste (SGD) verfügen über ausgeprägte Kenntnisse des Untergrundes und insbesondere des darin befindlichen Grundwassers, aus dem der weit überwiegenden Anteil des deutschen Trinkwasserbedarfes gedeckt wird. Die Nutzung oberirdischer Gewässer steht dem gegenüber deutlich zurück, da hier die Möglichkeiten der Rückhaltung und des Abbaus von Schadstoffen durch überdeckende Boden- und Gesteinschichten nicht gegeben ist. Daher wird im folgenden ein Beitrag aus geowissenschaftlicher Sicht und mit Bezug auf das Grundwasser eingebracht.

Nachhaltigkeit

Die Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EU-Wasserrahmenrichtlinie) führt aus: *„Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“* Die Annahme eines Liberalisierungsszenarios mit rechtlich und ökonomisch veränderten Rahmenbedingungen führt somit auch zu der Frage nach den fachlichen Anforderungen, die zur nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressource Grundwasser bereits gegeben, noch festzuschreiben oder verstärkt zu beachten sind. Zur Klärung der geowissenschaftlichen Kriterien erfolgt im weiteren eine Prüfung anhand der vom Umweltbundesamt Berlin (2000) zur Thematik „Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung“ formulierten Prinzipien für eine nachhaltige Wasserwirtschaft:

- Vorsorgeprinzip,
- Regionalitätsprinzip,
- Integrationsprinzip,
- Verursacherprinzip,
- Kooperations- und Partizipationsprinzip,
- Ressourcenschonungsprinzip (UBA: Ressourcenminimierungsprinzip),
- Reversibilitätsprinzip,
- Intergenerationsprinzip.

¹ **Ad-hoc-AG Hydrogeologie** im Auftrag der SGD: Bayerisches Geologisches Landesamt; Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe; Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen; Geologisches Landesamt Hamburg; Geologisches Landesamt Rheinland-Pfalz; Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie; Landesamt für Geologie und Bergwesen Sachsen-Anhalt; Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau Baden-Württemberg; Landesamt für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein; Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern; Landesamt für Umweltschutz Saarland; Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung; Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin; Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie.

Geowissenschaftliche Aspekte

→ Vorsorgeprinzip

Grundwasser ist ein Element des natürlichen Wasserkreislaufes und kann nicht in beliebiger Menge „produziert“ werden. Hier besteht insbesondere die Gefahr, dass bei zu hoher Förderung der Grundwasserhaushalt quantitativ überbeansprucht wird oder qualitativ ungeeignete Wässer herangezogen werden. Daher sind Entnahmegrenzen streng zu beachten. Noch wichtiger ist die Vermeidung von stofflichen Einträgen, da diese zur Beeinträchtigung der Grundwasserbeschaffenheit und damit zu Nutzungseinschränkungen führen können. Aus der Praxis ist dies insbesondere infolge diffuser Quellen, wie zum Beispiel durch Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft, aber auch durch punktuelle Kontaminationen, beispielsweise durch undichte Deponien oder Havarien auf industriellen Standorten, umfänglich bekannt. Schäden dieser Art können nur mit hohem Aufwand und teilweise nur über die Dauer von Jahrzehnten behoben werden. Deshalb ist der quantitative und qualitative Grundwasserschutz in Deutschland zumindest in den als Wasserschutzgebieten oder Vorranggebieten für die Trinkwassergewinnung festgesetzten Einzugsgebieten von Grundwasserentnahmen weitgehend etabliert. Ein flächendeckender Grundwasserschutz kann trotz der Anforderungen des Wasserhaushaltsgesetzes bislang nicht erreicht werden, so dass auch künftig in Wasserschutzgebieten zusätzliche Maßnahmen und Auflagen erforderlich sind. Dabei ist in der Praxis festzustellen, dass sich behördliche Regelungen, beispielsweise durch Schutzgebietsverordnungen, weniger bewähren als freiwillige Maßnahmen auf der Basis von Kooperationen der Beteiligten. Allein der Grundwasserschutz durch staatliche Auflagen ist nicht ausreichend und tatsächliche Erfolge werden erst durch das zusätzliche, zumeist freiwillige Engagement des Wasserversorgers, beispielsweise durch Vereinbarungen mit der Landwirtschaft, Flächenkauf und Nutzungsänderung, erreicht. Wenn dieses Eigeninteresse der Wasserversorger im Rahmen der Liberalisierung durch ökonomische Zwänge vermindert wird, ist eine Verschlechterung des Grundwasserschutzes zu erwarten.

Schutzgebiete, in denen längerfristige Vorsorge, beispielsweise durch Nutzungseinschränkungen mit Ausgleichszahlungen oder bauliche Auflagen, betrieben wurde, haben einen besonderen, auch wirtschaftlichen Wert.. Im Zuge einer Liberalisierung ist aber zu erwarten, dass einige derzeit genutzte Schutzgebiete infolge mangelnden Förderinteresses aufgegeben werden. Bei der dann möglichen „üblichen“ Landnutzung ist zu befürchten, dass beispielsweise nach einem Jahrzehnt oder länger insbesondere die Grundwasserqualität für eine Wiederinanspruchnahme des Dargebotes nicht mehr ausreichend ist. Ein weiterer Hinderungsgrund für die Wiedernutzbarmachung kann durch zwischenzeitlich andere raumplanerische Festlegungen gegeben sein. Ob der Zusammenschluss von Wasserversorgungsunternehmen tatsächlich zu einer Konzentration auf bedeutsame Fördergebiete führt, bleibt abzuwarten. Im Interesse der Daseinsvorsorge muss jedoch gewährleistet sein, dass Einzugsgebiete für die Trinkwassergewinnung auf Dauer über den flächendeckenden Grundwasserschutz hinaus in einem angemessenen Umfang besonders geschützt werden. Hier empfiehlt sich eine Aktualisierung der raumordnerischen Instrumentarien.

- **Ein nachhaltiger Schutz der Grundwasserressourcen muss gewährleistet sein. Dafür sind neben staatlichen Verboten, Auflagen und Aufwendungen auch freiwillige Leistungen der Wasserversorger und Vereinbarungen mit anderen Flächennutzern erforderlich.**
- **Vorhandene Wasserschutzgebiete dürfen nur auf der Grundlage eines langfristigen und räumlich umfassenden Grundwassermanagements aufgegeben werden.**

→ Regionalitätsprinzip

Das Regionalitätsprinzip fordert, dass jede Region ihre örtlichen Ressourcen nutzen soll, da hierdurch eine besondere Identifikation der Betroffenen mit den erforderlichen Aufwendungen, beispielsweise für den Grundwasserschutz, erwartet wird. Nutzbares Grundwasser sollte lokal verwendet und nicht ohne Versorgungsnot durch herangeführtes Grund- oder Oberflächenwasser ersetzt werden. Die regionalen Grundwasservorkommen sind allerdings qualitativ und quantitativ unterschiedlich ausgeprägt. Daher ist eine statistisch gleichmäßige Verteilung der Grundwasserentnahmen nicht möglich. Das Prinzip kann umso besser eingehalten werden, je detaillierter die Kenntnis der Ressource ist. Im Zuge der Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie besteht die Möglichkeit zu einer umfassenden Beschreibung der regionalen Grundwasserkörper und deren Beschaffenheit zu gelangen. Dieses ist die Basis für ein professionelles Grundwassermanagement.

Einige Wasserversorgungsunternehmen äußern den Wunsch nach Entnahmerechten, die über dem örtlichen Bedarf liegen, um sich überörtlich auf dem Wassermarkt betätigen zu können. Hierbei ist zu prüfen, ob tatsächlich Ressourcen in entsprechender Größenordnung vorhanden sind. Es muss auch berücksichtigt werden, dass zusätzliche Grundwasserabsenkungen eintreten und dass ein Wasserschutzgebiet erforderlich ist, dessen Größe sich aus dem Einzugsgebiet der Förderung und damit in größerem Umfang ergibt. Dies bedeutet auch, dass weitere Nutzungskonflikte, beispielsweise mit dem Naturschutz, der Landwirtschaft oder der Rohstoffsicherung zu erwarten sind.

Die Trennung von Fördergebiet und Versorgungsgebiet widerspricht jedoch hinsichtlich der mengenmäßigen Bilanz und gegebenenfalls auch der Beschaffenheit dem von der europäischen Wasserrahmenrichtlinie angestrebten guten Zustand der Grundwasserkörper. Der Wasserhaushalt kann erheblich gestört werden, wenn Grundwasser in einem Gebiet gefördert und in einem anderen Gebiet als Abwasser wieder eingebracht wird. Somit ist mindestens sicherzustellen, dass es nicht langfristig zu einer unausgewogenen Verteilung von Wasser verbrauchenden Regionen und Wasser liefernden Regionen kommt.

- **Örtliche Grundwasserressourcen sollten bevorzugt genutzt werden. Mehrentnahmen für den überörtlichen Wassermarkt müssen ökologisch vertretbar sein.**

→ Integrationsprinzip

Das Integrationsprinzip fordert die gesamtheitliche Betrachtung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Gegebenheiten. Aus geowissenschaftlicher Sicht ist darauf hinzuweisen, dass eine Grundwasserentnahme nicht nur im Zusammenhang mit der Wasserversorgung oder dem Grundwasserschutz zu sehen ist, sondern dass hier auch weitere ökologische und soziale Aspekte von Bedeutung sein können. Hierzu zählt beispielsweise die entnahmebedingte Absenkung des Grundwasserspiegels, die gegebenenfalls zu einer Trockenlegung von Biotopen, zur Ertragsminderung in der Land- oder Forstwirtschaft oder geotechnischen Risiken für Gebäude führen kann. In der Praxis der Entnahmebewilligung gibt es heute umfangreiche Regelungen und fachliche Empfehlungen, deren Berücksichtigung auch unter stärkerem marktwirtschaftlichem Druck gewährleistet werden muss.

- **Grundwasserentnahmen müssen weiterhin gesamtheitlich nach ökonomischen, ökologischen und sozialen Kriterien fachlich beurteilt werden.**

→ Verursacherprinzip

Die Möglichkeiten zur qualitativen Beeinträchtigung des Grundwassers sind vielfältig. Dabei handelt es sich nicht grundsätzlich um fahrlässige oder vorsätzliche Handlungen, sondern weit überwiegend um gesellschaftlich anerkannte Nutzanwendungen, insbesondere der Industrie, der Landwirtschaft und des Verkehrs. Die Emissionen können über technische Vorkehrungen, durch Nutzungsentflechtungen oder Nutzungseinschränkungen minimiert werden. Hiermit sind Kosten verbunden, die sich beispielsweise in der Landwirtschaft durch Ertragseinbußen ergeben. Die Kosten können aber nicht allein dem Landwirt als potenziellem Verursacher auferlegt werden, da unter den heute notwendigen Ertragserwartungen Einträge in das Grundwasser offenbar nicht vermeidbar sind.

- **Die Auseinandersetzung mit sogenannten Verursachern erfordert die Berücksichtigung geowissenschaftlicher Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis.**

→ Kooperations- und Partizipationsprinzip

Wie beschrieben, erfordert eine zukunftsfähige Wasserversorgung auch einen erfolgreichen Grundwasserschutz. Dieser basiert vor allem auf einer kompetenten Planung und akzeptierten Umsetzung der Maßnahmen. Voraussetzung ist die Kooperation aller Beteiligten (z.B. Wasserversorger, Behörden, Landwirte, Private), die derzeit durch eine fachliche Beratung vor Ort wesentlich unterstützt wird. Dies muss auch zukünftig aus dem wasserwirtschaftlichen Gesamtgefüge heraus gewährleistet, d.h. finanzierbar sein.

- **Alle Interessen und Betroffenen sind bei Entscheidungen zum Grundwasserschutz einzubinden. Grundlage ist eine geowissenschaftlich kompetente Beratung.**

→ Ressourcenschonungsprinzip

Grundsätzlich bestätigt sich auch in der Beratungspraxis der SGD, dass bei Neubewilligungen von Entnahmerechten immer häufiger geringere Fördermengen gegenüber der vorherigen Bewilligung beantragt werden. Insofern hat der quantitative Grundwasserschutz gegenüber dem qualitativen Aspekt zunehmend nachrangige Bedeutung. Das bedeutet zwar, dass in Teilbereichen noch mengenmäßig Reserven vorhanden sind, es entbindet aber auch weiterhin nicht von einer geowissenschaftlich kompetenten Ermittlung der Entnahmegrenzen, da hierbei auch andere, beispielsweise ökologische oder qualitative Auswirkungen geprüft werden müssen. Das Prinzip widerspricht grundsätzlich einer Freigabe von Wassermengen für überörtliche Vergaben, sofern eine regional eingeschränkte Verrechnung erfolgt. Im Rahmen eines überregionalen, beispielsweise bundeslandweiten Grundwassermanagements wäre aber eine Flexibilisierung unter Wahrung des Prinzips denkbar. Dies ist insbesondere dann notwendig, wenn eine Region die Nachbarregion mitversorgen muss.

- **Das Prinzip der Ressourcenschonung erfordert sparsamen Umgang mit Grundwasser, geringen Transportaufwand und Sicherung guter Rohwasserqualität. Mehrentnahmen für eine überörtliche Verwendung erfordern ein überregionales Grundwassermanagement unter Beachtung eines zu minimierenden Gesamtressourcenaufwandes.**

→ Reversibilitätsprinzip

Unter Einhaltung der heute üblichen fachlichen Bewirtschaftungsgrundsätze können Grundwasserentnahmen als regenerativer Prozess gesteuert werden. Hierzu gehören unabdingbar der vorsorgende Grundwasserschutz und eine vorausschauende Grundwasserbewirtschaftung. Schädliche Beeinträchtigungen des Grundwassers sind zumeist nur langfristig, d.h. über Jahrzehnte rückführbar. Zum Teil kann es zu irreversiblen Zuständen kommen, wenn beispielsweise durch den Aufbrauch von Pyrit ein natürlicher Reaktionspartner für die Denitrifizierung, nicht mehr ausreichend zur Verfügung steht. Somit stellt die Einhaltung der heutigen naturwissenschaftlich-technischen Maßstäbe und deren Fortentwicklung eine weitere Anforderung für veränderte Rahmenbedingungen dar.

- **Irreversible Beeinträchtigungen des Grundwassers sind zu verhindern. Für zukünftige Entnahmen notwendige Gebiete müssen gesichert bleiben.**

→ Intergenerationsprinzip

Grundsätzlich ist die Ressource Grundwasser heute und für alle zukünftigen Generation von Bedeutung. Die Folgen von Beeinträchtigungen können sich auf mehrere Generationen auswirken. Die entgegenwirkenden Maßnahmen sind oben skizziert.

- **Auch bei einem liberalisierten Wassermarkt muss der Grundwasserschutz und die gesicherte Wasserversorgung für kommende Generationen gewährleistet sein.**