

Vorsorgende Leistungen der Wasserversorger – ein wichtiger Beitrag zum Umwelt- und Gesundheitsschutz

Precautionary services of water supply companies – an important contribution for environmental and health protection

Simone Richter

Abstract

In the German Federal Gazette of 28th August, 2014 the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB) and the Ministry of Health (BMG) published a catalogue of precautionary services for environmental and health protection. This catalogue was developed in cooperation with the water supply associations BDEW (German Association of Energy and Water Industries), DVGW (German Technical and Scientific Association for Gas and Water) and VKU (German Association of Local Utilities). Water suppliers provide – beyond their core mandate – a range of indispensable precautionary services for environmental and health protection. It is a special environmental and health concern to keep these services within the portfolio of the water suppliers. The precautionary principle follows the idea to avoid pollution of waters and to minimize the risks to human health and the environment from the outset. Implementing appropriate measures water supply companies support and enhance water protection in Germany in a sustainable way.

Zusammenfassung

Im Bundesanzeiger vom 28. August 2014 veröffentlichten das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) einen Katalog zu den vorsorgenden Leistungen im Gewässer- und Gesundheitsschutz. Der Katalog wurde gemeinsam mit den Branchenverbänden Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW), Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches e.V. (DVGW) und dem Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) entwickelt. Ziel des Kataloges ist es, Leistungen, die Wasserversorger über ihre eigentlichen Kernaufgaben hinaus im Vorsorgebereich erbringen, als unverzichtbaren Bestandteil der Daseinsvorsorge zu erhalten. Der Vorsorgegrundsatz ist von der Leitidee geprägt, Belastungen der Gewässer von vornherein zu vermeiden, um die damit verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu minimieren. Mit entsprechenden Maßnahmen unterstützen die Wasserversorger in Deutschland nachhaltig den Gewässerschutz und fördern den sorgsamen Umgang mit Wasser.

Die Bedeutung des Vorsorgeprinzips

Das Trinkwasser in Deutschland kann „ohne Bedenken getrunken werden“, denn es ist „sauber und rein“. Diesen Aussagen stimmen regelmäßig mehr als 90 Prozent der Kundinnen und Kunden zu, die innerhalb der Studie „Qualität und Image von Trinkwasser in Deutschland“ (TWIS) befragt werden (I.E.S.K. 2014). Die TWIS-Studie wird seit dem Jahr 2007 vom Verband kommunaler Unternehmen e.V. gefördert. Durch die regelmäßigen Erhebungen über die Jahre hinweg werden die hohen Erwartungen der Verbraucherinnen und Verbraucher an die Qualität des Lebensmittels Nummer 1 sehr deutlich illustriert. Dass Trinkwasser genossen werden kann, ohne dass damit gesundheitliche Risiken verbunden sind, ist in Deutschland tradiertes

Allgemeingut, das durch die Leitsätze der Trinkwasserhygiene gestützt (Chorus, Schmoll 2014) und durch einschlägige rechtliche Vorschriften und technische Regeln gesichert wird. Gesetzliche Grundlagen und Mindestanforderungen sind in europäischen Richtlinien, der Trinkwasserverordnung (TrinkwV 2001) und im Wasserhaushaltsgesetz (WHG 2009) festgeschrieben. Sie werden durch allgemein anerkannte technische Regeln der Trinkwasserversorgung, wie die DIN 2000 oder die Regelwerke der Wasserverbände, zum Beispiel des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches e.V., ergänzt (DVGW 2015).

Um zu gewährleisten, dass keine gesundheitlich nachteiligen Wirkungen durch verunreinigtes Trinkwasser entstehen und seine Genussstauglichkeit jederzeit gegeben ist, gehen Schutzmaßnahmen der Trinkwasserversorger zum Teil über das gesetzlich geforderte Maß zur Gefahren- und Schadensabwehr hinaus. Sie tragen damit zur weiteren Risikominimierung und Schadensvermeidung bei. Dabei ist der Schutz der Gesundheit besonders eng mit Maßnahmen zum Gewässer- und Umweltschutz gekoppelt, denn ein umfassender Schutz der Trinkwasserressourcen ist die sicherste Grundlage, um Belastungen zu vermeiden (Chorus, Schmoll 2014).

Zentraler Leitgedanke des Gewässerschutzes in Deutschland ist das Vorsorgeprinzip (Richter, Rechenberg 2015), das auch zu den wichtigsten Handlungsmaximen der deutschen und europäischen Umweltpolitik gehört. Demgemäß sollen Belastungen für die Gewässer von vornherein verhindert werden, um Risiken und Gefahren für die menschliche Gesundheit und die Umwelt soweit wie möglich zu reduzieren. Risikovorsorge – also vorbeugend zu handeln – ist einer der beiden Grundsätze des Vorsorgeprinzips. Die zweite Säule ist die Ressourcenvorsorge. Ressourcenvorsorge umfasst den schonenden und nachhaltigen Umgang mit Wasser, Boden und Luft, um ihre Funktionsfähigkeit zu sichern und sie langfristig auch im Interesse der zukünftigen Generationen zu erhalten (UBA 2015).

Anlass und Hintergrund für den Katalog der vorsorgenden Leistungen

Aus Sicht des Umwelt- und Gesundheitsschutzes gehören vorbeugende Maßnahmen zum Schutz der Ressourcen und des Trinkwassers zu den Basisaufgaben der Wasserversorgung. Es ist erklärtes Ziel der Umwelt- und Gesundheitspolitik diese als Teil des Aufgabenspektrums der Versorgungsunternehmen und der Daseinsvorsorge insgesamt zu erhalten.

Dass bisher jedoch keine hinreichende Klarheit und Transparenz über den Charakter vorsorgender Leistungen bei den Unternehmen selbst und gegenüber den Aufsichts- und Kontrollbehörden herrscht, zeigen die Diskussionen um kartellrechtliche Preisprüfungen und das Urteil des Bundesgerichtshofes (BGH) vom 02. Februar 2010 zur Wasserpreisbildung, welches unter anderem die Beweislast für kostenträchtige Investitionen und Aufwendungen für vorsorgende Leistungen den Unternehmen über-

antwortet. Zwar verpflichtet die EG-Wasserrahmenrichtlinie in Artikel 9 dazu, Wasserdienstleistungen – also die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung – kostendeckend zu erbringen (Europäische Union 2000). Das heißt alle tatsächlichen Kosten – so auch die Kosten für vorsorgende Leistungen – sind bei der Preis- und Tarifgestaltung der Wasserversorgung zu berücksichtigen. Dies gilt umso mehr, als auch die Umwelt- und Ressourcenkosten einzupreisen sind. Aber durch das BGH-Urteil und die kartellrechtlichen Entgeltkontrollen wurde die Frage aufgeworfen, welche Leistungen der Wasserversorger tatsächlich entgeltfähig sind und in welcher Höhe die damit verbundenen Kosten zulässigerweise in die jeweiligen Preise und Gebühren einfließen dürfen.

Bei den Wasserversorgungsunternehmen, aber auch im politisch-administrativen Umfeld besteht deshalb die Befürchtung, dass vorsorgende Leistungen nicht hinreichend berücksichtigt werden, wenn lediglich Wirtschaftlichkeitsnachweise und Effizienz die Beurteilung eines angemessenen Aufgabenspektrums der Wasserversorger dominieren. Dies birgt das Risiko, dass die Erbringung von Vorsorgeleistungen durch die Wasserversorger zunehmend unterbleibt (Richter, Rechenberg 2015).

Zusätzlich unterstellen immer wieder aufkommende Privatisierungs- und Liberalisierungsbestrebungen im Wassersektor, dass Wettbewerb und Marktöffnung die Wasserversorgung zu einer wirtschaftlich effizienteren Dienstleistung machen würden und forcieren dabei gleichzeitig die Gefahr, dass das erreichte Niveau im Umwelt- und Gesundheitsschutz verloren geht und eine nachhaltige Wasserversorgung inklusive ökologischer Belange hinter Gewinnmaximen zurückfällt (Richter, Rechenberg 2015). Dabei wird häufig vernachlässigt, dass den vermeintlichen (meist gar nicht so hohen) Preisreduzierungspotentialen auf Seiten der Verbraucherinnen und Verbraucher erhöhte Umwelt- und Gesundheitskosten gegenüberstehen, die dann von anderer Seite – regelmäßig wohl aus Steuermitteln finanziert – vermieden oder saniert werden müssten.

Umweltpolitische und (wasser)wirtschaftliche Gründe gibt es also genug, das Leistungsspektrum der Wasserversorger im vorsorgenden Bereich zu konkretisieren. Darüber hinaus muss es auch gelingen, die damit verbundenen Kosten sichtbar zu machen. Erste Ideen, wie das zum Beispiel über eine Einbindung in Benchmarkingprojekte gelingen

könnte, zeigte das Forschungsvorhaben „Ökologische und hygienische Kennzahlen im Benchmarking der Wasserversorgung – Empfehlungen aus Sicht des Gewässer- und Gesundheitsschutzes“, welches im Auftrag des Umweltbundesamtes erarbeitet wurde (Nickel et al. 2013).

Inhalt und Aufbau des Kataloges

Das genannte Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes systematisierte erstmals die vorsorgenden Leistungen im Gewässer- und Gesundheitsschutz und ordnete sie folgenden Clustern zu:

a) *Vorsorgemaßnahmen zum spezifischen Gewässerschutz*

- Maßnahmen zur Vermeidung und Minimierung von Schäden bei der Wassergewinnung, -aufbereitung, -verteilung, und -lieferung;
- Gewässerüberwachung zur Früherkennung von Risiken und Schadstoffeinträgen, das heißt Planung, Einrichtung, Betrieb und Instandhaltung von Messnetzen in den Einzugsgebieten von Wassergewinnungsanlagen sowie Auswertung und Verwaltung der erhobenen Daten;
- Maßnahmen zum Schutz vor potentiellen Schäden, verursacht durch andere Nutzungen, wie zum Beispiel Land- und Forstwirtschaft, Siedlung und Verkehr, Industrie und Gewerbe, Kommunen;
- Leistungen zur Verbesserung der allgemeinen Umweltbedingungen und Verbesserung des qualitativen und quantitativen Gewässerzustandes.

b) *Vorsorgemaßnahmen zum spezifischen Gesundheitsschutz*

Dazu gehören alle Aktivitäten, die die Realisierung der in Rechtsvorschriften und in technischen Regelwerken geforderten Gesundheitsziele gewährleisten und die der weitergehenden Risikominimierung dienen.

Auf diesen Vorarbeiten baute eine Initiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) auf. In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und in Zusammenarbeit mit der Versorgungsbranche, vertreten durch den Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW),

dem Deutschen Verein des Gas- und Wasserfaches (DVGW) und dem Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) wurde der Katalog der vorsorgenden Leistungen in der Wasserversorgung entwickelt.

Dem Umweltbundesamt oblag die fachliche und organisatorische Vorbereitung und Koordinierung dieses Prozesses.

Der Dialog mit den Wasserverbänden stellte sicher, dass Inhalt und Ausrichtung des Kataloges auch dem tatsächlichen Aufgabenspektrum der Versorgungsunternehmen entsprechen. Denn vorsorgende Leistungen sind im Vergleich zu den betriebswirtschaftlich systematisch erfassbaren Aufgaben, wie Gewinnung, Aufbereitung und Verteilung des Wassers, schwerer einzugrenzen. Sie entziehen sich oft einer einfachen wirtschaftlichen Bewertung und der unmittelbare ökonomische Nutzen des vorbeugenden Schutzes von Trinkwasserressourcen gegenüber einer nachsorgenden technischen Aufbereitung lässt sich nur schwer quantifizieren (Nickel et al. 2013).

Der eigentlichen Auflistung der spezifischen Leistungen sind deshalb Erläuterungen zur rechtlichen Anbindung und zum Vorsorgegrundsatz im Gewässer- und Gesundheitsschutz vorangestellt. Zudem sind im Katalog bewusst keine technischen Einzelmaßnahmen aufgeführt, um klarzustellen, dass der Katalog weder einen verpflichtenden noch einen abschließenden Charakter hat. Denn um wirksam und effizient zu sein, müssen Art und Umfang der vorsorgenden Leistungen den Gegebenheiten vor Ort angepasst werden. Es muss also ein Ermessensspielraum der Unternehmen bezogen auf das „ob“ und das „wie“ von vorsorgenden Maßnahmen bestehen.

Bedeutung und Ziele des Kataloges

Im vorsorgenden Bereich ist die Differenzierung zwischen „gesetzlich verbindlichen“ und „freiwilligen darüber hinausgehenden“ Leistungen oft eine graduelle Frage. Aufgrund vieler unbestimmter Rechtsbegriffe, wie zum Beispiel Minimierungsgebot oder Multi-Barrierenprinzip, kann auch der vorliegende Katalog keine trennscharfe Abgrenzung vornehmen. Dies ist auch nicht erforderlich, da davon nicht die Anerkennung als „vorsorgende Leistung“ abhängen sollte (Richter, Rechenberg 2015). Aber Aufsichts- und Kontrollbehörden sowie die Öffentlichkeit brauchen eine Orientierung, welche dem Allgemeinwohl dienenden Leistungen

von den Wasserversorgern erwartet werden können. Die Wasserwirtschaft braucht Gewissheit, dass entsprechende Maßnahmen von ihren Kundinnen und Kunden, aber auch im Rahmen von Wirtschaftlichkeits- und Preiskontrollen als wichtig wahrgenommen und dem Grunde nach anerkannt werden. Soweit Erforderlichkeit und Umfang vorsorgender Leistungen vom jeweiligen Wasserversorger plausibel und im nachvollziehbaren Kosten-Nutzen-Verhältnis dargelegt werden können, dürfen sich diese dann auch im Wasserpreis niederschlagen. Die Überprüfung der Kosten der Höhe nach durch die Kartellbehörden bleibt davon unberührt (Richter, Rechenberg 2015).

Mit der gemeinsamen Positionierung im Katalog vorsorgender Leistungen unterstützen die umwelt- und gesundheitspolitisch verantwortlichen Bundesministerien und die Verbände der Wasserwirtschaft gemeinsam das Ziel, Vorsorgeleistungen als Bestandteil der Daseinsvorsorge zu erhalten. Dies ist nicht nur aus Sicht des Gewässer- und Gesundheitsschutzes ein wichtiges Anliegen. Auch volkswirtschaftlich ist die Aufgabenübertragung sinnvoll,

da mit der Umsetzung des Vorsorgeprinzips durch die Wasserversorger Gewässerbelastungen und Beseitigungskosten vermieden werden, die ansonsten von der Allgemeinheit oder anderen Aufgabenträgern übernommen werden müssten.

Die Trinkwasserversorgung ist ein sensibler Bereich der öffentlichen Gesundheits- und Daseinsvorsorge. In besonderem Maße werden hier Gesundheitsleistungen durch das enge Zusammenspiel mit Maßnahmen eines vorsorgenden und nachhaltigen Umwelt- und Gewässerschutz gesichert. Dass damit nicht nur umwelt- und gesellschaftspolitische Ziele, sondern auch Bedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher verfolgt werden, zeigen Kundenbefragungen des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. Danach gehört ein „besonderer Umweltschutz in den Gebieten der Wassergewinnung“ zu den wichtigsten Leistungen, die Kundinnen und Kunden von ihrem Wasserversorger erwarten (Branchenbild 2011).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Bundesministerium für Gesundheit

Katalog vorsorgender Leistungen der Wasserversorger für den Gewässer- und Gesundheitsschutz

Präambel

Der Schutz der Gewässer und der menschlichen Gesundheit hat in Deutschland einen sehr hohen politischen und gesellschaftlichen Stellenwert. Staatliche Institutionen stehen in der Verantwortung, diesen Schutz vorsorgend und nachhaltig zu gewährleisten. Dabei werden sie in erheblichem Umfang durch die Leistungen der Wasserversorger in Deutschland unterstützt.

Bei der Erfüllung ihrer Aufgabe – jederzeitige Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser von einwandfreier Beschaffenheit, in ausreichender Menge und unter ausreichendem Druck – erbringen die Wasserversorger Leistungen, die über diesen Zweck hinaus dem Umwelt- und Gesundheitsschutz insgesamt zu Gute kommen. Statt lediglich die vorgefundenen Wasserressourcen zu Trinkwasserqualität aufzubereiten und zu verteilen, sind viele Aktivitäten der Wasserversorger auf den Schutz dieser Ressourcen selbst gerichtet. Dies trägt dem Vorsorgeprinzip Rechnung. Das betrifft beispielsweise die Gewässerüberwachung, für die staatliche Stellen auf die umfangreichen Daten und Messnetze der Wasserversorger zurückgreifen können und von diesen auch auf neue Gefährdungen und Trends hingewiesen werden. Dazu gehören auch konkrete Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltbelastungen, wie z. B. die Beratung und Unterstützung von Landwirten zur Verringerung der Einträge von Nitrat, Pestiziden und mikrobiologischen Belastungen in die Gewässer.

Die zentralen rechtlichen Grundlagen der Wasserversorgung sind in europäischen Richtlinien, im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und in der Trinkwasserverordnung (TrinkwV 2001) festgeschrieben. Sie werden durch allgemein anerkannte technische Regeln zur Trinkwasserversorgung wie die DIN 2000¹ und die Regelwerke der Wasserverbände wie des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches e.V.² ergänzt.

Die langfristige qualitative und quantitative Sicherung der Trinkwassergewinnung ist nicht nur unter ökologischen und verbraucherorientierten Aspekten, sondern auch im volkswirtschaftlichen und umweltökonomischen Sinne zu gewährleisten, da durch die vorsorgenden Leistungen der Wasserversorger Gewässerbelastungen und Kosten vermieden werden, die sonst von der Allgemeinheit oder anderen Trägern übernommen werden müssten.

In diesem Sinne sind Maßnahmen zur Umwelt- und Gesundheitsvorsorge sowie zur Gewährleistung der Versorgungs- und Anlagensicherheit, die Wasserversorger nach Maßstäben, die über das hoheitlich geforderte Maß hinausgehen, erbringen, im Rahmen von Wirtschaftlichkeits- und Kostenprüfungen dem Grunde nach anzuerkennen, solange kein eklatantes Missverhältnis zwischen Aufwand und Nutzen besteht.

Ziel ist es, mit dem nachfolgenden Leistungskatalog die Grundlage für eine breite und umfassende öffentliche, politische und preiswirksame Anerkennung dieser dem Allgemeinwohl dienenden Leistungen zu schaffen.

Grundlegende Ziele der Vorsorge für den Gewässer- und Gesundheitsschutz

Eine Reihe von Anforderungen zum Schutz der Ressourcen und zur Sicherstellung einer nachhaltigen Trinkwasserversorgung richtet sich explizit an die Träger der öffentlichen Wasserversorgung³. Hierzu zählen u. a. nachfolgende Vorgaben des Wasserhaushaltsgesetzes:

- Erhalt des ökologischen Gleichgewichtes in den Gewinnungsgebieten gemäß den Bewirtschaftungsgrundsätzen des § 6 WHG;
- Erfüllung von Aufgaben der allgemeinen Daseinsvorsorge gemäß § 50 WHG. Hierzu zählen u. a. die Einhaltung des Gebotes zur ortsnahen Wasserversorgung und dessen Ausnahmen, die Förderung des sorgsamem Umgangs mit Trinkwasser, die Planung, Errichtung, Betrieb und Instandhaltung der Anlagen zur Wasserversorgung mindestens nach den allgemeinen anerkannten Regeln der Technik und die Gewährleistung der Sicherheit der technischen Systeme sowie die Überwachung des gewonnenen oder gewinnbaren Wassers auf der Grundlage von Rechtsverordnungen der Länder oder behördlichen Entscheidungen;
- Schutz der Wasservorkommen vor Verunreinigung durch Maßnahmen zum flächendeckenden Gewässerschutz und durch Maßnahmen, die aus der Festsetzung von Wasserschutzgebieten gemäß § 51 WHG folgen.

Ein zentraler Leitgedanke der TrinkwV 2001 besagt, dass für keinen Konsumenten durch lebenslangen Genuss von Trinkwasser eine Schädigung der menschlichen Gesundheit, insbesondere durch Krankheitserreger zu besorgen ist. Um dies zu erreichen, sind die mikrobiologischen und chemischen Anforderungen der Trinkwasserverordnung ebenso einzuhalten wie deren Minimierungsgebote. Die Trinkwasserverord-

¹ DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Herausgeber); DIN 2000, Oktober 2000. Zentrale Trinkwasserversorgung - Leitsätze für Anforderungen an Trinkwasser, Planung, Bau, Betrieb und Instandhaltung der Versorgungsanlagen

² - Technische Regeln des DVGW – vgl. <http://www.dvgw.de/wasser/organisation-management/sicherheit-in-der-wasserversorgung/technische-regeln-trinkwv/> aufgerufen am 25.02.2014

³ Die Anforderungen zum Schutz der Ressourcen sind im Positionspapier „Wasserwirtschaftliche Grundsätze der Wasserversorgung und ihr Einfluss auf deren Kosten“ (Stand 23./24. September 2010) der Bund/Länder –Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) formuliert. Das Positionspapier ist unter http://www.lawa.de/documents/LAWA-Positionspapier_Wasserwirtschaftl_Grundsätze_u_Einfluss_auf_Kosten_2010_cc0.pdf zu finden.

nung und die DIN 2000 verpflichten zudem dazu, möglichen Gesundheitsgefahren bereits rohwasserseitig entgegenzuwirken. § 17 TrinkwV 2001 fordert ferner die material- und anlagentechnische Sicherheit der Versorgungssysteme. Zur Erfüllung der genannten Anforderungen und Zielsetzungen erbringen die Wasserversorger im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge weitreichende Leistungen des vorsorgenden Gewässer- und Gesundheitsschutzes. Sie ergänzen im Sinne des Vorsorgegrundsatzes die gesetzlichen Mindestanforderungen als Ausdruck der Eigenverantwortung und umfassen auch zusätzliche freiwillige Leistungen. Maßnahmen des vorsorgenden Gewässerschutzes und des Gesundheitsschutzes sind eng aneinander gekoppelt.

Der Vorsorgegrundsatz ist von der Leitidee geprägt, Belastungen der Gewässer von vornherein zu vermeiden, um die damit verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu minimieren. Der Aufbereitungsaufwand für die Trinkwasserversorgung ist möglichst gering zu halten. Soweit möglich sind naturnahe Aufbereitungsverfahren einzusetzen. Die nachfolgend aufgelisteten Aufgaben verdeutlichen, dass die Wirkungen vorsorgender Leistungen zudem vielfach über den unmittelbaren Schutz der Trinkwasserressourcen hinausgehen, d. h. die Wasserversorger tragen durch ihre Aufgabenerfüllung auch zu den Zielen im Gewässer- und damit zum Umweltschutz bei.

Es handelt sich um Aufgaben, die den jeweiligen Verhältnissen vor Ort in Umfang und Ausgestaltung angepasst werden. Nicht jede Leistung ist von jedem Wasserversorger zu jeder Zeit an jedem Ort zu erbringen, aber alle Leistungen können zur Erfüllung der gesetzlich definierten Anforderungen erforderlich sein. Im Einzelfall können weitere Vorsorgemaßnahmen notwendig sein, die aufgrund ihres orts- oder situationspezifischen Charakters nicht im Leistungskatalog aufgeführt sind oder auch gesetzlich festgelegte Mindestanforderungen übersteigen, die aber dennoch im Sinne der Aufgabenerfüllung erforderlich sind.

Leistungskatalog

I. Vorsorgemaßnahmen zum spezifischen Gewässerschutz

Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der Gewässer, die von den Versorgungsunternehmen vorrangig in den Einzugsgebieten der Wassergewinnungsanlagen und zur Funktionserhaltung der gesamten Infrastruktur der Wasserversorgung übernommen werden, dienen der gesetzlich geforderten und in den Technischen Regelwerken konkretisierten Gefahren- und Schadensabwehr bzw. der Minimierung von Gefahren- und Schadensrisiken. Für die Gestaltung, Umsetzung und Überwachung dieser Maßnahmen besteht eine unmittelbare Verantwortung der Wasserversorger oder sie wirken daran mit. Sie können darüber hinaus auch Ausdruck der Eigenverantwortung im Sinne des Vorsorgegrundsatzes sein. Zu diesen Maßnahmen gehören insbesondere:

- 1) Maßnahmen, die der Vermeidung und Minimierung von Schäden dienen, die im Rahmen der Wassergewinnung, -aufbereitung, -verteilung, und -lieferung auftreten können:
 - Maßnahmen im Rahmen der Antragsstellung zur Wasserentnahme und zur ökologischen Beweissicherung, insbesondere in Landschaftsschutz- oder Natura-2000-Gebieten wie Umweltverträglichkeitsprüfungen, naturschutzfachliche, hydrologische und hydrogeologische Bestandsaufnahmen, um negative Umweltwirkungen der Wasserentnahme bewerten, vermeiden und von anderen Auswirkungen konkurrierender Nutzungen unterscheiden zu können;
 - Gewinnung, Auswertung und Bereitstellung geologischer Gebietsinformationen (z. B. Aufschlüsse, Erkundungen);
 - Maßnahmen zur Gewährleistung des Gleichgewichts zwischen Wasserförderung und Wasserdargebot und zur Vermeidung ökologischer Beeinträchtigungen in den Gewinnungsgebieten, z. B. durch künstliche Grundwasseranreicherung zum Ausgleich über das natürliche Wasserdargebot hinausgehender Entnahmemengen, durch die Aufteilung der Wasserförderung auf mehrere Entnahmestellen oder an Talsperren durch Bau, Betrieb und Unterhaltung von Verbund- bzw. Überleitungen aus anderen Einzugsgebieten;

- Maßnahmen, die als allgemein anerkannte Regeln der Technik zur Erfüllung des Versorgungsauftrags an der Infrastruktur der Wasserversorgung zu erbringen sind (z. B. Wartungen, Inspektionen, Erneuerungen);
 - Sichere Versorgungssysteme und -strukturen, funktionsfähige Anlagen und zuverlässige Betriebsorganisationen vorzuhalten
- 2) Vorsorgemaßnahmen zur aufgabenspezifischen Gewässerüberwachung zur Früherkennung von Risiken oder Schadstoffeinträgen, d. h. Planung, Einrichtung, Betrieb und Instandhaltung von Messnetzen für das Gewässermonitoring in den Einzugsgebieten von Wassergewinnungsanlagen sowie Auswertung der erhobenen Daten und Verwaltung des entsprechenden Datenbestandes:
- Überwachung der verfügbaren Wassermenge durch Erhebung von Grundwasserständen sowie Pegelstands- und Abflussdaten bei Oberflächengewässern;
 - Wasserqualitätsmonitoring, einschließlich labortechnischer Analysen zur Güteerhebung und Bewertung im Umfeld der Wassergewinnungsanlagen;
 - Bodenuntersuchungen zur Kontrolle der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung, z. B. in Bezug auf den Reststickstoffgehalt (Nmin-Untersuchungen);
 - Erfassung hydrologischer und meteorologischer Werte und deren wasserwirtschaftliche Auswertung, auch an Trinkwassertalsperren (Bestandteil einer integralen Bewirtschaftung von Menge und Güte);
 - Erstellen und Betreiben von Strömungs- und Stofftransportmodellen für Einzugsgebiete einschließlich Erhebung bzw. Erfassung der dafür erforderlichen Daten zu
 - Mengen und Qualität des Rohwassers,
 - meteorologischen bzw. Klimadaten,
 - Informationen über die jeweiligen Bodenverhältnisse
 zur Prognose der Wasserbeschaffenheits- und Wassermengenentwicklung sowie zur Anlagensteuerung
- 3) Maßnahmen, die auf Grund einer Rechtsverpflichtung oder der freiwilligen Eigenverantwortung dem Schutz vor potentiellen Schäden, verursacht durch bzw. ausgehend von anderen Nutzungen und Einrichtungen wie z. B. Land- und Forstwirtschaft, Siedlung und Verkehr, Industrie und Gewerbe, Kommunen dienen:
- Leistungen wie beispielsweise Bodenkartierungen, Aufstellung von Gefährdungskatalogen und Erstellung von hydro(geo)logischen Gutachten und weiterer Unterlagen zur Unterstützung der behördlichen Ausweisung und Festsetzung von Wasserschutzgebieten;
 - Einhaltung der Rechtspflichten zur Überwachung und behördlichen Abstimmung zur Kontrolle und Begehung von Wasserschutzgebieten zur Feststellung und Beseitigung von Gefährdungspotentialen für die Ressourcen Wasser und Boden;
 - Beteiligung an Planungs- und Genehmigungsverfahren (Bauvorhaben, wasserrechtliche Anträge, BImSchG-Verfahren, etc.), die Auswirkungen auf die Wasserressourcen im Einzugsgebiet von Wassergewinnungsanlagen haben (z. B. durch Stellungnahmen zu Flächennutzungs-, Raumordnungs- und Bebauungsplanungen, Unterstützung der Behörden bei der Überwachung der Einhaltung von Genehmigungen und Erlaubnissen, Information kommunaler und politischer Gremien);
 - Schutzinfiltrationsmaßnahmen, d. h. künstliche Grundwasseranreicherung mit dem Ziel, problematische Wasserinhaltsstoffe zu verdünnen oder hydraulische Barrieren zum Abdrängen von belasteten Grundwasserströmen zu schaffen, sowie dauerhafter Betrieb von Abwehrbrunnen im Zustrombereich zum Schutz der eigenen Förderbrunnen bei festgestellten Kontaminationen (u. a. um eine Trinkwasseraufbereitung zu vermeiden) und damit verbundene Steuerungsempfehlungen zur Wasserentnahme;
 - Maßnahmen zur Reduzierung von land- und forstwirtschaftlichen Stoffeinträgen aus der Fläche z. B.

- durch Erwerb von Grundstücken innerhalb von Wasserschutzgebieten, verbunden mit der Unterhaltung und Pflege als extensiv genutzte Flächen;
- durch Kooperationen mit weiteren Nutzern in Wasserschutzgebieten zur grundwasserschonenden Bewirtschaftung von Flächen und Betriebsanlagen;
- durch Förderung von Gewässerschutzmaßnahmen im Rahmen von Kooperationen mit Landwirten bei zu besorgenden bzw. bereits eingetretenen Gewässerbelastungen (z. B. Nitrat, Pestizide), u. a. durch Beratung sowie durch finanzielle und/oder organisatorische Leistungen beispielsweise zum Ausgleich von Bewirtschaftungsbeschränkungen und Ertragsnachteilen.

4) Über die genannten Maßnahmen zum spezifischen Gewässerschutz in den Einzugsgebieten der Wassergewinnung hinaus erbringen Wasserversorger auch vielfach Leistungen, die nicht nur zur Schadensabwehr, sondern auch zur Verbesserung der allgemeinen Umweltbedingungen und Verbesserung des qualitativen und quantitativen Gewässerzustandes insgesamt beitragen. Hierzu zählen u. a.

- Gewährleistung des erforderlichen Mindestabflusses oder Herstellung der Durchgängigkeit an Stauanlagen und dadurch Zustandsverbesserung von ökologisch wertvollen, gewässerabhängigen Habitaten;
- Zusatzwirkungen der künstlichen Grundwasseranreicherung wie das Abpuffern klimatischer Schwankungen des Grundwasserhaushaltes und dadurch Stabilisierung der ökologischen Verhältnisse im Einzugsgebiet;
- Sorgsamer Umgang mit den verfügbaren Wasserressourcen durch Instandhaltung der Verteilnetze;
- Forschung und Entwicklung zur Verbesserung des Gewässer- und Umweltschutzes (z. B. in den Bereichen Analyseverfahren, Messtechnik, Monitoring, Risikomanagement, Energieeffizienz);
- Mitarbeit bei Verbänden und Institutionen, die das Wasserfach in wirtschaftlicher, politischer, technischer und wissenschaftlicher Hinsicht unter besonderer Berücksichtigung der Sicherheit, der Hygiene und des Umweltschutzes fördern;
- Entlastung staatlicher Institutionen durch die Erarbeitung von Regeln und Standards im Rahmen der technischen Selbstverwaltung;
- Beteiligung an Sonderprogrammen zur Verbesserung des Gewässerschutzes;
- Aufklärung der Bevölkerung im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit über Möglichkeiten des verantwortungsvollen Umgangs mit Trinkwasser sowie über Möglichkeiten des vorbeugenden Gewässerschutzes.

II. Vorsorgemaßnahmen zum spezifischen Gesundheitsschutz

Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der Gesundheit des Menschen sollen nachteilige Einflüsse, die sich aus Verunreinigungen des Wassers, das für den menschlichen Gebrauch bestimmt ist, ergeben können, ausschließen und die Genusstauglichkeit des Trinkwassers gewährleisten. Sie dienen der Risikominimierung und einer Schadensvorbeugung. Die dafür gesetzlich geforderten und in technischen Regelwerken konkretisierten Gesundheitsziele werden durch Funktionserhaltung der gesamten Infrastruktur und den Einsatz hygienisch unbedenklicher Materialien sowie durch vorsorgende Maßnahmen zum Ressourcenschutz sichergestellt. Für die Gestaltung, Umsetzung und Überwachung dieser Maßnahmen besteht entweder eine ungeteilte Verantwortung der Wasserversorger oder sie wirken daran mit. Sie können auch Ausdruck der Eigenverantwortung im Sinne des Vorsorgegrundsatzes sein. Zu diesen Maßnahmen gehören insbesondere:

- Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle der Trinkwasserqualität entlang der gesamten Wertschöpfungskette eines Wasserversorgers von der Quelle bis hin zum Kunden;
- Maßnahmen zur Risikominimierung gesundheitsschädlicher Einwirkungen auf das Trinkwasser im Zuständigkeitsbereich der Wasserversorger, z. B. Entwicklung von risikobasierten und prozessorientier-

ten Management (nach DVGW Regelwerk W 1001 und dem WHO Water-Safety-Plan Konzept) und Umsetzung des Multi-Barrieren-Prinzips;

- Maßnahmen zur Vermeidung bzw. zur Reduktion der Stagnation von Trinkwasser in Transport- und Verteilnetzen zwecks Verhinderung von hygienischen Problemen;
- Maßnahmen, die über die Mindestanforderungen der technischen Regelwerke und Normen hinausgehende Qualitätsanforderungen an eingesetzte Werkstoffe in Leitungen und Anlagen berücksichtigen und die Aufrechterhaltung einer naturbelassenen Trinkwasserqualität bis zum Verbraucher sichern;
- Maßnahmen zur Forschung und Entwicklung mit Bezug zum Gesundheitsschutz in öffentlichen Trinkwassersystemen, z. B. Sonderuntersuchungsprogramme, wie den Forschungsschwerpunkt „Leistungsfähigkeit von Aufbereitungsstufen“, der u. a. neu auftretende Gesundheitsgefährdungen untersucht und die verbandsübergreifende „Rohwasserdatenbank Wasserversorgung“ als Grundlage für die Zusammenarbeit von Wasserversorgern und agrarchemischer Industrie mit dem Ziel Einträge von Pflanzenschutzmitteln in die Trinkwasserressourcen zu minimieren bzw. zu verhindern;
- Entwicklung von Risikovorsorgestrategien mit Konzeptelementen wie z. B. Maßnahmen zum Objektschutz an Einrichtungen der öffentlichen Trinkwasserversorgung;
- weitergehende Aufbereitung, sofern der Rohwasserzustand und die Einhaltung des Minimierungsgebots diese erforderlich machen;
- Beteiligung an Sonderprogrammen zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes. Unter Anderem durch weitergehende Untersuchungen zu neu auftretenden Stoffen, für die keine Überwachungspflichten bestehen, die jedoch möglicherweise das Trinkwasser beeinflussen können (z. B. perfluorierte Chemikalien wie PFT);
- Vorhaltung sicherer Versorgungssysteme und -strukturen, funktionsfähiger Anlagen und zuverlässiger Betriebsorganisationen.

Bonn, den 13.08.2014

BMUB, Stratenwerth

BMG, Mendel

Literatur

Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft. Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren e. V. (ATT), Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW), Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft e. V. (DBVW), Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches e. V. (DVGW) – Technisch-wissenschaftlicher Verein, Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA), Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU). Bonn 2011. [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/40873B16E2024175C125785A00350058/\\$file/110321_Branchenbild_dt_WaWi_2011_Langfassung_Internetdatei.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/40873B16E2024175C125785A00350058/$file/110321_Branchenbild_dt_WaWi_2011_Langfassung_Internetdatei.pdf) (Abrufdatum: 13.02.2015).

Chorus I, Schmoll O (2014): Grundsätze und Leitsätze der Trinkwasserhygiene in Deutschland: Ursprünge, Stand und Perspektiven. In: Dieter HH, Chorus I, Krüger W et al. (Hg.) (2014): Trinkwasser aktuell. Handbuch. Loseblattsammlung. Berlin: S. 0201ff. Rn. 1 und Rn. 15.

DIN 2000: Zentrale Trinkwasserversorgung – Leitsätze für Anforderungen an Trinkwasser, Planung, Bau,

Betrieb und Instandhaltung der Versorgungsanlagen – Technische Regel des DVGW. Deutsches Institut für Normung e.V. (Hg.). Oktober 2000.

DVGW (2015): Technische Regeln / Trinkwasserverordnung. Deutscher Verein des Gas- und Wasserfachs. Internetseite. <http://www.dvgw.de/wasser/organisation-management/sicherheit-in-der-wasserversorgung/technische-regeln-trinkwv/> (Abrufdatum: 28.01.2015).

Europäische Union 2000: Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik ABl. L 327 der Europäischen Union vom 22.12.2000: 1ff.

I.E.S.K. (2014): Studie: Qualität und Image von Trinkwasser (TWIS). Datenreport 2013/2014. Gefördert durch den Verband kommunaler Unternehmen e.V. Institut für empirische Sozial- und Kommunikationsforschung e.V.

Nickel D, Lange MA, Ayres A et al. (2013): Ökologische und hygienische Kennzahlen im Benchmarking der Wasserversorgung – Empfehlungen aus Sicht des Gewässerschutzes. UBA-Texte 16/2013. Dessau-Roßlau. <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/oekologische-hygienische-kennzahlen-im-benchmarking> (Abrufdatum: 28.01.2015).

Richter S, Rechenberg J (2015): Vorsorgende Leitungen der Wasserversorger für den Gewässer- und Gesundheitsschutz. In: gwf – Wasser|Abwasser 01: 82–89.

TrinkwV (2001): Trinkwasserverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. August 2013 (BGBl. I S. 2977), die durch Artikel 4 Absatz 22 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

UBA (2015): Umweltverfassungsrecht – Das Vorsorgeprinzip. Umweltbundesamt Internetseite. <http://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/umweltrecht/umweltverfassungsrecht> (Abrufdatum: 27.01.2015).

WHG (2009): Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. November 2014 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist.

Kontakt

Simone Richter
Umweltbundesamt
Fachgebiet II 2.1 „Übergreifende Angelegenheiten
Wasser und Boden“
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau
E-Mail: [simone.richter\[at\]uba.de](mailto:simone.richter[at]uba.de)

[UBA]