

Berlin, 24. April 2026

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**Reinhardtstraße 32
10117 Berlinwww.bdew.de

Stellungnahme

Leitlinien zum Umgang mit Nutzungskonkurrenzen bei Wasserknappheit

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 95 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Inhalt

1	Vorbemerkung.....	3
2	Rechtsnatur der Leitlinien	6
3	Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung	7
4	Wechsel der Gestattungsarten im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens	9
5	Einzelaspekte.....	12
5.1	Ampelsystem	12
5.2	Sicherung von grundwasserabhängigen Landökosystemen (Seite 10 des Leitfadens)	14
5.3	Hydrologischer Schwellenwert.....	15
5.5	Anhang D	17
5.7	Darstellung einzelner Konkurrenzsituationen.....	19
5.8	Wechselwirkung Abwasserentsorgung	21
5.9	Umgang mit Talsperren und Speicher	21
5.10	Genehmigungsverfahren und Planungssicherheit	22
5.11	Kommunikation und Einbindung der Öffentlichkeit	22

Der BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Leitfaden zum Umgang mit Nutzungskonkurrenzen bei Wasserknappheit. Mit mehr als 2.000 Mitgliedsunternehmen bundesweit vertritt der BDEW Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft, darunter Wasserversorger, Abwasserentsorger sowie Unternehmen der Energiewirtschaft.

Die BDEW-Mitgliedsunternehmen werden im praktischen Vollzug unmittelbar mit den Auswirkungen eines solchen Leitfadens konfrontiert sein, weshalb der Entwurf der Leitlinien innerhalb des BDEW besondere Aufmerksamkeit erfahren hat. Der Entwurf der Leitlinien wurde daher intensiv in den zuständigen Fachgremien beraten. Auf Grundlage dieser fachlichen Diskussionen sowie zahlreicher Einzelrückmeldungen aus dem Kreis der Mitgliedsunternehmen hat sich ein einheitliches Meinungsbild der Branche herausgebildet.

Darauf aufbauend hat der BDEW die nachfolgende Stellungnahme erarbeitet.

1 Vorbemerkung

Die zunehmenden Auswirkungen des Klimawandels führen in Deutschland bereits heute zu regional und saisonal auftretenden Wasserknappheiten. Längere Trockenperioden, sinkende Grundwasserstände und gleichzeitig steigende Wasserbedarfe verschiedener Nutzungssektoren verstärken Nutzungskonkurrenzen und Zielkonflikte. Die Leitlinien bilden grundsätzlich einen guten Ansatz, um den Umgang mit Wasserknappheit systematisch zu strukturieren.

Der Titel der Leitlinien suggeriert allerdings, dass sich die Leitlinien zentral mit dem Thema Wasserknappheit und sodann auftretenden Nutzungskonkurrenzen beschäftigen.

Tatsächlich setzt die Bewirtschaftung von Gewässern bereits viel früher an, und zwar zielgerichtet dahingehend, sowohl Wasserknappheiten wie auch Nutzungskonflikte gar nicht erst entstehen zu lassen. Dabei sind die Bundesländer zuständig für die Bewirtschaftung der Gewässer entsprechend der Bewirtschaftungsziele. Diese sehen in ihrer Zielsetzung bereits vor, dass Gewässer so bewirtschaftet werden, dass Wasserknappheit und Wassernutzungskonflikte gar nicht erst entstehen und vor allem auch Wasserressourcen für die zukünftige öffentliche Wasserversorgung vorgehalten werden. Auf dieser Grundlage ist bezogen auf die öffentliche Wasserversorgung seitens der Kommunen und ihrer Wasserversorgungsunternehmen als Träger dieser kommunalen Pflichtaufgabe im Rahmen der Regelungen des Art. 28 Abs. 2 GG und der jeweiligen bundes- und landesrechtlichen Regelungen zur öffentlichen Wasserversorgung eine Planung der öffentlichen Wasserversorgung vorzunehmen, die perspektivisch eine ausreichende Versorgungssicherheit gewährleistet und zwar auch bezogen auf Trockenperioden und unter Einbeziehung der zu erwartenden Entwicklungen in den nächsten Jahren/Jahrzehnten.

Diese eigentliche Aufgabe der Bewirtschaftung der Gewässer vor Entstehung der Wasserknappheit oder/und von tatsächlichen Nutzungskonkurrenzen ist der Schwerpunkt der Gewässerbewirtschaftung. Sie ist dem Bereich der Vorsorge im Sinne der Leitlinien zuzuordnen. Der Gesamtkontext für den Umgang mit Nutzungskonflikten bei Wasserknappheit wird in den Leitlinien nicht ausreichend deutlich. Dies beginnt bereits mit dem Titel. Daher sollte zu Beginn das Thema in den Gesamtkontext des wasserrechtlichen Bewirtschaftungssystems eingeordnet werden, das primär zunächst in der Zielsetzung darauf ausgerichtet ist, weder Wasserknappheit noch Nutzungskonflikte entstehen zu lassen.

Dazu wird vorgeschlagen den Titel wie folgt umzubenennen:

„Hinweise zur Bewirtschaftung von Gewässern - Vermeidung von Wasserknappheit und Nutzungskonkurrenzen sowie Reaktionsmöglichkeiten“

oder

„Wasserknappheit und Nutzungskonkurrenzen - Vermeidung und Reaktionsmöglichkeiten“

Die Bewirtschaftung von Gewässern ist hoch dynamisch und von lokalen bzw. allenfalls regionalen Aspekten abhängig. Das Bewirtschaftungssystem des WHG ist auf Bewertungen ausgerichtet, die im Einzelfall von vielen Faktoren, die die konkrete Situation beeinflussen, abhängen. Es stellt sich sowohl der Sache nach als auch im Hinblick auf das normative Regelungssystem die Frage, ob die Lösung von oder zumindest das Aufstellen übergreifender allgemeingültiger Kriterien für den Umgang mit Nutzungskonkurrenzen bei Wasserknappheit einem Leitfadensystem wie dem vorliegenden überhaupt in dieser Art zugänglich sind.

Selbst wenn allgemeine Kriterien und Ansätze zum Umgang mit Nutzungskonkurrenzen bei Wasserknappheit zusammengetragen werden können, so ist doch zu konstatieren, dass letztlich immer die konkreten Umstände des Einzelfalls gerade im Wasserrecht betrachtet, bewertet und danach entschieden werden müssen. Gerade darauf ist das Bewirtschaftungssystem mit dem Bewirtschaftungsermessen ausgerichtet. Die Abhängigkeit einer Entscheidung von den konkreten Umständen des Einzelfalls vermag das Wasserrecht selbst bereits nur abstrakt und im Rahmen eines für die konkreten Umstände des Einzelfalls sehr offenen Bewirtschaftungssystems zu regeln.

Ob es nun Zielsetzung eines übergreifenden Leitfadens sein oder einem solchen gar gelingen kann, über eine Konkretisierung der Gesetzesanwendung, die durch Anwendung und Auslegung des Gesetzes unter Zuhilfenahme von Rechtsprechung und Literatur im Sinne eines einheitlichen Vollzugs der bestehenden gesetzlichen Regelungen im Rahmen von Verwaltungsvorschriften erfolgt, hinaus tatsächlich eintretende Situationen zu lösen, die gesetzlich ggf. nicht geregelt sind, erscheint zweifelhaft, ist aber möglicherweise auch nicht beabsichtigt.

Allerdings beschränken sich die Leitlinien an mehreren Stellen nicht auf unterstützende Konkretisierung der Gesetzesanwendung, sondern treffen inhaltliche Festlegungen, die über eine Orientierung hinausgehen. Damit suggeriert die Leitlinie, dass sie nicht nur Anwendungshilfe sein will, sondern faktisch steuernd eingreift.

Ferner leitet der Leitfaden die Handlungsempfehlungen oder bei Übernahme als Verwaltungsvorschrift auf der Ebene der Bundesländer die verbindliche Anwendung der im Leitfaden aufgestellten Regelungen nicht konsequent aus den bestehenden gesetzlichen Regelungen her bzw. führt sie nicht konsequent darauf zurück. Das Ampelsystem sieht beispielweise die gelbe Phase vor, wenn eine 80%ige Ausnutzung des nutzbaren Dargebots erreicht wird. Eine Herleitung, Begründung oder gar Rückführung auf den gesetzlichen Rahmen bezogen auf die Festlegung der 80%-Grenze fehlt. Da hier allerdings Rechtsfolgen anknüpfen, erscheint es notwendig auch den Auslöser dem geltenden Recht zu entnehmen und bei Festlegung einer Grenze von 80% diese aus dem geltenden Recht abzuleiten.

Des Weiteren sei übergeordnet angemerkt, dass folgende gegeneinander abzugrenzende Sachverhalte thematisch an einzelnen Stellen angelegt sind, dann aber nicht konsequent fortgeführt werden, so dass oftmals nicht erkennbar ist, welche thematische Kategorie behandelt wird:

- *Wasserknappheit basierend auf Auswirkungen des Klimawandels oder aufgrund einer Übernutzung oder aufgrund einer durch die Auswirkungen des Klimawandels eingetretenen Übernutzung.*

Diese Differenzierung ist an verschiedenen Stellen erkennbar und an anderen Stellen in den Leitlinien fehlt die Differenzierung, so dass unklar ist, in welcher Fallkonstellation sich die Darlegungen befinden.

- *Akute Wasserknappheit und langfristige Wasserknappheit*

Diese Differenzierung von Fallkonstellationen ist ebenfalls nicht konsequent durchgehalten.

Es erscheint damit insgesamt für die Leitlinien vorteilhafter, wenn diese klare Fallkonstellationen benennen und für deren rechtliche Bewertung sodann Auslegungs- und Anwendungsregeln/-hinweise im Rahmen der Anwendung des bestehenden Rechts, der üblichen Auslegungsmethoden und unter Hinzuziehung von Rechtsprechung und Literatur aufgestellt werden.

Insgesamt sollten und müssen die Leitlinien dazu führen, dass der Gesetzesvollzug zu einer langfristigen Sicherheit der Nutzbarkeit von Gewässern für die Öffentliche Wasserversorgung führt und nicht zum Gegenteil. Gerade vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich verankerten Bedeutung der öffentlichen Wasserversorgung, die im Übrigen alternativlos ist, ist eine

langfristige Versorgungssicherheit zu gewährleisten, worauf auch die Anwendung des geltenden Rechts ausgerichtet sein muss.

2 Rechtsnatur der Leitlinien

Die Frage nach der Rechtsnatur der Leitlinien kann nicht eindeutig beantwortet werden.

Suggeriert der Titel „Leitlinien“ bereits eine beabsichtigte Steuerungswirkung, so weisen auch andere Textstellen darauf hin, dass der Inhalt über eine eigene Auslegung des normierten Wasserrechts und eine Zusammenstellung von gesetzlichen Regelungen und Darstellung von Rechtsprechung und Literatur hinausgeht.

Hierzu sei auf folgende Textpassagen verwiesen:

- › *Da eine gesetzliche Definition für Wasserknappheit und allgemein anerkannte Regeln zu deren Ermittlung und entsprechende Prognosen fehlen, soll mit den Leitlinien eine bundesweit abgestimmte Vorgehensweise mit Regeln, Kriterien und Maßnahmen entwickelt werden, die die zuständigen Wasserbehörden für das Handeln innerhalb ihres Ermessensspielraums im Vollzug unterstützt. (S. 2 der Leitlinien).*

Die Leitlinien gehen davon aus, dass eine gesetzliche Definition von Wasserknappheit fehlt, sich aus der Rechtsprechung eine solche auch nicht ergibt, allerdings erforderlich ist. Die Definition wird allerdings weder aus einer gesetzlichen Grundlage und auch nicht aus der Rechtsprechung abgeleitet. Vielmehr wird in einer „Leitlinie“ eine Definition neu festgelegt. Bereits hier stellt sich die Frage, ob das nicht Aufgabe des Gesetzgebers ist, sofern dies regelungsbedürftig ist. Es stellt sich ferner die Frage, ob die Folgen, die sich aus der Definition der Wasserknappheit ergeben können – etwa eine rote Ampel mit der Folge von Einschränkungen eines erteilten Wasserrechts – sogar grundrechtsrelevant sein können, so dass im Sinne der Wesentlichkeitstheorie der Gesetzgeber dies nicht selbst regeln sollte oder sogar muss. Oder aber handelt es bei näherer Betrachtung eher um eine Fallkonstellation, für deren rechtliche Bewertung es einheitlicher Vollzugsregeln/-hinweise unter Anwendung und Auslegung des bestehenden Rechts unter Hinzuziehung von Rechtsprechung und Literatur bedarf?

- › *Darüber hinaus schaffen die Leitlinien in Zeiten wachsender Nutzungskonkurrenzen und Zielkonflikte für wassernutzende Akteure / Sektoren Transparenz über den rechtlichen Rahmen, [...] (S. 2 Leitlinien).*

Die Leitlinien sollen also Transparenz über den rechtlichen Rahmen schaffen. Die Definition der Wasserknappheit und das damit verbundene Ampelsystem mit möglichen Rechtsfolgen, sieht bspw. eine gelbe Ampelphase vor, wenn ein Ausnutzungsgrad von 80% des nutzbaren Wasserdargebots erreicht wird. Dies müsste also der rechtliche Rahmen sein, über den

Transparenz geschaffen wird. Allerdings ist die Annahme einer gelben Ampelphase bei einem Ausnutzungsgrad von 80% weder dem Gesetz zu entnehmen noch lässt sie sich daraus ableiten. Die Festlegung wird lediglich in den Leitlinien getroffen, und zwar ohne Bezug zur Herleitung aus dem geltenden Recht.

- › *Die Leitlinien gelten für den Vollzug der zuständigen Wasserbehörden und anderen Behörden, die mit dem wasserrechtlichen Vollzug befasst sind, zur Vermeidung von und zum Umgang mit Nutzungskonkurrenzen und für die Festlegung von Maßnahmen bei Wasserknappheit in einer Bilanzeinheit. (S. 3 Leitlinien)*

Die Verwendung des Begriffs „gelten“ deutet darauf hin, dass die Leitlinien verbindlich gelten. Dazu müsste allerdings Art. 84 GG beachtet werden und der Bundesrat zustimmen. Die Leitlinien sollen für die Vollzugsbehörden gelten und nicht lediglich als Ideensammlung und Anregung an die Bundesländer gerichtet sein und diese auffordern, ggf. Verwaltungsvorschriften zu diesem Thema zu erlassen.

- › *Sie stellen Handlungsempfehlungen der LAWA dar und richten sich unmittelbar an die obersten Wasserbehörden der Länder, denen die verbindliche Einführung in den jeweiligen Landesvollzug obliegt. (S. 3 Leitlinien)*

Einerseits erscheint diese Textpassage widersprüchlich zu der vorherigen, da nun von „Handlungsempfehlung“ gesprochen wird. Letztlich wird dann aber klargestellt, dass sich die Leitlinien dann doch an die obersten Wasserbehörden der Länder richten. Zuvor sollten sie für die Vollzugsbehörden gelten. Der Widerspruch scheint sich allerdings insofern aufzulösen, als sich die Leitlinien an die obersten Wasserbehörden richtet, denen es dann obliegt (= verpflichtend?), die Leitlinien verbindlich einzuführen, womit die Leitlinien dann für die Vollzugsbehörden gelten würden. Sollte gemeint sein, dass die obersten Wasserbehörden die Leitlinien als Anregung verstehen mögen, sich der Inhalte bedienen zu können, um nach eigener Entscheidung und Abwägung eine Verwaltungsvorschrift zu erlassen oder auch nicht, dann wäre eine Umformulierung erforderlich.

Nach alledem scheint beabsichtigt zu sein, den Leitlinien einen verbindlichen Charakter vermitteln zu wollen. Sollte dies nicht beabsichtigt sein, wäre eine Formulierungsanpassung erforderlich.

3 Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung

Zu begrüßen ist ausdrücklich, dass anders als in Vorlagen und Diskussionen im Entstehungsprozess der Leitlinien nun der Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung entsprechend der Rechtsprechung des BVerfG bestätigt wird, so jedenfalls die Herleitung auf den Seiten 18 und 23 des Leitfadens. In zutreffender Weise ist hier im Einklang mit dem BVerfG ein weites und

umfassendes Verständnis der öffentlichen Wasserversorgung ohne Binnendifferenzierung hinsichtlich des Verwendungszwecks zugrunde gelegt worden.

Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob die auf S. 23 des Leitfadens erwähnten landesrechtlichen Regelungen zum Vorrang der Trinkwasserversorgung normhierarchisch überhaupt in der Lage sind, das weite Verständnis des Vorrangs der öffentlichen Wasserversorgung einzuschränken. Dass sie dazu in der Lage sind, könnte der Textpassage jedoch entnommen werden.

In der Zusammenfassung hingegen ist nun ein differenziertes Verständnis des Vorrangs der öffentlichen Wasserversorgung zu entnehmen. Unabhängig davon, dass eine Zusammenfassung lediglich in Kurzform das wiedergeben sollte, was im vorstehenden Text bereits ausführlich erläutert ist und diese Differenzierung in der Zusammenfassung so erstmals erscheint, ist die Differenzierung nicht zutreffend, widerspricht dem Verständnis des Vorrangs der öffentlichen Wasserversorgung des BVerfG und ist der Sache nach auch nicht nachvollziehbar. Entsprechend der Zusammenfassung unter Ziffer 4 (Seite 37) soll nun der Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung lediglich für bestehende öffentliche Wasserversorgungen gelten, wohingegen neu beantragte (ab welchem Zeitpunkt bleibt im Übrigen offen) Wasserentnahmen für die öffentliche Wasserversorgung einer Abwägung mit konkurrierenden Belangen unterliegen sollen, wobei das besondere rechtliche Gewicht der öffentlichen Wasserversorgung beachtet werden soll. Es ist der Sache nach nicht ansatzweise nachvollziehbar, warum ein neu zu versorgendes Wohngebiet einer Kommune, das z. B. zur Reduzierung der Wohnungsnot gebaut wurde, nicht demselben Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung unterfallen soll wie ein Bestands-Wohngebiet. Woraus sich diese Differenzierung verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich herleiten lassen soll, ist nicht ersichtlich. Es muss in der Zusammenfassung bei derselben Darstellung des Vorrangs der Öffentlichen Wasserversorgung bleiben wie auf Seite 18 der Leitlinien.

Ein Einzelaspekt zum Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung soll nachfolgend nochmals betrachtet werden und geht auf eine Textpassage auf Seite 23 der Leitlinien zurück:

Im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens sind konkurrierende Gewässerbenutzungen so aufeinander abzustimmen, dass das vorhandene Wasser interessengerecht verteilt wird, wenn es nach Menge und Beschaffenheit nicht für alle Benutzungen ausreicht. Werden in einem Erlaubnis- oder Bewilligungsverfahren parallel weitere Zulassungsanträge gestellt, so hat die Wasserbehörde bei Fehlen einer landesgesetzlichen Vorrangregelung (siehe Anhang B) dafür zu sorgen, dass sämtliche Nutzungen möglichst nebeneinander ausgeübt werden können.

Da der Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung umfassend und grundlegend gilt, ist die Aussage so nicht zutreffend. In dieser Textpassage ist zu ergänzen, dass jedenfalls die öffentliche Wasserversorgung Vorrang hat. Zudem geht es nicht um Vorrangregelungen auf landesgesetzlicher Ebene. Vielmehr wirkt hier bereits der verfassungsrechtlich und bundesgesetzlich verankerte und normierte Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung, der hier ausdrücklich in der Textpassage zu benennen ist.

4 Wechsel der Gestattungsarten im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens

Bezug genommen wird auf folgende Textpassage:

Ergebnis der wasserbehördlichen Prüfung kann gegenüber dem Antrag auch die Wahl einer anderen Zulassungsform (Erlaubnis statt gehobener Erlaubnis oder Bewilligung, siehe dazu Anhang F) [...] sein. (S. 22, 14 1. Spiegelstrich Leitlinien)

Die Darstellung der Entscheidungsfreiheit der Gestattungsbehörde, im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens anstelle einer beantragten Bewilligung eine Erlaubnis erteilen zu können, ist rechtlich nicht zutreffend und contra legem.

Die in der Anlage herangezogene Entscheidung des VG Darmstadt hat die insoweit rechtlich auch nicht tragfähige Splittung eines Wasserrechts betroffen. Hier hat das VG Darmstadt unter einem eher allgemeinen Verweis auf die Folgen des Klimawandels für eine Teilmenge der beantragten Gesamtmenge die Wahl einer anderen Gestattungsart als die der beantragten Bewilligung im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens für rechtlich zulässig erachtet, ohne dies darüber hinaus im Detail zu begründen.

Bereits der Leitfaden selbst stellt fest, dass der Maßstab einer konkreten Betrachtungsweise gelte „insbesondere im Rahmen der Verwendung von Klimamodellen, welche mithin auf der regionalen oder gar lokalen Ebene hinreichend konkrete Ergebnisse und Auswertungen als fachliche Grundlage für eine Abschätzung der Folgen des Klimawandels bieten müssten.“ (Seite 21 des Leitfadens). Vor diesem Hintergrund müssten die Verfasser ebenfalls zum Ergebnis kommen, dass die Entscheidung des VG Darmstadt, die auf dem allgemeinen Hinweis auf mögliche Folgen des Klimawandels beruht, rechtlich fragwürdig ist und damit auch die Wahl einer anderen Gestattungsart als die der beantragten im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens.

Unabhängig davon ist aber auch auf der Grundlage des geltenden Rechts eine Wahl der Gestattungsart seitens der Gestattungsbehörde im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens rechtswidrig. Dies ergibt sich schon aus Folgendem:

Der Leitfaden verkennt bei der Frage der Reichweite des Bewirtschaftungsermessens, dass ein Wechsel der Art des Gestattungsrechts gerade nicht im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens rechtlich zulässig ist. Dies wird besonders deutlich bei der Gestattungsart der Bewilligung. Entscheidend ist hier bei die Regelung des § 14 Abs. 1 Nr. 1 WHG. Danach darf die Bewilligung nur erteilt werden,

„wenn die Gewässerbenutzung

1. dem Benutzer ohne eine gesicherte Rechtsstellung nicht zugemutet werden kann, [...]“

Diese Voraussetzung zur Erteilung einer Bewilligung ist eine Tatbestandsvoraussetzung und findet daher nicht Eingang in das auszuübende Bewirtschaftungsermessens auf der Rechtsfolge-seite. Kommt die Gestattungsbehörde überhaupt zur Ausübung des Bewirtschaftungsermessens, muss und hat die Gestattungsbehörde also zuvor die Tatbestandsvoraussetzungen als gegeben betrachtet. Damit ist vor der Betätigung des Bewirtschaftungsermessens festgestellt, dass dem Antragsteller das Vorhaben der Wasserentnahme nicht ohne die gesicherte Rechtsstellung der Bewilligung zumutbar ist.

Ist aber ein Vorhaben ohne die gesicherte Rechtsstellung einer Bewilligung dem Vorhabenträger nicht zumutbar und ist dies auch seitens der Wasserbehörde so bestätigt, so wäre es eine Umgehung dieser vom Gesetzgeber vorgesehenen Möglichkeit der Bewilligung für solche Vorhaben, wenn die Wasserbehörde im Rahmen der Ausübung des Bewirtschaftungsermessens genau die vom Gesetzgeber festgelegte Eröffnung des Anwendungsbereichs der Bewilligung aushebeln könnte, indem im gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Ermessensbereich dann wieder ein Rückfall auf Gestattungsarten möglich wäre, die gerade zuvor auf der Tatbestandsseite ausgeschlossen wurden, dass die Durchführung des Vorhabens mit einer Erlaubnis oder gehobenen Erlaubnis gerade nicht zumutbar ist. Die Durchführung der beantragten Wasserentnahme ist nach Abschluss der Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen ja gerade nur mit der gesicherten Rechtsstellung der Bewilligung zumutbar, wenn dies so festgestellt wurde, was der Fall sein muss, wenn die Wasserbehörde in die Ausübung des Bewirtschaftungsermessens eintritt.

Daher kann nach Feststellung des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen einer Bewilligung im Rahmen des Ermessens kein Rückfall auf die Erlaubnis oder gehobene Erlaubnis erfolgen.

Es stellt sich zudem auch die Frage, welchen Mehrwert bei Wasserknappheit die Erteilung einer gehobenen Erlaubnis anstelle einer Bewilligung haben soll. Wenn man betrachtet, was sich konkret ändert mit der Erteilung einer gehobenen Erlaubnis anstelle einer Bewilligung, so ist dies im Wesentlichen eine einfachere Widerrufbarkeit der gehobenen Erlaubnis ohne

Entschädigungspflicht im Vergleich zur Bewilligung. Allerdings ist auch ein Widerruf einer Bewilligung durchaus möglich.

Im Ergebnis ist ein Wechsel der Gestattungsart im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens rechtlich nicht zulässig.

Eine Leitlinie hat die Funktion, Orientierung und Entscheidungshilfe zu geben. Die vorliegende Leitlinie beschreibt verschiedene Entscheidungsoptionen im Zusammenhang mit einer Wasserknappheit und soll diese in einem systematischen Zusammenhang darstellen.

Dabei entsteht jedoch der Eindruck, dass bestimmte Maßnahmen – wie die Wahl einer Zulassungsform, eine kürzere Befristung oder eine geringere Entnahmemenge – regelhaft aus der Wasserknappheit erfolgt. Eine solche Vorstrukturierung ist der Leitlinie jedoch verwehrt. Sie überschreitet damit ihre Funktion als Orientierungshilfe und greift unzulässig in die gesetzliche Einzelfallentscheidung ein.

Hinzu kommt bei Auswertung der Rechtsprechung insgesamt und nicht nur die Fokussierung auf das VG Darmstadt, dass in der Rechtsprechung für die öffentliche Wasserversorgung sogar ein Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung anerkannt ist. So haben das VG Wiesbaden (Urteil vom 04.11.2013, Az. 6 K 1384/12) wie auch das VG Aachen (Urteil vom 23.10.2015, Az. 7 K 1424/12). entsprechende Entscheidungen getroffen. Grundlage ist eben die Bedeutung der Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung an sich. Das Urteil des VG Wiesbaden wird in Anhang F auch dargestellt, findet aber im Leitfaden selbst keine Berücksichtigung. Im Anhang F werden die Urteile des VG Darmstadt und des VG Wiesbaden gegenübergestellt und dann lapidar mit Blick auf das jeweilige Datum der Urteile Folgendes festgestellt:

Aufgrund der nachträglich anderslautenden Rechtsprechung sowie der Vorrangstellung der öffentlichen Wasserversorgung vor anderen Nutzungsmöglichkeiten muss diese Rechtsprechung kritisch hinterfragt werden.

Ohne weitere Auseinandersetzung mit den Einzelheiten der Begründung der Urteile sowie des gestattungsrechtlichen Systems, wenn der Tatbestand der Bewilligung erfüllt wurde (s. o.), wird einfach das Urteil des VG Wiesbaden als zeitlich überholt eingestuft.

Unabhängig davon, dass es sich um zwei Urteile von Verwaltungsgerichten handelt, stellt sich schon die Frage, ob die Sachverhalte und Argumentationen vergleichbar sind (zum auch nach Ansicht der Leitlinien nicht ausreichenden allgemeinen Verweis auf den Klimawandel, den das VG Darmstadt hat ausreichen lassen, s. o.). Letztlich sind sie das nicht, da das VG Wiesbaden eine grundlegende Entscheidung zur Bedeutung der Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung an sich getroffen hat mit der Folge des Anspruchs auf Erteilung einer Bewilligung und das VG Darmstadt meint, dass unter Verweis auf mögliche Folgen des allgemeinen Klimawandels, einen Wechsel der Zulassungsart im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens für rechtmäßig

anerkannt werden kann. Dabei wird jedoch das Aushebeln der bereits erfüllten Tatbestandsvoraussetzung „ohne Bewilligung ist das Vorhaben nicht zumutbar“ ebenso wie die Dogmatik der Gestattungsarten als „aliud“ völlig außen vorgelassen und verkannt.

Der Verweis in dem oben angeführten Zitat auf die Vorrangstellung der öffentlichen Wasserversorgung soll vermutlich so verstanden werden, dass es eines Schutzes der öffentlichen Wasserversorgung nicht bedarf, weil der Vorrang bei einer evtl. Entscheidung über einen Widerruf zu hohen Hürden für einen Widerruf führt. Gerade der Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung führt allerdings doch gerade dazu, dass der vorrangigste Benutzungszweck „öffentliche Wasserversorgung“ mit dem rechtlich zulässigen höchsten Grad an Rechtssicherheit abgesichert werden muss. So führen Anträge auf Bewilligung bei der Prüfung des Tatbestands gerade zu der Feststellung, dass das Vorhaben ohne die Rechtsstellung der Bewilligung nicht zumutbar ist. Das Argument des Vorrangs der öffentlichen Wasserversorgung ist also gerade ein Argument für das Urteil des VG Wiesbaden und nicht wie die Leitlinien lapidar in einem Halbsatz darstellen gegen das Urteil.

Zwischenzeitlich und die Leitlinien sollen dem Verständnis nach gerade auch für die Zukunft mit neuen Einflüssen und Herausforderungen mögliche Nutzungskonkurrenzen vermeiden wie auch ggf. solche eintretende Nutzungskonkurrenzen lösen, dürfte als weiterer Grund für einen Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung für die öffentliche Wasserversorgung neben der bedeutsamen Aufgabe an sich die Sicherheit- und Bedrohungslage sowie die hybride Kriegsführung hinzukommen. Unter diesem Aspekt ist es umso mehr geboten, die öffentliche Wasserversorgung wie auch die Abwasserentsorgung rechtlich langfristig bestmöglich abzusichern, um die Funktionsfähigkeit des Staates gewährleisten zu können. Dies führt bei der öffentlichen Wasserversorgung dazu, dass der rechtlich zulässige höchste Grad an Rechtssicherheit gewährleistet werden muss und dies ist der Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung. Bedauerlicherweise beachten die Leitlinien diese besonders relevanten und erheblichen Aspekte nicht.

5 Einzelaspekte

5.1 Ampelsystem

Die vorgesehene Einführung einer Risikoampel mit gestufter Maßnahme begegnet rechtlichen Bedenken. Zwar könnte eine solche Systematik als Instrument der Beobachtung und internen Steuerung sinnvoll sein. In der vorliegenden Ausgestaltung bleibt jedoch unklar, auf welcher rechtlichen Grundlage die einzelnen Stufen mit konkreten Maßnahmen verknüpft werden sollen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Leitlinie zuvor als Grundlage § 4 GrwV anführt. Die Vorschrift enthält einen rechtlich determinierten Maßstab zur Bewertung

des mengenmäßigen Zustands und konkretisiert die unionsrechtlichen Anforderungen an einen guten Zustand. Sie regelt jedoch kein gestuftes Bewertungssystem im Sinne einer Risikampel. Auch wenn die ausdrückliche Ableitung der Ampelsystematik aus § 4 GrwV nicht erfolgt, legt die gewählte Abfolge der Darstellung in diesem Absatz ein entsprechendes Verständnis nahe. Dies erscheint missverständlich, da hierdurch der Eindruck erweckt wird, die Ampelregelung sei normativ vorgeprägt oder zumindest durch die Grundwasserverordnung gedeckt. Es handelt sich jedoch um eine eigenständige konzeptionelle Vorschrift der Leitlinie, für die eine klare rechtliche Einordnung fehlt.

Das zeigt sich auch in der konkreten Ausgestaltung der Vorwarnstufe "gelb" mit einem Ausschöpfungsgrad von 80 % des nutzbaren Wasserdargebots. Für die Festlegung eines solchen Schwellenwertes findet sich, wie oben bereits ausgeführt, weder im Gesetz noch im Wege der Auslegung oder Rechtsprechung ein Anhaltspunkt.

Darüber hinaus greift die zugrunde liegende Betrachtung zu kurz, da sie das nutzbare Dargebot im Wesentlichen mengenmäßig bestimmt. Tatsächlich kann das natürliche Grundwasserdargebot aber auch aus qualitativen Gründen eingeschränkt sein, etwa infolge stofflicher Belastungen. Ein etwaiger Handlungsbedarf kann sich daher nicht allein aus dem Ausschöpfungsgrad ergeben, sondern erfordert eine differenzierte Bewertung, insbesondere auch im Hinblick auf Stoffeinträge und deren Auswirkungen auf die Grundwasserqualität. In der Konsequenz ist in Abhängigkeit von der Dringlichkeit des Handlungsbedarfs (Vorsorge, Ampelsystem) die konkurrierende Nutzung in einem Einzugsgebiet in Abhängigkeit von dem identifizierten Risiko für das Rohwasser zu bewerten und geeignete (temporäre) Schutzmaßnahmen in das Maßnahmenbündel mit aufzunehmen bis hin zu einem temporären Verbot anderer nicht der öffentlichen Wasserversorgung dienen Nutzungen. All dies ist aber nicht allgemein im Leitfaden zu bewerkstelligen, sondern im konkreten Einzelfall.

Unabhängig von den dargestellten rechtlichen Bedenken erschließt sich zudem nicht, welche eigenständigen Mehrwert die vorgesehene Ampelsystematik bieten soll. Die Leitlinie sieht vor, dass die zuständige Behörde auf Grundlage der jeweiligen Ampelstufe für OWK über konkrete Maßnahmen entscheidet (siehe Seite 10). Eine solche Entscheidungskompetenz der Behörde besteht jedoch bereits unabhängig von einer Ampelsystematik auf der Grundlage der einschlägigen wasserrechtlichen Vorschriften. Diese werden in den jeweiligen Nebenbestimmungen eines Bescheids geregelt. Die Behörde kann Messwerte auch direkt im Bescheid bestimmen.

Die Einordnung der grünen Stufe als "Vorsorgebereich" bei gleichzeitiger Aussage das "keine Maßnahmen erforderlich" sei, ist widersprüchlich. Der Begriff der Vorsorge setzt gerade ein präventives Tätigwerden voraus.

Die Einführung einer Ampelstufe ersetzt weder die erforderliche Sachverhaltsermittlung noch die rechtliche gebotene einzelfallbezogene Prüfung und Abwägung. Vielmehr besteht hier die Gefahr, dass die Entscheidungspraxis faktisch an schematische Kategorien gebunden wird, ohne eine ausreichende gesetzliche Grundlage zu haben.

Hinzukommt, dass der Leitfaden mehrfach betont, die Wasserbehörde könne im Akutbereich (Ampel auf Rot) als Sonderordnungsbehörde tätig werden (s.o.). Im Weiteren heißt es dann aber, dass im Fall des Erfordernisses einer Binnenpriorisierung zwischen Abnehmern eines öffentlichen Wasserversorgers nicht die Behörde, sondern der Versorger selbst zuständig sei (S. 33 f.). Während schon in der Gelbphase der Ampel Verfügungen über ein Verbot der Wasserentnahme zu bestimmten Zwecken durch die Wasserbehörde zu treffen sind, kann es ausgerechnet im Akutbereich nicht Sache des öffentlichen Wasserversorgers sein, die Entscheidung über die Fortsetzung oder Nichtfortsetzung der Versorgung einzelner Abnehmer zu treffen. Den Versorgern würde hiermit eine vom Ordnungssystem nicht vorgesehene Entscheidungs- und im Ergebnis auch Haftungslast aufgebürdet.

5.2 Sicherung von grundwasserabhängigen Landökosystemen (Seite 10 des Leitfadens)

Die Ausführungen in Abschnitt 3.2 zur Wasserknappheit im Grundwasser sind in ihrer aktuellen Fassung sowohl systematisch als auch sprachlich nicht hinreichend klar.

§ 4 Abs. 2 GrwV enthält eine determinierte Regelung der Voraussetzung für einen guten mengenmäßigen Grundwasserzustand. Wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt, beschränkt sich die Vorschrift nicht auf eine mengenmäßige Gegenüberstellung von Grundwasserentnahme und –dargebot. Vielmehr ist das “nutzbare Grundwasserdargebot” bereits normativ vorgeprägt, da es diejenigen Wassermengen ausnimmt, die zur Aufrechterhaltung der ökologischen Funktionen des Grundwassers sowie zum Schutz Oberflächengewässer und grundwasserabhängiger Landökosysteme erforderlich sind (Siehe Bundesrat Drucksache 500/10 vom 13.10.2010). Die in § 4 Abs. 2 GrwV genannten Anforderungen sind daher integraler Bestandteil der Zustandsbewertung und nicht lediglich ergänzende Gesichtspunkte.

Demgegenüber reduziert die Leitlinie die Definition der Wasserknappheit zunächst auf eine Bilanzbetrachtung und führt die weiteren gesetzlichen Kriterien, sodann als “Randbedingungen” auf. Diese Wortwahl ist nicht nur sprachlich unglücklich, sondern inhaltlich nicht zutreffend. Sie suggeriert, es handele sich um bloße Nebenbedingungen oder Zusatzaspekte, obwohl diese Anforderungen nach der Systematik des § 4 Abs. 2 GrwV festgelegt sind.

Vor dem Hintergrund, dass § 4 Abs. 2 GrwV eine in sich geschlossene und unionsrechtlich determinierte Beschreibung der maßgeblichen Kriterien für den mengenmäßigen Grundwasserzustand enthält, besteht kein Anlass, hiervon in der Leitlinie sprachlich abzuweichen.

Vielmehr sollte die gesetzliche Systematik übernommen oder jedenfalls eng an dem Wortlaut angelehnt werden. Die in der Leitlinie gewählte Formulierung führt zu einer inhaltlichen Verschiebung und wird den rechtlichen Vorgaben nicht gerecht.

Zudem wird in der Auflistung der ökologischen Bedarfe auf Seite 27 der Leitlinien auch der "Erhalt der vom Grundwasser abhängigen Landökosysteme" aufgezählt. Diese Formulierung geht über die Vorgaben des § 4 Abs. 2 GrwV hinaus. § 4 Abs. 2 GrwV normiert hinsichtlich des mengenmäßigen guten Zustands – und dies ist bei der Grundwassernutzung wiederum für das Verschlechterungsverbot relevant – dass durch menschliche Tätigkeiten bedingte Änderungen des Grundwasserstandes zukünftig nicht dazu führen, dass Landökosysteme, die direkt vom Grundwasserkörper abhängig sind, signifikant geschädigt werden. Zum einen bezieht sich die Regelung lediglich auf die Zukunft. Änderungen des Grundwasserstands in der Vergangenheit, die ggf. das Landökosystem geschädigt haben, bleiben also unberücksichtigt. Zum anderen geht es nicht um den aktiven Erhalt. Dem-gegenüber legt der Begriff des "Erhalts" einen weitergehenden Maßstab nahe, der über das Verbot signifikanter Beeinträchtigungen hinausgeht. Eine solche Ausweitung der Anforderungen ist gesetzlich nicht vorgegeben. Letztlich steht also im Sinne des guten mengenmäßigen Zustands lediglich das Wasser nicht zur Verfügung, das notwendig ist, damit zukünftig keine grundwasserabhängigen Landökosysteme signifikant geschädigt werden. Dies muss in den Leitlinien klargestellt werden, da andernfalls keine gesetzliche Herleitung der Leitlinien in diesem Punkte erfolgt. So ist gerade die Perspektive, dass es nur um durch neue Grundwasserentnahmen mögliche zukünftige signifikante Schädigungen (prognostiziert anhand des ordnungsrechtlichen Wahrscheinlichkeitsmaßstabs) geht, bspw. auf Seite 19 der Leitlinien zu ergänzen. Dazu sollte im Anhang auf das Urteil des VGH Hessen v. 16.04.2024, AZ: 4 A 2622/19 und den Beschluss des BVerwG (AZ.: 10 B 14.24) verwiesen werden.

5.3 Hydrologischer Schwellenwert

Zum hydrologischen Schwellenwert wird im Zusammenhang mit den Oberflächengewässern Folgendes ausgeführt:

Hydrologische Schwellenwerte sollten möglichst auf langen Zeitreihen von Messwerten beruhen. Diese müssen, wenn außergewöhnliche hydrologische Ereignisse (wie bspw. in den Jahren 2018 und 2019, die als sehr trockene Jahre eingestuft wurden) eintreten und die bis dahin verwendete Statistik nicht mehr den aktuellen hydrologischen Gegebenheiten entspricht, regelmäßig fortgeschrieben werden. (S. 8 der Leitlinien).

Offen bleibt an dieser Stelle, welche Folgen mit der Fortschreibung verbunden sind. Hinsichtlich der Gewässerbenutzungen kommt es darauf an, dass für nach dem Zeitpunkt der Fortschreibung beantragte neue Gewässerbenutzungen sodann die Fortschreibung zugrunde zu legen ist. Für bestehende Rechte zur Gewässerbenutzung sollte und kann die Fortschreibung keine Auswirkungen haben. Gerade für die öffentliche Wasserversorgung muss eine langfristig gesicherte und verlässliche Gewässerbenutzung auch vor dem Hintergrund eines Investitionsschutzes möglich sein.

Des Weiteren wirft die vorgesehene Fortschreibung hydrologischer Schwellenwerte Fragen im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz auf. Für die Betroffenen muss hinreichend klar und vorhersehbar sein, unter welchen Voraussetzungen mit Einschränkung ihrer Nutzungsrechte zu rechnen ist. Dies wird durch fortlaufend anzupassende Schwellenwerte nur eingeschränkt gewährleistet.

5.4 Transparenz als Grundlage für Priorisierung und Steuerung

Eine sachgerechte Priorisierung von Wassernutzungen setzt eine belastbare und umfassende Datengrundlage voraus. Transparenz ist daher nicht nur ein unterstützendes Element, sondern eine **zentrale Voraussetzung für wirksames Wasserressourcenmanagement**.

Ziel muss es sein, ein möglichst vollständiges Bild über Wasserentnahmen, Wasserrechte und tatsächliche Nutzungen zu erhalten. Nur so kann eine fundierte Bilanz zwischen Wasserdargebot und -bedarf erstellt werden.

Hierfür sind insbesondere folgende Aspekte von Bedeutung:

- **Erfassung aller relevanten Entnahmen**, einschließlich dezentraler und bislang nicht vollständig erfasster Nutzungen,
- **kontinuierliches Monitoring** der Wasserressourcen und -verbräuche,
- Aufbau von **digitalen, möglichst interoperablen Datenplattformen**,
- Entwicklung von **Prognoseinstrumenten** zur frühzeitigen Erkennung von Mangellagen.

Eine verbesserte Transparenz ermöglicht es nicht nur, bestehende Nutzungskonflikte besser zu bewerten, sondern auch, potenzielle Mangellagen frühzeitig zu erkennen und präventiv zu handeln. Damit wird Transparenz zu einem zentralen Instrument der Vorsorge.

5.5 Anhang D

Schon die Spaltenbezeichnung ist verwirrend und irritierend. Die beiden relevanten Spalten sind mit „Unmittelbarer menschlicher Bedarf“ und „Öffentliche Wasserversorgung“ betitelt. Die öffentliche Wasserversorgung umfasst gerade auch Wasser für den unmittelbaren menschlichen Bedarf. Durch die Trennung wird hier suggeriert, dass das Wasser für den unmittelbaren menschlichen Bedarf nicht Teil der öffentlichen Wasserversorgung sei.

Zudem ist die Differenzierung nicht nachvollziehbar und wo sie in der Leitlinie zu welcher Folge führt. Das BVerfG macht diese Differenzierung gerade nicht. Daher sollten die Spalten zusammengeführt werden und mit dem Begriff „öffentliche Wasserversorgung“ bezeichnet werden.

Sollte die Differenzierung als Handlungsgrundlage in der akuten Wasserknappheit dienen, so wird dies insbesondere bei der Erteilung eines Wasserrechts nicht benötigt, da die Situation vollständig über eine Gefahrenabwehrverordnung gelöst werden könnte.

Auch im textlichen Anhang zur Anlage D sind Überarbeitungen inhaltlicher Art erforderlich. In der textlichen Hinterlegung wird wiederum eine künstliche Trennung zwischen dem Wasser für den unmittelbaren menschlichen Bedarf unter Bezugnahme auf das Völkerrecht und sodann die öffentliche Wasserversorgung vorgenommen. Wie in den Leitlinien zutreffend ausgeführt ist, begründet das BVerfG die Bedeutung und verfassungsrechtliche Vorrangstellung der öffentlichen Wasserversorgung einheitlich und bezieht neben Wasser in Trinkwasserqualität zu welchem Verwendungszweck auch immer und Wasser in Brauchwasserqualität insgesamt mit ein und definiert dies einheitlich als öffentliche Wasserversorgung.

Auf Seite 6 des Anhangs D zeigt sich sodann, dass aufgrund der künstlichen Trennung falsche Ergebnisse erzielt werden, wenn dort Folgendes ausgeführt wird:

Verfassungsrechtlich ergibt sich die besondere Bedeutung des Umweltschutzes aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG. Diese hat denselben Rang wie das Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG, aus dem ein „Vorrang“ der öffentlichen Wasserversorgung abgeleitet wird (s.o.).

Bei zutreffendem mit dem BVerfG übereinstimmenden verfassungskonformen Verständnis der öffentlichen Wasserversorgung umfasst diese untrennbar auch und gerade Wasser für den unmittelbaren menschlichen Bedarf. Dieser ist immanenter Kernbestandteil der öffentlichen Wasserversorgung. Damit verankert das BVerfG die öffentliche Wasserversorgung eben gerade nicht nur, sondern zusätzlich im Rahmen des Sozialstaatsprinzips. Im Kern ist die öffentliche Wasserversorgung allerdings verfassungsrechtlich in Art. 1 und Art. 2 GG verankert. Damit steht sie gerade nicht mit dem Umweltschutz, der lediglich in der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG verankert ist, auf einer Stufe. Damit stehen der Umweltschutz und die öffentliche

Wasserversorgung verfassungsrechtlich mitnichten auf demselben Rang. Ein Konflikt wäre auf verfassungsrechtlicher Ebene also nicht im Wege der praktischen Konkordanz zu lösen, vielmehr hätte die öffentliche Wasserversorgung Vorrang.

Damit ist der Anhang D insgesamt hinsichtlich des Grundverständnisses grundlegend zu überarbeiten und die Unterscheidung zwischen Wasser für den unmittelbaren menschlichen Bedarf und der öffentlichen Wasserversorgung ist aufzuheben und insgesamt unter dem Begriff der öffentlichen Wasserversorgung aufzunehmen.

Dringend zu beachten wären bei dieser Diskussion auch das dann fehlende Wasser für die Schwemmkanalisation und den Brandfall (siehe UBA-Empfehlung vom 23.02.2026). Bei einem Ausfall der Trinkwasserversorgung funktioniert die Schwemmkanalisation nicht mehr (Spültoiletten fallen aus), was zu einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Hygiene führt. Sollte im Brandfall nicht genügend Löschwasser zur Verfügung stehen, ist die öffentliche Sicherheit gefährdet. Hier bedürfte es einer weitergehenden Betrachtung.

5.6 Definitionen

Die Definition von Wasserknappheit als Ungleichgewicht zwischen Wassernutzungen und nutzbarem Wasserdargebot ist grundsätzlich nachvollziehbar. Auch die Unterscheidung zwischen akuter und langfristiger Wasserknappheit ist sinnvoll. In der Anwendung bleibt die Definition jedoch zu allgemein. Insbesondere beim Begriff der akuten kurzfristigen Wasserknappheit zeigt sich ein Widerspruch zur allgemeinen Definition, die auf langfristige Mittelwerte des Dargebots abstellt. Hier fehlt eine klare Abgrenzung zwischen kurz-, mittel- und langfristiger Betrachtung. Zudem fehlen klare Definitionen für „gewinnbares Wasserdargebot aus oberirdischen Gewässern“ und „gewinnbares Grundwasserdargebot“.

Auch lässt sich die Definition für Grundwasser nur eingeschränkt anwenden. Unsicherheiten bei der Bestimmung der Grundwasserneubildung, bei Uferfiltratmengen, bei Strömungsprozessen im Untergrund sowie bei der Erfassung realer Entnahmen erschweren eine verlässliche Quantifizierung von Dargebot und Ausnutzungsgrad.

Für Oberflächengewässer fehlt eine vergleichbare Systematik weitgehend. Insbesondere bleiben Wasserentnahmen auf übergeordneter Steuerungsebene oft unberücksichtigt. Es ist daher nicht klar, wie diese Entnahmen in die Bewertung einbezogen werden sollen. Aus Sicht der nachgelagerten Nutzungen und Bewirtschaftungsräume im Bereich der Unterlieger werden Nutzungskonkurrenzen nicht vollständig erfasst. Wichtige Einflussgrößen auf Abfluss und Wasserverfügbarkeit bleiben unberücksichtigt. Die Definition greift hier zu kurz und sollte weiter differenziert werden. Auch der Umgang mit Unsicherheiten bei der Quantifizierung von Dargebot und Ausnutzungsgrad sollte stärker berücksichtigt werden. Der Verweis auf das LAWA-

Eckpunktepapier hilft nur eingeschränkt, da dieses noch im Entwurfsstatus ist und ebenfalls Spielräume offenlässt. Zudem bleibt unklar, ob und wie Trockenperioden in die Dargebotsbewertung einbezogen werden sollen.

Ein logischer Bruch findet sich zudem unter Ziff. 4.2.3.1 (Seite 26) im Verhältnis zu Tabelle 1 (Seite 35). Unter Ziff. 4.2.3.1 wird im Rahmen des Überblicks relevanter Nutzungsbedarfe die öffentliche Wasserversorgung näher definiert. Danach umfasst die öffentliche Wasserversorgung insbesondere

- › die Versorgung von Privathaushalten für den menschlichen Bedarf (Trinken, Kochen, Körperhygiene und Waschen) und
- › die Versorgung gewerblicher Kunden inklusive der landwirtschaftlichen Betriebe, die ihr Wasser aus der öffentlichen Wasserversorgung beziehen.

In Tabelle 1 (linke Spalte) unter Ziff 4.3.3 (Priorisierung von Wassernutzungen im Akutbereich) wird dann Öffentliche Wasserversorgung auf Trinkwasser bezogen. Das Verständnis muss dasselbe sein wie unter Ziffer 4.2.3.1, das heißt, es müssen alle Versorgungen der öffentlichen Wasserversorgung mit Wasser in der Qualität von Trinkwasser gemeint sein, insbesondere, aber nicht nur die unter Ziff. 4.2.3.1 genannten Sachverhalte – Trinken, Kochen, Körperhygiene und Waschen –. Eine Abgrenzung, und so müsste die Auflistung in den weiteren Spalten (insbesondere Spalte 3) verstanden werden, erfolgt im Akutbereich innerhalb der öffentlichen Wasserversorgung nur zur reinen Brauchwasserversorgung, die aufgrund einer anderen Qualität des Wassers als Trinkwasser über getrennte Leitungsnetze erfolgt. Damit umfasst die öffentliche Wasserversorgung – Trinkwasser – in Spalte 1 die Versorgung mit Wasser in Trinkwasserqualität im Rahmen der öffentlichen Wasserversorgung zu allen von der öffentlichen Wasserversorgung mit Wasser in Trinkwasserqualität versorgten Nutzungen. Dies bedarf einer entsprechenden Klarstellung.

5.7 Darstellung einzelner Konkurrenzsituationen

Das auf Seite 28 f. genannte Beispiel einer Konkurrenzsituation von öffentlicher Wasserversorgung und Industrie ist aus Sicht des BDEW unglücklich gewählt. In dem Leitfaden wird vertreten, dass der Wasserversorger, wenn er Zugriff auf einen alternativen, weniger ausgelasteten Wasserkörper hat, zulasten einer industriellen Nutzung auf diesen verwiesen werden könnte. Dieses Beispiel geht fehl, da die Nutzungsmöglichkeit auch für den anderen Wasserkörper nicht ohne Grund (quantitativer Bedarf, Bedarfsentwicklungsprognose, Redundanz) gewährt wurde. Wenn die damalige Entscheidung der Wasserbehörde korrekt war, kann dem Wasserversorger die Nutzungsmöglichkeit lediglich aufgrund einer nun gegebenen

Konkurrenzsituation nicht verwehrt werden. Dies würde dem Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung widersprechen.

Auch das Beispiel der Konkurrenz zwischen der öffentlichen Wasserversorgung und den erneuerbaren Energien ist kritikwürdig (S. 28). Ausweislich des Leitfadens könnte der Wasserversorger hier statt der Nutzung „eigener“ Wasserressourcen auf einen Fernwasseranschluss verwiesen werden. Auch insoweit besteht jedoch die wasserbehördlich gestattete Nutzungsmöglichkeit aus gutem Grund. Der Verweis auf eine andere Bezugsquelle würde wiederum die ursprüngliche Entscheidung der Behörde zulasten der öffentlichen Wasserversorgung in Frage stellen.

Grundsätzlich ist aus Sicht der Praxis ist entscheidend, dass Kriterien für eine Priorisierung einzelner Nutzungsarten:

- › klar strukturiert,
- › transparent nachvollziehbar und
- › einheitlich anwendbar

sind.

Die Versorgungssicherheit der Bevölkerung muss dabei als zentrales Kriterium stets im Vordergrund stehen. Ergänzend ist sicherzustellen, dass andere Nutzungen nur dann priorisiert werden, wenn sie effizient erfolgen und dem Stand der Technik entsprechen.

Gleichzeitig ist hervorzuheben, dass die **Festlegung von Prioritäten eine politische Aufgabe** darstellt. Die Leitlinien können hierfür einen Rahmen liefern, ersetzen jedoch nicht die Notwendigkeit klarer politischer Festlegungen und rechtlicher Vorgaben

Die Leitlinien zeigen, dass es für einen zügigen und wirksamen Vollzug zielführend ist, Indikatoren und Grenzwerte für die Feststellung von Wasserknappheit im Vorhinein festzulegen. In diesem Zusammenhang sei etwa auf das vom Ruhrverband unter Beteiligung von MUNV NRW, LANUK NRW, BezReg Arnsberg und Düsseldorf sowie AWWR erarbeitete Managementkonzept Trockenheit verwiesen, das seinem Zweck nach bereits ein Ampelsystem - wie im Leitfaden vorgeschlagen - speziell für die Wasserbevorratung in den Talsperren des Ruhrverband

darstellt. Ziel des Konzepts ist es, kritische Trockenheiten frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen zur Abwendung akuter Wasserknappheit einzuleiten¹.

Diese wesentlichen Elemente des Managementkonzepts Trockenheit können als best-practice-Beispiel in den Leitlinien ergänzend dargestellt werden. Die Leitlinien enthalten in den Kapiteln 4.2.4 und 4.3.4 best-practice-Beispiele, bisher allerdings keine Beispiele zu konkreten Ampelsystemen, die das abstrakte System in Abschnitt 3 konkretisieren würden.

5.8 Wechselwirkung Abwasserentsorgung

Aus Sicht des BDEW erscheint die Wechselwirkung mit der Abwasserentsorgung zu wenig berücksichtigt, denn die Auswirkungen von Wasserknappheit auf die Abwasserentsorgung und damit den gesamten urbanen Wasserkreislauf sind erheblich. Gerade für Berlin ist dies von großer Bedeutung. Der Fokus liegt stark auf Wasserentnahmen, während die Rolle der Abwasserentsorgung kaum betrachtet wird. Sinkende Wasserentnahmen führen jedoch direkt zu geringeren Abwassermengen, wenn die Wasserentnahmen nicht an anderer Stelle ausgeglichen werden können. In Niedrigwasserphasen ist gereinigtes Abwasser ein wichtiger Beitrag zum Abfluss in Gewässern. Gleichzeitig kann eine geringere Abwassermenge die Gewässergüte verschlechtern, da Verdünnungseffekte abnehmen und sich Schadstoffe stärker konzentrieren. Insgesamt fehlt eine integrierte Betrachtung des Wasserkreislaufs. Diese Lücke sollte aus Sicht der Berliner Wasserbetriebe geschlossen werden.

5.9 Umgang mit Talsperren und Speicher

Bisher wird in den Leitlinien nur sehr allgemein auf Talsperren (oder „Speicher“) und ihre Aufgaben eingegangen. Ein deutlicher Verweis auf Talsperren, insbesondere auf deren Aufgabe der Niedrigwasseraufhöhung, ist daher in den Leitlinien erforderlich.

Der Abfluss wird in Talsperren beeinflussten Gewässerabschnitten in Niedrigwasserphasen meist sehr stark durch die Abgaben der Talsperren gestützt. Neben Mindestwasserabgaben aus Talsperren zur Sicherung der ökologischen Mindestwasserführung im direkten Unterlauf der jeweiligen Talsperre, können Talsperren zusätzlich die Aufgabe der Niedrigwasseraufhöhung für entferntere Gewässerabschnitte haben. Das Maß der Niedrigwasseraufhöhung sollte

¹ [Detektion und Management von Trockenheiten mit Einfluss auf die Talsperrenbewirtschaftung beim Ruhrverband | WASSERWIRTSCHAFT | Springer Nature Link](#)

gegenüber ökologischen Mindestwasserführungen in der Leitlinie abgegrenzt und spätestens beim Risiko einer Wasserknappheit mit dieser behördlich abgeglichen werden.

Unter Ziffer 3.1 „Oberirdische Gewässer“ des Leitfadens sollte aus Sicht des BDEW jedenfalls der folgende Satz hinsichtlich der hydrologischen Schwellenwerte ergänzt werden:

Mindeststauinhalt von Trinkwassertalsperren zur Gewährleistung einer qualitativ sicheren Trinkwasserversorgung.

Die Einhaltung eines Mindeststauinhalts bei gleichzeitiger unverminderter Wasserversorgung kann unter Umständen konkurrierend zur ökologischen Mindestwasserführung im unterhalb liegenden Fließgewässers sein.

Darüber hinaus wäre ein Verweis auf die möglicherweise erforderliche Anpassung der vorgeschriebenen Abgaben der Talsperren in Niedrigwasserphasen (z. B. zur Schonung der Wasservorräte zur Sicherstellung der Trinkwasserversorgung) durch die Behörden in den Leitlinien zielführend.

5.10 Genehmigungsverfahren und Planungssicherheit

Die Leitlinien erkennen die Bedeutung wasserrechtlicher Genehmigungsverfahren an. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass lange Verfahrensdauern und geringe Flexibilität häufig eine Anpassung an veränderte Wasserverfügbarkeiten erschweren.

Aus Sicht der Wasserwirtschaft besteht daher ein erheblicher Bedarf, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen und flexibler auszugestalten. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung sowie für kurzfristig erforderliche Anpassungen im Rahmen von Mangellagen.

Zugleich ist sicherzustellen, dass der Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung in Genehmigungsverfahren konsequent berücksichtigt wird

5.11 Kommunikation und Einbindung der Öffentlichkeit

Ein wirksamer Umgang mit Wasserknappheit erfordert eine transparente Kommunikation. Die Bevölkerung sollte frühzeitig über Risiken, Maßnahmen und erforderliche Verhaltensanpassungen informiert werden.

Eine datenbasierte Darstellung von Wasserverfügbarkeit und -nutzung kann dabei helfen, die Notwendigkeit von Maßnahmen nachvollziehbar zu machen und Akzeptanz zu schaffen

Ansprechpartnerin/Ansprechpartner

Dr. Sabine Wrede
Abteilung Recht
Telefonnummer: +49 30 300199-1523
sabine.wrede@bdew.de

Dr. Jörg Rehberg
Abteilung Wasser
Telefonnummer: +49 30 300199-1211
joerg.rehberg@bdew.de