

## **AöW-Stellungnahme zu den Leitlinien zum Umgang mit Nutzungskonkurrenzen bei Wasserknappheit - ENTWURF | Stand 20.03.2026**

Die Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V. nimmt hiermit als Interessenvertretung der öffentlichen Wasserwirtschaft in Deutschland zu o.g. Leitlinien-Entwurf vom 20.03.2026 Stellung. Mitglieder der AöW sind Einrichtungen und Unternehmen der Wasserver- und Abwasserentsorgung, die ihre Leistungen selbst oder durch verselbständigte Einrichtungen erbringen und vollständig in öffentlicher Hand sind. Ebenso sind Wasser- und Bodenverbände, sondergesetzliche Wasserverbände sowie wasserwirtschaftliche Zweckverbände und deren Zusammenschlüsse in der AöW organisiert.

Der Entwurf einer Leitlinie zum Umgang mit Wasserknappheit ist vor dem Hintergrund zunehmender Nutzungskonkurrenzen infolge klimatischer Veränderungen ein wichtiger und notwendiger Schritt. Die Leitlinie greift zentrale Herausforderungen auf und bietet mit seinem systematischen Ansatz eine tragfähige Grundlage. Positiv hervorzuheben sind zudem die Einbindung von Stakeholdern im Erarbeitungsprozess sowie die umfangreichen Anlagen, die zur Nachvollziehbarkeit beitragen.

Das Verwaltungshandeln in der Praxis ist derzeit in den Bundesländern unterschiedlich, sodass eine bundeseinheitliche Leitlinie zur Orientierung grundsätzlich sinnvoll ist. Die Unterschiede beruhen auf abweichenden rechtlichen und instrumentellen Rahmenbedingungen, etwa bei Zulassungsformen, bei Umfang- und Ausnahmeregelungen in den Landeswassergesetzen sowie bei der Erhebung von Wasserentnahmeentgelten. Die Leitlinie sollte diese Ausgangslage klar benennen und stärker darauf hinwirken, eine konsistente und gemeinwohlorientierte Gewässerbewirtschaftung durch die Verwaltungspraxis sicherzustellen. Diese muss insbesondere die Sicherung der öffentlichen Wasserversorgung als übergeordnete gemeinwohlorientierte Nutzung umfassen.

Von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus eine belastbare Datengrundlage für die Anwendung der Leitlinie. Die im Entwurf vorgesehenen Anforderungen an Monitoring und Datenerhebung sind fachlich nachvollziehbar, stoßen jedoch in der Praxis teilweise auf erhebliche Umsetzungsgrenzen. Ohne verlässliche Daten ist eine konsistente und rechtssichere Anwendung der Leitlinie nur eingeschränkt möglich. Vor diesem Hintergrund sollte deutlicher hervorgehoben werden, dass Nutzer, die im Falle von Wasserknappheit berücksichtigt werden wollen, frühzeitig die erforderlichen Daten zu ihrer Nutzung bereitstellen müssen – dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Landwirtschaft wie für alle anderen Nutzergruppen auch.

Von besonderer Bedeutung ist außerdem die praktische Sicherstellung des Vorrangs der öffentlichen Wasserversorgung im Verwaltungsvollzug. Zwar wird deren Vorrang anerkannt, jedoch praktisch nicht ausreichend abgesichert. Die derzeitige Zulassungspraxis bildet die tatsächliche Bedeutung der öffentlichen Wasserversorgung vielfach nicht adäquat ab. Hier besteht ein strukturelles Defizit, das die Leitlinie klar adressieren sollte, insbesondere durch eine stärkere Ausrichtung der Zulassungsformen an der rechtlichen und tatsächlich gebotenen Priorität für die öffentliche Wasserversorgung.

Hierzu gehört insbesondere eine differenzierte Ausgestaltung der Zulassungsformen: Für die öffentliche Wasserversorgung sind vorrangig rechtlich gesicherte und höherwertige Bewilligungen vorzusehen, während konkurrierende Nutzungen – insbesondere durch internationale Investoren – grundsätzlich auf weniger verfestigte Erlaubnisse zu beschränken sind. Auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass das Verwaltungshandeln nicht durch potenzielle Investitionsschutzansprüche beeinträchtigt oder faktisch eingeschränkt wird. Ziel muss es sein, die wasserrechtliche Steuerungsfähigkeit der Verwaltung auch im Kontext internationaler Investitionsschutzregime zu erhalten und sogenannten „Chill-Effekten“, also einer vorseilenden Einschränkung regulatorischen Handelns aus Furcht vor Entschädigungsforderungen, wirksam entgegenzuwirken.

Ergänzend sollten sich die Maßnahmen an den „tatsächlichen“ Nutzungen orientieren. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich – wie in einzelnen Staaten bereits zu beobachten – Nutzungskonflikte zunehmend über marktorientierte Instrumente wie einen Handel mit Wassernutzungsrechten entwickeln. Eine solche Entwicklung würde den staatlichen Handlungsspielraum sowie die Steuerungsverantwortung der Verwaltung im Umgang mit dieser essentiellen Ressource erheblich schwächen. Dies sollte ausdrücklich vermieden werden.

## **Einzelne Anmerkungen**

### **Zu Abschnitt „Ausgangslage und Anlass“**

Bereits in der Beschreibung der Ausgangslage wird Wasserknappheit im Wesentlichen als mengenbezogenes Problem dargestellt. Diese Perspektive greift zu kurz, da Knappheitssituationen zunehmend auch durch qualitative Veränderungen der Wasserressourcen geprägt sind, etwa infolge steigender Wassertemperaturen oder fortgesetzter oder gar erhöhter Stoffeinträge. Diese Aspekte sollten bereits in der Einleitung berücksichtigt werden, um ein umfassendes Verständnis der Problemlage zu vermitteln.

Die Leitlinie verfolgt das Ziel, den Vollzug zu unterstützen und Transparenz für die beteiligten Akteure zu schaffen. Ob dieses Ziel erreicht wird, hängt maßgeblich von der praktischen Umsetzbarkeit der vorgesehenen Instrumente ab. Es sollte daher ein Mechanismus zur regelmäßigen Evaluation vorgesehen werden.

Darüber hinaus sollte die angestrebte Transparenz durch eine aktive Kommunikationsstrategie flankiert werden. Hierfür können insbesondere die im Erarbeitungsprozess eingebundenen Stakeholder genutzt und die bestehenden Dialogformate weiterentwickelt werden.

Die Leitlinie sollte insgesamt als ein dynamisches Instrument entwickelt werden, das fortlaufend an veränderte Rahmenbedingungen des Klimawandels angepasst wird. Gerade im Vorsorgebereich ist ein vorausschauendes Verwaltungshandeln erforderlich.

### **Zu Abschnitt „2. Begriffe“**

#### **Zu a) Bilanzeinheit**

Im Hinblick auf den Anwendungsbereich und die verwendeten Begriffe bestehen Unklarheiten, insbesondere bei der Definition der „Bilanzeinheit“. Deren Eingrenzung

hat unmittelbaren Einfluss auf die Bewertung von Wasserverfügbarkeiten und Nutzungskonflikten und sollte methodisch klarer hergeleitet werden.

### **Zu f) Wasserknappheit und Abgrenzung akute und langfristige Wasserknappheit**

Die Differenzierung zwischen akuter und langfristiger Wasserknappheit ist grundsätzlich plausibel, sollte jedoch klarer gefasst werden. Insbesondere ist deutlicher herauszuarbeiten, nach welchen Kriterien die Zuordnung erfolgt.

Es sollte klargestellt werden, dass Vorsorgemaßnahmen bereits vor dem Eintritt langfristiger Wasserknappheit ansetzen müssen. Zudem ist zu prüfen, ob langfristige Wasserknappheit auch Elemente der Gefahrenabwehr umfasst, was weitergehende Eingriffsbefugnisse eröffnen würde.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, das bestehende Ampelsystem um eine Komponente zur Bewertung langfristiger Entwicklungen zu ergänzen.

### **Zu Abschnitt 3. Bewertungssystem und ökologischer Zustand**

Das vorgeschlagene Bewertungssystem lässt offen, wie ökologische Belange strukturell besser integriert werden. Gerade vor dem Hintergrund der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie sowie der zunehmenden ökologischen Sensibilität der Gewässer infolge klimatischer Veränderungen erscheint es erforderlich, den ökologischen Zustand nicht lediglich nachgelagert in Bewertungs- oder Abwägungsprozesse einzubeziehen, sondern bereits konzeptionell bei der Bestimmung der verfügbaren Wassermengen mitzudenken. Andernfalls besteht die Gefahr, dass ökologische Anforderungen erst in einem späteren Verfahrensschritt berücksichtigt werden und damit strukturell gegenüber nutzungsbezogenen Interessen zurücktreten. Vor diesem Hintergrund sollte die Leitlinie klarer herausarbeiten, wie ökologische Mindestanforderungen, insbesondere im Hinblick auf Gewässer, Temperatur und stoffliche Belastungen, bereits bei der Definition des nutzbaren Wasserdargebots berücksichtigt werden können und welche methodischen Ansätze hierfür vorgesehen sind.

### **Zu 3.1. Oberirdische Gewässer im Hinblick auf Speicherseen und insbesondere Talsperren**

Die Rolle von Talsperren und Speichern wird im Entwurf bislang nicht hinreichend deutlich herausgearbeitet. Angesichts ihrer zentralen Funktion für die Sicherstellung der Wasserverfügbarkeit, insbesondere zum Ausgleich saisonaler und klimabedingter Schwankungen, kommt ihnen im Kontext zunehmender Wasserknappheit eine wachsende Bedeutung zu. Sie tragen wesentlich zur Stabilisierung von Versorgungssystemen und zur Verhinderung von Nutzungskonflikten bei. Vor diesem Hintergrund sollte die Leitlinie ihre Funktion und Bedeutung für die Bewirtschaftung stärker hervorheben und klarer in die wasserwirtschaftlichen Prioritätensetzungen einordnen.

In den Leitlinien wird bisher nur sehr allgemein auf Talsperren (oder „Speicher“) und ihre Aufgaben eingegangen. Das Wort „Talsperre“ kommt im Dokument nur einmal vor. Ein deutlicher Verweis auf Talsperren, insbesondere auf ihre Aufgabe der Niedrigwasseraufhöhung, ist daher erforderlich.

In Niedrigwasserphasen wird der Abfluss in talsperrenbeeinflussten Gewässerabschnitten meist sehr stark durch die Abgaben der Talsperren gestützt. Neben der

Sicherstellung der ökologischen Mindestwasserführung im direkten Unterlauf der jeweiligen Talsperre durch Mindestwasserabgaben können Talsperren zusätzlich die Aufgabe der Niedrigwasseraufhöhung für entferntere Gewässerabschnitte haben. Das Maß der Niedrigwasseraufhöhung sollte gegenüber den „ökologischen Mindestwasserführungen“ in der Leitlinie abgegrenzt werden und spätestens bei einem Risiko der Wasserknappheit behördlich abgestimmt werden.

In den Leitlinien wäre darüber hinaus ein Verweis auf die möglicherweise erforderliche Anpassung der vorgeschriebenen Abgaben der Talsperren in Niedrigwasserphasen zielführend – z.B. zur Schonung der Wasservorräte zur Sicherstellung der Trinkwasserversorgung.

Die Leitlinie zeigt, dass es für einen zügigen und wirksamen Vollzug zielführend ist, Indikatoren und Grenzwerte zur Feststellung von Wasserknappheit im Voraus festzulegen. Das vom Ruhrverband unter Beteiligung von MUNV NRW, LANUK NRW, BezReg Arnsberg und Düsseldorf sowie AWWR erarbeitete Managementkonzept Trockenheit stellt seinem Zweck nach bereits ein Ampelsystem - wie im Leitfaden vorgeschlagen - speziell für die Wasserbevorratung in den Talsperren des Ruhrverbandes dar. Ziel des Konzepts ist es, kritische Trockenheiten frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen zur Abwendung akuter Wasserknappheit einzuleiten. (siehe: Detektion und Management von Trockenheiten mit Einfluss auf die Talsperrenbewirtschaftung beim Ruhrverband | WASSERWIRTSCHAFT | Springer Nature Link, <https://link.springer.com/article/10.1007/s35147-023-1841-3>)

Der Ruhrverband bietet gerne an, die wesentlichen Elemente seines Managementkonzepts „Trockenheit“ als Best-Practice-Beispiel in den Leitlinien darzustellen. Die Leitlinien enthalten in den Kapiteln 4.2.4 und 4.3.4 bereits Best-Practice-Beispiele, allerdings noch keine zu konkreten Ampelsystemen.

#### **Zu Abschnitt 4. Empfehlungen für die Festlegung von Maßnahmen**

Die dargestellten Maßnahmen bieten eine gute Grundlage. Allerdings bedarf es klarerer Vorgaben zum Umgang mit Prognosen und Unsicherheiten bei der Bestimmung des Wasserdargebots.

#### **Zu „Konkurrenzsituationen zwischen verschiedenen Nutzungen innerhalb eines öffentlichen Versorgungsnetzes“ (S. 15 bzw. PDF-S. 18)**

Auch wenn Gefahrenabwehrmaßnahmen systematisch nicht im Fokus der Leitlinie stehen, sind sie für die praktische Anwendung von Bedeutung. Maßnahmen gegenüber Wasserversorgern wirken regelmäßig mittelbar auf die Endnutzer und greifen damit in bestehende Nutzungsverhältnisse ein, deren Steuerung nur eingeschränkt möglich ist. Gerade im Bereich der Endnutzer ist die Durchsetzbarkeit von Einschränkungen häufig begrenzt und kann zudem grundrechtliche Fragestellungen aufwerfen. Vor diesem Hintergrund sollte die Leitlinie die Priorisierung zugunsten der öffentlichen Wasserversorgung konsequenter ausgestalten, um Zielkonflikte bereits vorgelagert zu vermeiden und die praktische Vollziehbarkeit zu stärken.

#### **Zu 4.2 Vorsorgebereich im Hinblick auf die Priorität der öffentlichen Wasserversorgung**

Die hervorgehobene Priorität der öffentlichen Wasserversorgung ist ausdrücklich zu begrüßen. Allerdings bleibt offen, ob die derzeitige Praxis der Rechtevergabe dieser Priorität tatsächlich gerecht wird. Soweit Wasserversorger über weniger starke Rechtspositionen durch in etwa Erlaubnisse verfügen, während andere Nutzungen

durch stärkere Rechtspositionen, etwa durch Bewilligungen abgesichert sind, würde dies die besondere Bedeutung der öffentlichen Wasserversorgung nicht angemessen widerspiegeln. Vor diesem Hintergrund sollte die Leitlinie darauf abzielen, die rechtliche Zulassungsform für die öffentliche Wasserversorgung konsequent an deren rechtlicher Priorität auszurichten.

Zugleich ist sicherzustellen, dass der Vorrang auch praktisch durchsetzbar ist und nicht durch Entschädigungsansprüche von Nutzungskonkurrenten faktisch eingeschränkt wird.

#### **Zu Abschnitt 4.2.3 Priorisierung konkurrierender Nutzungen**

Die Priorisierung konkurrierender Nutzungen sollte konsequenter am Gemeinwohl ausgerichtet werden. Zwar können im Einzelfall auch private Nutzungen zu berücksichtigen sein, dies gilt jedoch nur in engen Grenzen und insbesondere nur dann, wenn die öffentliche Wasserversorgung in quantitativer und qualitativer Hinsicht weiterhin zuverlässig und dauerhaft gesichert ist und keine Beeinträchtigung ihrer Funktionsfähigkeit zu erwarten ist.

Zudem sollte die Leitlinie stärker aufzeigen, wie bestehende Ermessens- und Einschätzungsspielräume auszufüllen sind.

#### **Zu Abschnitt 4.2.3.4 Beispiele für Konkurrenzsituationen**

Die dargestellten Beispiele sollten die Gemeinwohlorientierung deutlicher herausarbeiten. Aspekte für die öffentliche Wasserversorgung wie langfristige ortsnahe Wasserversorgung, Resilienz, Versorgungszuverlässigkeit, Bezahlbarkeit und Qualitätssicherung sollten stärker berücksichtigt werden.

#### **„Öffentliche Wasserversorgung und erneuerbare Energien“ (S. 29)**

Die Abwägung zwischen öffentlicher Wasserversorgung und Wasserkraft sollte in der Leitlinie klar und eindeutig zugunsten der öffentlichen Wasserversorgung formuliert werden. Die öffentliche Wasserversorgung ist Teil der Daseinsvorsorge und dient der Sicherstellung einer verlässlichen, bezahlbaren und qualitativ hochwertigen Versorgung der Bevölkerung. Damit kommt ihr eine überragende Bedeutung zu. Demgegenüber ist der Beitrag der Wasserkraft zur Energieversorgung, insbesondere im Hinblick auf den Klimaschutz, begrenzt und standortabhängig. Daran ändert auch die rechtliche Einstufung von Erneuerbaren Energien als im überragenden öffentlichen Interesse stehendes Vorhaben nichts. Vor diesem Hintergrund sollte die Leitlinie den Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung deutlicher hervorheben und mögliche Nutzungskonflikte entsprechend klar zugunsten dieses Gemeinwohlbelangs ausrichten.

#### **Zu Abschnitt 4.3 „Akutbereich“**

##### **Zu 4.3.2.1 Erlaubnis und Bewilligung im Hinblick auf den Akutbereich und der Handlungsoption nach § 8 Abs. 2 WHG**

Die Regelung in § 8 Abs. 2 WHG stellt eine wichtige Handlungsoption für den Akutbereich dar, wirft jedoch Fragen hinsichtlich der erforderlichen Rechtssicherheit auf, die in der Leitlinie offengelassen werden. Insbesondere ist unklar, unter welchen konkreten Voraussetzungen und in welchen Verfahrensabläufen von dieser Ausnahme Gebrauch gemacht werden kann. Für die handelnden Behörden und betroffenen Nutzer bedarf es insoweit klarer und rechtssicherer Leitplanken. Es erscheint daher erforderlich, die Anwendungsvoraussetzungen sowie das Vorgehen im Ernstfall

präziser aufzuzeigen, um sowohl Rechtsklarheit als auch eine zügige und belastbare Entscheidungsfindung sicherzustellen.

#### **Zu 4.3.3 Tabelle 1 – Grundkoordinaten für eine Einzelfallentscheidung im Vollzug im Akutbereich**

Die in der Tabelle 1 vorgenommene Differenzierung im Akutbereich zwischen Trink- und Brauchwasser erscheint in der praktischen Anwendung problematisch und kann zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass diese Maßnahmen im Akutbereich über die Wasserversorger wirken und damit mittelbar die Endnutzer betreffen, bei denen eine differenzierte Steuerung der einzelnen Verwendungszwecke tatsächlich nur eingeschränkt möglich ist.

Die damit verbundenen Vollzugsprobleme verdeutlichen, dass eine nachgelagerte Differenzierung der öffentlichen Wasserversorgung im Akutbereich an praktische Grenzen stößt. Vor diesem Hintergrund sollte die Leitlinie stärker darauf hinwirken, den Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung insgesamt klar und eindeutig im Vorsorge- und Akutbereich zu verankern und damit eine rechtssichere und vollziehbare Grundlage für spätere Entscheidungen zu schaffen. Es ist zumindest sicherzustellen, dass die hieraus resultierenden Vollzugsprobleme nicht auf die Wasserversorger - und damit der Allgemeinheit - verlagert werden, da diese weder Verursacher der Nutzungskonflikte sind noch über hinreichende Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den Endnutzern verfügen.

Berlin, den 24.04.2026