

Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz,
Naturschutz und nukleare Sicherheit
Frau Britta Ammermüller
Referat W I 1
Stresemannstraße 128-130
10117 Berlin
nur per E-Mail: leitlinien-wasser@ecologic.eu

22. April 2026

Stellungnahme der Ernährungs- und Getränkewirtschaft zu dem Entwurf der Leitlinien zum Umgang mit Nutzungskonkurrenzen bei Wasserknappheit

Sehr geehrte Frau Ammermüller,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Zusendung des vorliegenden Entwurfes der Leitlinien zum Umgang mit Nutzungskonkurrenzen bei Wasserknappheit und die Möglichkeit zur Mitwirkung im weiteren Verfahren. Die Ernährungswirtschaft in Deutschland bekennt sich ausdrücklich zum nachhaltigen Schutz der hochwertigen Ressource Wasser.

Wir begrüßen den Vorrang der öffentlichen Trinkwasserversorgung mit Wasser für den menschlichen Gebrauch als zentrales Prinzip der Leitlinien. Gleichzeitig sehen wir die Rolle der Ernährungswirtschaft als Garant der deutschen Lebensmittelversorgung noch nicht ausreichend abgebildet. Der Zugriff auf qualitativ hochwertiges Wasser ist ein unverzichtbarer Grundstein für die regionale und dezentrale Versorgung der Menschen mit Lebensmitteln.

Dabei ist die Ernährungs- und Getränkewirtschaft ein absolut wie relativ betrachtet sehr kleiner Entnehmer von Wasser. Der Anteil an den Grundwasserentnahmen beträgt deutschlandweit, inklusive Futtermittelherstellung, lediglich rd. 2,4 % (Anhang 2).

Besonders kritisch: Fehlende Berücksichtigung von Lebensmittelversorgung als relevanter Nutzungsbedarf für Priorisierungsentscheidungen (Anhang D)

Die in Anhang D vorgelegte tabellarische Übersicht der relevanten Nutzungsbedarfe für Priorisierungsentscheidungen sowie die dazugehörigen Erläuterungen spiegeln leider in keiner Weise die faktische und rechtliche Bedeutung der Versorgung der Menschen mit Lebensmitteln und Getränken wider. Wir bedauern, dass unsere Stellungnahmen vom 28. Mai 2025 und vom 21. Juli 2025 sowie unsere regelmäßigen Beiträge im Rahmen der Stakeholder-Beteiligung bislang nicht aufgegriffen worden sind.

Die Nationale Wasserstrategie (verabschiedet vom Kabinett am 15. März 2023) erteilt den Auftrag, die Lebensmittelversorgung ausdrücklich als kritischen Bereich der Daseinsvorsorge zu berücksichtigen

Dabei zählt bereits die Nationale Wasserstrategie die Lebensmittelversorgung, ebenso wie die Gesundheitsversorgung, neben der öffentlichen Wasserversorgung zu den kritischen Bereichen der Daseinsvorsorge – verbunden mit dem klaren Auftrag, die besondere Bedeutung der Lebensmittelversorgung bei der Entwicklung der gegenständlichen Leitlinien zu berücksichtigen:

„Aktion 6: Leitlinie für den Umgang mit Wasserknappheit entwickeln (...)

(...) Die besondere Bedeutung der Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser (Vorrang der Trinkwasserversorgung) **und anderer kritischer Bereiche der Daseinsvorsorge (z.B. Lebensmittel- und Gesundheitsversorgung)** sowie die ökologischen und ökonomischen Wasserbedarfe werden berücksichtigt.“¹

Damit es auch in Zukunft nicht zu Einschränkungen bei der Versorgungssicherheit kommt, bedarf es zwingend einer Ergänzung des vorliegenden Entwurfes. Dazu nehmen wir Stellung mit vier konkreten Erwartungen zu geplanten Anpassungen:

Änderung 1: Berücksichtigung von Ernährungswirtschaft als relevanten Nutzungsbedarf für Priorisierungsentscheidungen (Anhang D)

Wir halten – in Übereinstimmung mit der Zielvorgabe der Nationalen Wasserstrategie für die Entwicklung von Leitlinien zum Umgang mit Wasserknappheit – die Aufnahme der Ernährungswirtschaft als Garant der deutschen Lebensmittelversorgung in die relevanten Nutzungsbedarfe für Priorisierungsentscheidungen (**Konkreter Vorschlag in Anhang 1**) aus folgenden Gründen für geboten:

Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio: Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln nimmt an staatlichem Schutzauftrag aus Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 20a GG teil

Die Festlegung der Nationalen Wasserstrategie zugunsten der Lebensmittelversorgung als kritischer Teil der Daseinsvorsorge ist verfassungsrechtlich fundiert. Ein Rechtsgutachten des Verfassungsrichters a.D. Professor Dr. Dr. Udo Di Fabio, welches der VDM in Auftrag gegeben hat, zeigt am Beispiel der Mineralbrunnen auf: Die Ernährungs- und Getränkewirtschaft ist ein Teil der Daseinsvorsorge in privater Hand. Die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln nimmt an dem staatlichen Schutzauftrag aus Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 20a GG teil. Die marktwirtschaftliche Herstellung und das Inverkehrbringen von Lebensmitteln durch die Ernährungs- und Getränkewirtschaft trägt materiell betrachtet zu der öffentlichen Daseinsvorsorge in privater Erfüllungsverantwortung bei.

¹ Nationale Wasserstrategie, Kap. III Aktionsprogramm Wasser, Aktion 6: Leitlinien für den Umgang mit Wasserknappheit entwickeln, Kabinettsbeschluss v. 15. März 2023, S. 86; zugl. BT-Drs. 20/6110 v. 16. März 2023, S. 66.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: Lebensmittelbetriebe sind zentraler Baustein für Ersatz- oder Notversorgung der Bevölkerung

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) bestätigt die hervorgehobene Bedeutung der Lebensmittelbetriebe für den Zivilschutz. So empfiehlt das BBK den Bürgern, einen Notvorrat für 10 Tage von rd. 14,5 Kilogramm Lebensmitteln und 20 Litern länger lagerfähiger Getränke stets vorzuhalten.² Netzunabhängige Brunnen, z.B. in Flaschen abgepacktes Trinkwasser und die Transportfahrzeuge der Lebensmittelwirtschaft sind aus Sicht des BBK wesentliche Bausteine für die Ersatz- oder Notversorgung der Bevölkerung.³

Wasser für die Herstellung von Lebensmitteln ist Trinkwasser im Sinne der Trinkwasserverordnung – unabhängig von Anschlüssen an das Leitungsnetz

Wasserentnahmen für die Lebensmittelversorgung nehmen auch im originären Trinkwasserrecht eine besondere Rolle ein. Nach § 2 Nr. 1 lit. b Trinkwasser-Verordnung umfasst der Begriff des „Trinkwassers“ auch Wasser, das in Lebensmittelbetrieben für die Herstellung, die Behandlung, die Konservierung usw. von Lebensmitteln verwendet wird. Für die Qualifikation als Trinkwasser ist es im Übrigen unerheblich, ob das Wasser aus dem öffentlichen Leitungsnetz oder eigenen Brunnen bezogen wird. Eine systematische Ungleichbehandlung der Wasserversorgung durch Eigenbrunnen gegenüber derjenigen durch die öffentliche Wasserversorgung ist daher nach Maßgabe der Trinkwasser-Verordnung nicht statthaft.

Für natürliches Mineralwasser besteht mit der Mineral- und Tafelwasserverordnung ein eigenes Fachrecht, das in den speziellen qualitativen Anforderungen, die an die Anerkennung von natürlichem Mineralwasser gestellt werden, begründet ist. Aus rechtssystematischen Gründen ist es nicht Bestandteil der Trinkwasser-Verordnung.

Änderung 2: Grundregel für Priorisierungen muss sich an Daseinsvorsorge orientieren

Die Sicherstellung der elementaren menschlichen Grundbedürfnisse ist eine Daueraufgabe, die sich auch bei Wasserknappheit stellt. Durch eine konsequente Orientierung an der Daseinsvorsorge können die Verteilung regional begrenzter Wasserressourcen sachgerecht organisiert und die in der Praxis enorm relevanten Mischformen, bei denen Wasserentnahmen sowohl dem Gemeinwohl als auch privaten Interessen dienen, integriert werden.

Strikte Trennung von Gemeinwohl und Privatnutzen besteht in der Praxis nicht – Mischformen sind die Regel

Am Beispiel der Ernährungswirtschaft wird deutlich, dass die von den Leitlinien postulierte Grundregel, wonach Gemeinwohlinteressen privaten Nutzungsinteressen vorgehen (S. 26), zu pauschal ist. Die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und Getränken ist ein Teil der Daseinsvorsorge. Sie erfolgt im öffentlichen Interesse und weist damit einen klaren Gemeinwohlbezug auf, auch wenn die Lebensmittelversorgung in der Regel privatwirtschaftlich organisiert ist und die Betriebe der Ernährungswirtschaft auch private

² Statt vieler: BBK (Hrsg.), Vorsorgen für Krisen und Katastrophen, 2. Aufl. 2025.

³ BBK, Sicherheit der Trinkwasserversorgung, Teil 1: Risikoanalyse, 2000, S. 15f.

Nutzungsinteressen verfolgen. Eine vergleichbare Ausgangssituation besteht beispielsweise in der Energieversorgung und dem Transportsektor. Auch die öffentliche Wasserversorgung erfolgt - jedenfalls überwiegend - im Privatnutzen, soweit die Brauchwasserversorgung von Betrieben umfasst ist. Eine strikte Trennung von Gemeinwohlinteresse und Privatnutzen besteht in der Praxis insofern nicht – Mischformen sind üblich, wenn nicht sogar die Regel.

Änderung 3: „Grundkoordinaten für Priorisierung von Wasserentnahmen bei akuter Wasserknappheit“ müssen auch kleine und mittlere Lebensmittelbetriebe berücksichtigen

Die „Grundkoordinaten für eine Priorisierung von Wasserentnahmen im Einzelfall“ (S. 35, Tabelle 1) sehen die Aufrechterhaltung von sog. KRITIS-Anlagen als zweitwichtigste Priorität bei akuter Wasserknappheit an. Dazu zählen auch Anlagen der Ernährungswirtschaft – soweit sie technisch geeignet sind, mindestens 500.000 Menschen zu versorgen. Diese relativ hohe Größenschwelle, die von der KRITIS-Gesetzgebung vorgegeben wird, spiegelt nicht die tatsächliche Struktur der überwiegend mittelständischen Ernährungswirtschaft wider. Sie ist nur vor dem Hintergrund des hohen Anforderungsprofils, das von KRITIS gesetzt wird, nachvollziehbar: KRITIS-Anlagenbetreiber müssen umfangreiche und kostenintensive Resilienz-Maßnahmen umsetzen, die kleine und mittlere Betriebe überfordern würden.

Kleine und mittlere Anlagen sind für ortsnahe, redundante und krisenfeste Lebensmittelversorgung unverzichtbar

Kleine und mittlere Anlagen sind für die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und Getränken, insbesondere in Krisenlagen, von entscheidender Bedeutung. Im Mix mit den bereits von KRITIS unmittelbar adressierten Großanlagen stellen sie eine ortsnahe, redundante und extrem krisenfeste Versorgungsinfrastruktur zur Verfügung. In wasserwirtschaftlicher Hinsicht wäre in einer Mangellage die Priorisierung von kleinen und mittleren Anlagen sogar vorzugswürdig, da sie weniger Wasser entnehmen als große Anlagen.

Wir erwarten daher eine grundsätzliche Priorisierung von Anlagen der Ernährungswirtschaft – unabhängig von den KRITIS-Größenschwellen. Im Rahmen der Krisen-Vorsorge muss zudem der gesamte Ernährungssektor berücksichtigt werden: Entscheidend ist, ob eine Anlage im Krisenfall technisch geeignet ist, zur Versorgung mit überlebenswichtigen Gütern des täglichen Bedarfs beizutragen. Die in der KRITIS-Verordnung getroffene Klassifikation greift hier zu kurz.

In jedem Fall sollte klargestellt werden, dass die in § 5 Abs. 3 KRITIS-Dachgesetz angelegte Einbeziehung von Produktionsanlagen unterhalb der Größenschwellen auch im Rahmen der Grundkoordinaten für die Priorisierung von Wasserentnahmen angewendet wird.

Status Quo in den Leitlinien: Gartenbewässerung, Pool-Befüllung etc. werden gegenüber kleinen und mittleren Lebensmittelbetrieben bevorzugt

Sollte es hingegen bei der ausschließlichen Priorisierung von großen KRITIS-Anlagen bleiben, würden kleine und mittlere Anlagen der Ernährungswirtschaft derzeit sogar nach der öffentlichen Brauchwasser-Versorgung rangieren, zu der auch Verwendungen wie etwa die private Gartenbewässerung oder Pool-Befüllungen zählen. Aus unserer Sicht stellt dies keine angemessene Verteilung von Wasserressourcen dar. Gerade in Zeiten akuter

Wasserknappheit muss die Versorgung der Menschen mit Lebensmitteln und Getränken solchen Zwecken, wie den genannten, vorgehen.

Änderung 4: Streichung von überragendem öffentlichen Interesse als Abwägungskriterium

Die Einbeziehung des „überragenden öffentlichen Interesses“, wie in den Erläuterungen zur tabellarischen Übersicht in Anlage D (S. 7f.) angelegt, ist aus unserer Sicht nicht für die Abwägung von Wasserentnahmen im Einzelfall geeignet. Das, etwa in § 2 Erneuerbare Energien-Gesetz statuierte, „überragende öffentliche Interesse“ soll andere, möglicherweise entgegenstehende Gesichtspunkte verdrängen, solange diese lediglich im einfachen öffentlichen Interesse oder darunter stehen. Dabei ist zu befürchten, dass es im praktischen Vollzug zu einem Automatismus kommt, der einer **Ermessensreduzierung auf Null** gleichkommt. Das „überragende öffentliche Interesse“ konterkariert demnach den Sinn und Zweck der Leitlinien, Maßstäbe für die Einzelfallentscheidung über Wasserentnahmen unter den Bedingungen struktureller oder akuter Wasserknappheit zu entwickeln, da es das Ergebnis jeder Abwägung vorwegnimmt.

Dementsprechend sollten die Leitlinien klarstellen, dass das, zur Beschleunigung von Zulassungsentscheidungen im Rahmen der Energiewende entwickelte, „überragende öffentliche Interesse“ bei der Ausübung des Bewirtschaftungsermessens in potentiellen Wassermangelgebieten sowie im Rahmen der Gefahrenabwehr bei akuter Wasserknappheit zurücktritt. Die fachlich geeigneten und angemessenen Maßstäbe werden hingegen von den vorliegenden Leitlinien gesetzt.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme. **Die erläuterten Änderungen sind aus unserer Sicht zwingend erforderlich, damit es auch in Zukunft nicht zu Einschränkungen bei der Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln und Getränken kommt.** Für Fragen und Rücksprachen stehen wir Ihnen weiterhin jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Bundesverband spezielle Lebensmittel (DIÄTVERBAND) e.V.

Norbert Pahne, Geschäftsführer

E-Mail: pahne@diaetverband.de, Telefon: 0228-308 5110

Der DIÄTVERBAND ist eingetragen im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag
– Registernummer: R0001228



Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. (BVE)

Peter Feller, Stellv. Hauptgeschäftsführer

E-Mail: feller@ernaehrungsindustrie.de, Telefon: 030-200 786 160

Die BVE ist eingetragen im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag –
Registernummer: R000283



Deutscher Brauer-Bund e.V.

Holger Eichele, Hauptgeschäftsführer

E-Mail: eichele@brauer-bund.de, Telefon 030 209167-25

Der Deutsche Brauerbund ist eingetragen im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag – Registernummer: R000424



Verband der deutschen Fruchtsaft-Industrie e.V. (VdF)

Klaus Heitlinger, Geschäftsführer

E-Mail: heitlinger@fruchtsaft.org, Telefon: 0228-954600

Der VdF ist eingetragen im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag – Registernummer: R002462



Verband Deutscher Mineralbrunnen e.V. (VDM)

Jürgen Reichle, Geschäftsführer

E-Mail: juergen.reichle@vdm-bonn.de, Telefon: 0228-959900

Der VDM ist eingetragen im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag – Registernummer: R000843



Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V. (wafg)

Franz Wacker, Leiter Wirtschaft und Umwelt

E-Mail: fwacker@wafg.de, Telefon: 030-2592580

Die wafg ist eingetragen im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag – Registernummer: R000880

Anhang 1 Vorschlag zur Ergänzung von Anhang D, Tabellarische Übersicht sowie Erläuterungen

TEIL 1	Unmittelbarer menschlicher Bedarf	Öffentliche Wasserversorgung	Ökologische Bedarfe & natürlicher Klimaschutz	Lebensmittelversorgung
Völkerrecht	unverändert			Art. 25 AEMR, Art. 11 IPwskR (Recht auf Nahrung, inkl. Wasser für den menschlichen Verzehr)
EU-Recht				Art. 14 AEUV, Art. 36 GRCh (Daseinsvorsorge in privater Hand); Art. 16 GRCh
Verfassungsrecht				Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 20a GG (Daseinsvorsorge in privater Hand); Art. 12, 14 GG
Einfaches Bundesrecht				§ 2 Nr. 1 lit. b TrinkwV; MinTafWV; § 4 Abs. 1 BSI-KritisV
Landesrecht				

(...)

Erläuterung zur tabellarischen Übersicht

(...)

➤ Versorgung mit Lebensmitteln und Getränken

Die Versorgung mit Lebensmitteln und Getränken ist völkerrechtlich in Art. 25 AEMR sowie Art. 11 IPwskR bzw. UN-Sozialpakt verankert. Europa- (Art. 14 AEUV, Art. 16 GRCh) und verfassungsrechtlich (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 20a GG) handelt es sich bei der Lebensmittelversorgung um eine wesentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge, auch wenn sie in privater Umsetzung liegt. Folgerichtig ist die Versorgung der Allgemeinheit mit Lebensmitteln in § 4 Abs. 1 BSI-KritisV als kritische Dienstleistung i.S.v. § 56 Abs. 4 S. i.V.m. § 2 Nr. 24 BStG klassifiziert. Wasser, das in Lebensmittelunternehmen zur Herstellung, Behandlung, Konservierung oder zum Inverkehrbringen von Erzeugnissen oder Substanzen, die für den menschlichen Gebrauch bestimmt sind, verwendet wird, zählt nach § 2 Nr. 1 lit. b TrinkwV ausdrücklich zum Trinkwasser. Die Bedeutung von Mineralwasser für die menschliche Gesundheit wird vom Staat selbst bestätigt: Natürliches Mineralwasser wird vom Staat gem. MinTafWV durch Verwaltungsakt in seinen besonderen Eigenschaften amtlich anerkannt. Die Versorgung mit Mineralwasser hat daher eine nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WHG i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG besonders schützenswerte Stellung innerhalb der Bewirtschaftungsgrundsätze.

Anhang 2 Wassernutzung in Deutschland 2022

Wassernutzung in Deutschland 2022 [Tsd. m³]	Gesamt	% Wassernutzung insgesamt	Grundwasser (Eigengewinnung)	% Wassernutzung Grundwasser
Wassernutzung insgesamt	18.164.774	100%	5.509.699	100%
– Außerhalb der öffentl. Wasserversorgung	12.843.180	71%	2.182.568	40%
– Öffentl. Wasserversorgung	5.321.594	29%	3.327.131	60%
– davon Wasserverluste/Messdifferenzen	194.130	1%		
Wassernutzung nach Wirtschaftszweigen				
– Energieversorgung	6.890.537		84.534	
– Land- und Forstwirtschaft	454.311		313.909	
– Bergbau, Steine und Erden	1.196.783		963.301	
– verarbeitendes Gewerbe	3.997.433		681.911	
– davon chemische und pharmazeut. Erzeugnisse	2.225.595		184.763	
– Gesamtbedarf Nahrungsmittel	204.324	1,1%	82.496	1,5%
– davon zur Getränkeherstellung	61.602	0,3%	46.923	0,9%

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bericht Erhebung der nichtöffentlichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Berichtszeitraum 2022; Statistisches Bundesamt, Bericht Erhebung der öffentlichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Berichtszeitraum 2022; Destatis-Anfrage per Mail v. 25.02.26