

DWA-Stellungnahme

Leitlinien zum Umgang mit Nutzungskonkurrenzen bei Wasserknappheit

-ENTWURF | Stand 20.03.2026

Das Bundesumweltministerium hat einen Entwurf für Leitlinien zum Umgang mit Nutzungskonkurrenzen bei Wasserknappheit der LAWA, Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser, vorgelegt. Die Leitlinien werden im Rahmen der Umsetzung der Nationalen Wasserstrategie der Bundesregierung erarbeitet und zählen zu den priorisierten Maßnahmen.

Vorbemerkungen

Die DWA unterstützt den Umsetzungsprozess für die Nationale Wasserstrategie (NWS) nachdrücklich und sieht darin gute Chancen für langfristige Erfolge beim Umgang mit den zentralen Herausforderungen für die Wasserwirtschaft, u.a. im Zusammenhang mit dem Klimawandel und dem Umwelt- und Ressourcenschutz. Im Zeitalter des Klimawandels mit zunehmenden Extremwetterereignissen, Dürren und Hochwasser, rückt die Bedeutung einer sicheren und nachhaltigen Wasserbewirtschaftung in den Fokus politischer und gesellschaftlicher Verantwortung. Wasser ist weit mehr als ein bloßer Bestandteil unseres täglichen Lebens – es ist die unverzichtbare Grundlage gesellschaftlicher Entwicklung und wirtschaftlicher Prosperität. Die Gesetzgebung muss deshalb sicherstellen, dass das Wasser und die Wasserwirtschaft in rechtlichen Abwägungsprozessen einen sachgerechten Stellenwert erhalten, die ihrer zentralen und grundlegenden Bedeutung für Umwelt, Sicherheit und Wohlstand entsprechen. Werden z.B. andere Sektoren rechtlich privilegiert, darf dies nicht zu einer faktischen Abwertung der Lebensgrundlage Wasser führen. Wir brauchen zudem eine neue Art der Kommunikation, die Menschen für einen klimaangepassten Umgang mit unseren Wasserressourcen sensibilisiert, indem der ökonomische und soziale Wert eines intakten Landschaftswasserhaushalts deutlich gemacht wird. Notwendig ist ein fairer und fachgerechter Umgang mit Nutzungskonflikten nach einheitlichen Grundsätzen, einschließlich rechtlicher Vorgaben zur Regenwassernutzung und zur Wasserwiederverwendung. Im Bereich der landwirtschaftlichen Beregnung ist auf den Einsatz effizienter Bewässerungstechniken hinzuwirken. Die vorrangige Versorgung der Menschen mit Trinkwasser und für die persönliche Hygiene ist jederzeit sicherzustellen. Auf Bundesebene sollte der generelle Rahmen festgelegt werden, die tatsächliche Wassernutzung jedoch ist regional zu lösen. Die Möglichkeiten der Bewirtschaftungsplanung sollten dabei genutzt werden.

Grundsätzliche Bewertung des Entwurfs

Aus Sicht der DWA ist der vorliegende, seitens der LAWA formulierte Entwurf der Leitlinien insgesamt zu begrüßen.

Mit Blick auf den Vollzug bzw. die Überwachung der Vorgaben möchten wir auf die Notwendigkeit einer möglichst vollständigen Erfassung der Wasserentnahmen hinweisen, was sowohl dem

Bewirtschaftungsermessen vorab, wie auch der Überwachung und dem Vollzug etwaiger Einschränkungen zugutekäme.

Die Leitlinien bewerten u.a. den Vorrang der Wasserversorgung (eine Differenzierung zwischen Wasserversorgung und Trinkwasserversorgung wäre in diesen Zusammenhang ggf. angebracht) sowohl gegenüber industriellen Nutzungen als auch gegenüber Erneuerbaren Energien, wobei die Energieversorgung als relevanter Nutzungsbedarf anerkannt wird (S. 26/27 von 90). Gerade auch mit Blick auf ausdrückliche gesetzliche Regelungen, wie z.B. § 2 EEG, geht es hier um grundlegende Fragen, die geklärt werden müssen.

Im Einzelnen

Zu den Begriffen

- Die Begriffsdefinition „**Wasserknappheit**“ in Kap 2, "Situation, in der die Wassernutzungen das nutzbare Wasserdargebot übersteigen", greift möglicherweise zu kurz. Sie erfasst u.E. nur längerfristige aber keine akute Knappheit.

Zum Ampelsystem und der grafischen Darstellung

- Hinsichtlich des Vorschlags für ein höchstmögliches Maß an Transparenz für Öffentlichkeit und Behörden möchten wir anregen, in Ergänzung zur Ampeldarstellung eine Kartendarstellungen zu nutzen. Das in Nordrhein-Westfalen bereits genutzte ELWAS-Portal ist hier ein gutes Beispiel für eine transparente und nutzerfreundliche Darstellung verschiedener Datensätze, die auch für die breite Öffentlichkeit gut nachvollziehbar sind.
- Indikatoren zur Einstufung in eine Ampelkategorie: Die Festlegung geeigneter Indikatoren ist schwierig, was auch thematisiert wird. Der Grundwasserausnutzungsgrad ist als Indikator für akute Knappheit erst dann geeignet, wenn dafür die zugrundeliegenden Daten vorliegen. Für die aktuellen Entnahmen fehlt nach unserer Kenntnis die Datengrundlage, weil die Zahlen erst deutlich später eintreffen (oft zu Beginn des Folgejahres) oder überhaupt nicht durch Messungen erhoben werden (Messungen von Entnahmen sind nicht in allen Bundesländern verpflichtend und erlaubnisfreie Benutzungen werden gar nicht erfasst). Das nutzbare Dargebot ist keine kurzfristige Größe und ist daher nicht anwendbar für den Zweck der Ermittlung einer akuten Knappheit. Die rote Ampelstufe, die für den Akutfall da ist, kann daher derzeit nicht ermittelt werden.
- Klärungsbedarf besteht bei > 100 Prozent GW-Ausnutzungsgrad, was nur über einen längeren Betrachtungszeitraum hinweg festgestellt werden kann. Neben Einschränkung von Wasserentnahmen oder sogar Widerruf sind keine "Schnellmaßnahmen" zur Gefahrenabwehr wie Allgemeinverfügungen o.ä. vorgesehen. Hieraus lässt sich also kein akuter Handlungsbedarf ableiten. Die Grundwasserampel ist so wie unter Kap. 3.2 beschrieben möglicherweise ungeeignet zur Feststellung einer akuten Knappheit. Akute Handlungsnotwendigkeit kann sich somit ausschließlich auf den Zustand von Oberflächengewässern beziehen. Da deren Zustand jedoch auch von den Grundwasserständen abhängig ist, betreffen Maßnahmen auch GW-Entnahmen, obwohl es sich um die "Oberflächengewässerampel" handelt. Zur Beurteilung müssten hier andere Indikatoren entwickelt werden.

Notwendiges Grundwassermonitoring

- Mit Blick auf insbesondere den Themenbereich Grundwasser stellen diese Leitlinien sehr geeignete Handlungsempfehlungen mit den dazu gehörigen wasserrechtlichen Grundlagen für die zuständigen Wasserbehörden zum Umgang mit Nutzungskonkurrenzen und für die Festlegung von Maßnahmen bei Wasserknappheit dar. Allerdings wird die Notwendigkeit eines Grundwassermonitorings in Kapitel 3.2 nicht ausreichend thematisiert. Zwar wird darauf verwiesen, dass ein Grundwassermonitoring eine nachträgliche Anpassung des geschätzten nutzbaren Grundwasserdargebots ergeben kann. Ein dauerhaftes und v.a. zeitlich engmaschiges Monitoring der Grundwasserstände und insbesondere die zeitnahe Analyse dieser Daten zur Ermittlung negativer Veränderungen oder Trends des nutzbaren Wasserdargebots wird jedoch nicht erwähnt. Eine derartige Überwachung ist aber Grundvoraussetzung für ein rechtzeitiges Eingreifen seitens der Behörden. Kritische Schwellenwerte, die dieses Eingreifen erlauben, sollten bei jeder wasserrechtlichen Erlaubnis Bestandteil der Auflagen sein, verbunden mit der Verpflichtung, negative Entwicklungen des nutzbaren Dargebots der Behörde zu melden. Nur so lässt sich zum einen eine an die Realität angepasste Nutzung des Bewirtschaftungsermessens, wie auch eine möglichst schnelle Reaktionszeit seitens der Behörden mit Blick auf mögliche Nutzungseinschränkungen sicherstellen.
- Zudem schlagen wir die stärkere Verzahnung von saisonalen Klimaprognosen mit Grundwassermodellen vor. Der Verschnitt mit meteorologischen Prognosen vereinfacht Behörden nicht nur langfristig den Erlass von Nebenbestimmungen, die an saisonale Schwankungen angepasst sind, auf Grundlage eines detaillierteren Bewirtschaftungsermessens. Es erlaubt außerdem im Bedarfsfall auch ein vorausschauendes, an die zu erwartenden Messstände angepasstes Management umzusetzen und bereits mehrere Monate im Voraus mit Nutzungsgruppen wie bspw. der Landwirtschaft in den Dialog über angepasste Nutzungs- bzw. Bewässerungsarten zu treten.

Zur Gewichtung Hydrometrie vs. natürliche Gewässergestaltung

Bei der Erfassung von Niedrigwasserständen und Niedrigwasserdurchflüssen kann es in der Praxis häufig zu einem Zielkonflikt zwischen natürlicher Gewässergestaltung (z.B. Bewuchs durch Wasserpflanzen) und hydrometrischen Erfordernissen kommen. Um die notwendigen Datengrundlagen zu schaffen, sollte innerhalb zu messender Gewässerbereiche die Hydrometrie in Zweifelsfällen höher priorisiert werden.

Zur Festlegung von hydrologischen Schwellenwerten

- Für die auf Seite 8 Abschnitt 3.1 Absatz 4 vorgeschlagenen hydrologischen Schwellenwerte, die auf „langen Zeitreihen von Messwerten beruhen“ sollen, würden wir eine Mindestjahresanzahl von 5 Jahren vorschlagen, damit eine belastbare Datengrundlage gewährleistet ist.
- Hinsichtlich der vorgeschlagenen Schwellenwerte für die Ampelphasen, die wir insgesamt sehr begrüßen, sind noch Präzisierungen notwendig. Aus der aktuellen

Formulierung geht nicht hervor, ob es sich bei dem genannten Einflussfaktor „Abfluss“ um eine ökologisch begründete Mindestwasserführung handelt, oder eher um eine statistische Kenngröße? Bei letzterem wäre die Frage, welche Kenngröße, beispielsweise MNQ, dann zur Beurteilung herangezogen werden sollte. Im Hinblick auf die konkrete Umsetzung der Niedrigwasser-Ampel bestehen aus unserer Sicht noch Klärungsbedarfe wie (und wo) die Parameter Ab- bzw. Durchfluss und Temperatur bestimmt oder gemessen werden. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, welche Institutionen für das Monitoring, die Bemessung sowie die Festlegung und Berechnung der Schwellenwerte verantwortlich sind und wie die Koordination erfolgt.

- **Bei Speichern und Talsperren (S. 8 von 90):** dort steht: *„Hydrologische Schwellenwerte oberirdischer Gewässer und damit verbundene grundwasserabhängige Ökosysteme sind festzulegen hinsichtlich (...) den Stauzielen bzw. Füllgraden von Speicherseen und Talsperren bzw. der minimalen Abgabe aus diesen, die sich nach der ökologischen Mindestwasserführung im unterhalb liegenden Fließgewässer richten. Beispielhaft könnte auch festgelegt werden, dass der Durchfluss im Zulauf dem Durchfluss im Ablauf entsprechen muss.“*
 - Es kann im Zweifel auch weitere Randbedingungen, neben der ökologischen Mindestwasserführung unterhalb der Stauanlage geben, zum Beispiel Bedarfe für die Trinkwasserversorgung oder eine bestehende und rechtlich gesicherte Bewirtschaftung zur Wasserkraftnutzung – beides Gemeinwohlinteressen. Es kann dann bei Wasserknappheit auch Unterschreitungen der ökologischen Mindestwasserführung geben.
 - Insbesondere in Fällen bzw. Regionen, bei denen es weder auf der Rohwasser- noch der Trinkwasserseite ein entsprechendes Verbundsystem gibt (sog. „Inseln“) und damit leistungsfähige und sichere Versorgungsalternativen nicht bestehen, kommt bei Trockenheit der frühzeitigen Priorisierung des Rohwasserbedarfes für die öffentliche Wasserversorgung gegenüber anderen Wasserabgaben aus solchen Trinkwasser- Talsperren eine hohe Bedeutung zu. Für diese Konstellationen wäre es aufgrund der Erfahrungen der vergangenen - in einigen Bundesländern zum Teil sehr trockenen - Jahre erforderlich, geeignete Indikatoren und einen rechtssicheren Handlungsrahmen für die Beteiligten zu schaffen, um die Talsperrenbewirtschaftung entsprechend anzupassen.
 - Auch wenn sich das Beispiel, dass der Durchfluss im Zulauf auch dem Durchfluss im Ablauf entsprechen muss, in der Leitlinie auf Situationen der Wasserknappheit oder auf außergewöhnliche hydrologische Ereignisse bezogen ist, ist es (in der so niedergeschriebenen Form) zu pauschal gewählt und würde die Stauanlage bzw. deren Bewirtschaftung obsolet machen. Es sollte klarer dargestellt oder gestrichen werden.
- Die zitierten Mindestwasserstudien von 2019 und 2020 stellen ökologische Orientierungswerte dar, die in diesem Zusammenhang überprüft werden sollten. Ein bundesweit abgestimmter Mindestwasser-Leitfaden, insbesondere für größere Anlagen, existiert bislang nicht.

- Das neue Bewertungssystem kann als Anregung dienen, sofern keine etablierten Verfahren existieren. Verfahren, wie die Alarmpläne Ökologie an Main und Donau, die in Zusammenarbeit mit großen Wasserkraftwerken bereits ein eingeübtes Niedrigwassermanagement darstellen, sind beispielgebend zu erwähnen. Diese Verfahren zum effektiven Sauerstoff-Management mit Turbinen sind bewährt. (vgl. Seite 9) Weiterhin sind etablierte Verfahren zur Koordination von Niedrigwasser-Situationen in enger Abstimmung mit Stauanlagenbetreibern und Rechtsbehörden (geübte Praxis z.B. der bayerischen Wasserwirtschaftsverwaltung) beispielgebend zu erwähnen.
- Auf Seite 34 heißt es: „Wird zum Beispiel der ökologische Mindestabfluss eines oberirdischen Gewässers unterschritten, wird das folgende Vorgehen empfohlen: a) Untersagung der erlaubnisfreien Entnahmen aus dem Gewässer. b) Prüfung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen zum Wasserrückhalt (angepasster Staubetrieb)...“ Eine absehbare Mangelverwaltung sollte vor Eintreten der Akut-Situation geregelt werden, sodass ein möglichst geringer „Gesamtschaden“ entsteht.
Staubetrieb und Wasserrückhalt sollte in diesem Kontext genauer definiert werden, denn der dauerhafte Rückhalt in Stauanlagen entnimmt dem Gewässer in der Akut-Situation kein Wasser, sondern bevorratet das Wasser mit einer weitgehend positiven Gesamtwirkung.

Hennef, den 24.04.2026

DWA

Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.
Theodor-Heuss-Allee 17, 53773 Hennef
Tel.: + 49 2242 872-0
Fax: + 49 2242 872-8250
E-Mail: info@dwa.de
www.dwa.de

Lobbyregister: R001008

EU-Transparenzregister: 227557032517-09