Bundesministerium
für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz
und nukleare Sicherheit



Umgang mit Nutzungskonkurrenzen in Zeiten von Wasserknappheit

Zentrale Punkte der LAWA-Leitlinien

Bundesministerium
für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

LAWA-Leitlinien -
Umgang mit Nutzungskonkurrenzen in Zeiten von Wasserknappheit

Ausgangslage – warum braucht es Leitlinien?

Im Zuge des Klimawandels kommt es regional zu längeren Trockenphasen und einer Zunahme von Tagen mit hohen Temperaturen. Damit gehen temporär sowohl niedrige Wasserstände in Seen und Flüssen (**Niedrigwasserabflüsse)** als auch **sinkende Grundwasserstände** einher. Außerdem ist ein **erhöhter Wasserbedarf bei den verschiedenen Nutzergruppen** zu erwarten. Bei Wasserknappheit zeichnet sich eine **Zunahme von Nutzungskonkurrenzen und Zielkonflikten** in Bezug auf das nutzbare Wasserdargebot ab.

Deshalb sieht die **Nationale Wasserstrategie** (NWS) in Aktion 6 aus ihrem Aktionsprogramm Wasser die **Entwicklung einer bundesweit abgestimmten „Leitlinie zum Umgang mit Nutzungskonkurrenzen bei Wasserknappheit“** vor. Die Bund-Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) hat sich dieser Aufgabe angenommen und unter Federführung des Ausschusses Recht eine bundesweit abgestimmte **Vorgehensweise mit Regeln, Kriterien und Maßnahmen** vorgelegt, die die zuständigen Wasserbehörden für das Handeln innerhalb ihres Ermessensspielraums im Vollzug unterstützen.

Die Leitlinien sollen auch Akzeptanz bei Stakeholdern schaffen, indem sie für betroffene Wassernutzer als Information darüber dienen, **auf welchen Rechtsgrundlagen** die Vollzugsbehörden ihre Entscheidungen über die Verteilung der Wasserressourcen ausrichten und auf welchen Faktoren und Kriterien diese Entscheidungen fußen.

Die Leitlinien sind nicht unmittelbar rechtsverbindlich. Sie stellen eine Handlungsempfehlung dar.

Den Ländern, die für den Vollzug zuständig sind, wird eine Anwendung im Vollzug empfohlen.

Die Leitlinien sind so angelegt, dass sie **Wasserknappheitsfragen in allen Phasen der Entscheidungen über Wasserentnahmen** adressieren, also nicht erst, wenn eine akute Wasserknappheit eintritt. Damit haben sie einen **klar vorsorgenden Charakter**, der der Anpassung an den Klimawandel dient.

Begleitung durch breite Stakeholderdialoge

Die Einbeziehung von Stakeholdern und späteren Anwendern war ein zentraler Baustein in der Erarbeitung der Leitlinien: in den Jahren 2025 und 2026 fanden diverse **Dialogveranstaltungen und Fachgespräche** zu Rechts- und wasserwirtschaftlichen Fragen statt. Es gab auch eine schriftliche Kommentierungsrunde und einen Workshop zu einem fortgeschrittenen Entwurf der Leitlinien, aus denen wiederum Beiträge in die Leitlinien einflossen.



Zentrale Inhalte auf einen Blick

Die Leitlinien fußen auf der **geltenden Rechtslage** und stellen die **Handlungsoptionen der Vollzugsbehörden für drei Szenarien** (Phasen), gekennzeichnet durch eine **Risikoampel**, dar.

Akute Wasserknappheit liegt vor, wenn die Wasserbedarfe das nutzbare Wasserdargebot übersteigen. Indikatoren sind für das Grundwasser ein Wasserausnutzungsgrad ab 100 % und für oberirdische Gewässer die Unterschreitung des ökologischen Mindestabflusses gemäß § 33 Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Die Abgrenzungskriterien für die einzelnen Ampelphasen wurden aus parallel laufenden Arbeiten der LAWA-Ausschüsse „Oberflächengewässer“ und „Grundwasser“ übernommen. Nach Verabschiedung werden auch die Ergebnisse dieser Arbeiten den Vollzugsbehörden zur Verfügung stehen.

Der **Vorsorgebereich** umfasst die **grüne und gelbe Ampelphase**. In der grünen Phase gelten die allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze des § 6 WHG, die eine nachhaltige und vorsorgende Gewässerbewirtschaftung vorgeben, und das allgemeine Sorgfaltsgebot gemäß § 5 WHG.

Die **gelbe Ampelphase** zeigt ein **Risiko für Wasserknappheit** an. In der gelben Phase besteht ein besonderer Prüfungs- und Entscheidungsbedarf in Zulassungsverfahren und bei der regelmäßigen Überprüfung und Anpassung bestehender Zulassungen wegen des identifizierten Risikos einer Wasserknappheit. Als Kriterien für die gelbe Phase werden für das Grundwasser ein Wasserausnutzungsgrad größer 80 % und für oberirdische Gewässer eine Überschreitung des hydrologisch abgeleiteten Vorwarnwertes (Risiko eines Niedrigwassers mit ökologisch schädigender Wirkung) empfohlen. Zum Vorsorgebereich wird auch der Umgang der Wasserbehörden mit langfristiger Wasserknappheit gezählt. Langfristige Wasserknappheit macht insbesondere wasserbehördliche Maßnahmen zur Beschränkung bestehender Wasserrechte notwendig. **Geeignete Maßnahmen** sind nachträgliche Nebenbestimmungen, Widerruf von Erlaubnissen oder Bewilligungen sowie ein Ausgleichsverfahren gemäß § 22 WHG.

Risikoampel: Grün und Gelb bilden den Vorsorgebereich, Rot den Akutbereich

Bei **Eintritt einer akuten Wasserknappheit** (**rote Ampel**) liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vor. Die Wasserbehörden haben als Sonderordnungsbehörden Gefahrenabwehrmaßnahmen zu prüfen und durchzuführen. Das Ausgleichsverfahren findet keine Anwendung, da das Verfahren zeitlich zu aufwendig ist und damit eine zeitnahe Gefahrenabwehr unmöglich ist. Vorrang hat die Beschränkung der erlaubnisfreien Gewässerbenutzungen zum Beispiel durch eine wasserbehördliche Allgemeinverfügung. Eine Ausnahme gilt für Gewässerbenutzungen, die der Abwehr einer



Abbildung 1 Risikoampel: Grün und Gelb bilden den Vorsorgebereich, Rot den Akutbereich

gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit gemäß § 8 Absatz 2 WHG dienen.

Sowohl in der gelben als auch in der roten Phase der Risikoampel sind mögliche oder tatsächliche Nutzungskonkurrenzen zu prüfen und zu vermeiden oder zu lösen.

Die öffentliche Wasserversorgung genießt Vorrang vor allen anderen Nutzungen.

Dabei genießt die öffentliche Wasserversorgung verfassungs- und wasserrechtlich grundsätzlich Vorrang vor allen anderen Nutzungen, indem eine Beeinträchtigung der öffentlichen Wasserversorgung durch beantragte Nutzungen unzulässig ist und regelmäßig in Folge der Prüfung des Versagungsgrundes nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG i. V. m. § 3 Nr. 10 WHG zu einer Versagung konkurrierender Erlaubnisse oder Bewilligungen führen wird. Andere Nutzungsbelange, die im Fall drohender Wasserknappheit miteinander konkurrieren, sind so aufeinander abzustimmen, dass eine angemessene Verteilung durch Ausübung des Bewirtschaftungsermessens erreicht wird.

Im **Akutfall** ist nach dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht vorzugehen. Eine Abwägung der Nutzungsbelange ist bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit denkbar.

Priorisierung

In den Leitlinien werden **alle relevanten Sektoren**, also Wassernutzungen, die von Wasserknappheit betroffen sein könnten und auf den Wasserhaushalt einwirken, betrachtet. Außer dem verfassungsrechtlich gebotenen **Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung** sehen die Leitlinien **kein weiteres Ranking für andere Wassernutzungen.** Das ergibt sich daraus, dass die **Leitlinien auf dem geltenden Recht** fußen, das keine weitere Differenzierung im Sinne einer Bevorzugung unter den Wassernutzenden vorsieht.

Eine beantragte Wasserentnahme kann abgelehnt werden, wenn die **Bewirtschaftungsziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie** für oberirdische Gewässer und das Grundwasser nicht eingehalten werden. Die zuständige Behörde ist an diese Bewirtschaftungsziele gebunden und hat die Maßnahmenprogramme, die aufgrund der Verpflichtung zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele aufgestellt werden, umzusetzen.

Ein Vorrang in der Vorsorge, eine Orientierung in vier Stufen im Akutfall

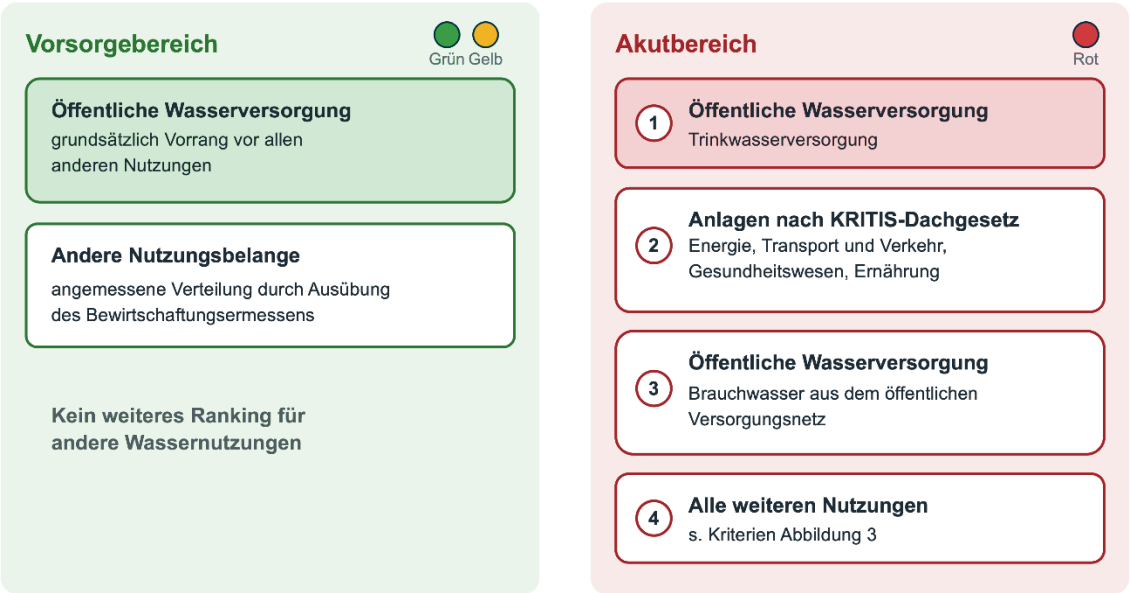


Abbildung 2

Die Priorisierungsentscheidungen der Wasserbehörden müssen sich immer an den regionalen/örtlichen Gegebenheiten orientieren. Deshalb kann es dafür auch **keine „one-fits-all-Lösung“** geben, sondern die Leitlinien stellen lediglich die bei der Entscheidung zu berücksichtigenden Faktoren, Indikatoren und Kriterien

zusammen, die bei der Beurteilung des jeweiligen Sachverhalts zugrunde zu legen sind.

Grundsatz: Vorrang der Gewässerbenutzungen, die dem Allgemeinwohl dienen, vor privaten Nutzungsinteressen

Für die von den Wasserbehörden zu treffende Abwägungs- und Bewirtschaftungsentscheidung stellen die Leitlinien eine Reihe von Entscheidungskriterien zur Verfügung. Dazu zählen unter anderem: Ausmaß und Unmittelbarkeit des Nutzens für das Allgemeinwohl, zu erwartender Schaden bei Versagung der Zulassung oder Drosselung der beantragten Gewässerbenutzung, Effizienzgesichtspunkte (wie vorhandene oder geplante Wasserspar- und Wassereffizienzmaßnahmen, Anpassungsfähigkeit der Nutzung an zukünftige Wasserverfügbarkeiten oder Mess- und Steuerbarkeit der Wasserentnahme) und wasserwirtschaftliche Gesichtspunkte (wie z.B. die langfristige Regenerationsfähigkeit des Wasserhaushalts, kumulative Effekte mehrerer Entnahmen im Einzugsgebiet, Substitutionspotenziale, Lock-in-Effekte durch langfristige wasserintensive Nutzungen oder Unsicherheiten in der Datenlage) sowie Vertrauensschutz und weitere schützenswerte Privatinteressen (insbesondere Art. 12, 14 GG) und Verhältnismäßigkeitsaspekte.

Die Leitlinien enthalten **Ablaufschemata für Entscheidungsabläufe im Vorsorge- und Akutbereich**.

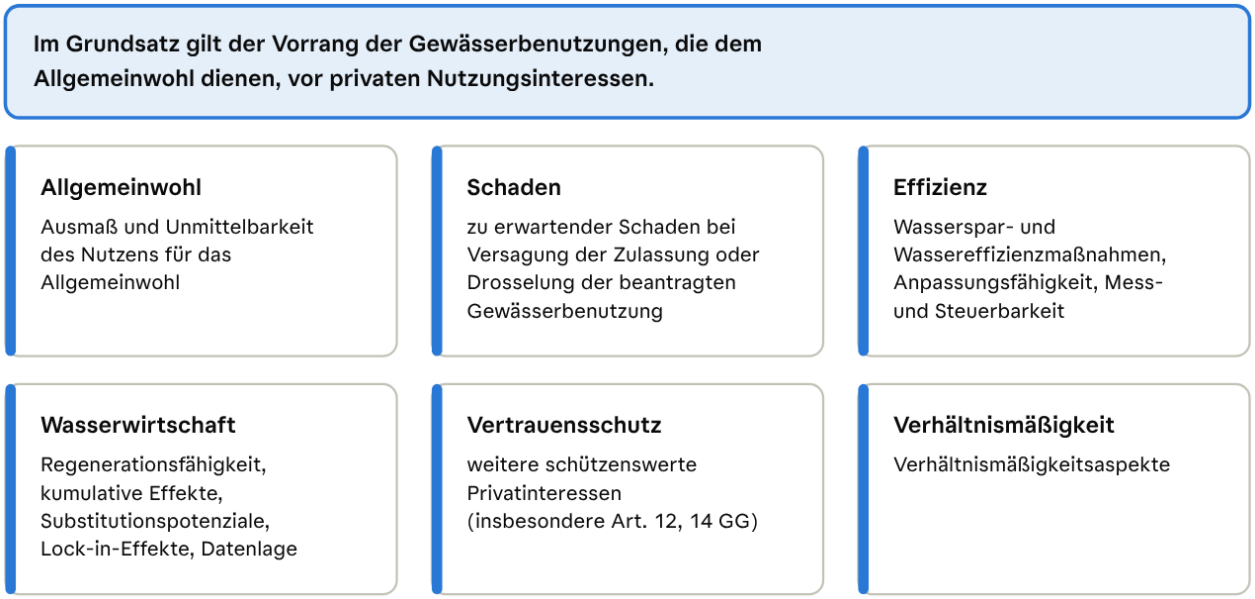


Abbildung 3 Entscheidungskriterien

Praxisrelevante Informationen in den Anhängen

In ihren Anhängen stellen die Leitlinien eine Reihe weiterer praxisrelevanter Informationen für die Wasserbehörden zur Verfügung, wie eine „Übersicht über die Rechtslage im Wasserhaushaltsgesetz zu Wassernutzungskonkurrenzen und Priorisierung“, eine tabellarische „Übersicht über Landesrecht zur Priorisierung von Gewässerbenutzungen“, eine Liste mit „Verwaltungsvorschriften/Richtlinien der Länder zum Umgang mit Niedrigwasser“, eine „rechtliche Einordnung beispielhafter Nutzungsbedarfe sowie von Ökologie und natürlichem Klimaschutz für Priorisierungsentscheidungen“, eine „Orientierung zu Allgemeinverfügungen zur Begrenzung der zulassungsfreien Gewässerbenutzung“ und einen „Überblick über die Rechtsprechung zur Entscheidung über die Zulassungsform“ und zur „Rechtsprechung zum Widerruf einer Bewilligung“ sowie einen „Überblick über laufende Aktivitäten der LAWA zum Umgang mit Wasser-knappheit“.

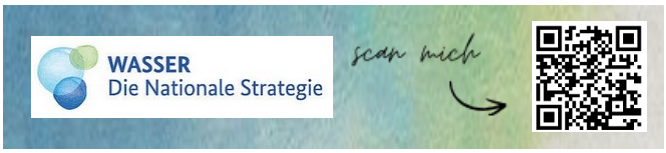
Kommunikation

Eine vorausschauende **begleitende Kommunikation sowie Austauschformate mit betroffenen Wassernutzenden** kann bei einem Wechsel der Ampelphasen dazu beitragen, die Akzeptanz der erforderlichen Maßnahmen bei betroffenen Akteuren und der Öffentlichkeit zu erhöhen und dazu beitragen, Nutzungskonflikte zwischen Akteuren zu moderieren.

Weiteres Vorgehen

Sowohl der Diskussionsprozess zwischen Bund und Ländern als auch mit den Stakeholdern hat ergeben, dass das geltende Recht hält bereits ein **breit gefächertes Instrumentarium für die Steuerung der Wasserentnahmen auch in Knappheitssituationen** bereit. Dennoch wurde auch **Anpassungs-/Klarstellungsbedarf** im Wasserrecht formuliert. Diese Punkte sollen im Abschlussbericht des begleitenden Forschungsvorhabens aufgegriffen und dokumentiert werden. Sie werden im Rahmen der **Aktion 57 NWS (Weiterentwicklung des Wasserrechts und wasserrelevanter Vorschriften in anderen Rechtsakten)** aufgegriffen und diskutiert.

Auch die Leitlinien selbst müssen sich an den klimatischen, hydrologischen, politischen und rechtlichen Veränderungen orientieren, weshalb eine **regelmäßige Evaluierung und Überarbeitung vorgesehen** ist.




Vorsorgebereich: vom Antrag zur Abwägungsentscheidung
Antrag geht ein
Ausschlussgründe?
§ 12 Abs. 1 WHG
ja
Antrag wird abgelehnt
nein
§ 12 Abs. 2 WHG
Ausübung des
Bewirtschaftungsermessens
Vereinbarkeit?
mit bestehenden Zulassungen
ja
Weitere Anträge?
liegen noch weitere vor
nein
ja (Antragskonkurrenz)
nein
Konkurrenzsituation
Antrag wird
grds.
stattgegeben
Ggf. Ausgleichsverfahren
nach § 22 WHG
Abwägungsentscheidung
vergleichende Betrachtung
der Belange
Ggf. Teilwiderruf
von bereits bestehenden
Zulassungen
Antrag wird stattgegeben
Antrag wird teilweise
stattgegeben
Antrag wird abgelehnt

Abbildung 4

Akutbereich: Maßnahmen je nach Art der Benutzung

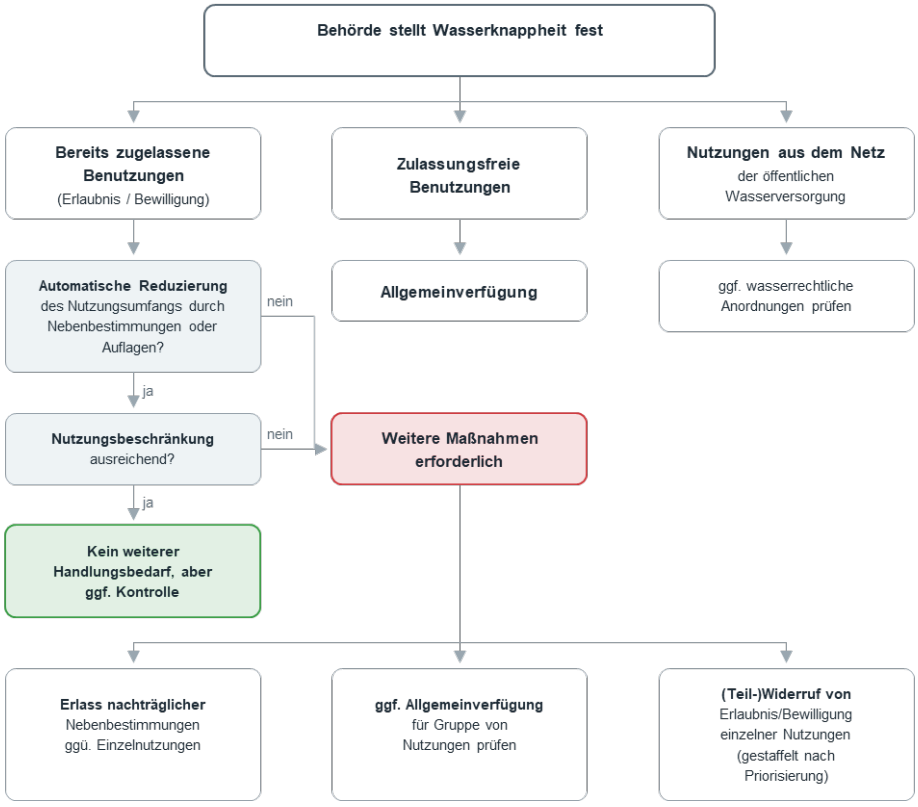


Abbildung 5