

# **Beirat für Raumentwicklung**

beim

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und  
Bauwesen (BMWSB)

Empfehlung des  
Beirats für Raumentwicklung

Aufbau eines überregionalen  
Grundwassermanagements

zur Gewährleistung der  
Trinkwasserversorgungssicherheit

20. Legislaturperiode

Der Beirat für Raumentwicklung (BfR) berät auf der Grundlage von § 23 Raumordnungsgesetz (ROG) das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich signifikanten Gruppen zusammen, deren Tätigkeit relevante Bezüge zur räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes haben, insbesondere der Wissenschaft und der Praxis. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen. Die Empfehlungen und Stellungnahmen des Beirates beinhalten ausschließlich dessen Meinung und nicht die des Ministeriums.

**Mitglieder des Beirates für Raumentwicklung in der 20. Legislaturperiode**

Prof. Dr. Jörg Knieling (*Vorsitz*), Dr. Christa Standecker (*Vorsitz*), Nina Frense (*Stv. Vorsitzende*)  
Dr. Stephanie Arens, Sonja Beuning, Prof. Dr. Jörn Birkmann, Bernd Düsterdiek, Tine Fuchs,  
Hilmar von Lojewski, Prof. Dr. Hermann Lotze-Campen, Prof. Dr. Antje Matern,  
Prof. Dr. Birte Nienaber, Norbert Portz, Dr. Klaus Heiner Röhl, Prof. Dr. Norbert Schneider,  
Prof. Dr. Miranda Schreurs, Peter Seifert, Prof. Dr. Stefan Siedentop, Prof. Dr. Willy Spannowsky,  
Katharina Stucke, Anne-Katrin Tögel, Dr. Maren Wittzack, Matthias Wohltmann, Dr. Maciej Zathey  
Ständige Gäste: Prof. Dr. Rainer Danielzyk (ARL), Dr. Markus Eltges (BBSR)

Die vorliegende Empfehlung wurde von folgenden Mitgliedern des Beirates vorbereitet:

Prof. Willy Spannowsky  
Prof. Miranda Schreurs  
Dr. Maren Wittzack

unter Mitwirkung von  
Matthias Wohltmann  
Hilmar von Lojewski  
Tine Fuchs

Berlin, August 2024

**Zitierempfehlung:** Beirat für Raumentwicklung 2023: Aufbau eines überregionalen Grundwasseramanagements, Empfehlung des Beirates für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Berlin.

**Kontakt:**

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)  
Geschäftsstelle des Beirates für Raumentwicklung  
Referat S III 1 - Grundsatzangelegenheiten Raumordnung, Raumentwicklung  
E-Mail: SIII1@bmwsb.bund.de

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Webseite des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen:

<https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/raumentwicklung/raumordnung/beirat/beirat-node.html>

## **Inhalt**

Kurzzusammenfassung und Handlungsempfehlungen .....	1
1     Faktenlage .....	2
2     Bundesrechtliche Aufgabenstellung .....	3
3     Raumentwicklungsperspektivische strategische Schlussfolgerung.....	5
4     Gründe für die Notwendigkeit des Aufbaus eines überregionalen Grundwassermanagements .....	6
5     Argumente für die Verbesserung der Koordinierungs- und Steuerungsfunktion der Bundesraumordnung und der Raumordnung in den Ländern:.....	7
Literatur .....	10

## Kurzzusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Grundwasser wird in Deutschland angesichts der weltweit zunehmenden Knappheit von Trinkwasser, Mineral- und Heilwasser zu einem der wertvollsten „Bodenschätze“. Die Grundwasserkörper sind ein zentraler Baustein des natürlichen Wasserhaushalts. Aufgrund von anhaltender Dürre in einzelnen Regionen sowie zunehmender Schadstoffbelastung der Böden steht das Grundwasser, und damit in Teilen auch die Trinkwasserversorgung, unter Druck.

Da der Raumordnung gem. § 1 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 ROG die Wahrnehmung der fachübergreifenden gesamtäumlichen Entwicklungsaufgabe des Raums auch in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Wasserhaushalts, den Schutz der Grundwasservorkommen sowie die Stabilisierung und die ökologische Gewässerentwicklung zugewiesen ist, obliegt ihr diesbezüglich eine Koordinierungs- und Steuerungsfunktion.

Der Beirat für Raumentwicklung (BfR) empfiehlt folgende Maßnahmen für eine verbesserte Übernahme der Raumentwicklungsaufgabe im Bereich des Schutzes der Grundwasservorkommen:

1. Zunächst sollte ermittelt werden, ob und inwieweit ein überörtliches Planungserfordernis auf Bundes- und/oder Landesebene zur Sicherstellung einer intakten und resilienten Wasserinfrastruktur und zur Festlegung von Vorgaben zur Bewältigung der zunehmenden Nutzungskonflikte im ober- und unterirdischen Raum besteht.
2. Ist teilräumlich ein planerisches Erfordernis zur Gewährleistung eines nachhaltigen Grundwasserschutzes, z. B. wegen der Notwendigkeit der Entwicklung und Sicherung geeigneter Standorte und Flächen für Wasserinfrastruktureinrichtungen, festzustellen, das auf Länderebene erfüllt werden kann, sollte auf der Ebene der Raumordnung in den Ländern in Abstimmung mit der wasserfachbehördlichen Seite das Erfordernis geprüft werden, ob und inwieweit die Notwendigkeit und Dringlichkeit zur Realisierung kurzfristiger räumlicher Maßnahmen besteht. Das kann z.B. den Bau von Wasserspeichern für die teilräumliche Grundwasserversorgung betreffen oder die Verwirklichung von raumbedeutsamen Maßnahmen einer etwaigen aus wasserfachlichen Gründen erforderlichen Grundwasseranreicherung.
3. Eine enge fachliche Abstimmung mit den Wasserfachbehörden ist auf jeder Planungsebene unerlässlich, zumal diese für den Schutz der Grundwasserkörper zuständig sind und sowohl über die wasserwirtschaftlichen als auch wassertechnischen Fachkompetenzen verfügen. Die Raumordnungsplanung ist auf die wasserfachlichen Daten und die Unterstützung der Wasserfachbehörden bei der Wahrnehmung der Planungsaufgabe angewiesen.
4. In den Aufgabenbereich der Bundesraumordnung fällt, soweit dies zur Erfüllung der auf den Gesamtraum bezogenen räumlichen Entwicklungsaufgabe bezüglich der Sicherstellung der nachhaltigen Grundwasser- und insbesondere Trinkwasserversorgung erforderlich ist, die Festlegung bundeseinheitlicher Planungsstandards sowie die Koordinierung der Ländergrenzen überschreitenden Strategiebildung und der auf das Bundesgebiet bezogenen Raumordnungsplanung. Welche Instrumente die Bundesraumordnung zur Wahrnehmung dieser Aufgabe einsetzen sollte, hängt davon ab, ob und inwieweit eine bundesweite raumordnungsplanerische Strategiebildung und Koordinierung zur Sicherstellung

einer nachhaltigen Grundwasservorsorge im gesamten Bundesgebiet erforderlich ist. Der Bundesraumordnung stehen dafür verschiedene Planungsinstrumente zur Verfügung: Denkbar ist die Aufstellung eines Bundesraumordnungsplans für den Grundwasserschutz zur Konkretisierung der grundwasserschutzspezifischen Grundsätze der Raumordnung im Sinne von § 17 Abs. 3 S. 1 ROG, der eine Bindungswirkung sowohl für die Fachbehörden als auch für die Träger der Raumordnungsplanung in den Ländern erzeugen könnte. In Betracht kommt auch die Aufstellung eines eigenen sektoralen Bundesraumordnungsplans für den Grundwasserschutz. Für diesen müsste jedoch eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage mit raumordnungsplanerischer Vollkompetenz geschaffen werden. Darüber hinaus kommt die Entwicklung eines planerisch-operativen Managementansatzes durch den Aufbau eines überregionalen Grundwassermanagements in Betracht. Dieser sollte greifen, wenn das Handlungserfordernis so dringlich ist, dass die Planung prioritärer raumbedeutsamer Maßnahmen beschleunigt werden muss.

5. Die Grundwasservorkommen im Gesamtraum unterliegen sich weltweit verschärfender Knappheit der Trinkwasserressourcen. Die Grundwasservorkommen verschlechtern sich tendenziell qualitativ und quantitativ. Deshalb nehmen unionsrechtliche Schutzanforderungen zu. Die Entwicklungs-, Sicherungs- und Ordnungsfunktion zu Grundwasservorkommen werden auf der Ebene der Bundesländer uneinheitlich wahrgenommen. Dies spricht insgesamt für ein begrenztes überörtliches Planungserfordernis. Um eine rechtzeitige, vorsorgende Strategiebildung und ressortübergreifende Festlegung der nationalen Standards der raumrelevanten Grundwassersicherung gewährleisten zu können, sollte die Raumentwicklungsministerkonferenz mit den Ergebnissen der durchzuführenden Erforderlichkeitsprüfung vorbefasst werden. Die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft LAWA sollte in die weitere Strategiebildung zur Verbesserung des Grundwassermanagements einbezogen werden.

## **1 Faktenlage**

Weltweit geht die Trinkwasserverfügbarkeit insgesamt bedrohlich zurück (siehe UNESCO-Bericht 2019). Auch innerhalb der EU und in Deutschland nimmt der Wasserstress wegen der tendenziell abnehmenden Wasserverfügbarkeit zu.

Deutschland steht nach den Erkenntnissen eines Treffens der Civil Dialog Group (CDG) der Europäischen Kommission am 13.11.2023 zu dem Thema „Towards an EU Water Resilience Agenda“, die wiederum abgeleitet sind aus Daten der EEA (2019, 2021d) und von Eurostat (2020 f), hinsichtlich der geschätzten Wasserverfügbarkeit im Vergleich hinter Österreich, der Schweiz, Rumänien, Spanien und Frankreich auf Platz 6. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Wasserverfügbarkeit zuletzt in Deutschland im Vergleich nicht so drastisch verschlechtert hat wie in Spanien und Frankreich.

Aus den festgestellten Entwicklungen zum Rückgang der Trinkwasserressourcen folgt, dass der Schutz des Grundwassers und speziell der Trinkwasserressourcen schon jetzt im Zusammenhang mit anderen Knappheitsproblemen aufgrund der faktischen Gegebenheiten und der Entwicklungsprognosen einen prominenten Stellenwert unter den öffentlichen Gemeinwohlbelangen einnimmt. Der Handlungsdruck zum Schutz der Grundwasserressourcen wird in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Insbesondere aufgrund der weiteren gesetzlichen Schutzanforderungen auf europäischer und nationaler Ebene. (siehe dazu die Richtlinie 2006/118/EG v. 12.12.2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung und

die geltende Trinkwasserrichtlinie (Richtlinie (EU) 2020/2184 v. 16.12. 2020 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch sowie die eingeleitete Fortschreibung der Richtlinie 2000/60/EG vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie [WRRL], dazu COM 2022/540 final)). Zudem gibt es eine Reihe von Wechselwirkungen mit anderen Aspekten einer nachhaltigen Raumentwicklung. Denn es liegt auf der Hand, dass damit sowohl gesundheitliche und sonstige ökologische als auch sozio-ökonomische Notlagen und Katastrophen einhergehen können.

Auf die sich infolge der zunehmenden Trinkwasserknappheit verschärfende Risikolage in der Welt, in Europa und auch in Deutschland muss in Bund, Ländern und Kommunen wasserfachlich als auch raumentwicklungsstrategisch und planungsinstrumentell reagiert werden. Nur durch gemeinsam abgestimmtes Vorgehen gelingt der nachhaltige Schutz der Trink- und Grundwasserressourcen mit angemessenen Mitteln. Grundwasserressourcen müssen angesichts der erkannten Tendenz der Verschlechterung deshalb sowohl stärker in qualitativer Hinsicht geschützt als auch in quantitativer Hinsicht erhalten werden (dazu EU-Trinkwasser-Richtlinie 2020/2184).

## **2 Bundesrechtliche Aufgabenstellung**

Herausforderungen ergeben sich aus dieser Faktenlage, wie in der nationalen Wasserstrategie zutreffend erkannt worden ist (siehe dazu die Nationale Wasserstrategie, von der Bundesregierung beschlossen am 15.03.2023, [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Binnengewasser/BMUW\\_Wasserstrategie\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/BMUW_Wasserstrategie_bf.pdf), zuletzt abgerufen am 25.02.2024), nicht nur für den Bereich der Sanierung, sondern auch für den Ausbau der bestehenden Wasserinfrastruktur. Angesichts der aufgrund der wachsenden Trinkwasserknappheit veränderten Gefahrenlage nehmen die Herausforderungen zu und werden vielfältiger. Denn mit den Klimaanpassungserfordernissen geht zwangsläufig die Notwendigkeit der klimangepassten Entwicklung einer nachhaltigen und resilienten Wasserinfrastruktur einher, die einerseits zunehmenden Hochwasserrisiken und andererseits Dürreproblemen trotzen muss. Es besteht ein unmittelbarer sachlicher Zusammenhang zu den in Betracht zu ziehenden Klimaanpassungsstrategien (siehe dazu auch die Stellungnahme des BfR zum Thema „Klimaneutrale und klimaresiliente Städte und Regionen“).

Da zur Realisierung von Wasserinfrastrukturmaßnahmen und -einrichtungen Raum benötigt wird, verschärfen die beschriebenen räumlichen Entwicklungsprozesse die Konkurrenz um Standorte und Nutzungen nicht nur im oberirdischen Freiraum (siehe dazu das Entwurfspapier der Arbeitsgruppe des Beirats für Raumentwicklung Bedeutung des Ausbaus Erneuerbarer Energien für das Flächensparziel der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (30-x-Hektar/Tag), sondern auch im unterirdischen Raum.

Ressourcen- und Nutzungskonflikte werden sich auch im unterirdischen Raum zukünftig zwangsläufig stärker zeigen. So sind im unterirdischen Raum Rohstoffe gelagert, die weiterhin abgebaut werden müssen. Es entsteht im unterirdischen Raum zusätzlicher Raumbedarf für die Gewinnung und Speicherung Erneuerbarer Energien (z. B. Geothermie, Wasserstoff). Gleichzeitig können von oberirdischen und unterirdischen Maßnahmen auch negative Auswirkungen auf die Grundwasserkörper ausgehen. Bei alledem entsteht nach der beschriebenen Sachlage nicht nur für die Schaffung von raumbedeutsamen unterirdischen Infrastrukturanlagen, wie Pipelines, Versorgungsleitungen etc., sondern auch für Vorkehrungen zum Schutz

des Grundwassers, wie z. B. dem Bau von Wasserspeichern zur quantitativen künstlichen Anreicherung von Grundwasservorkommen, zusätzlicher Raumbedarf sowohl im oberirdischen Freiraum als auch im unterirdischen Raum.

Mit der Wahrnehmung der veränderten räumlichen Entwicklungsaufgaben ist nicht nur die wasserfachliche Bewirtschaftungs- und Infrastrukturplanung befasst, sondern wegen ihrer fachübergreifenden gesamtäumlichen Entwicklungsaufgabe mit Koordinierungs- und Steuerungsfunktion in besonderem Maße gerade auch die Raumordnungsplanung (siehe § 1 Abs. 1 i. V mit § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 ROG).

Im Wasserfachrecht des Wasserhaushaltsgesetz (WHG) ist Grundwasser als das unterirdische Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht (§ 3 Nr. 3 WHG), definiert. Soweit das WHG bundesgesetzliche Regelungen zu Wasserkörpern enthält, werden damit begrifflich gem. § 3 Nr. 6 WHG auch abgegrenzte Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter, also auch Grundwasserkörper, erfasst. Grundwasser- und Trinkwasserschutz stehen dabei in engem Zusammenhang, für den Trinkwasserschutz gelten jedoch zusätzlich spezielle Anforderungen. EU-rechtlich wird darüber hinaus nach dem geltenden rechtlichen Regelungssystem zwischen dem Schutz von Trinkwasser nach der Trinkwasserrichtlinie und dem Schutz von Mineralwasser gemäß der Richtlinie 2009/54/EG vom 18. Juni 2009 über die Gewinnung von und den Handel mit natürlichen Mineralwässern sowie dem Schutz von Heilwasser nach Maßgabe der Richtlinie 2001/83/EG v. 06.11.2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel unterschieden. Weil Deutschland dieser Unterscheidung gefolgt ist, gibt es für die unterschiedlichen Grundwasserarten unterschiedliche bundesministerielle Zuständigkeiten.

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ist für die Wassersorten natürliches Mineralwasser, Quellwasser und Tafelwasser und das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) ist für Heilwasser und für Trinkwasser zuständig. Der Gewässerschutz und die Entwicklung der damit verbundenen Wasserinfrastruktur fällt in den Aufgabenbereich des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV). Da die Grund- und Trinkwasserversorgung über ein umfassendes Netz von Wasserinfrastruktureinrichtungen sichergestellt werden muss, dürfte es sich bei diesem Netz, zumindest aber bei den zentralen Schutz-, Versorgungs- und Verteilungseinrichtungen, um Einrichtungen handeln, welche der Kritischen Infrastruktur von nationaler Bedeutung angehören, für deren Schutz auf nationaler Ebene das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) zuständig ist. Die damit zusammenhängenden Belange der Verteidigung und des Zivilschutzes sind gem. § 2 Abs. 2 Nr. 7 ROG als bundesgesetzlich Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen, besonders auch von den Trägern der Raumordnungsplanung in Bund und Ländern sowie Kommunen.

Dass der Gewässerentwicklung und dem Schutz von Grundwasservorkommen bei der räumlichen Entwicklung größeres Gewicht beigemessen werden muss, ist vom Bundestag mit dem Gesetz zur Änderung des ROG und anderer Vorschriften vom 28.03.2023, das am 28.09.2023 in Kraft trat, erkannt worden. Denn der Bundestag hat diese Aufgabenstellung und die Bedeutung der damit zusammenhängenden Belange aufgrund des Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes in der Neufassung des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 ROG wie folgt unterstrichen:

*„Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Bei der Gestaltung räumlicher Nutzungen sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen; Grundwasservorkommen und die biologische Vielfalt sind zu schützen und weiterzuentwickeln. Der regionale Landschaftswasserhaushalt ist zu stabilisieren, und die ökologische Gewässerentwicklung ist zu fördern. Dieser ist zu stabilisieren, und die ökologische Gewässerentwicklung ist zu fördern. Der in Satz 1 geregelte Wasserhaushalt umfasst auch den Landschaftswasserhaushalt“.*

Die Aufgabe der Entwicklung und Sicherung der oberirdischen und unterirdischen Räume nimmt bislang die Raumordnungsplanung der Ländern in unterschiedlicher Weise wahr. Vielfach hat die Dringlichkeit der Wahrnehmung dieser Aufgabe der Nachhaltigkeit im Sinne des §§ 1 Abs. 2, 2 Abs. 1 und Abs 2 Nr. 6 S. 1 ROG in den Raumordnungsplänen noch keinen Niederschlag gefunden. Bisher ist die nicht gängige Praxis, dass der Trinkwasserschutz durch die Raumordnungsplanung raumentwicklungsperspektivisch durch die Ausweisung von Vorranggebieten und die Festlegung von Verbotstatbeständen für bestimmte Nutzungsformen unterstützt werden muss. Die Standards der Raumordnungspläne in den Ländern unterscheiden sich diesbezüglich hinsichtlich der Wahrnehmung der planerischen Koordinierungs- und Steuerungsaufgabe erheblich.

Die Grundwasservorkommen sind hydrogeologisch über die Landesgrenzen hinweg miteinander verbunden. Allein dadurch kommt es zwangsläufig zu Umsetzungsdefiziten in der Realisierung des auf Nachhaltigkeit ausgerichteten nationalen Grundwasserkonzepts, da den Trägern der Raumordnungsplanung die abgestimmten Ländergrenzen überschreitenden Grundwasserkonzepte nicht vorliegen. Dies kann ein Grund dafür sein, die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion insoweit auf die Bundesebene **hochzuzonen**. Dies würde freilich eine entsprechende Personalausstattung auf Bundesebene erforderlich machen. Allerdings ist die notwendige, für die Wahrnehmung dieser sich steigernden Spezialaufgabe der raumordnungsplanerischen Grundwasservorsorge Personalausstattung auch auf der Ebene der Raumordnungsplanung in den Ländern bislang nicht vorhanden.

### **3 Raumentwicklungsperspektivische strategische Schlussfolgerung**

Es gibt im Aufgabenbereich der Raumentwicklung von Bund und Ländern verschiedene strategische Handlungsebenen. Soweit es sich jedoch um eine nur bundeseinheitlich, für die nachhaltige Entwicklung des Gesamttraums notwendige Aufgabe handeln sollte, müssten die strategischen Schlussfolgerungen und Vorgaben auf der Bundesebene getroffen werden.

Instrumentell könnte der Bund den Raumordnungsplan zur Konkretisierung der Grundsätze der Bundesraumordnung nutzen, um aufgrund seiner Schlussfolgerungen räumliche Erfordernisse und Standardanforderungen festzulegen. Bislang ist er diesbezüglich gem. § 17 Abs. 3 ROG auf eine Konkretisierung durch Grundsätze der Raumordnung angewiesen, also durch Abwägungsdirektiven mit eingeschränkter Bindungswirkung. Effizienter könnte es sein, wenn der Bund die für die nachhaltige Grundwasservorsorge notwendigen räumlichen Entwicklungserfordernisse verbindlich festlegen könnte. Dazu müsste entweder in Bezug auf das bundesgesetzlich vorgesehene Konkretisierungsinstrument der Grundsatzkonkretisierung durch den Bundesraumordnungsplan eine gesetzliche Kompetenzerweiterung vorgenommen oder



nach dem Vorbild des Bundesraumordnungsplans für den länderübergreifenden Hochwasserschutz ein eigenes Planungsinstrument für die Bundesraumordnung geschaffen werden.

Wahr ist aber auch, dass die Aufgabe der Konkretisierung und Verfeinerung der Entwicklungsstrategien mit dem Zuschnitt auf die differenzierte räumliche Situation in den Regionen bzw. Teilräumen überwiegend auf der Ebene der Raumordnung in den Ländern wahrgenommen wird. Die Länder sollten angehalten werden, gemeinsam mit ihren Kommunen und dem Bund ein strategisches Gesamtkonzept zu etablieren. Gemeinsames Ziel ist der Schutz der Grundwasserkörper unter Nutzung raumordnerischer Instrumente. Die Ministerkonferenz für Raumentwicklung sollte dazu eine EntschlieÙung fassen. Diese Beschlussfassung könnte von dem für die Raumordnung zuständigen Bundesministerium über die Raumentwicklungsministerkonferenz politisch angestoÙen werden.

Wegen der Dringlichkeit des Handels im Bereich der Grundwasservorsorge könnte es darüber hinaus aber notwendig sein, den gemeinsamen Aufbau eines überregionalen Grundwassermanagements unter Beteiligung der Raumordnungsplanung voranzubringen. Die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) hat zwar die Herausforderungen, die sich in Bezug auf die qualitative und quantitative Sicherung der Wasserressourcen stellen, für den interdisziplinären wasserfachlichen Bereich bereits erkannt, jedoch ist die Verzahnung der wasserfachlich notwendigen Überlegungen mit den raumbedeutsamen Entwicklungserfordernissen sowie den daraus abzuleitenden planerischen Schlussfolgerungen bezüglich der Sicherung, Entwicklung und Verwirklichung notwendiger raumbedeutsamer Maßnahmen bislang ungenügend. Dieses organisationssystematische und entscheidungsstrukturelle Defizit könnte durch den Aufbau eines überregionalen Grundwassermanagements ausgeräumt werden.

#### **4 Gründe für die Notwendigkeit des Aufbaus eines überregionalen Grundwassermanagements**

Die Zwecksetzung eines überregionalen Grundwassermanagements besteht vor allem darin, prognostisch und planungsstrategisch die raumbedeutsamen Maßnahmen zwischen den Wasserfachbehörden und den Trägern der Landes- und Regionalplanung abzustimmen, konzeptionell zu entwickeln und umzusetzen, die notwendig sind, eine kombinierte klimaangepasste, funktionsfähige Hochwasser- und Niedrigwasservorsorge durch Verbesserung der dafür erforderlichen Wasserinfrastruktur zeitnah sicherzustellen.

Vor einer engeren organisatorischen Verzahnung der sich überschneidenden Aufgabenbereiche der Wasserfachplanung und der umweltvorsorgenden Raumordnungsplanung muss zunächst eine engere Kooperation zwischen den Wasserfachbehörden und den Trägern der Raumordnungsplanung mit dem dazu geeigneten und notwendigen Datenaustausch sichergestellt werden. Diese Kooperation setzt voraus, dass die Träger der Wasserfachplanung dazu angehalten werden, die raumbedeutsamen Maßnahmen zu identifizieren, die entwicklungsprospektiv zur Verbesserung der Hochwasserschutz- und Niedrigwasservorsorge und für die eine raumordnungsplanerische räumliche Sicherung und Standortentwicklung notwendig sind.

Die Träger der Raumordnungsplanung sollten dazu verpflichtet werden, in Abstimmung mit den Wasserfachbehörden ein Entwicklungskonzept zur Entwicklung und Sicherung von Flächen und Räumen für raumbedeutsame Wasserinfrastrukturmaßnahmen aufzustellen, das als Grundlage dafür herangezogen werden kann, die Raumordnungsplanung auf der Ebene der Länder zur Hochwasser- und Niedrigwasservorsorge fortzuschreiben. Denn um die

Schwächen der bestehenden Wasserinfrastruktur abzustellen, muss insofern auch im Bereich der Raumordnung nachgesteuert werden (siehe dazu die übereinstimmende Position des Deutschen Städtetags <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2024/Diskussionspapier-Ressource-Wasser-Fuer-die-Menschen-und-die-Umwelt.pdf>, abgerufen am 27.06.2024).

## **5 Argumente für die Verbesserung der Koordinierungs- und Steuerungsfunktion der Bundesraumordnung und der Raumordnung in den Ländern:**

1. Die Herausforderungen zur Wahrung einer wasserfachlich erforderlichen Wasserinfrastruktur nehmen zu und werden vielfältiger. Ausschlaggebend dafür sind nicht unerhebliche Mängel der vorhandenen, großteils sanierungsbedürftigen Wasserinfrastruktur, insbesondere der Wasserversorgungs- und Entwässerungsnetze und gewandelte Rahmenbedingungen infolge einer veränderten Gefahrenlage. Denn mit den Klimaanpassungserfordernissen geht zwangsläufig die Notwendigkeit der klimaangepassten Entwicklung einer nachhaltigen und resilienten Wasserinfrastruktur einher. Diese muss einerseits zunehmenden Hochwasserrisiken und andererseits Dürreproblemen trotzen.
2. In Deutschland stehen die Wasserressourcen qualitativ und quantitativ unter Druck. In qualitativer Hinsicht haben zahlreiche Schadstoffeinträge durch die oberirdischen Nutzungen zu einer Verschlechterung der oberirdischen Gewässer geführt. Dies wird z. B. durch die Nitratbelastung aus der Landwirtschaft, PFAS aus der gewerblichen Produktion, Mikroplastik, hormonelle Belastungen usw. verursacht. Überdies kann es dadurch, dass die Wasserressourcen in Trockenphasen teilträumlich stark zurückgehen, zumindest phasenweise zu erheblichen „Aufkonzentrationen“ kommen. Außerdem zeichnet sich die Verschlechterung der Wasserressourcen dahingehend ab, dass der unterirdische Raum teilträumlich mehr oder weniger intensiv genutzt wird und dies, obwohl fachrechtlich im Laufe der Zeit immer wieder nachgesteuert wurde. So werden die Grundwasserressourcen dadurch weiter gefährdet, da durch Bohrungen und zunehmende unterirdische Schadstoffeinträge zukünftig allmählich weitere Verschlechterungen drohen.
3. Es ist wahrscheinlich, dass sich die Tendenz der zu beobachtenden qualitativen und quantitativen Verschlechterung des Grundwassers ohne den Aufbau eines effizienten überregionalen Grundwassermanagement nicht verhindern lässt. Der Grund hierfür ist, dass die Anpassungsprozesse im Bereich der Raumordnung in den Ländern zu lange dauern und die raumordnungsplanerische Anpassung hinter den Anforderungen zur zeitnahen Realisierung von raumbedeutsamen Maßnahmen zurückbleibt.
4. Unterschiedliche Vorsorge- und Schutzstandards erschweren die Aufgabe, gesamt-räumlich eine nachhaltige Grundwasservorsorge sicherzustellen. Schon die Frage, ob und inwieweit der Trinkwasserversorgung Vorrang einzuräumen ist und wer an dieser Vorrangstellung teilhaben soll, wird in den Bundesländern unterschiedlich beantwortet. Auch die Frage, wie das Tiefengrundwasser von den sonstigen Grundwasservorkommen abzugrenzen ist und ob und inwieweit ihm eine erhöhte Schutzwürdigkeit beizumessen ist, wird unterschiedlich beurteilt (siehe dazu Bayerisches Merkblatt Nr. 1.4/6 mit Stand 12/2023 und § 37 Abs. 2 Landeswassergesetz NRW (LWG NRW)). So stellt § 37 Abs. 2 LWG NRW klar, dass Wasserentnahmen der öffentlichen Wasserversorgung, soweit sie die öffentliche Trinkwasserversorgung und damit die Gesundheit der Bevölkerung sicherstellen, Vorrang vor anderen Wasserentnahmen haben. Dass dies

zu der weiteren Konsequenz führen muss, dass auch die Trinkwasserversorgung aus Mineral- und Heilwasserquellen, unabhängig davon, wie der Betrieb organisiert wird, Vorrang vor anderen Nutzungen beanspruchen können muss, lässt sich dem Gesetztext hingegen nicht entnehmen, liegt aber nahe. Dies führt zu weiteren, auch raumentwicklungsrelevanten, klärungsbedürftigen Folgefragen. Insofern ist zu berücksichtigen, dass auch Mineral- und Heilwasser der Versorgung der Allgemeinheit mit Trinkwasser dienen, gerade auch in Notfallsituationen.

5. Wegen des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts ist es notwendig, dass insbesondere die differenzierten Schutzanforderungen des unionsrechtlichen Verschlechterungsverbots möglichst einheitlich umgesetzt werden. Die Anwendung dieses Kontrollmaßstabs sollte daher vereinheitlicht werden und auch bei der umweltvorsorgenden gesamträumlichen Planung Berücksichtigung finden. Dies gilt insbesondere bei der Standortauswahl für Wasserinfrastruktureinrichtungen, wie Wasserspeichern, bei raumrelevanten Maßnahmen zur Grundwasseranreicherung oder Niedrigwassererhöhung oder beim Finden konzeptioneller Lösungen.
6. Vorkehrungen der Hochwasser- und Niedrigwasserrisiko- sowie zur Grundwasservorsorge müssen vorausschauend frühzeitig getroffen werden, weil die erforderlichen wassertechnischen Maßnahmen raumbedeutsam sind. Dafür ist es notwendig, erforderliche Raumpotentiale zu sichern. Um auf Bundesebene eine nachhaltige Grundwasservorsorge gewährleisten zu können, bedarf es einer bundeseinheitlichen Strategie, der Standardisierung und der Festlegung allgemeiner Anforderungen für nachfolgende Planungsträger und Fachbehörden. Für eine nachhaltige Grundwasservorsorge ist es erforderlich, dass länderübergreifend und im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung des Gesamtraums raumbedeutsame Maßnahmen und Raumfunktionen festzulegen, raumstrukturelle Rahmenbedingungen zu schaffen, Gebiete und/oder Standorte für notwendige raumbedeutsame Maßnahmen zu sichern und zu entwickeln sind und etwaige entstehende Nutzungskonflikte mit anderen Raumnutzungen zum Ausgleich gebracht werden müssen. Um den daraus abzuleitenden räumlichen Erfordernissen die notwendige Durchsetzungskraft zu verleihen, kann eine Weiterentwicklung der auf Bundesebene vorhandenen Planungsinstrumente (Bundesraumordnungsplan zur Konkretisierung der gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung oder sektoraler Bundesraumordnungsplan zum Grundwasserschutz und Aufbau eines überregionalen Grundwassermanagements) erforderlich sein. Voraussetzung für das bundesseitige Tätigwerden des Bundes zum Grundwasserschutz und Grundwassermanagement ist, das Erfordernis einvernehmlich über die Gremien der Bundesraumentwicklungsministerkonferenz mit den für den Grundwasserhaushalt zuständigen Stellen (Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft LAWA) festzustellen.
7. Als Kriterium zum Feststellen des bundesseitigen Handlungsbedarfs kann die Wirksamkeit des bestehenden wasserfachlichen Risikomanagements in den Ländern herangezogen werden. Grundlage für den bundesseitigen Handlungsbedarf ist, dass sich das Risikomanagement auf die bundesländerübergreifende oder gesamträumliche Entwicklung im Bundesgebiet auswirkt und durch eine gesamträumliche Strategiebildung und Koordinierung verbessern lässt. Hierfür sind vor allem folgende Faktoren ausschlaggebend:
  - Die Länder haben bislang von dem ihnen überlassenen Gestaltungsspielraum bei der Ausweisung von Hochwasserentstehungsgebieten keinen Gebrauch gemacht und

vielfach auch unzureichende wassertechnische Vorkehrungen in großen Einzugsgebieten getroffen.

- Angesichts der nach den Prognosen zu erwartenden Verschärfungen der klimawandelbedingten Extremereignisse sollte die Planung, der Bau und die Ertüchtigung der hochwasserschutztechnischen Infrastruktur im Bundesgebiet standardisiert mit einem einheitlichen Klimaschutzzuschlag geplant werden.
  - Hochwasserereignisse sollten wassertechnisch durch den Einsatz multifunktionaler Wasserspeicher dazu genutzt werden, die teilträumlich vermehrt auftretenden Niedrigwasserrisiken zu verringern und die Tiefengrundwasservorkommen zu schonen.
  - Zum Schutz der Wasserressourcen ist wasserfachrechtlich zwar die Ausweisung von Wasserschutz- und Heilquellenschutzgebieten vorgesehen; dies reicht jedoch angesichts der tendenziellen Verschlechterung der Wasserressourcen in qualitativer und quantitativer Hinsicht unter Berücksichtigung der erforderlichen Infrastruktur zur Erfüllung der wasserfachlichen Schutzanforderungen nicht aus, die Nachhaltigkeit der Wasserversorgungsstruktur sicherzustellen. Auch die Mineralwasservorkommen müssen in den wasserfachlichen Gebietsschutz einbezogen und der Gebietsschutz im Umfeld der Trinkwasserressourcen im Lichte von Art. 7 Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) verstärkt werden: Art. 7 WRRL normiert ein bislang kaum beachtetes trinkwasserspezifisches Verschlechterungsverbot, dessen Vorgaben und Tragweite sowohl im Rahmen gewässerrelevanter Vorhabenzulassungen als auch bei Wasserinfrastrukturplanungen und räumlichen Planungen zu beachten sind.
8. Die Grundwasserschutzvorsorge lässt sich in Bezug auf die damit verbundenen Raumentwicklungsaufgaben nicht von der Hochwasser- und Niedrigwasservorsorge entkoppeln. Dieser Zusammenhang wurde für den Bereich der länderübergreifenden Hochwasserschutzvorsorge im Bundesraumordnungsplan für den länderübergreifenden Hochwasserschutz, der am 01.09.2021 in Kraft trat, gesehen und fand seinen Ausdruck in II.1.7 dieses Bundesraumordnungsplans in dem folgenden bundesgesetzlichen Grundsatz der Raumordnung: „Negative Auswirkungen von Hochwassern auf die Trinkwasserversorgung, insbesondere auf Anlagen der Trinkwasserversorgung, sollen vermieden werden“. Da bei dem Bundesraumordnungsplan für den länderübergreifenden Hochwasserschutz die Hochwasserschutzvorsorge im Vordergrund stand, war bei der Planaufstellung der Fokus hierauf beschränkt. Deshalb wurde mit diesem Grundsatz der Raumordnung nur ein fraktioneller Querbezug zur Grundwasservorsorge hergestellt.
9. Ein weiterer, damit zusammenhängender Entwicklungsaspekt wurde nicht angesprochen, nämlich dass Hochwasserspitzen durch Zwischenspeicherung oder Infiltration in Grundwasserleiter für die Niedrigwasservorsorge verwendet werden könnten (siehe zu diesem für die Perspektive der Raumentwicklung interessanten Ansatz Art. 44 Abs. 2 Bayrisches Wassergesetz (BayWG)): Der bayerische Landesgesetzgeber hat die Schlussfolgerung gezogen, Wasserspeicher so zu bewirtschaften, dass Hochwasser- und Dürrefahren gemindert werden. Darin kommt für multifunktionale technische Lösungen, die sowohl der Hochwasserschutzvorsorge als auch der Niedrigwasservorsorge Rechnung tragen sollen, die Prämisse zum Ausdruck, dass im Interesse der Schonung der Flächenressourcen und im Interesse der wasserfachlichen Effizienz möglichst an ein und demselben Standort kombinierte Rückhalte- und Versickerungsmaßnahmen geplant und realisiert werden sollten. Hierin wird ein Ansatz für ein

Grundwassermanagement gesehen, das die Wasserverfügbarkeit durch künstliche Anreicherung von Grundwasserkörpern verbessert und stabilisiert.

10. Es könnte erforderlich sein, die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion in Bezug auf die Standardisierung der umweltvorsorgenden Planungs- und Schutzanforderungen auf die Bundesebene zu übertragen. Dies auch, weil der Rahmen für die zur Sicherung der nationalen Grundwasserressourcen in guter Qualität erforderlichen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen auf Bundesebene durch eine fachübergreifende Koordination zwischen den betroffenen Ressorts festgelegt werden muss. Denn es gibt in diesem Zusammenhang nicht nur ressortübergreifenden Abstimmungsbedarf hinsichtlich der Bewältigung von Flächenkonkurrenzen im oberirdischen, sondern vor allem auch im unterirdischen Raum. Beispielhaft hierfür steht die Schutzkonzeption zur Sicherung von Trinkwasser, Mineral- und Heilwasser. Hierfür besteht insbesondere ein Abstimmungsbedarf mit den Erfordernissen des Bergbaus, des Baus von unterirdischen Wasserinfrastruktureinrichtungen und unterirdischen Energiespeichern sowie zum Umgang mit Raumnutzungskonflikten. Dabei können auch nationale Verteidigungs- und Katastrophenschutzinteressen unter dem Aspekt nationaler kritischer Infrastruktureinrichtungen eine wachsende Bedeutung erlangen. Die Wahrnehmung der ressortübergreifenden Koordinierungs- und Steuerungsfunktion würde freilich eine entsprechende Personalausstattung auf Bundes- bzw. Landesebene erfordern.

## Literatur

Bayerisches Merkblatt Nr. 1.4/6, zuletzt abgerufen am 30.01.2024 unter [https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop\\_app000007?SID=1528888475&ACTIONxSESSx-SHOWPIC\(BILDxKEY:%27ifu\\_was\\_00337%27,BILDxCLASS:%27Artikel%27,BILDxTYPE:%27PDF%27\)](https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop_app000007?SID=1528888475&ACTIONxSESSx-SHOWPIC(BILDxKEY:%27ifu_was_00337%27,BILDxCLASS:%27Artikel%27,BILDxTYPE:%27PDF%27)).

Deutscher Städtetag, Diskussionspapier Ressource Wasser, unter <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2024/Diskussionspapier-Ressource-Wasser-Fuer-die-Menschen-und-die-Umwelt.pdf>, abgerufen am 27.06.2024.

Europäische Union, Trinkwasser-Richtlinie (EU) 2020/2184) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Neufassung), die durch die Trinkwasserschutzverordnung v. 23.06.2023, BGBl. I v. 23.06.2023, Nr. 159, S. 1 ff., in deutsches Recht umgesetzt worden ist.

Köppen, Wasserstress vorbeugen, Konflikte regeln: Trinkbare Ressourcen managen und im Grundwasser schützen – Teil II, UPR 2020, 7.

Spannowsky, Wasserstress vorbeugen, Konflikte regeln: Trinkbare Ressourcen managen und im Grundwasser schützen – Teil I, UPR Sonderheft zur Ausgabe 12/2020, 1.

Spannowsky, Gewährleistung einer nachhaltigen Wasserversorgungsstruktur, ZfBR 2022, 548.

Spannowsky, Multifunktionale Wasserspeicher zur Entschärfung von Hochwasser- und Niedrigwasserrisiken – rechtliche und raumplanerische Aspekte bezüglich Hochwasserschutz und nachhaltiger Wasserversorgung, UPR 2/2023, 59.

Wasser als knappe Ressource, Verbandszeitschrift des vhw 2/2024.

UNESCO-Bericht 2019, zuletzt abgerufen am 06.05.2024 unter <https://www.unesco.de/presse/pressematerial/un-weltwasserbericht-2019-daten-und-fakten>.