

Handreichung

# EINSCHRÄNKUNG DER TRINKWASSERVERWENDUNG IN HITZESOMMERN



DEUTSCHER  
LANDKREISTAG



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

Deutscher   
Städtetag

**VKU**

VERBAND KOMMUNALER  
UNTERNEHMEN e.V.

# IMPRESSUM

Diese Handreichung wurde im Rahmen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Vertretern des Deutschen Landkreistages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, des Deutschen Städtetages und des Verbandes kommunaler Unternehmen erarbeitet.

## **Mitglieder der Arbeitsgruppe:**

- Tim Bagner, Deutscher Städtetag
- Dr. Britta Ammermüller, Verband kommunaler Unternehmen
- Marcel Fälsch, Verband kommunaler Unternehmen
- Martina Gießler, Stadtwerke Gießen
- Alexander Kehl, Umweltamt Stadt Frankfurt am Main
- Alexander Kramer, Deutscher Städte- und Gemeindebund
- Claudia Lembke, Altmarkkreis Salzwedel (untere Wasserbehörde)
- Nadine Schartz, Deutscher Landkreistag
- Andreas Seifert, Verband kommunaler Unternehmen
- Dr. Katharina Sommerfeldt, Oldenburgisch-Ostfriesischer Wasserverband
- Dr. Detlef Wilcke, Landkreis Osnabrück

**An der Ausarbeitung der Handreichung haben Sven Hery (Verband kommunaler Unternehmen) und Nils Palluth (Verband kommunaler Unternehmen) mitgewirkt.**

## **IHRE ANSPRECHPARTNER**

### **Dr. Kay Ruge**

Beigeordneter Deutscher Landkreistag

Tel.: +49 30 590 097 300

kay.ruge@landkreistag.de

### **Dr. Christine Wilcken**

Beigeordnete Deutscher Städtetag

Tel.: +49 30 377 11 600

christine.wilcken@staedtetag.de

### **Bernd Düsterdiek**

Beigeordneter Deutscher Städte- und Gemeindebund

Tel.: +49 30 773 07 114

bernd.duesterdiek@dstgb.de

### **Thomas Abel**

Geschäftsführer Verband kommunaler Unternehmen

Tel.: +49 30 58 580 150

abel@vku.de

# 1 NUTZUNGSBESCHRÄNKUNGEN BEI WASSERKNAPPHEIT – EIN THEMA IN DEUTSCHLAND?

Noch vor wenigen Jahren begannen Einführungen zur Wasserwirtschaft in Deutschland oftmals mit dem Satz: „**Deutschland ist ein wasserreiches Land**“. Das stimmt auch heute noch – und doch werden auch in Deutschland der **Klimawandel und seine Folgen für die Wasserwirtschaft immer deutlicher spürbar**. Seit dem Jahr 2018 sind große Teile von Deutschland von einer Zunahme von Hitzeereignissen und Tagen ohne Niederschlag betroffen.

Trockenheit und langanhaltende Hitzeperioden werden uns voraussichtlich auch in den kommenden Sommern erneut vor Herausforderungen stellen. Wie sehr sich Nutzungsansprüche an die Ressource Wasser zuspitzen können und wie angespannt die Lage vor Ort in der Folge werden kann, zeigte im Frühjahr 2023 der Blick nach Frankreich, Spanien und Italien. Vor diesem

Hintergrund ist die **vorausschauende Auseinandersetzung mit möglichen Nutzungsbeschränkungen und Verwendungsverböten aufgrund von Hitzeperioden ein Thema von wachsender Bedeutung**, dem sich auch die Akteure der deutschen Wasserwirtschaft auf allen Ebenen und unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten und Erfordernisse stellen.

Auf der Versorgungsseite kann diesen Herausforderungen nach den Erfahrungen der letzten Jahre in den allermeisten Fällen durch **geeignete Maßnahmen vor Ort** begegnet werden, ohne dass es zu Versorgungsengpässen und dadurch bedingten Nutzungsbeschränkungen oder Verwendungsverböten kommt. **Interkommunale Kooperationen und infrastrukturelle Anpassungen** gehören hier genauso mit in den Werkzeugkasten geeigneter Vorsorgemaßnahmen, wie die **Information der privaten und gewerblichen Wassernutzer** für ein an das örtliche Wasserdargebot angepasstes Nutzungsverhalten. Mancherorts mussten allerdings auch bereits Erfahrungen mit **Nutzungsbeschränkungen** gesammelt werden: So haben bereits im Jahr 2022 über 80 Landkreise Allgemeinverfügungen oder Rechtsverordnungen erlassen, die Nutzungsbeschränkungen für Trink- oder Grundwasser, Entnahmeverböte für Oberflächengewässer oder Einschränkungen des Gemeindegebrauchs regeln. 2023 zeigte sich eine ähnliche Situation (siehe Abbildung 1).

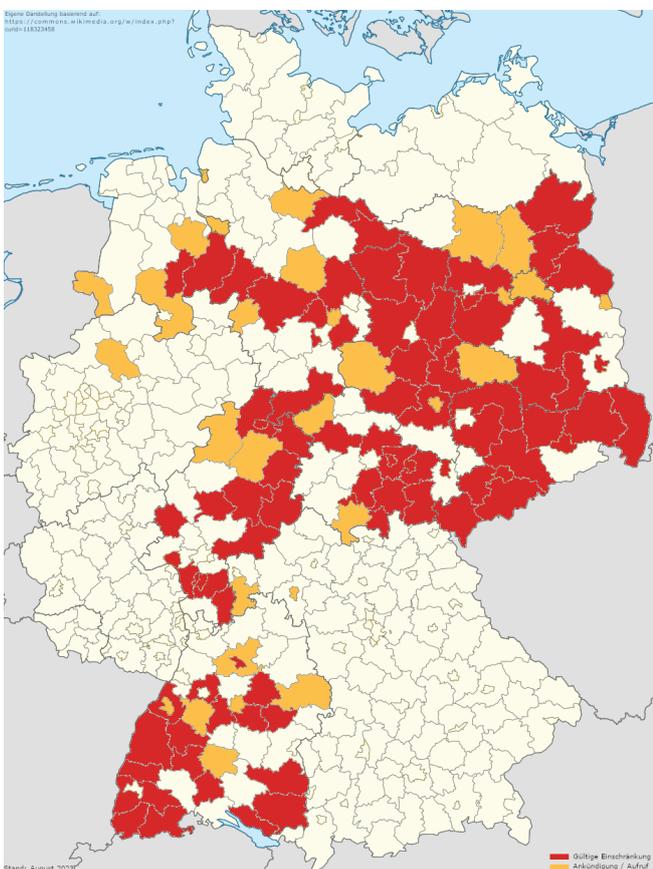


Abbildung 1: Landkreise mit Allgemeinverfügungen im Sommer 2023 (Eigene Zusammenstellung (Stand August 2023))

## Was liefert Ihnen diese Handreichung?

Für Situationen, in denen sich eine akute Wasserknappheit und ein damit verbundener Versorgungsengpass abzeichnen und deswegen Nutzungsbeschränkungen oder Verwendungsverböte unumgänglich sind, soll die vorliegende Handreichung allen beteiligten Akteuren Orientierung geben:

- Welche Indikatoren unterstützen die Lagebewertung in der langfristigen Betrachtung, der Frühwarnung und bei akutem Handlungsbedarf und helfen bei der Entscheidung, wann Einschränkungen der Wassernutzung erforderlich werden?
- Welche Handlungsmöglichkeiten bestehen für Wasserbehörden, Gebietskörperschaften und Wasserversorger und wie können Nutzungsbeschränkungen oder Verwendungsverböte rechtlich zulässig gestaltet werden?



- Welche konkreten Fragen stellen sich in der Praxis für die jeweiligen Akteure? Gibt es Best Practices, die weiterhelfen können?
- Welche Rolle spielt die Kommunikation?

Auf diese Fragen gibt die Handreichung Antworten und liefert durch juristische Einordnungen und die Bündelungen von Praxiserfahrungen Einblicke in den aktuellen bundesweiten Erfahrungshorizont.

Klar ist: Nutzungsbeschränkungen und Verwendungsverbote stellen den letzten Baustein im Instrumentenkasten dar und stehen am Ende der Handlungskette. Das Hauptaugenmerk aller Akteure liegt darauf, durch vorausschauendes und integriertes Handeln sich an die verändernden Rahmenbedingungen anzupassen und die Notwendigkeit für Beschränkungen gar nicht erst eintreten zu lassen. Einen langfristigen und ganzheitlichen Lösungsansatz sollen dafür auch die Wasserversorgungskonzepte auf Ebene der Länder sowie die im März 2023 im Bundeskabinett verabschiedete „Nationale Wasserstrategie“ der Bundesregierung liefern, die die wachsenden Herausforderungen für die öffentliche Wasserwirtschaft und den Bedarf an Regelungen für Situationen akuter Wasserknappheit aufzeigen.

Um den Instrumentenkasten in digitaler Form perspektivisch anwachsen zu lassen, freuen wir uns, wenn Sie Ihre Eindrücke, aktuelle Problemstellungen aus der Praxis, Erfahrungen und Best Practices an uns spiegeln (siehe Kontaktdaten, Seite 2).

# 2 WELCHE INDIKATOREN HELFEN BEI DER ENTSCHEIDUNG, WANN GEHANDELT WERDEN MUSS?

Nutzungsbeschränkungen stellen das letzte Glied in der Kette der Handlungsoptionen dar: Sie werden erst dann erlassen, wenn alle vorgeschalteten Maßnahmen nicht die nötige Wirkung entfalten konnten und die Lageentwicklung diese Einschränkungen erfordert. Um diese Entwicklungen frühzeitig abschätzen zu können, ist eine kontinuierliche Bewertung der Lage auf Seiten der Wasserbehörden und der Wasserversorgungsunternehmen erforderlich. Dafür sind zwei Perspektiven maßgeblich: die **Perspektive des verfügbaren Wasserdargebotes** (Wasserressourcen/ Gewässer) und die Perspektive der **Versorgungssicherheit** (Infrastrukturkapazität/Auslastung sowie Entnahmerechte). Welche **Indikatoren** für die verschiedenen Akteure hilfreich sein können, um eine Lagebewertung vorzunehmen und die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen und ggf. akuten Handlungsbedarf einzuordnen, ist abhängig von den konkreten Rahmenbedingungen. Regionale Besonderheiten können dabei am besten von den Beteiligten vor Ort beurteilt und in ein Gesamtbild einbezogen werden. Grundsätzlich lassen sich aber **drei zeitliche Handlungsstufen** betrachten:



Die Lagebewertung entsteht in der Regel durch das Zusammenspiel von direkten, wasserabgabe- und ressourcenbezogenen Indikatoren, über Prognosen, bis hin zur Berücksichtigung von standortbezogenen Bedingungen.

**Direkte Indikatoren:** In Zahlenwerten mess- und vergleichbare Informationen. Für ihre Beurteilung müssen verbrauchsbezogene und ressourcenbezogene Indikatoren ggf. in Relation gestellt werden.

**Indirekte Indikatoren & Prognosen:** Informationen, die als Entscheidungshilfe zur weitergehenden Bewertung der Ergebnisse aus dem Vergleich der direkten Indikatoren herangezogen werden können.

**Standortfaktoren:** Über absehbaren Zeitraum unveränderte, standortbezogene Bedingungen (z. B. Beschaffenheit des Untergrunds und damit verbundene Perkolationsgeschwindigkeit).



Abbildung 2: Zeitliche Handlungsstufen

## Stufe 1

### Langfristige Betrachtung – der Blick in die Vergangenheit

Die langfristige Betrachtung von Indikatoren ermöglicht es, **eine sich anbahnende Wasserknappheit früh zu erkennen**. Auf diese Weise können Gegenmaßnahmen rechtzeitig ergriffen und der Verlauf einer Mangellage abgedämpft werden. Die Bedeutung von Wetter- und Standortfaktoren steigt mit zunehmender Länge des Betrachtungszeitraums. Aus diesem Grund nimmt auch die Bedeutung von **standortspezifischen statistischen Auswertungen und Prognosen** mit längeren Betrachtungszeiträumen zu. Für eine langfristige Betrachtung ist letzteren daher ein hoher Stellenwert beizumessen. Langzeitliche Mittelwerte geben einen gewissen „Standard“ vor, der mit aktuellen Werten zur gleichen Jahreszeit verglichen werden kann. Eine stetige oder steigende Abweichung der aktuellen Werte im negativen Sinne kann der Vorbote einer potenziellen Wasserknappheit sein. **Ein Vergleich der langjährigen Mittelwerte mit jahreszeitlich passenden Werten aus Extremjahren kann aufzeigen, wie gravierend eine Mangellage unter gegebenen Bedingungen und Voraussetzungen ausfallen kann.** Der Vergleich der nahen mit der fernen Vergangenheit kann darüber hinaus mögliche Hinweise auf das neue „Normal“ liefern.



Ein Vergleich der **langjährigen Mittelwerte** mit jahreszeitlich passenden Werten aus Extremjahren kann aufzeigen, wie gravierend eine Mangellage unter gegebenen Bedingungen und Voraussetzungen ausfallen kann.

#### BEISPIELE: INDIKATOREN FÜR DIE LANGFRISTIGE BETRACHTUNG



**Wasserbehörden:** Grundwasserstände und –neubildungsraten im jahreszeitlichen Verlauf und statistische Einordnung/Kontext zu Extremwerten, Entwicklung der Pegelstände der Oberflächengewässer, Prognose- und Abflussmodelle, Einordnung des aktuellen Wasserdargebotes im Vergleich zum langjährigen Mittel/langjähriges Mittel im Vergleich zu Dürrejahr, Niederschlag und Temperaturen im Vergleich.

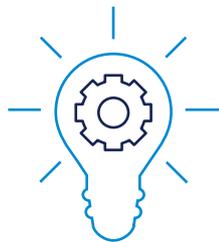


**Wasserversorger:** Zusätzlich zu hydrologischen Daten; Entwicklung der Wasserabgabe im jahreszeitlichen Verlauf und Vergleich mit Vorjahreswerten, Prognosen zur Entwicklung der Wassernachfragesituation durch Gewerbeansiedlung/Siedlungsentwicklung, Entnahmesituation (Entwicklung Grundwasser- und Pegelstände), Infrastrukturentwicklung (Kapazitäten).

## Stufe 2

### Frühwarnung – der Blick in die Zukunft

Die Frage, ob zukünftige Entwicklungen die Defizite der Indikatoren ausgleichen können, bevor es zu einer Wasserknappheit kommt, kann mit Blick auf Prognosen und statistische Auswertungen beantwortet werden. Für die Frühwarnung sind neben den Indikatoren einer langfristigen Betrachtung vor allem das **Wetter** (Niederschlag, Temperatur, Verdunstung) und dessen **Einflüsse** (Schneesmelze, Bewässerung), bzw. dahingehende **statistische Auswertungen und Vorhersagen**, von Bedeutung. Im Fokus steht hier der Blick in die (nahe) Zukunft: Können die gewünschten/geforderten Werte zukünftig erreicht werden, wie hoch ist die Eintrittswahrscheinlichkeit einer akuten Wassermangelsituation und steht zu befürchten, dass sich die Lage weiter zuspitzt?



Für die Frühwarnung sind neben den Indikatoren einer langfristigen Betrachtung **vor allem das Wetter** bzw. dahingehende statistische Auswertungen und Vorhersagen von Bedeutung.

### BEISPIELE: INDIKATOREN FÜR DIE FRÜHWARNUNG – WIE SEHR KANN SICH DIE LAGE ZUSPITZEN?



**Wasserbehörden:** Wie ist das Gesamtbild: Wie war die Entwicklung der Grundwasserstände und –neubildungsraten, Pegelstände der Gewässer, Entwicklung Mindestabfluss, Wettervorhersagen (wird eine anhaltende Hitzeperiode erwartet? Niederschlag und Temperaturen im Vergleich).



**Wasserversorger:** Prognosen (und statistische Auswertungen) zur Abschätzung der zukünftigen Entwicklung hinsichtlich des Auslastungsgrads der Infrastruktur (Füllstand Talsperren/Hochbehältern/Speicher) und des Ausschöpfens der genehmigten Tagesfördermenge/Wasserbezugsrechte. Wettervorhersagen (wird eine anhaltende Hitzeperiode erwartet? Niederschlag und Temperaturen im Vergleich) wie wird sich das Nutzungsverhalten/werden sich Bedarfe verändern, durch mögliche Hitzeperiode: Bewässerung (Landwirtschaft und Gärten, Parks etc.), Kraftwerkskühlung/industrielle Nutzung, Füllen von Pools etc.

## Stufe 3

### Akuter Handlungsbedarf – der Blick auf „Jetzt“

Der akute Handlungsbedarf greift, wenn wesentliche Indikatoren bis zu einem kritischen Zeitpunkt keinen angemessenen/ geforderten Wert erreichen konnten, sich auch zukünftig keine Besserung abzeichnet und die Indikatoren in absehbarer Zeit (einigen Tagen) kritische Grenzwerte erreichen können. Kritische Grenzwerte können dabei im Bereich behördlicher Vorgaben oder der technischen Kapazitäten (Versorgungssicherheit) liegen. Nun zählt der **Blick auf die aktuelle Situation**: Mit welchen Maßnahmen die kritischen Grenzwerte eingehalten werden können, bestimmt die erforderliche Schärfe der Maßnahmen.



Blick auf die aktuelle Situation:  
**Mit welchen Maßnahmen**  
 können die kritischen Grenzwerte  
 eingehalten werden?

#### BEISPIELE: INDIKATOREN FÜR DEN AKUTEN HANDLUNGSBEDARF



**Wasserbehörden:** Unterschreitung der Mindestpegelstände von Grundwasser oder Oberflächen-gewässern, Unterschreitung minimaler Abfluss-/ Durchflussmengen von Fließgewässern, Unterschreitung der geforderten Quellschüttung, Anzahl der Niedrigwasserereignisse etc.



**Wasserversorger:** Nachfragespitzen, drohende Überschreitung der genehmigten Tagesfördermenge/Bezugs-/Entnahmerechte, kritische Speicherfüllstände, Versorgungsinfrastruktur ausgelastet oder kurz davor, befürchtete Einschränkungen der Funktionsfähigkeit der Infrastruktur, drohende technische Einschränkungen etc.

## Dargebotsbezogene Indikatoren

Auf Ebene der Bundesländer haben sich verschiedene Formate zum landesweiten Lage-Monitoring der Wasserressourcen etabliert. Welche Daten- und Informationsquellen dazu konkret herangezogen werden, hängt von den Rahmenbedingungen und Erfordernissen vor Ort ab. In Abhängigkeit des Bundeslands kann online auf monatliche bzw. jährliche (Regional-)Berichte sowie Gewässer- und Grundwasserkarten mit tagesgenauen Pegelständen zurückgegriffen werden. Die Informationen werden

auf Portalen der zuständigen Landesministerien oder -ämter ohne Zugangsbeschränkungen zur Verfügung gestellt. Jedes Bundesland sollte zudem einen unbeschränkten Zugang zu den aufbereiteten (statistisch ausgewerteten) Daten anbieten, um deren Einsatz zu erleichtern. Im Anhang dieser Handreichung befindet sich eine nach Bundesländern aufgeschlüsselte Linksammlung zu den aktuell verfügbaren Informationsportalen (Stand Mai 2023).



### PRAXISBEISPIEL

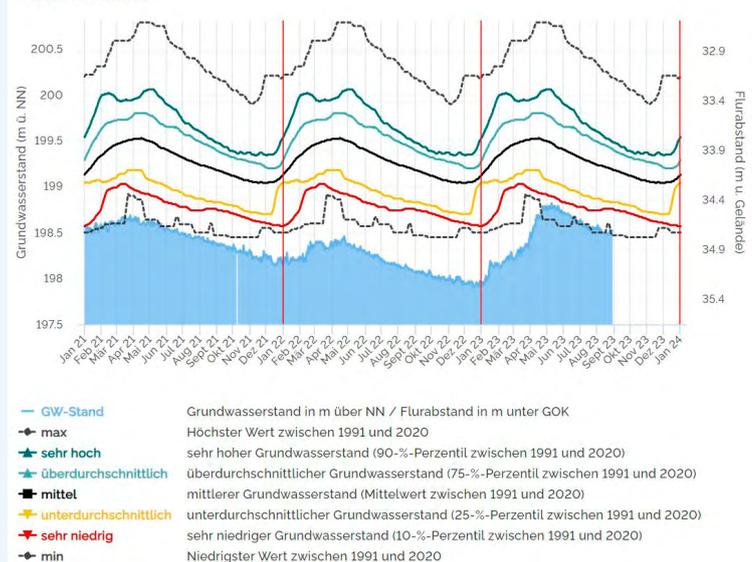
#### Grundwasserkarte mit visualisierten Trends (Hessen)

Das Hessische Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie stellt aktuelle wie historische Grundwasser- und Oberflächenpegelstände in einer interaktiven Karte online barrierefrei zur Verfügung. Dabei wird über die Symbole der einzelnen Grundwassermessstellen direkt ein Eindruck

zu den aktuellen Trends der Pegel gegeben. Durch einen Klick auf eine Messstelle werden vertiefende einordnende Informationen zu vergangenen Messdaten von 1991 bis 2020 der gewählten Messstelle in einem Diagramm zur Verfügung gestellt.



3-Jahres-Grafik



Übersichtskarte mit Messstellen, [www.hlnug.de/messwerte/datenportal/grundwasser](http://www.hlnug.de/messwerte/datenportal/grundwasser)

## Verbrauchsbezogene Indikatoren

Ein zentraler Indikator für Wasserversorgungsunternehmen ist das Wassernutzungsverhalten ihrer Kunden. Wird die Entwicklung des Nutzungsverhaltens in Relation zur Entwicklung von dargebotsbezogenen Indikatoren gesetzt, lässt dies Rückschlüsse auf Maßnahmen zur Vermeidung einer sich zuspitzenden Dargebotsituation zu. Neben der Erfassung der Daten durch die Wasserversorger ist die Kommunikation der entsprechenden Indikatoren sowie der bestehenden „Wasserstands“-Situation und damit einhergehender Maßnahmen und Verhaltensaufforderungen relevant (siehe Kapitel 4). Ergänzend zur **direkten Ansprache über diverse**

**Kommunikationsmedien** hat sich über die Hitzesommer der vergangenen Jahre in besonders betroffenen Regionen auch das Instrument einer sogenannten **Wasserampel** etabliert. Sie kann in Verknüpfung mit den angewandten Indikatoren und entsprechenden Maßnahmen ein in der Komplexität reduziertes **Kommunikations- und Visualisierungsmedium** gegenüber den Wassernutzern in einem Versorgungsgebiet darstellen. So wird eine **Frühwarnfunktion** erfüllt, auf akuten Handlungsbedarf hingewiesen und durch Transparenz über die Situation Verständnis für weitergehende Maßnahmen geschaffen.



### PRAXISBEISPIEL

#### Wasserampel der Stadtwerke Oberursel (Hessen)

Das Wechselspiel zwischen verbrauchs- und dargebotsbezogenen Indikatoren wird in der Wasserampel der Stadtwerke Oberursel deutlich und Wassernutzern auf der Homepage sichtbar gemacht: Entsprechend der Relation zwischen jüngsten bzw. erwarteten Trinkwasserentnahmen sowie der Belastung der Infrastrukturen und der Wasserbezugsquellen,

werden verschiedene Warnstufen ausgerufen und Maßnahmen von Nutzern gefordert. Dabei wird deutlich kommuniziert, wie das Verhältnis von Angebot und Nachfrage aktuell beschaffen ist. Das klassische Ampelsystem signalisiert, ergänzt um die Stufe des Trinkwassernotstands, wie drastisch die aktuelle Situation beschaffen ist.

#### Ampel ist gelb



Der Trinkwasserverbrauch, d.h. der tägliche Verbrauch von Trinkwasser in Oberursel, liegt seit mehreren Tagen nahe des bisher gemessenen Tagesspitzenverbrauchs und die Gewinnungsanlagen arbeiten mit voller Förderleistung.

Zudem nähert sich der Bezug von Fremdwasser über den Wasserbeschaffungsverband Taunus der maximal zur Verfügung stehenden Menge.

Wasserampel der Stadtwerke Oberursel, [www.stadtwerke-oberursel.de/wasserampel](http://www.stadtwerke-oberursel.de/wasserampel)

## Prognosen

Prognosen werden perspektivisch aufgrund verbesserter und wachsender Datengrundlagen weiter an Bedeutung gewinnen. Diese können **insbesondere für verbrauchsbezogene Indikatoren wertvolle Erkenntnisse** liefern. Neben Prognosen, die auf qualitativen Betrachtungen und Erfahrungswerten beruhen, kann auch die quantitative Erfassung verschiedener Indikatoren mit einer Datenverarbeitung durch Machine-Learning-Anwendungen zur Prognose herangezogen werden.

Ersteres bezieht die Beobachtung von bspw. langfristigen Klima- und kurzfristigen Wetterindikatoren mit ein und lässt im Vergleich zu Belastungsspitzen in der eigenen Infrastruktur im Rückblick Schlüsse zu künftigem Verhalten zu. Ein Format der institutionalisierten Betrachtung stellen kommunale oder lan-

desweite Wasserversorgungskonzepte dar, die genaueren Aufschluss über Fragen der Wasserversorgung mit Berücksichtigung von Demographie und Dargebotsentwicklungen für spezifische Regionen geben sollen. **Perspektivisch** können der **Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI)** und einer maschinengestützten Auswertung von verschiedenen Umweltdaten einen wichtigen Beitrag zur Prognose von Trockenheit leisten. Mit einer verbesserten Prognose können Vorsorgemaßnahmen konkreter und frühzeitiger konzipiert werden. Daneben können noch weitere **digitale Tools** frühzeitige Maßnahmen gegen Wasserknappheit anzeigen. So könnten smarte Wasserzähler perspektivisch helfen, über ein Preissignal bei Knappheit, Unternehmen und Bürgerinnen und Bürgern zum Wassersparen anzuregen und damit einen weiteren Lösungsbaustein bieten.

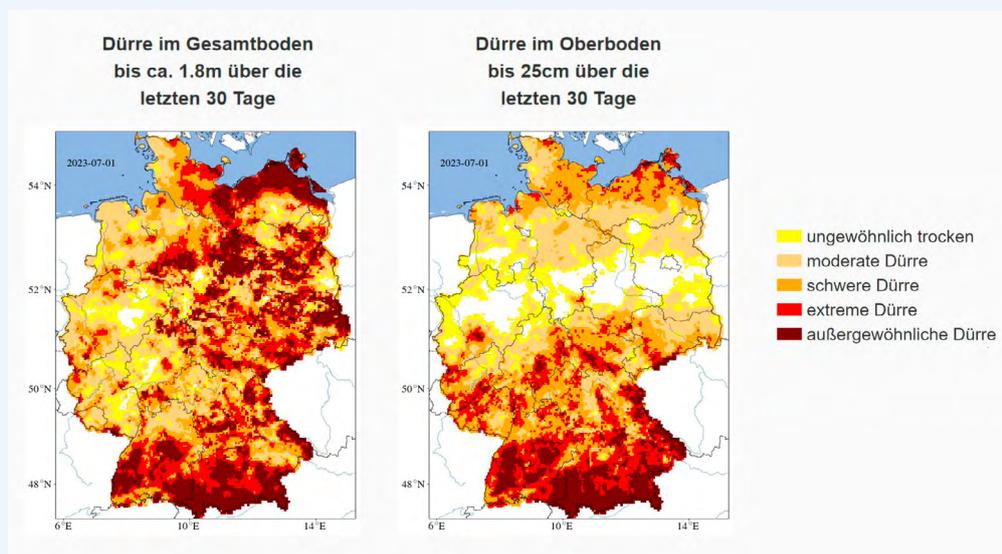


### PRAXISBEISPIEL

#### Dürremonitor des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung (UFZ)

Der Dürremonitor des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung (UFZ) ist ein Instrument zur Beobachtung der bodenbezogenen Trockenheit in Deutschland. Er basiert auf verschiedenen meteorologischen und hydrologischen Daten und stellt mit Hilfe von Modellrechnungen tagesaktuelle Informationen zur Verfügung. Er liefert verschiedene Indizes, die für Entscheidungsträger und andere Interessengruppen wichtige Informationen darstellen können, um auch über notwendige Maßnahmen zur Einschränkung von

Wassernutzungen zu entscheiden. Der Dürremonitor kann für wasserwirtschaftliche Akteure Implikationen auf zu erwartendes Nutzungsverhalten z. B. aufgrund eines zunehmenden Bewässerungsbedarfes in verschiedenen Bereichen und den resultierenden zusätzlichen Gebrauch der Wasserressourcen zulassen. Durch seine prägnante Visualisierung hat sich der Dürremonitor in den vergangenen Jahren zunehmend auch in der Bürgerinformation und Medienberichterstattung etabliert.



# 3 RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Wird durch die Verantwortlichen eine kritische Verknappung der Wassermengen festgestellt und zeichnet sich innerhalb eines als vertretbar anzusehenden Zeitraums auch keine Besserung der festgestellten Situation ab, besteht akuter Handlungsbedarf. **Im folgenden Kapitel soll aufgezeigt werden, welche Handlungsmöglichkeiten den verantwortlichen Akteuren also den Wasserbehörden, den Städten und Gemeinden, sowie den Wasserversorgungsunternehmen aus rechtlicher Sicht zukommen.** Welche Voraussetzungen im Einzelnen erfüllt sein müssen, um den rechtlichen Handlungsrahmen zu eröffnen, welche Maßnahmen genau möglich sind und wie diese vollzogen werden, wird im Folgenden erläutert.

## Wie kann die Wasserbehörde handeln? Erlass einer Allgemeinverfügung gemäß § 100 WHG

Den Wasserbehörden obliegt der Vollzug des Wasserhaushaltsgesetzes sowie der Landeswassergesetze. Als rechtliche Grundlage für ein Eingreifen der Wasserbehörde im Falle einer akuten Wasserknappheit kommt § 100 Wasserhaushaltsgesetz (im Folgenden kurz WHG) in Betracht. Gemäß § 100 Abs. 1 WHG obliegt der Gewässeraufsicht die Aufgabe, die Gewässer sowie die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen, die auf Grundlage des Wasserhaushaltsgesetzes, auf das WHG gestützter Rechtsverordnungen oder nach landesrechtlichen Vorschriften bestehen, zu überwachen. Damit stellt **§ 100 WHG die zentrale Befugnisnorm der zur Gewässeraufsicht berufenen Behörden** dar. Die Behörden ordnen nach pflichtgemäßem Ermessen die Maßnahmen an, die im Einzelfall notwendig sind, um Beeinträchtigungen der von § 100 WHG erfassten Schutzgüter zu vermeiden oder zu beseitigen.

Ob § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Allgemeinverfügungen durch die Wasserbehörden in Betracht kommt und der Allgemeinheit damit die Nutzung von Trinkwasser zu bestimmten Zwecken entweder ganz oder zeitlich begrenzt untersagt werden kann, wird in der juristischen Literatur und der Behördenpraxis bejaht. Die hierfür herangezogenen Begründungen differieren.

Mit Blick auf die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Einschreiten der Wasserbehörde auf der Grundlage von § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG wird eine Beschränkung der Wasserverwendung zur

Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung zum Teil abgelehnt. Mit dem Wasserhaushalt einerseits und den öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen andererseits sind zwei Schutzgüter benannt, unter deren Bezugnahme die Behörde Maßnahmen einleiten darf. § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG setzt damit also entweder das Erfordernis der Vermeidung oder der Beseitigung einer Beeinträchtigung des Wasserhaushalts (1. Alternative) oder die Erforderlichkeit zur Sicherstellung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen nach Satz 1 (2. Alternative) für ein Tätigwerden der Wasserbehörde voraus. Unter dem Begriff des Wasserhaushalts, der nicht legal definiert ist, werden dabei im Allgemeinen die natürlichen Gegebenheiten des erdbezogenen Wasserkreislaufs verstanden (Landmann/Rohmer/Kubitza, Umweltrecht, EL 2022, WHG § 100, Rn. 15). Die öffentliche Trinkwasserversorgung zählt damit nicht zum Wasserhaushalt.

Die 2. Alternative von § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG ermöglicht ein behördliches Einschreiten zur Sicherstellung der Erfüllung von Verpflichtungen nach Satz 1. Damit wird die Eingriffsbefugnis auf das gesamte materielle Wasserhaushaltsrecht des Bundes und der Länder erstreckt (st. Rspr. vgl. OVG SH, Urteil vom 23.6.2011 – 4 LB 2/10 – juris, bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 5.10.2011 – 7 B 54/11 – juris; VG Augsburg, Beschluss vom 22.11.2013 – Au 3 S 13.768 – juris; VG Würzburg, Urteil vom 29.7.2013 – W 4 K 13.76 – juris; VG Düsseldorf, 26.5.2015 – 17 L 1099/15 – juris; Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz, 12. Auflage, § 100 Rn. 33). Ob dies auch die Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung mit umfasst, ist umstritten. In der Behördenpraxis und der Literatur wird hierzu auf § 5 WHG verwiesen. Gemäß § 5 WHG ist jede Person verpflichtet, die nach den Umständen erforderliche Sorgfalt anzuwenden, um eine mit Rücksicht auf den Wasserhaushalt gebotene sparsame Verwendung des Wassers sicherzustellen. Damit statuiert § 5 WHG eine allgemeine wasserrechtliche Verhaltenspflicht, deren Nichtbeachtung die Verletzung einer gesetzlichen Verpflichtung darstellt und Maßnahmen zur Verhinderung einer Gewässerbeeinträchtigung und Sicherstellung einer sparsamen Verwendung des Wassers nach § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG rechtfertigt (siehe z. B. Übersicht in Anhang 2); Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG-Kommentar, EL 2022, § 100 WHG Rn. 85). Vereinzelt Stimmen in der Literatur lehnen dies allerdings unter Verweis auf die mangelnde Bestimmtheit von § 5 WHG ab (Landmann/Rohmer/Kubitza, a.a.O., § 100 WHG, Rn. 19) und sehen aufgrund einer erweiterten Definition des Wasserhaushalts (1. Alternative) auch kein Bedürfnis, § 5 WHG als öffentlich-rechtliche Verpflichtung im Sinne der 2. Alternative von § 100 WHG zu verstehen.

 <b>Maßnahme</b>	 <b>Voraussetzung</b>	 <b>Rechtliche Grundlage</b>
<b>Erlass von Allgemeinverfügungen/ Rechtsverordnungen</b> (zeitliche oder gänzliche Untersagung der Trinkwassernutzung, Entnahmeverbot aus Oberflächengewässern, Beschränkung der Nutzung von Grundwasser)	Beeinträchtigung des Wasserhaushalts; Erforderlichkeit zur Sicherstellung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen	<b>§ 100 Abs. 1 Satz 2 WHG</b>

Rechtsfolge von § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG ist die Befugnis der Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen die Maßnahmen zu ergreifen, die zur Abwehr der Gefahr oder zur Wiederherstellung eines dem Ordnungsrahmen entsprechenden Zustands notwendig sind. Hiervon umfasst ist die Befugnis, konkret-generelle Regelungen in Form von Allgemeinverfügungen gemäß § 35 Satz 2 VwVfG zu treffen (Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, a.a.O., § 100 Rn. 153; Czychowski/Reinhardt, a.a.O., § 100 Rn.). Zu denken sind hier dabei insbesondere an **Allgemeinverfügungen zur sparsamen Wasserverwendung durch zeitliche oder inhaltliche Beschränkungen für eine Wassernutzung durch die Allgemeinheit**. Hinsichtlich möglicher inhaltlicher oder zeitlicher Beschränkungen ist auf die nachfolgenden Ausführungen zu §§ 22, 5 AVBWasserV zu verweisen. Die dort genannten Verwendungsbeschränkungen eignen sich grundsätzlich auch für eine Allgemeinverfügung.

Allgemeinverfügungen können auch Entnahmeverbote aus Oberflächengewässern beinhalten oder die Nutzung von Grundwasser aus Brunnen beschränken. Bei Vorliegen entsprechender Regelungen in dem jeweiligen Landeswassergesetz sind Entnahmeverbote oder -beschränkungen ggf. durch Rechtsverordnung auszusprechen (vgl. z. B. § 21 Abs. 2 Wassergesetz Baden-Württemberg).

Allgemeinverfügungen der Wasserbehörde können gemäß § 80 Abs. 2 VwGO für **sofort vollziehbar** erklärt werden. Ob im Falle einer Zuwiderhandlung gegen eine Allgemeinverfügung ein Bußgeld nach § 103 WHG verhängt werden kann, ist – soweit ersichtlich – bislang von der Rechtsprechung noch nicht bestätigt

worden. Obwohl § 100 WHG im Katalog des § 103 Abs. 1 WHG nicht ausdrücklich aufgeführt ist, findet sich in der Behördenpraxis häufig der Hinweis, dass Zuwiderhandlungen gegen die Allgemeinverfügung eine Ordnungswidrigkeit darstellen und im Einzelfall mit einem Bußgeld bis zu 50.000 € nach § 103 Abs. 2 WHG geahndet werden können. Da Maßnahmen der Gewässeraufsicht gemäß §§ 100, 101 WHG im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchgesetzt werden können, kann die Behörde ihre Allgemeinverfügung erforderlichenfalls aber auch jenseits des Bußgeldtatbestands § 103 WHG zwangsweise durchsetzen (Landmann/Rohmer/v. Weschpfennig, a.a.O., § 103 WHG Rn. 5-8).

### Welche Handlungsoptionen bestehen für Gebietskörperschaften? Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen/Satzungen

Neben den Wasserbehörden können im Falle einer akuten Trinkwassermangellage auch die **Landkreise und Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Gefahrenabwehrbehörde** bspw. gemäß §§ 1, 2 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (im Folgenden kurz HSOG<sup>1</sup>) tätig werden und eine Gefahrenabwehrverordnung erlassen, um eine sparsame Trinkwasserverwendung zur Sicherstellung der allgemeinen Versorgung sicherzustellen. Gemäß § 71 HSOG enthalten Gefahrenabwehrverordnungen **Ge- oder Verbote, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet und zur Gefahrenabwehr erforderlich sind**. Gemeinden können

<sup>1</sup> Im Folgenden wird exemplarisch auf die hessischen Regelungen verwiesen. Entsprechende Regelungen finden sich in allen Polizeigesetzen der Länder, Landeswassergesetzen sowie in den Landkreis- und Gemeindeordnungen.

 <b>Maßnahme</b>	 <b>Voraussetzung</b>	 <b>Rechtliche Grundlage</b>
<b>Erlass von Gefahrenabwehrverordnung</b> (inhaltliche und/oder zeitliche Beschränkung der Trinkwasserverwendung)	Abstrakte Gefahr (Notstände in der Wasserversorgung)	<b>§§ 1, 2, 71 HSOG</b>
<b>Erlass kommunaler Satzung</b> (inhaltliche und/oder zeitliche Beschränkung der Trinkwasserverwendung)	Notstände in der Wasserversorgung	<b>§ 30 Abs. 1 Hessisches Wassergesetz</b>

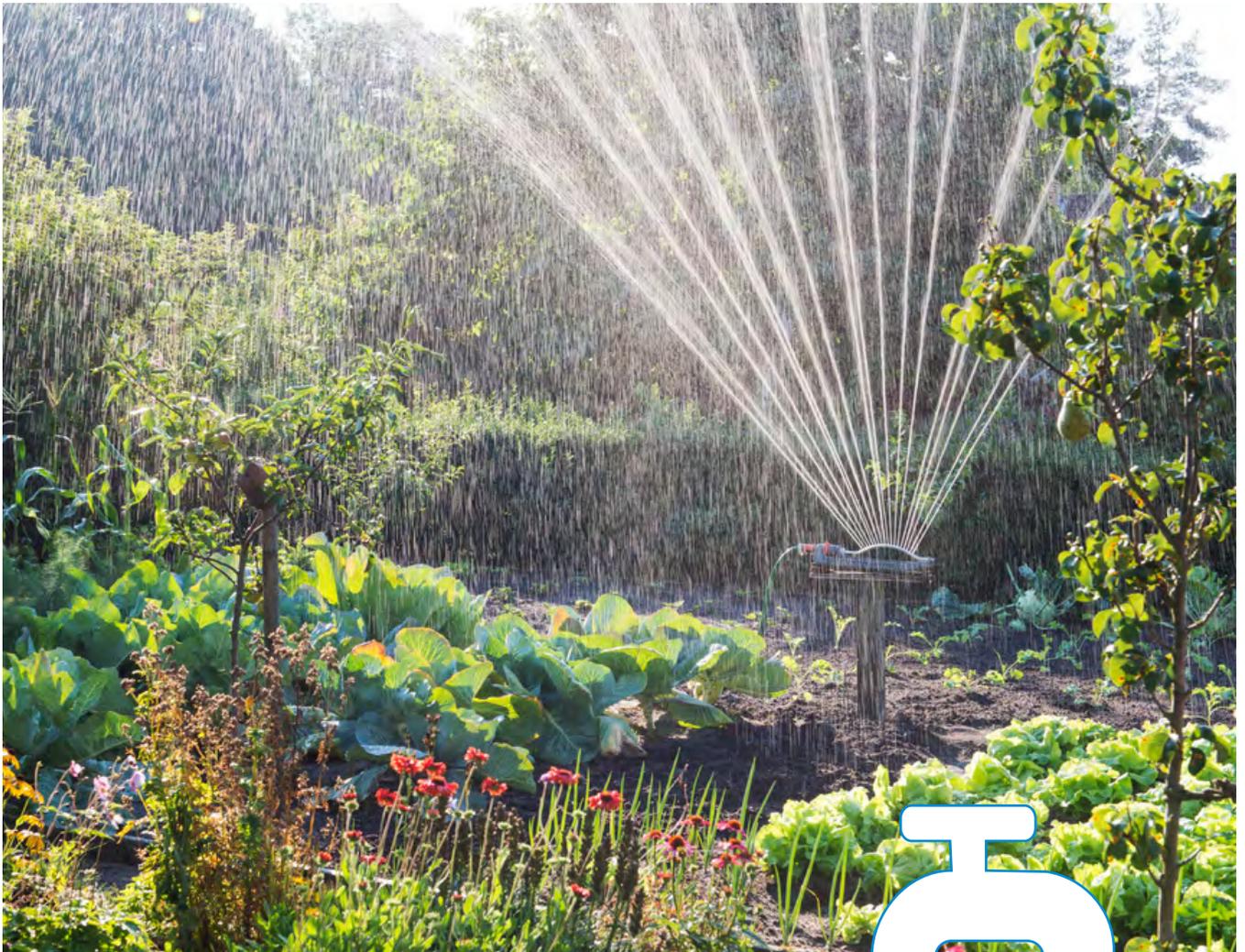
für ihr Gebiet Gefahrenabwehrverordnungen vorsehen und von der Gemeindevertretung beschließen lassen, § 74 HSOG. Landkreise können Gefahrenabwehrverordnungen für den ganzen Kreis oder mehrere kreisangehörige Gemeinden erlassen. Sie werden vom Kreistag beschlossen, § 73 HSOG.

Den Kommunen ist als **Teil der verfassungsrechtlich verankerten Selbstverwaltungsgarantie** außerdem **das Recht zum Satzungs-erlass für die ihnen obliegenden Selbstverwaltungsaufgaben** eingeräumt (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 137 Hessische Landesverfassung, §§ 5, 19 Hessische Gemeindeordnung). Gleiches gilt für die Landkreise in Bezug auf die ihnen übertragenen Aufgaben (§§ 4, 5 Hessische Landkreisordnung). Gemäß § 30 Abs. 1 Hessisches Wassergesetz haben die Gemeinden in ihrem Gebiet die Bevölkerung und die gewerblichen und sonstigen Einrichtungen ausreichend mit Trink- und Betriebswasser zu versorgen. **Die öffentliche Wasserversorgung ist damit eine Pflichtaufgabe, die den Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung obliegt.** Somit kommt bei Notständen in der Wasserversorgung neben dem Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung auch der **Erlass einer kommunalen Satzung nach den hierfür vorgesehenen Regelungen in Betracht.** Im Falle einer Übertragung der Verpflichtung zur Wasserversorgung gemäß § 30 Abs. 2 Hessisches Wassergesetz auf einen Landkreis gilt das Vorgenannte entsprechend auch für den Landkreis.

Dabei ist Satzungen und Gefahrenabwehrverordnungen der Rechtsnormcharakter gemeinsam, denn beide Handlungsformen enthalten abstrakt-generelle Regelungen. Für welche Handlungsform sich die Kommune oder der Landkreis entscheidet, ob die zur Sicherstellung der Wasserversorgung in Zeiten einer Wassermangellage erforderlichen Regelungen also als Satzung oder als Gefahrenabwehrverordnung erlassen werden, spielt letztlich keine entscheidende Rolle.

**Voraussetzung** für den Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung nach §§ 71 ff. HSOG ist das **Vorliegen einer abstrakten Gefahr.** Im Unterschied zur konkreten Gefahr, bei der in absehbarer Zeit der Eintritt eines Schadens für die öffentliche Sicherheit und Ordnung hinreichend wahrscheinlich ist, liegt eine abstrakte Gefahr bereits dann vor, wenn der Eintritt eines Schadens für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abstrakt betrachtet zumindest möglich erscheint. Die abstrakte Gefahr darf dabei aber nicht lediglich denkbar sein, sie muss vielmehr nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen möglich sein (BeckOK, Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 28. Ausgabe, Most/Bäuerle, § 71 HSOG, Rn. 14). Mit Blick auf den unbestrittenen Klimawandel, der immer heißeren Sommer und die geringen Niederschläge der letzten Jahre kann für die öffentliche Wasserversorgung das Vorliegen einer abstrakten Gefahr im vorgenannten Sinne bejaht werden. **In der Praxis haben daher etliche Städte und Gemeinden bereits entsprechende Gefahrenabwehrverordnungen/Satzungen zur Einschränkung des Verbrauchs von Trinkwasser bei Notständen in der Wasserversorgung erlassen** und sind somit in der Lage, im Falle einer sich abzeichnenden Wassermangellage schnell Maßnahmen ergreifen zu können. In der Gefahrenabwehrverordnung/Satzung können Beschränkungen in der Verwendung von Trinkwasser sowohl inhaltlich und/oder zeitlich (Sperrzeiten) vorgegeben werden. Diesbezüglich kann auf die nachfolgenden Ausführungen zu § 22 AVBWasserV verwiesen werden.

Wer vorsätzlich oder fahrlässig den Geboten oder Verboten einer Gefahrenabwehrverordnung/Satzung zuwiderhandelt, begeht eine **Ordnungswidrigkeit** im Sinne des Ordnungswidrigkeitengesetzes und kann mit einer Geldbuße belegt werden.



## Welcher Handlungsrahmen besteht für Wasserversorgungsunternehmen? Verwendungsbeschränkungen auf Grundlage der AVBWasserV

Wasserversorgungsunternehmen (WVU) haben die Möglichkeit, die Versorgung ihrer Kunden auf bestimmte Zwecke zu beschränken, sofern dies zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung notwendig ist. Als rechtliche Grundlagen hierfür kommen § 22 AVBWasserV sowie § 5 AVBWasserV in Betracht.

Der Kunde darf das vom WVU gelieferte Wasser grundsätzlich für alle Zwecke verwenden, es sein denn, dass sich aus den AVBWasserV oder aus sonstigen gesetzlichen oder behördlichen Vorgaben Beschränkungen ergeben, § 22 Abs. 2 Satz 1 AVBWasserV. **Gemäß § 22 Abs. 2 Satz 2 AVBWasserV darf das WVU die Wasserverwendung für bestimmte Zwecke beschränken, soweit dies zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung erforderlich ist.** Mit Blick auf die Tatsache, dass Wasser ein unverzichtbares, aber nicht unbegrenzt zur Verfügung stehendes Lebensmittel ist, ist die dem Kunden eingeräumte Verwendungsfreiheit

Beschränkungen unterworfen. Zu denken ist hier insbesondere an Vorschriften, die in Zeiten des Wassermangels oder sonstigen Notständen Beschränkungen des Verwendungszwecks vorsehen können, z. B. durch kommunale Satzungen, Polizeiverordnungen oder Verordnungen der Bundesregierung nach dem Wasser-sicherstellungsgesetz. Dabei sind im Unterschied zu § 5 AVBWasserV **Beschränkungen nicht nur in zeitlicher, sondern vor allem auch in qualitativer Hinsicht** möglich.

Verwendungsbeschränkungen können durch **Ergänzende Bestimmungen zur AVBWasserV** oder auch durch **Einzelanordnungen gegenüber Kunden in besonders akuten Fällen** erfolgen. Wird die Verwendungsbeschränkung mittels Ergänzender Bestimmungen des WVU vorgenommen, erlangt sie Allgemeingültigkeit

 <b>Maßnahme</b>	 <b>Voraussetzung</b>	 <b>Rechtliche Grundlage</b>
<b>Zeitliche und qualitative Beschränkung der Wasserversorgung für bestimmte Zwecke</b>	Zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung erforderlich	<b>§ 22 Abs. 2 Satz 2 AVBWasserV</b>
<b>Zeitliche Beschränkung der Wasserversorgung</b>	Zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung erforderlich	<b>§ 5 Abs. 1 Satz 2 Ziffer 1 AVBWasserV</b>

und gilt somit für alle Tarifkunden des WWU gleichermaßen. Die Ergänzenden Bestimmungen sind in geeigneter Weise öffentlich bekannt zu machen, § 1 Abs. 4 AVB-WasserV. Neben der Aufnahme der ergänzenden Bestimmungen auf der **Homepage des WWU** sollte eine **Veröffentlichung in der örtlichen Tageszeitung oder dem Gemeindeblatt** erfolgen. Daneben können auch **individualisierte schriftliche Mitteilungen** an alle von der Verwendungsbeschränkung betroffenen Tarifkunden versendet werden.

Sofern auch **Sondervertragskunden** des WWU in der Verwendung des gelieferten Wassers beschränkt werden sollen, ist zu prüfen, ob der jeweils abgeschlossene Wasserlieferungsvertrag den Ausspruch einer Verwendungsbeschränkung durch Inbezugnahme von § 22 AVBWasserV vorsieht. Einzelanordnungen gegenüber bestimmten Kunden sind schriftlich mitzuteilen. Der Zugang der Einzelanordnung ist durch geeignete Maßnahmen (Boten, Einschreiben) sicherzustellen und zu dokumentieren.

Vor dem Ausspruch einer jeden Verwendungsbeschränkung auf Grundlage von § 22 AVBWasserV ist durch das WWU eine **Verhältnismäßigkeitsprüfung als Maßstab strukturierter Abwägung** vorzunehmen. Die betroffenen Rechtsgüter, also das Recht des einzelnen Kunden auf unbeschränkte Verwendung des gelieferten Trinkwassers und das Recht aller Kunden auf dauerhafte und möglichst ununterbrochene Deckung lebensnotwendiger Trinkwasserbedarfe sind gegeneinander abzuwägen. Konkret ist zu prüfen, ob die **angedachte Beschränkung geeignet, erforderlich und angemessen** ist, um das hiermit verfolgte Ziel in Gestalt der dauerhaften Aufrechterhaltung einer Wasserversorgung der Allgemeinheit zur Deckung lebensnotwendiger Trinkwasserbedarfe, zu erreichen. Das Ergebnis der Verhältnismäßigkeitsprüfung sollte schriftlich festgehalten werden.

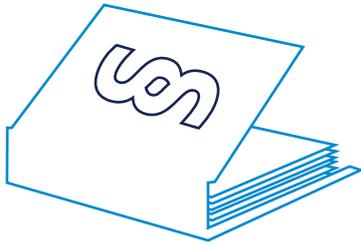
In der Praxis kommen folgende **qualitative Beschränkungen** in Betracht:

- Befüllen von Wasserbecken wie z. B. privaten Schwimmbecken und Pools bis hin zu öffentlichen Freibädern und ähnlichen Einrichtungen
- Betreiben von Springbrunnen, Wasserspielen, Fontänenfeldern, Nebelduschen und dergleichen

- Waschen von Fahrzeugen und Kraftfahrzeugen
- Bewässern und/oder Gießen von landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Flächen, Gärten, Kleingärten, öffentliche Grünflächen und Parks
- Bewässern und/oder Besprengen von Sport- und Spielplätzen, Straßen, Wegen, Dächern oder sonstigen Anlagen und Bauwerken
- Kühlen und/oder Reinigen von Anlagen und Gegenständen

**Problematisch ist, dass die Einhaltung der Verwendungsbeschränkung vom WWU nicht überprüft und auch nicht effektiv sanktioniert werden kann.** Der Kunde ist zwar gemäß § 16 AVBWasserV verpflichtet, Zutritt zu seinem Grundstück und seinen Räumen zu gestatten, um dem WWU eine Überprüfung der technischen Einrichtungen oder die Wahrnehmung sonstiger Pflichten nach den AVBWasserV durch den Kunden zu ermöglichen. Klar ist aber auch, dass das WWU auf dieser Grundlage allenfalls im Einzelfall tätig werden und z. B. Hinweisen aus der Bevölkerung nachgehen kann. Eine effektive Kontrolle der Einhaltung der ausgesprochenen Verwendungsbeschränkung ist nicht möglich. Im Falle eines gleichwohl festgestellten Verstoßes des Kunden gegen die Verwendungsbeschränkung besteht die Möglichkeit nach § 33 Abs. 2 AVBWasserV vorzugehen und die Versorgung des Kunden zwei Wochen nach Androhung einzustellen. Der Kunde hat die Möglichkeit darzulegen, dass die Folgen der Einstellung außer Verhältnis zur Schwere seiner Zuwiderhandlung stehen und hinreichende Aussicht besteht, dass der Kunde seinen Verpflichtungen zukünftig nachkommt und die Verwendungsbeschränkung beachtet.

Das Verhängen einer Vertragsstrafe nach § 23 AVBWasserV ist im Falle eines Verstoßes gegen das ausgesprochene Verwendungsverbot nicht möglich. Eine Vertragsstrafe nach § 23 AVBWasserV könnte allenfalls dann erhoben werden, wenn der Kunde nach vorheriger Versorgungseinstellung nach § 33 AVBWasserV weiterhin Wasser entnimmt und somit die Versorgungseinstellung unterläuft. Dabei spielt es keine Rolle, ob das vom Kunden entnommene Wasser auch tatsächlich entgegen dem Verwendungsverbot verwendet wird, da jegliche Wasserentnahmen nach erfolgter Einstellung der Wasserversorgung eine Vertragsstrafe nach § 23 AVBWasserV verirken.



Die Wasserverwendung darf für bestimmte Zwecke beschränkt werden, soweit dies zur **Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung** erforderlich ist.

Daneben kann eine **Verwendungsbeschränkung auch auf § 5 AVBWasserV gestützt** werden. Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 Ziffer 1 AVBWasserV ist das Wasserversorgungsunternehmen von seiner Pflicht dem Kunden jederzeit Wasser im vereinbarten Umfang am Ende der Hausanschlussleitung zur Verfügung zu stellen befreit, wenn zeitliche Beschränkungen zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung erforderlich sind. Hieraus ergibt sich somit die Befugnis des WWU, die Versorgung der Kunden zeitlichen Beschränkungen zu unterwerfen und z. B. nur noch zu bestimmten Tageszeiten zu erbringen. **Die Umsetzung einer zeitlich beschränkten Belieferung der Kunden dürfte in der Praxis sowohl aus technischen Gründen als auch mit Blick auf die einzuhaltenden hygienerechtlichen Vorgaben eher schwierig sein.** Damit sind auf § 5 AVBWasserV fußende Verwendungsbeschränkungen in der Praxis eher von untergeordneter Relevanz.

Sofern die **Versorgung** nicht auf privatrechtlicher Grundlage (Bestehen von Wasserlieferungsverträgen zwischen Wasserversorger und Kunden; Abrechnung von Wasserpreisen) erfolgt und vielmehr **öffentlich-rechtlich (Versorgung erfolgt auf Grundlage einer Wasserversorgungssatzung; Erhebung von Wassergebühren) ausgestaltet** ist, kommt ein Vorgehen in entsprechender Anwendung von §§ 22, 5 AVBWasserV ebenfalls in Betracht. **Voraussetzung hierfür ist, dass die Wasserversorgungssatzung entsprechende Regelungen enthält**, was mit Blick auf § 35 Abs. 1 AV-BWasserV in der Regel der Fall sein sollte. § 35 Abs. 1 AVB-WasserV gibt nämlich vor, dass Rechtsvorschriften, die das Versorgungsverhältnis öffentlich-rechtlich regeln, den Bestimmungen der AVBWasserV entsprechend zu gestalten sind. Demgemäß finden sich den AVBWasserV vergleichbare Regelungen in den Wasserversorgungssatzungen. Durch die Verwendungsverbote/-beschränkungen wird für deren zeitliche Dauer in zulässiger Weise das satzungsgemäß bestehende Anschluss- und Benutzungsrecht der Grundstückseigentümer beschränkt. Verstöße hiergegen können in der Wasserversorgungssatzung als bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit erklärt werden. **Möglich ist auch, dass Kommunen oder Zweckverbände auf Grundlage ihrer Wasserversorgungssatzung eine im öffentlichen Interesse sofort vollziehbare Allgemeinverfügung erlassen.**



### PRAXISTIPP ZUR PRÜFUNG IM EINZELFALL

#### Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit (§ 8 Abs. 2 WHG)

Sollte das Wasserversorgungsunternehmen infolge anhaltender Hitze- und Dürreperioden an die Grenzen seiner wasserrechtlichen Entnahmemengen stoßen und liegt hierdurch eine gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Wasserversorgung vor, kommt **im Einzelfall, wenn alle anderen Mittel ausgeschöpft wurden**, auch ein „Überfahren“ der genehmigten Entnahmemengen nach § 8 Abs. 2 WHG in Betracht. Diese im Jahre 2009 neu in das WHG aufgenommene Vorschrift dient dem Gesetzgeber zufolge der bundesgesetzlichen Konkretisierung des Grundsatzes „Not kennt kein Gebot“ (vgl. BR. Drs. 280/09, Seite 156).

Gemäß § 8 Abs. 2 WHG bedürfen Gewässerbenutzungen keiner Erlaubnis oder Bewilligung, die der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit dienen, sofern der drohende Schaden schwerer wiegt als die mit der Benutzung verbundenen nachteiligen Veränderungen der Gewässereigenschaften. Eine gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Wasserversorgung liegt im Falle ausgeschöpfter Entnahmemengen in der Regel dann vor, wenn dem Wasserversorger jenseits der Mehrentnahme keine zumutbare Alternative zur Verfügung steht, um die öffentliche Wasserversorgung weiterhin zu gewährleisten (VG Greifswald, Urteil vom 17.3.2021, zit. nach juris). Ob der drohende Schaden in Gestalt eines Abbruchs der öffentlichen Wasserversorgung schwerer wiegt als die aus der Überschreitung der Entnahmemengen zu erwartende nachteilige Gewässeränderung, erfordert eine gesonderte Güterabwägung. Von § 8 Abs. 2 WHG sollte jedenfalls **nur äußerst restriktiv Gebrauch** gemacht werden.

## 4

# BEGLEITENDE KOMMUNIKATION VON NUTZUNGSBESCHRÄNKUNGEN

Wenn die Situation einer zu erwartenden oder akuten Wasserknappheit ein verändertes Verhalten erfordert oder Nutzungsbeschränkungen unumgänglich werden, entsteht der Bedarf, die betroffenen Wassernutzer zu informieren. Die Praxiserfahrungen aus den vergangenen Hitzesommern zeigen: Eine adressatengerechte begleitende Kommunikation kann einen entscheidenden Beitrag leisten, um Nutzungsbeschränkungen wirksam umzusetzen. **Über eine zielgerichtete Kommunikation können alle Akteure für ihre jeweiligen Handlungsmöglichkeiten frühzeitig sensibilisiert und zum Handeln motiviert werden.** Dadurch wird ein bewussterer Umgang mit Wasser vor und während einer Mangellage gefördert und die Akzeptanz für empfohlene oder erlassene Maßnahmen entscheidend gesteigert. Wichtige und **dämpfende Effekte auf die Wassernachfrage** kann eine vorbereitende und sensibilisierende Kommunikation erzielen, die bereits dann erfolgt, wenn eine akute Lage noch nicht unmittelbar bevorsteht oder eingetreten ist. Eine unvorbereitete oder fehlende Kommunikation kann dagegen zur Verschärfung einer Mangellage führen und das Vertrauen der Betroffenen und die Akzeptanz von Maßnahmen beeinträchtigen.

Die Kommunikation zu Wasserknappheit und Nutzungsbeschränkungen kennt keine explizit besonderen Anforderungen, sondern folgt den grundlegenden Ansprüchen an eine zielgruppengerechte und anlassbezogene Kommunikation. Im Folgenden werden jedoch einige Kernfragen angerissen, die für das Thema in den Blick genommen werden sollten.

## Mit welchen Zielen erfolgt die Kommunikation von Nutzungsbeschränkungen?

Information und Austausch zwischen Behörden und Wasserversorgungsunternehmen auf der einen und mit betroffenen Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite kommen bei einer sich abzeichnenden oder bereits bestehenden Wasserknappheit eine besondere Rolle zu. Dazu gehören die **Aufklärung über die bestehende Situation und deren Ursachen**, die **Sensibilisierung der Betroffenen** und das **Verbreiten von Handlungsempfehlungen** oder -anweisungen.



1

### Bewusstsein steigern

- Warum soll ich handeln?
- Wasserknappheit und Nutzungsbeschränkungen gehen auf konkrete Ursachen zurück
- Anpassung des Nutzerverhaltens in Form eines bewussteren und sparsameren Umgangs mit Wasser erforderlich
- Aufklärung über Erwartungen schärft Bewusstsein und erhöht Handlungsbereitschaft



2

### Handlungskompetenz erhöhen

- Was kann ich konkret tun?
- Betroffene werden durch Kenntnis über eigene Potentiale zum Handeln befähigt
- Nur mit diesem Wissen können konkrete Anpassungsmaßnahmen im eigenen Nutzungsverhalten umgesetzt werden



3

### Zum Handeln motivieren

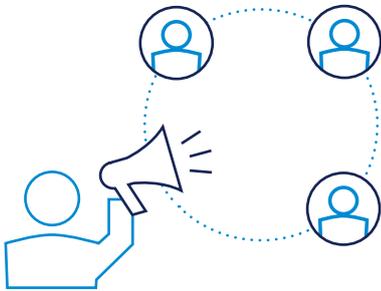
- Jetzt handeln!
- Menschen werden durch Kommunikationsaktivitäten motiviert
- Sie sollen eigenverantwortlich im beruflichen und/oder privaten Bereich Anpassungsmaßnahmen umsetzen wollen



4

### Akzeptanz fördern

- Handeln anderer akzeptieren!
- Manche Maßnahmen nützen zwar der Gesellschaft insgesamt, bringen Einzelnen aber vielleicht einen Nachteil
- Geeignete Kommunikation trägt dazu bei, die Akzeptanz für Anpassungsmaßnahmen bei negativ betroffenen Akteuren zu erhöhen



Über eine **zielgerichtete Kommunikation** können alle Akteure für ihre jeweiligen Handlungsmöglichkeiten frühzeitig sensibilisiert und zum Handeln motiviert werden.

### Was ist für die Kommunikation von Nutzungsbeschränkungen zu beachten?

Es muss zunächst davon ausgegangen werden, dass die mit einer Wasserknappheit verbundenen Ursachen und Folgen vielen betroffenen Nutzerinnen und Nutzern in ihrem täglichen Handeln nicht unmittelbar bewusst sind. Sie sollten daher angemessen erläutert werden. Dazu kann es sinnvoll sein, **lokales Wissen der Zielgruppen** für die Kommunikation zu nutzen und in der Ansprache zu berücksichtigen. Wichtig ist auch in der Kommunikation deutlich zu machen, welche „Unsicherheiten“ mit der Lagebewertung verbunden sein können (z. B. über den Zeitpunkt wann eine akute Trockenheit auftreten oder wie lange diese andauern wird) und Annahmen, die für die Lagebewertung getroffen wurden, transparent zu machen.

Mit Blick auf konkrete Hinweise, Handlungsempfehlungen oder Anordnungen ist es wichtig, möglichst **greifbar und lebensnah zu kommunizieren** und einen emotionalen Bezug herzustellen: denn auch hier gilt – „Ein Bild sagt mehr als tausend Worte“. Um Personen zum eigenen Handeln zu motivieren, helfen praxistaugliche Vorschläge für **möglichst einfach umsetzbare Maßnahmen und erfolgreiche Beispiele**, die bereits umgesetzt wurden.

### Zu welchen Anlässen sollte die Kommunikation erfolgen?

Wie auch in anderen Kommunikationskontexten müssen Sie die **Aufmerksamkeit** der betroffenen Nutzerinnen und Nutzer **gewinnen** und möglichst **aufrechterhalten**. Informationen zum bewussten und sparsamen Umgang mit Wasser können zu jeder Zeit zur Verfügung gestellt werden. Passende Informationsanlässe, die genutzt werden können, um die Aufmerksamkeit der Nutzerinnen



### CHECKLISTE

#### Kernpunkte bei der Kommunikation zu Nutzungsbeschränkungen

- Ausdrucksweise ist an Kunden angepasst, Fachausdrücke sind vermieden
- Zielgruppen werden mit Hinweisen und Anordnungen unmittelbar erreicht und die Botschaften sind nachvollziehbar
- Bezug zu bestehenden Erfahrungen der Zielgruppe ist hergestellt: Welche Veränderungen sind in der Vergangenheit bereits aufgetreten (z. B. vergangene Hitzewelle und dabei aufgetretene Entwicklungen und Folgen)
- Story-Telling: Erzählerische Mittel zur Beschreibung der Situation sind eingesetzt, jeweils angesprochene Wassernutzer können sich hineinversetzen und ein gedankliches Bild entsteht
- Bezug zur spezifischen (regionalen, beruflichen, ...) Identität der angesprochenen Wassernutzer ist hergestellt
- Argumentation durch Zahlen und Fakten untermauert (bspw. alltagsnahe Schwerpunkte: „Ein Rasensprenger verbraucht in einer Stunde im Schnitt 700 Liter Wasser“ oder „Für eine Gartenpoolfüllung werden schnell mehrere 1.000 Liter Wasser benötigt“)

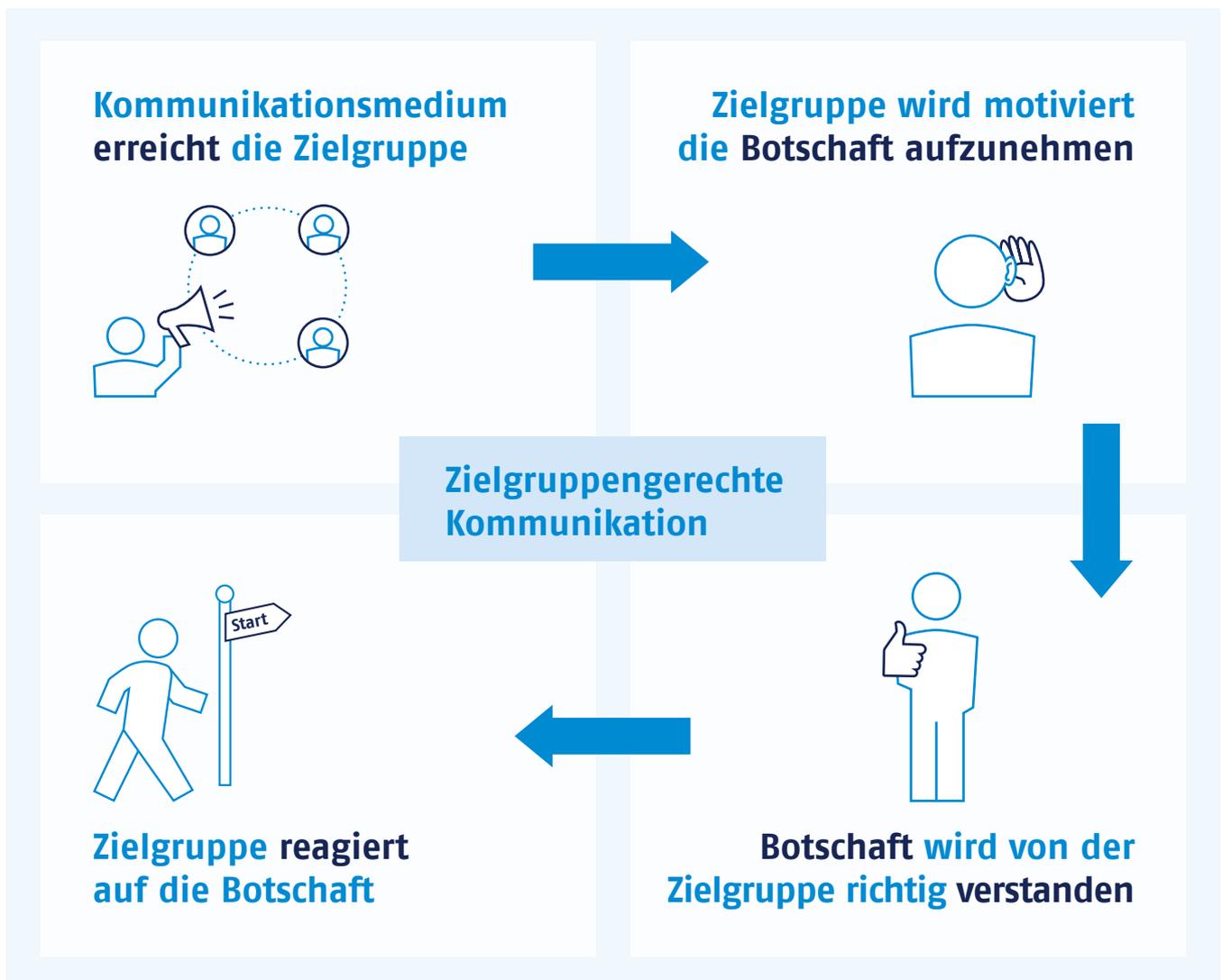
und Nutzer gezielt auf das Thema zu lenken, lassen sich jedoch mit den in Kapitel 2 vorgestellten Handlungsstufen „Langfristige Betrachtung“, „Frühwarnung“ und „Akuter Handlungsbedarf“ verknüpfen. Heißt bereits, wenn sich im Vorfeld abzeichnet, dass auf ein wassersparsames Verhalten hinzuwirken ist, sollte die begleitende Kommunikation frühzeitig einsetzen. Spitzt sich die Lage im direkten Kontext von Hitze, Trockenheit und Wassermangel zu, sind die Kommunikationsmaßnahmen zu verstärken.

Die **sensibilisierende Kommunikation** und die **Kommunikation während einer Mangellage** stehen in engem Zusammenhang miteinander. Die vorausgehende sensibilisierende Kommunikation hat inhaltlich die Prävention und Vorbereitung auf Wasserknappheit und Nutzungsbeschränkungen als Ziel und soll ein dauerhaftes Vertrauensverhältnis zu den Zielgruppen aufbauen. Die Kommunikation während eines vorherrschenden Wassermangels zielt darauf ab, die Auswirkungen zu verringern und dass Handlungsempfehlungen oder -anweisungen kurzfristig und zeitlich begrenzt auch tatsächlich umgesetzt werden.

Die Erfahrungen der letzten Sommer haben gezeigt, dass die bewusste **Wahrnehmung einer Wasserknappheitssituation** durch die Bevölkerung („Botschaft kommt an“), die Akzeptanz von eingeleiteten Maßnahmen und die Bewertung der handelnden Akteure durch die Öffentlichkeit stark von der **Medienberichterstattung und den darauf aufbauenden privaten Veröffentlichungen im Internet und den sozialen Medien mitbestimmt** werden. Je länger Hitzeperioden andauern und je deutlicher die Effekte von Wasserknappheit sichtbar werden (bspw. durch sinkende Flusspegel, trockene Parks), desto stärker ist auch die mediale Berichterstattung.

**Welche Zielgruppen sollen über welche Wege angesprochen werden?**

Auch kommunikative Maßnahmen zu Wasserknappheit und Nutzungsbeschränkungen müssen zielgruppenorientiert ausgestaltet sein. Für welche Nutzergruppen gelten welche Hinweise oder Be-





schränkungen? Über welche Kanäle kann ich die verschiedenen Nutzergruppen effektiv erreichen? Welche Botschafter, Multiplikatoren und bestehende Netzwerke können für die Kommunikation genutzt werden?

Bei der Aufbereitung und Weitergabe von Informationen müssen Besonderheiten der unterschiedlichen Nutzergruppen beachtet werden. Familien und Alleinerziehende mit Kleinkindern, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Menschen in Großstädten und im ländlichen Raum sowie Mitbürger ausländischer Herkunft benötigen Informationen mit unterschiedlichen Schwerpunkten und ggf. in entsprechender Fremdsprache. Junge Menschen erreicht man vielleicht besser über Social-Media-Kanäle; ältere Bürgerinnen und Bürger gezielter über die Lokalpresse. Während für Haushalts- und Kleingewerbe Kunden allgemeine Hinweise zu geeigneten Wassersparmaßnahmen zweckdienlich sind, dürften für Industriekunden mit spezifischen Lastgängen individuelle Lösungen und Absprachen sinnvoller sein. Vor diesem Hintergrund müssen die handelnden Gebietskörperschaften, Wasserbehörden und Wasserversorger den Informationsansprüchen von einer Vielzahl verschiedener Akteure nachkommen. Notwendig ist daher auch eine zwischen den verschiedenen kommunizierenden Stellen abgestimmte Vorgehensweise, die auf die konkrete Lage vor Ort ausgerichtet ist.



## CHECKLISTE

### Kriterien zur Auswahl von Zielgruppen

- sind heute bzw. zukünftig direkt oder indirekt betroffen
- verfügen über Handlungsmöglichkeiten zur Anpassung
- sind von (dringender) Handlungsnotwendigkeit betroffen
- setzen ohne externe Impulse kaum/ keine Maßnahmen um
- sind durch Kommunikationsmaßnahmen erreichbar

# LINKSAMMLUNG ZU AKTUELL VERFÜGBAREN INFORMATIONSPORTALEN AUF EBENE DER BUNDESLÄNDER

Bundesland	Link zum Informationsportal
<b>Baden-Württemberg</b>	<a href="https://udo.lubw.baden-wuerttemberg.de/">https://udo.lubw.baden-wuerttemberg.de/</a> <a href="https://guq.lubw.baden-wuerttemberg.de/">https://guq.lubw.baden-wuerttemberg.de/</a>
<b>Bayern</b>	<a href="https://www.nid.bayern.de/">https://www.nid.bayern.de/</a>
<b>Berlin</b>	<a href="https://www.berlin.de/umweltatlas/wasser/">https://www.berlin.de/umweltatlas/wasser/</a>
<b>Brandenburg</b>	<a href="https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/umwelt/wasser/wassermengenbewirtschaftung/niedrigwasser/informationsplattform-niedrigwasser-brandenburg/">https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/umwelt/wasser/wassermengenbewirtschaftung/niedrigwasser/informationsplattform-niedrigwasser-brandenburg/</a> <a href="https://apw.brandenburg.de">https://apw.brandenburg.de</a>
<b>Hamburg</b>	<a href="https://www.hamburg.de/aktuelle-grundwasserstaende/">https://www.hamburg.de/aktuelle-grundwasserstaende/</a>
<b>Hessen</b>	<a href="https://www.hlnug.de/messwerte/datenportal/grundwasser">https://www.hlnug.de/messwerte/datenportal/grundwasser</a> <a href="https://www.hlnug.de/static/pegel/wiskiweb3/webpublic/#/overview/Wasserstand">https://www.hlnug.de/static/pegel/wiskiweb3/webpublic/#/overview/Wasserstand</a> <a href="https://klimaportal.hlnug.de/witterungsbericht">https://klimaportal.hlnug.de/witterungsbericht</a>
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	<a href="https://www.lung.mv-regierung.de/insite/cms/umwelt/wasser.htm">https://www.lung.mv-regierung.de/insite/cms/umwelt/wasser.htm</a>
<b>Niedersachsen</b>	<a href="https://www.umweltkarten-niedersachsen.de/Umweltkarten/?topic=Hydrologie&amp;lang=de&amp;bgLayer=TopographieGrau&amp;layers=Grundwasserstandsmessstellen">https://www.umweltkarten-niedersachsen.de/Umweltkarten/?topic=Hydrologie&amp;lang=de&amp;bgLayer=TopographieGrau&amp;layers=Grundwasserstandsmessstellen</a>
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	<a href="https://www.elwasweb.nrw.de/elwas-web/index.xhtmll">https://www.elwasweb.nrw.de/elwas-web/index.xhtmll</a>
<b>Rheinland-Pfalz</b>	<a href="https://wasserportal.rlp-umwelt.de/servlet/is/1632/">https://wasserportal.rlp-umwelt.de/servlet/is/1632/</a>
<b>Saarland</b>	<a href="https://www.saarland.de/mukmav/DE/portale/wasser/informationen/hochwassermeldedienst/hochwassermeldedienst_node.html">https://www.saarland.de/mukmav/DE/portale/wasser/informationen/hochwassermeldedienst/hochwassermeldedienst_node.html</a>
<b>Sachsen</b>	<a href="https://luis.sachsen.de/fachbereich-wasser.html">https://luis.sachsen.de/fachbereich-wasser.html</a> <a href="https://www.wasser.sachsen.de/index.html">https://www.wasser.sachsen.de/index.html</a>
<b>Sachsen-Anhalt</b>	<a href="https://hochwasservorhersage.sachsen-anhalt.de/messwerte/wasserstand">https://hochwasservorhersage.sachsen-anhalt.de/messwerte/wasserstand</a>
<b>Schleswig-Holstein</b>	<a href="https://umweltportal.schleswig-holstein.de/kartendienste">https://umweltportal.schleswig-holstein.de/kartendienste</a>
<b>Thüringen</b>	<a href="https://tlubn.thueringen.de/wasser">https://tlubn.thueringen.de/wasser</a>
<b>Deutschlandweite Informationsportale</b>	<a href="https://wasser-monitor.de/">https://wasser-monitor.de/</a> <a href="https://www.pegelonline.wsv.de/gast/start">https://www.pegelonline.wsv.de/gast/start</a> <a href="https://www.hochwasserzentralen.de/">https://www.hochwasserzentralen.de/</a>

**Bildnachweise**

[stock.adobe.com/](https://stock.adobe.com/) Heiko Küverling (S. 4)

[stock.adobe.com/schulzie](https://stock.adobe.com/schulzie) (S. 15)

[stock.adobe.com/Ajdin Kamber](https://stock.adobe.com/Ajdin Kamber) (S. 21)

**Gestaltung und Realisation**

VKU Verlag GmbH | Corporate Media

Invalidenstraße 91, 10115 Berlin

Fon +49 30 58580-850

[info@vku-verlag.de](mailto:info@vku-verlag.de)

[www.vku-verlag.de](http://www.vku-verlag.de)



