

Positionspapier

des LDEW Hessen/Rheinland-Pfalz e.V.

Brauchwasser

Inhalt

1. Einführung.....	2
2. Definition „Brauchwasser“	2
3. Nutzenbetrachtung.....	3
3.1. Ökologischer Nutzen	3
3.2. Ökonomischer Nutzen	4
3.3. Gesellschaftlicher Nutzen	5
4. Brauchwassernutzungen	6
5. Rechtliche Einordnung	8
5.1. Kommunale Daseinsvorsorge.....	9
5.2. Kommunaler Klimaschutz.....	10
5.3. Eigentumsgrundrecht	10
5.4. Wesentlichkeitsgrundsatz	11
5.5. Bauplanungsrecht	12
5.5.1. Planungsgrundlagen und Planungsleitlinien.....	12
5.5.2. Bebauungsplan.....	12
5.5.3. Landeswassergesetze	13
5.6. Anschluss- und Benutzungszwang	14
6. Zusammenfassung.....	15
7. Ihr Ansprechpartner.....	16
8. Checkliste für Kommunen	17

1. Einführung

Der Landesverband der Energie- und Wasserwirtschaft Hessen/Rheinland-Pfalz e.V. (LDEW) vertritt die Interessen der hessischen und rheinland-pfälzischen Unternehmen der Energie- und Wasserversorgung sowie der Abwasserentsorgung. Zu diesen Unternehmen zählen auch die hessischen und rheinland-pfälzischen Wasserversorger.

In Zeiten des Klimawandels und des steigenden gesellschaftlichen Bewusstseins für Effizienzfragen spielt auch die effiziente (Wieder-)Verwendung von Wasser eine immer größere Rolle. Die hessischen und rheinland-pfälzischen Wasserversorger sind sich dessen bewusst und unterstützen Lösungen in diesem Bereich. Die öffentliche Debatte zum Thema Brauchwassernutzung wird insbesondere in Hessen intensiv geführt. Sachgerechte Diskussionen zu diesem hochkomplexen Thema gestalten sich dabei manchmal schwierig.

Der LDEW möchte vor diesem Hintergrund mit diesem Positionspapier einen Beitrag dazu leisten, die Debatte zu versachlichen und insbesondere offene Rechtsfragen zu beleuchten, um auf dieser Basis eine differenzierte Betrachtung unterschiedlicher Ansätze der Brauchwassernutzung zu ermöglichen.

2. Definition „Brauchwasser“

In der Diskussion um die Nutzung von Brauchwasser kommt es häufig bereits aufgrund der Verwendung undefinierter Begrifflichkeiten zu Missverständnissen. Wir ziehen für die Definition des Begriffs „Brauchwasser“ zwei Merkmale heran:

1. Zunächst handelt es sich bei Brauchwasser um Wasser, das vom Menschen genutzt, sprich gewonnen, gesammelt, verteilt, für bestimmte Zwecke verwendet wird. Wasser im natürlichen Kreislauf ist kein Brauchwasser, kann aber zu Brauchwasser werden, wenn es sich der Mensch nutzbar macht.
2. Das zweite Merkmal ist die Wasserqualität. Hier unterscheiden wir Brauchwasser von Trinkwasser. Wasser, das natürlich oder aufbereitet die Qualitätsanforderungen der Trinkwasserverordnung (TrinkwV) erfüllt, ist Trinkwasser. Wasser, das nicht die Qualitätsanforderungen der TrinkwV erfüllt, ist Brauchwasser.

28. Juni 2023

Weitere Merkmale z.B. in Bezug auf die Herkunft des Wassers (z.B. Regenwasser, Oberflächenwasser, Grundwasser, Grauwasser, gereinigtes Abwasser) oder auf die Verwendung (z.B. Beregnungswasser, Industrierwasser) helfen uns im zweiten Schritt die Anwendungsfälle der Brauchwassernutzung zu unterscheiden. Sie sind für die Definition von „Brauchwasser“ aber irrelevant.

Im deutschsprachigen Raum wird Brauchwasser oft synonym für den Begriff Betriebswasser genutzt. Als Betriebswasser wird gemäß DIN 4046 Wasser bezeichnet, das für gewerbliche, industrielle, landwirtschaftliche oder ähnliche Zwecke – z.B. haustechnische Zwecke eingesetzt wird und unterschiedliche Güteeigenschaften aufweist. Betriebswasser wird dort eingesetzt wo an die Qualität von Wasser andere Ansprüche gestellt werden als an Wasser, das für den menschlichen Gebrauch bestimmt ist. Wir haben uns zur Versachlichung der Diskussion dazu entschieden, den Begriff Brauchwasser, der im öffentlichen Diskurs vermehrt eingesetzt wird, zu benutzen.

3. Nutzenbetrachtung

Der Substitution von Trinkwasser durch Brauchwasser wird in der öffentlichen und politischen Debatte vor dem Hintergrund u.a. des Klimawandels, des steigenden Drucks auf die Wasserressourcen durch konkurrierende Nutzungsinteressen, der ungleichen Verteilung der Ressourcen und der Bevölkerungsentwicklung der Status eines Allheilmittels zugeschrieben. Doch allein die Substitution von Trinkwasser durch Brauchwasser generiert nicht automatisch einen Nutzen (ökologisch, ökonomisch, gesellschaftlich). Ein möglicher Nutzen ergibt sich erst im konkreten Einzelfall bei Betrachtung der Herkunft des Wassers und dessen Verwendung als Brauchwasser. Zur Verdeutlichung können die nachfolgenden Beispielkonstellationen beitragen.

3.1. Ökologischer Nutzen

Fall 1: Eine Kommune versorgt ihre Bevölkerung über zwei parallele Leitungssysteme sowohl mit Trink- als auch mit Brauchwasser. Greift sie für beide Systeme auf den gleichen Grundwasserkörper als Wasserressource zurück, dann ergibt sich allein durch die geringere Aufbereitung des Brauchwassers kein ökologischer Nutzen, sondern im Gegenteil durch die günstigere Abgabe des Brauchwassers und die dadurch möglicherweise steigende Wasser-

28. Juni 2023

abgabe sogar eine zusätzliche Beanspruchung des Grundwasserkörpers. Insbesondere mit Blick auf die Gartenbewässerung in langen Hitze- und Trockenperiode würde das günstigere Brauchwasser allen Einsparaufrufen zuwiderlaufen und schlimmstenfalls zu höheren Wasserentnahmen aus dem genutzten Grundwasserkörper gerade in der Hitze- und Trockenstresssituation führen.

Fall 2: Greift die Kommune aber für das Brauchwassersystem auf eine andere Wasserressource (bspw. Oberflächenwasser oder gesammeltes und gespeichertes Regenwasser, sofern auch für Trockenphasen ausreichend dimensioniert) zurück, dann kann sich ein ökologischer Nutzen dadurch ergeben, dass die Entnahme aus dem Grundwasserkörper verringert wird. In dieser Konstellation geht die Substitution von Trinkwasser durch Brauchwasser gleichzeitig mit der ökologisch vorteilhaften Substitution von der Ressource Grundwasser durch eine alternative Wasserressource einher, sofern diese immer unter ökologischen und ökonomischen Aspekten in ausreichender Qualität und Quantität zur Verfügung steht.

3.2. Ökonomischer Nutzen

Fall 1: Eine Kommune baut eine separate Brauchwasserinfrastruktur zusätzlich zur Trinkwasserinfrastruktur auf. Unter der Annahme, dass das Ausgangsprodukt für die Brauchwasserbereitstellung aufbereitet werden muss, verursacht die Brauchwasserinfrastruktur von der Wassergewinnung über die Speicherung und Verteilung bis zur Abrechnung fast die gleichen Kosten wie die parallel vorhandene Trinkwasserinfrastruktur. Unabhängig davon wird in aller Regel erwartet werden, dass das Wasserversorgungsunternehmen einen geringeren Preis für das Brauchwasser verlangt als für das Trinkwasser. Ein ökonomischer Nutzen für die Kommune und den Wasserversorger wird dabei selten entstehen. Auf Seiten der Wasserabnehmer müssen Hauseigentümer in diesem Fall entsprechend parallele Systeme in der Hausinstallation für das Brauchwasser und das Trinkwasser vorsehen. Selbst wenn das nur Mehrkosten von wenigen Tausend Euro verursachen sollte, können die Einsparungen durch Nutzung des günstigeren Brauchwassers bei aktuell rund 99 EUR Gesamtausgaben pro Person und Jahr für Trinkwasser diesen Mehraufwand kaum in einem akzeptablen Zeitraum amortisieren. Bei einer Nutzung von Grauwasser als Brauchwasser, können allerdings durch die Einsparung eines Teils des Abwasseraufkommens und damit der zu zahlenden Abwassergebühr die Mehrkosten der Brauchwassernutzung reduziert werden.

28. Juni 2023

Fall 2: Benötigt dagegen beispielsweise ein industrieller Großabnehmer von Trinkwasser für seine Anwendung keine Trinkwasserqualität, dann kann die Nutzung von günstigerem Brauchwasser im Vergleich einen ökonomischen Nutzen erzeugen.

3.3. Gesellschaftlicher Nutzen

Die Bewertung von möglichen Brauchwasserlösungen allein anhand von ökologischen oder ökonomischen Kriterien ist wenig sinnvoll. Vielmehr basiert der gesellschaftliche bzw. der gemeinschaftliche Nutzen einer Brauchwasserlösung auf einem Abwägungsergebnis zwischen ökologischen und ökonomischen Auswirkungen und deren Akzeptanz in der Bevölkerung. Unter dem Begriff gesellschaftlicher oder gemeinschaftlicher Nutzen werden Produkte und Dienstleistungen bezeichnet die z.B. der wirtschaftlichen Entwicklung und Deckung der Grundbedürfnisse, dem Klimaschutz, dem Erhalt der Biodiversität und dem Erhalt und Ausbau der Arbeitsplätze, wie der gesellschaftlichen Stabilität dienen und keine gegen gerichtete Wirkungen wie z.B. Stellenabbau haben. Auf den konkreten Einzelfall bezogen, spielen vor Ort weitere Faktoren wie strukturelle oder soziale Aspekte eine Rolle, die einer Brauchwasserlösung neben einem ökologischen und einem ökonomischen Nutzen auch einen gesellschaftlichen Nutzen verleihen können.

Fall 1: Angenommen in zwei unterschiedlichen Kommunen sind zwei identische Brauchwasserlösungen in Planung, die ökologisch den gleichen Nutzen erzeugen und ökonomisch beide mit den identischen Kostenansätzen realisierbar wären. Trotzdem können die strukturellen und sozio-ökonomischen Voraussetzungen vor Ort derart unterschiedlich sein, dass der gesellschaftliche Nutzen in einer Kommune positiv bewertet wird (z.B. durch die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze) und eine separate Brauchwasserinfrastruktur errichtet wird, während sie in der zweiten Kommune nicht errichtet wird, weil sie im Ergebnis eine zu große gesellschaftliche Belastung bedeuten würde, z.B. weil die Kosten von der Bevölkerung zu tragen sind.

Fall 2: Angenommen eine Kommune ist aufgrund fehlender Trinkwasserressourcen in ihrer Entwicklung eingeschränkt und kann deswegen bspw. ein dringend benötigtes Gewerbe- oder Wohngebiet nicht ausweisen. Mit der Errichtung einer separaten Brauchwasserinfrastruktur besteht die Möglichkeit, ausreichend Trinkwasser zu substituieren, um die Gebietsausweisung und -entwicklung zu ermöglichen. Dabei treten Fragestellungen zur möglichen

Gewinnung der erforderlichen Ressource und der Kosten für deren Bereitstellung hinter dem gesellschaftlichen Nutzen einer separaten Brauchwasserinfrastruktur zurück.

4. Brauchwassernutzungen

Es gibt zahlreiche Einsatzfelder von Brauchwasser. In der nachfolgenden Tabelle stellen wir die relevantesten Einsatzfelder dar und ordnen sie anhand von Beispielen in Hessen und Rheinland-Pfalz ein.

Einsatzfeld	Beispiel	Potenzieller Nutzen	Anmerkungen
Häuslicher Bereich - zentral -	Separates Brauchwassernetz <u>Stadt Florstadt</u> ¹	gesellschaftlich	Im häuslichen Bereich besteht grundsätzlich die Möglichkeit für bestimmte Anwendungen (Gartenbewässerung, Toilettenspülung, Raumreinigung) Trinkwasser durch Brauchwasser zu ersetzen. Das Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE) hat das Substitutionspotenzial für die Stadt Frankfurt am Main in einer <u>Studie</u> ² untersucht. Es kommt darin zu dem Ergebnis, dass theoretisch rund 33% des im häuslichen Bereich genutzten Trinkwassers durch Brauchwasser substituiert werden könnten, was allerdings nicht überall möglich und sinnvoll ist.
Häuslicher Bereich - dezentral -	Zisternenförderung u.a. <u>Verbandsge- meinde Rhein- Mosel</u> ⁵	ökologisch gesellschaftlich	Zur Verdeutlichung der Größenordnung: Unter Annahme der theoretisch möglichen Maximalsubstitution von rund 33% gäbe es für ganz Hessen bei einer Wasserabgabe von insgesamt 328,6 Mio. m ³ Trinkwasser an Letztverbraucher (2019, <u>destatis</u> ³) ein Substitutionspotenzial von theoretisch rund 108 Mio. m ³ Trinkwasser und in Rheinland-
	Zisternensatzung u.a. <u>Stadt Usingen</u> ⁶		

¹ <https://www.florstadt.de/rathaus-politik/aktuelles/nachrichten/nachrichten-2021-2022/florstadt-aktiv-fuer-trink-und-grundwasserschutz-alle-wichtigen-massnahmen-bereits-eingeleitet/>

² <http://isoe-publikationen.de/fileadmin/redaktion/ISOE-Reihen/st/st-26-isoe-2022.pdf>

³ https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-19.html#617784

28. Juni 2023

			<p>Pfalz bei einer Wasserabgabe von 233,8 Mio. m³ Trinkwasser an Letztverbraucher (2019, <u>destatis</u>⁴) ein Substitutionspotenzial von theoretisch rund 77 Mio. m³ Trinkwasser</p> <p>Insgesamt sind Reboundeffekte auf die Trinkwasserinfrastruktur, wenn eine dezentrale oder zentrale Brauchwasserinfrastruktur genau zu den Spitzenlastzeiten nicht mehr zur Verfügung steht, zu vermeiden.</p>
Bewässerung Landwirtschaft	<u>Berechnungsverband Hessisches Ried</u> ⁷	ökologisch ökonomisch gesellschaftlich	<p>Die zunehmenden und länger andauernden Trocken- und Hitzeperioden führen zu größeren und neuen Bewässerungsbedarfen gerade zu den Zeiten, in denen der Druck auf die Wasserressourcen am größten ist. Datenlage und Prognosegüte sind insbesondere im landwirtschaftlichen Bereich allerdings noch unzureichend. Daher lässt das Land Hessen bspw. bis 2025 vom Johann Heinrich von Thünen-Institut den <u>Bewässerungsbedarf der Landwirtschaft in Hessen</u>⁸ ermitteln. An dieser Stelle sei außerdem auf die EU-Verordnung über Mindestanforderungen für die Wasserwiederverwendung hingewiesen, die ab 26.06.2023 EU-weit gilt.</p>
Bewässerung Grünflächen & Sportanlagen	Förderung von Brauchwasser- nutzung u.a. <u>Kreiswerke Cochem-Zell</u> ⁹	ökologisch ökonomisch gesellschaftlich	

⁵ <https://www.vg-rhein-mosel.de/vgrm/Aktuelles/Klimaschutz/>

⁶ <https://www.usingen.de/oeffentliche-bekanntmachungen/zisternensatzung-der-stadt-usingen/>

⁴ https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-19.html#617784

⁷ <https://www.whr-berechnung.de/>

⁸ <https://www.thuenen.de/de/fachinstitute/laendliche-raeume/lebensverhaeltnisse-in-laendlichen-raeumen/projekte/entwicklungschancen-laendlicher-raeume-in-europa-1>

⁹ <https://www.cochem-zell.de/themen/abfallwirtschaft-wasserversorgung/wasser/brauchwasser/#accordion-3-0>

Künstliche Grundwasseranreicherung	<u>Rheinwasseraufbereitung</u> ¹⁰	ökologisch gesellschaftlich	<p>In der Rheinwasseraufbereitung werden ca. 43 Mio. m³ Brauchwasser (zur landwirtschaftlichen Beregnung & Infiltration zur Grundwasseranreicherung) und in der Mainwasseraufbereitung ca. 5 Mio. m³ Brauchwasser (zur Infiltration zur Grundwasseranreicherung & für den Flughafen) aufbereitet.</p> <p>Zur Verdeutlichung der Größenordnung: In Summe entspricht das etwa 15 % der jährlichen Wasserabgabe aller hessischen Wasserversorger an Letztverbraucher (ca. 328,6 Mio. m³ in 2019¹¹).</p>
	Mainwasseraufbereitung		
Industrie & Gewerbe	<u>Brauchwassernetz Flughafen Frankfurt</u> ¹²	ökonomisch ökologisch	<p>Im industriellen und gewerblichen Bereich wird Trinkwasser insbesondere dann durch Brauchwasser substituiert, wenn es wirtschaftlich Sinn macht. So führen z.B. die bereits vielerorts eingeführten Niederschlagswassergebühren dazu, dass auch aus wirtschaftlichen Gründen Überlegungen angestellt werden, wie mit Regenwasser (Sammeln und als Brauchwasser nutzen) zukünftig umgegangen werden kann.</p>

5. Rechtliche Einordnung

Neben der fachlichen Definition des Begriffs „Brauchwasser“ (vgl. Abschnitt 2) fehlt es im deutschen Recht an einem Regelungsmodell für die Nutzung von Brauchwasser. Der Umgang mit Wasser, das nicht den Anforderungen der TrinkwV zu genügen hat, ist rechtlich gegenwärtig nicht konzeptionell, sondern lediglich punktuell und partiell aufgegriffen. Vor diesem Hintergrund hat der LDEW ein Rechtsgutachten¹³ in Auftrag gegeben, in dem Prof.

¹⁰ <https://www.whr-infiltration.de/aufgaben/brauchwasser>

¹¹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 2.1.1, 2022

¹² https://www.wasserlaeuft.de/detail/Tageb%C3%BCher/flughafen_frankfurt_brauchwasser_ressourcenschutz

¹³ <https://www.ldeu.de/Attachments/Wasser/LDEWBrauchwasser.pdf>

28. Juni 2023

Dr. Michael Reinhardt, LL.M. (Cantab.), Institut für Deutsches und Europäisches Wasserwirtschaftsrecht an der Universität Tier, die einschlägigen Rahmenbedingungen des geltenden Rechts gesichtet und bewertet, sowie die rechtlichen Aspekte der unterschiedlichen Optionen der Bereitstellung und Nutzung von Wasser ohne Trinkwasserqualität (z. B. Brauchwasser, Niederschlagswasser) und die Wiederverwendung von Wasser untersucht hat.

Nachfolgend fassen wir die zentralen rechtlichen Abwägungsfragen aus dem Rechtsgutachten insbesondere mit Blick auf separate, kommunale Brauchwasserinfrastrukturen zusammen.

5.1. Kommunale Daseinsvorsorge

Die verfassungsrechtlich fundierte Verantwortung der Städte und Gemeinden für die öffentliche Wasserversorgung umfasst neben der Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser auch die Versorgung mit Brauchwasser. Die Städte und Gemeinden können im Rahmen der gesetzlichen Grenzen etwa des Wasserrechts, Kommunalrechts und Infektionsschutzrechts grundsätzlich selbst entscheiden, wie sie die Aufgabe der Versorgung der Bevölkerung mit Trink- und Brauchwasser im Einzelnen erfüllen.

Auf Landesebene wird die verfassungsrechtliche Verantwortung in den Landeswassergesetzen konkretisiert. Sowohl in Hessen – in § 30 Abs. 1 Satz 1 Hessisches Wassergesetz (HWG) – als auch in Rheinland-Pfalz – in § 48 Abs 1 Satz 2 Landeswassergesetz Rheinland-Pfalz (LWG) – wird die Versorgung mit Brauchwasser (bzw. im HWG mit Betriebswasser, was nach unserer obenstehenden Definition als Synonym gleichbedeutend mit Brauchwasser ist) explizit den Städten und Gemeinden zugeordnet. Der hessische Gesetzgeber hat darüber hinaus mit § 37 Abs. 4 HWG die Entscheidung über die Möglichkeit der Brauchwassernutzung (Niederschlags- und Grauwasser) auf die örtliche Rechtssetzung delegiert, die unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse vor Ort über Art und Umfang der Verpflichtung der Grundstückseigentümer zu befinden hat.

Das Format der (nicht nur in Hessen) möglichen konkreten Umsetzung wird in § 37 Abs. 4 HWG korrekt benannt: Verabschiedung einer kommunalen Satzung. Voraussetzung ist eine im einzelnen Fall rechtswirksame Satzung, die neben den formalen Anforderungen an die Bauleitplanung (Baugesetzbuch) oder an die allgemeine kommunale Satzungsgebung (Hes-

28. Juni 2023

sische Gemeindeordnung bzw. Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz) insbesondere mit den Grundrechten und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (vgl. Ziffer 5.3) vereinbar sein muss.

5.2. Kommunalen Klimaschutz

Die Errichtung einer kommunalen Brauchwasserinfrastruktur zur Schonung der natürlichen Ressourcen und damit aus Umwelt- und Klimaschutzgründen ist allerdings nicht ohne weiteres und einschränkungslos von der Allzuständigkeit der Städte und Gemeinden im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie gedeckt. Die Gemeinden sind zwar auch Adressaten des Staatsziels Umweltschutz, können entsprechende rechtliche Regelungen aber nur treffen, wenn die entsprechenden Regelungsbedürfnisse und Interessen in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln. Ob die Verfolgung allgemeiner Klimaziele durch die kommunale Versorgung mit Brauchwasser rechtlich möglich ist, bedarf daher der Klärung im Einzelfall.

Zwar kann ein kommunaler Beitrag zu Klimaschutz und Klimaanpassung einen deutlichen örtlichen Bezug aufweisen, wenn allein örtliche Infrastrukturen in Rede stehen, doch kann andererseits das Bestehen überörtlicher Strukturen der Fernversorgung gemeindlichen Alleingängen auch eine rechtliche Grenze setzen. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein auch partielles Ausscheren einer Kommune zu erheblichen Störungen der interkommunalen Zusammenarbeit führen könnte.

Bei der Betrachtung des Einzelfalls sind insbesondere die nachfolgenden rechtlichen Aspekte zu berücksichtigen.

5.3. Eigentumsgrundrecht

Verfassungsrechtlich sind zwei Schranken hinsichtlich der Errichtung kommunaler Brauchwasserinfrastrukturen und der öffentlichen Versorgung mit Wasser ohne Trinkwasserqualität zu beachten. Die erste Schranke ist das Eigentumsgrundrecht, und zwar konkret das durch Art. 14 Grundgesetz (GG) geschützte Eigentum an den betroffenen Grundstücken. Bauplanungs- oder kommunalrechtliche Vorgaben zur Nutzung kommunaler Brauchwasserinfrastrukturen als Belastung des Grundeigentums müssen dabei im Rahmen einer Verhältnis-

28. Juni 2023

mäßigkeitsprüfung im konkreten Einzelfall auf unverhältnismäßige Eingriffe u.a. in folgende Freiheitsrechte überprüft werden:

- bei gewerblicher, industrieller oder landwirtschaftlicher Nutzung in die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG
- bei Betroffenheit besonders schutzbedürftiger Bevölkerungsgruppen in das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG
- Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG inkl. der Schaffung und Erhaltung angemessenen Wohnraums nach Art. 26 d Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen bzw. Art. 63 der Verfassung für Rheinland-Pfalz
- Verbot, die bauliche Nutzung grundsätzlich bebauungsfähiger Grundstücke durch übermäßige, zur faktischen Entleerung des Eigentums führende rechtliche Vorgaben zu belasten
- Gleichheitsrechtliche Fragestellungen am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG, sofern nicht alle Anschlussnehmer in einem kommunalen oder überörtlichen Versorgungsgebiet gleichermaßen betroffen sind
- Rechtsstaatliches Gebot des Bestands- und Vertrauensschutzes, sofern bereits bebaute und genutzte Grundstücke betroffen sind.

5.4. Wesentlichkeitsgrundsatz

Die zweite verfassungsrechtliche Schranke basiert auf einem Eingriff in die grundrechtlich geschützte Sphäre der betroffenen Bürger durch die rechtliche Verpflichtung zur Abnahme des separat bereitgestellten Brauchwassers, der einer eigenständigen rechtlichen Rechtfertigung bedarf. In der Regel wird dieser Eingriff im Wege der Bauleitplanung und/oder eines satzungsrechtlichen Anschluss- und Benutzungszwanges erfolgen. Eine rein exekutive Rechtssetzung auf dem Satzungsweg widerspricht dem aus dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Wesentlichkeitsgrundsatz. In grundlegenden normativen Bereichen ist eine Entscheidung der Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene erforderlich.

Da die bundes- und landesgesetzlichen Vorschriften über die Versorgung mit Brauchwasser momentan eher punktuell ausfallen und sich – anders als für die Trinkwasserversorgung – nicht in grundsätzlicher und konzeptioneller Weise verhalten, wurden im Rechtsgutachten die

allgemeinen Regelungen des Bauplanungs- und Kommunalrechts dahingehend überprüft, ob diese eine demokratisch und rechtsstaatlich ausreichende formell-gesetzliche Grundlage für entsprechendes kommunales Satzungsrecht bereithalten. In den folgenden beiden Abschnitten werden die Ergebnisse kurz zusammengefasst.

5.5. Bauplanungsrecht

5.5.1. Planungsgrundlagen und Planungsleitlinien

Die bundesgesetzliche Steuerung der kommunalen Bauleitplanung folgt zunächst den allgemeinen Vorgaben des § 1 Baugesetzbuch (BauGB). Hier werden in § 1 Abs. 5 BauGB allgemeine Planungsgrundsätze formuliert, die anschließend in der exemplarischen Auflistung der Planungsleitlinien in § 1 Abs. 6 BauGB (z.B. Nr. 7a Auswirkungen auf das Wasser und das Klima, 7e sachgerechter Umgang mit Abwässern oder Nr. 2 Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung, Anforderungen kostensparenden Bauens sowie Bevölkerungsentwicklung) weiter konkretisiert werden. Dadurch wird die den kommunalen Planungsträgern nach § 1 Abs. 7 BauGB obliegende Abwägung der maßgeblichen öffentlichen und privaten Belange vorstrukturiert und gelenkt.

Insgesamt bedeuten die in die Abwägungsentscheidung des § 1 Abs. 7 BauGB einfließenden Planungsgrundsätze und Planungsleitlinien des § 1 Abs. 5, 6 BauGB ein umfangreiches Prüfprogramm, das im Ergebnis weder der Errichtung separater kommunaler Brauchwasserinfrastrukturen kategorisch entgegensteht noch diese als vorrangigen Belang des örtlichen Umwelt- und Klimaschutzes unmittelbar rechtfertigt. Vielmehr bedarf es der auf das konkrete Plangebiet und seine Nutzung bezogenen Abwägung unter Beachtung insbesondere der planungsrechtlichen Gebote der Konfliktbewältigung und der Rücksichtnahme.

5.5.2. Bebauungsplan

Der Bebauungsplan wird nach § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung, d. h. als Gesetz im materiellen Sinn, beschlossen und entfaltet damit eine Allgemeinverbindlichkeit für einen unbestimmten Personenkreis. Die bundesgesetzlichen Regelungen über den Bebauungsplan, insbesondere die abschließende Zusammenstellung der Planinhalte nach § 9 BauGB, sind zu-

28. Juni 2023

gleich Ermächtigung und Begrenzung der rechtsverbindlichen kommunalen Planung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dürfen Festsetzungen, zu denen das Baurecht des Bundes die Gemeinde nicht ermächtigt, im Bebauungsplan nicht getroffen werden. Daraus folgt, dass die Planung separater Brauchwasserinfrastrukturen nur zulässig ist, wenn insbesondere § 9 BauGB eine ausreichende gesetzliche Grundlage hierfür bereitet.

Das Rechtsgutachten kommt zu dem Ergebnis, dass weder § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB (Festsetzung von Versorgungsflächen inkl. öffentliche Wasserversorgung) noch § 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB (Festsetzung von Flächen für die Abwasserbeseitigung inkl. Rückhaltung von Niederschlagswasser) oder § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB (Flächen oder Maßnahmen zum Schutz von Boden, Natur und Landschaft) ausreichen, um Festsetzungen von separaten Brauchwasserinfrastrukturen zu ermöglichen. Insgesamt ist die Schonung des natürlichen Wasserdargebots als solche kein städtebaulicher Belang, was ebenso für ein weiteres kommunales Leitungsnetz gilt, mit dem Brauchwasser zu Verfügung gestellt werden soll.

5.5.3. Landeswassergesetze

Die beiden Landeswassergesetze Hessen und Rheinland-Pfalz enthalten allerdings Satzungsermächtigungen, die es Städten und Gemeinden ermöglichen, „Anlagen zum Sammeln oder Verwenden von Niederschlagswasser oder zum Verwenden von Grauwasser“ (§ 37 Abs. 4 Satz 2 HWG) vorzuschreiben bzw., „wo und in welcher Weise Niederschlagswasser zu verwerten oder versickert werden soll“ (§ 58 Abs. 2 LWG). Diese Satzungsermächtigungen betreffen allerdings ausschließlich den Umgang mit dem auf einem Grundstück anfallenden Niederschlagswasser bzw. Grauwasser und berechtigen die kommunalen Träger der Abwasserbeseitigungspflicht, die Eigentümer satzungsrechtlich zur Sammlung, Versickerung oder Verwertung von Niederschlagswasser bzw. Grauwasser anzuhalten.

Diese landeswassergesetzlichen Regelungen begründen dagegen keine ausreichende gesetzliche Ermächtigung der Städte und Gemeinden zur Errichtung zusätzlicher Brauchwasserinfrastrukturen über die nicht ausreichenden Regelungen des § 9 BauGB hinaus.

5.6. Anschluss- und Benutzungszwang

Angesichts der Ergebnisse unter den vorangegangenen Punkten sind die Ausführungen im Rechtsgutachten zum Anschluss- und Benutzungszwang lediglich theoretischer Natur. Inhaltlich weitgehend übereinstimmend sehen § 19 Abs. 2 Satz 1 Hessische Gemeindeordnung (HGO) und § 26 Abs. 1 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GemO) vor, dass Städte und Gemeinden „bei öffentlichem Bedürfnis“ durch Satzung den Anschluss u. a. an „Wasserleitung“ (Hessen) bzw. „Wasserversorgung“ (Rheinland-Pfalz) wie auch die Benutzung dieser Einrichtungen vorschreiben kann. Ein Anschluss- und Benutzungszwang an eine separate Brauchwasserinfrastruktur erscheint dagegen aus mehreren Gründen problematisch:

- Das mit dem Anschluss- und Benutzungszwang verfolgte Ziel – hier die Schonung des natürlichen Wasserdargebotes – muss in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln, was je nachdem, welches Wasserdargebot an welcher Stelle konkret geschont wird, nicht automatisch gegeben ist.
- Die Gemeindeordnungen Hessen und Rheinland-Pfalz ermöglichen den Anschluss- und Benutzungszwang lediglich bei öffentlichen Bedürfnissen, zu denen laut Rechtsprechung ein über die lokale Umweltsituation hinausgehender Umwelt- und Ressourcenschutz nicht gehört.
- Nicht zuletzt erscheint es problematisch, aus der in den Gemeindeordnungen Hessen und Rheinland-Pfalz enthaltenden Berechtigung zur Anordnung eines Anschluss- und Benutzungszwangs für die Wasserleitung bzw. Wasserversorgung zugleich die Ermächtigung zur Verpflichtung nicht nur auf eine (Trinkwasserversorgung), sondern zugleich eine zweite öffentliche Einrichtung (Brauchwasserversorgung) herzuleiten.

Hinsichtlich des Anschluss- und Benutzungszwangs möchten wir außerdem auf die folgenden zu beachtenden Aspekte hinweisen:

- Sofern bereits eine Satzung zur Verwendung von Niederschlags- und/oder Grauwasser gemäß § 37 Abs. 4 Satz 2 HWG bzw. von Niederschlagswasser gemäß § 58 Abs. 2 LWG existiert, müssen entsprechende Ausnahmen für diese Mengen vom Anschluss- und Benutzungszwang der Brauchwasserinfrastruktur gewährt werden.

28. Juni 2023

- Für den Fall der wirksamen Anordnung eines Anschluss- und Benutzungszwangs sehen die gesetzlichen Ermächtigungen der § 19 Abs. 2 Satz 2 HGO und § 26 Abs. 2 GemO übereinstimmend vor, dass die gemeindlichen Satzungen für den Einzelfall Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang zulassen oder die Verpflichtung auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets und auf bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen beschränken können. Natürlich bedarf es für die Ausnahmebestimmungen einer Abwägung des Individualinteresses an einer Befreiung mit den entgegenstehenden Gemeinwohlbelangen wie insbesondere auch der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Einrichtungen, hier der separaten Brauchwasserinfrastruktur.
- Städte und Gemeinden können bei der Regelung des Anschluss- und Benutzungszwangs für die Trinkwasserinfrastruktur wirksame Ausnahmen für die teilweise Substitution von Trinkwasser durch Niederschlags- oder Grauwasser vorsehen.

6. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Nutzung von Brauchwasser – insbesondere die Schaffung separater, kommunaler Brauchwasserinfrastrukturen – ist weder pauschal und überall die Lösung für die aktuellen Herausforderungen in der Versorgung der Menschen und Betriebe in Hessen und Rheinland-Pfalz mit Wasser (Klimawandel, Hitze- und Trockenperioden, Bevölkerungs- und Gewerbeentwicklung, steigender Druck auf die Wasserressourcen), noch sollte sie pauschal und überall ausgeschlossen werden. Es kommt immer auf die konkrete Situation vor Ort an. Eine differenzierte ökologische, ökonomische und gesellschaftliche Nutzenbetrachtung einer möglichen Brauchwasserlösung sollte zu einem individuellen Ergebnis kommen, das in jedem Einzelfall unterschiedlich ausfallen kann.

Bei allen Nutzenbetrachtungen dürfen die wirtschaftlichen Auswirkungen, die mit der Schaffung einer zusätzlichen Infrastruktur verbunden sind, nicht außer Acht geraten. Auch die Nebenwirkungen auf andere Infrastrukturen wie bspw. die vorhandene Abwasserinfrastruktur müssen Berücksichtigung finden.

Wenn sich eine Kommune für eine Brauchwasserlösung entscheidet, dann sind die unter Ziffer 5 dargestellten rechtlichen Aspekte bei der Umsetzung zu berücksichtigen.

28. Juni 2023

Als Hilfestellung haben wir unter Ziffer 8 eine Checkliste mit den relevanten Fragen zusammengestellt, die individuell vor Ort beantwortet werden sollten. Sie kann als Leitfaden für eine differenzierte Einzelfallbetrachtung herangezogen werden.

7. Ihr Ansprechpartner

Sebastian Exner

exner@ldew.de

Telefon 06131 / 627 69-15

8. Checkliste für Kommunen

Übersicht über alle relevanten Fragen, die in jedem Einzelfall vor Ort zu klären sind:

Frage	Erledigt?
Beabsichtigen wir eine zentrale (separate Brauchwasserinfrastruktur) oder eine dezentrale (z.B. Zisternen) Brauchwassernutzung?	<input type="checkbox"/>
<i>Für dezentrale Brauchwassernutzung (z.B. Zisternen)</i>	
Gibt es eine wirksame Ausnahmeregelung im Anschluss- und Benutzungszwang (Trinkwasser) für die Brauchwassermengen, die nicht mehr aus dem Trinkwassernetz entnommen werden? → vgl. Ziffer 5.6	<input type="checkbox"/>
<i>Für zentrale Brauchwassernutzung (separate Brauchwasserinfrastruktur)</i>	
Gibt es eine Brauchwasserressource, die den qualitativen und quantitativen Anforderungen entspricht und einen ökologischen Nutzen verspricht? → vgl. Ziffer 3.1	<input type="checkbox"/>
Sind wir Teil wasserverbandlicher Strukturen, einer interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich Wasserversorgung und/oder an ein Verbundsystem angeschlossen? → vgl. Ziffer 5.2	<input type="checkbox"/>
Wie fällt die verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung aus? → vgl. Ziffer 5.3	<input type="checkbox"/>
Wie fällt die bauplanungsrechtliche Abwägung der Planungsleitlinien aus? → vgl. Ziffer 5.5.1	<input type="checkbox"/>
Auf Basis welchen städtebaulichen Belangs kann eine separate Brauchwasserinfrastruktur in einem Bebauungsplan festgesetzt werden? → vgl. Ziffer 5.5.2	<input type="checkbox"/>
Ist ein Anschluss- und Benutzungszwang erforderlich oder ist die Wirtschaftlichkeit der separaten Brauchwasserinfrastruktur auch ohne gegeben? → vgl. Ziffer 5.6	<input type="checkbox"/>
Gibt es bereits eine Satzung zur Verwendung von Niederschlags-/Grauwasser, die in den Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang (Brauchwasser) berücksichtigt werden muss? → vgl. Ziffer 5.6	<input type="checkbox"/>