

D-53170 Bonn
Telefax 02 28/88 36 95

KB 1
(Kommunale
Betriebe)

1. Die Rechtsgrundlagen

Der Anschluss- und Benutzungszwang ist in allen Gemeindeordnungen (Kreisordnungen) ausdrücklich geregelt (vgl. Art. 24 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 Bay; §§ 11 Abs. 1 BW; 15 Bran; 16 Verf Bremhvn; 19 Hess; 15 MeVo; 8 Nds; 9 NRW; 26 RhPf; 22 Saar; 14 Sachs; 8 SachsAn; 17 SchlH; 20 Thür). Die Gemeinde darf ihn bei dringendem öffentlichem Bedürfnis bzw. bei öffentlichem Bedürfnis bzw. aus Gründen des öffentlichen Wohls für solche Einrichtungen einführen, die der Volksgesundheit dienen (z.B. Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr, Straßenreinigung). Über den Umfang der Inanspruchnahme kommunaler Bestattungseinrichtungen vgl. OVG Koblenz, AS 12, 18 ff.

Zum Zweck des Immissionsschutzes sehen die Gemeindeordnungen auch den Anschluss- und Benutzungszwang für die Fernwärmeversorgung (§§ 11 Abs. 1 und 2 BW; 15 Abs. 1 MeVo; 14 Abs. 1 Sachs; 8 SachsAn; 20 Abs. 2 Thür) sowie die Gasversorgung (Art. 24 Abs. 1 Bay) oder andere Energieversorgungseinrichtungen (§ 26 Abs. 1 RhPf) vor. Schleswig-Holstein erweitert den Anschluss- und Benutzungszwang auch auf „**alle dem Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens dienende Einrichtungen**“ (§ 17 Abs. 2). In gleicher Weise kann die Benutzung der Bestattungseinrichtungen vorgeschrieben werden (vgl. § 11 Abs. 1 und 2 GemO BW).

Die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen (AVB Wasser VO; AVB Fernwärme VO) stehen der Einführung des Anschluss- und Benutzungszwangs grundsätzlich nicht entgegen (BVerwG NVwZ RR 1992, 38). Die Gemeinde darf jedoch den Anschluss- und Benutzungszwang nicht vorschreiben, um ihre Finanzen aufzubessern.

Ein Anschluss- und Benutzungszwang braucht sich nicht auf das gesamte Gemeindegebiet zu beziehen. Er kann auf bestimmte Teile oder auch nur auf Gruppen von Grundstücken begrenzt werden.

2. Der Anschlusszwang ist grundstücksbezogen

Der **Anschlusszwang** hat zum **Inhalt**, dass **jeder**, für dessen Grundstück das Gebot des Anschlusszwanges besteht, die zur Herstellung des Anschlusses notwendigen **Vorrichtungen auf seine Kosten treffen muss**.

Der Begriff „Anschluss“ umfasst jede technische Verbindung eines Grundstücks zur öffentlichen Einrichtung. Sie kann in der Verlegung einer Leitung oder in der Schaffung eines anderen Transportwegs bestehen.

Der Anschlusszwang darf nur für die Grundstücke angeordnet werden, die im Gemeindegebiet gelegen sind. Das heißt beispielsweise: „Auch Kasernen des Bundesgrenzschutzes, die mit einer eigenen Wasserversorgungsanlage ausgestattet sind, unterliegen grundsätzlich dem kommunalrechtlichen Anschluss- und Benutzungszwang für die zentrale öffentliche Wasserleitung“ (so BVerwG, Urt. vom 18.4.1975 VII C 2/74). Im Unterschied zum Benutzungszwang ist der **Anschlusszwang grundstücksbezogen**. Er verpflichtet somit nur Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigte.

3. Adressat der Anordnung des Benutzungszwangs sind Personen

Der **Benutzungszwang** berechtigt und verpflichtet zur tatsächlichen Inanspruchnahme der Einrichtung und **verbietet** zugleich die **Benutzung anderer ähnlicher Einrichtungen** (vgl. BVerwGE 62, 224). Er ist **personenbezogen** und richtet sich gegen alle, die sich im Gemeindegebiet aufhalten.

Der durch Ortssatzung begründete Zwang, Grundstücke an die öffentliche Wasserleitung anzuschließen und diese zu benutzen, bedeutet auch für den Grundstückseigentümer, der seinen Wasserbedarf bisher aus eigenen, einwandfreies Wasser liefernden Anlagen gedeckt hat, keine unzulässige Enteignung, sondern eine durch die Sozialbindung gerechtfertigte, zulässige Bestimmung von Inhalt und Schranken des Grundeigentums (so BVerwG, Beschluss vom 12.1.1988). Zur Zulässigkeit des Ausschlusses bei privatrechtlichen Benutzungsverhältnissen der Wasserversorgung vgl. § 33 AVB Wasser.

4. Anschluss- und Benutzungszwang decken sich nicht

Anschluss- und Benutzungszwang **decken sich nicht**, sondern können auseinanderfallen. So braucht die Einführung eines Anschlusszwanges nicht notwendig durch die Einführung des Benutzungszwangs ergänzt werden. Es ist vielmehr denkbar, dass die Anschlussnahme an eine gemeindliche Einrichtung zur Erreichung des angestrebten Zwecks bereits genügt und dass es eines darüber hinausgehenden Benutzungszwangs deshalb nicht bedarf (Muth/Plumbaum/Wendt/Odendahl/Jahn/Schulze/Bernet/Gerner/Pahl/ Ketzer/Flömer, Potsdamer Kommentar zur Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, Erl. 3 zu § 15). Wird z.B. in einem Neubaugebiet der Anschluss an eine Fernwärmeversorgung vorgeschrieben, werden die Eigentümer möglicherweise schon wegen der hohen Anschlusskosten, die zugleich Investitionen für andere Heizungsanlagen ersparen, von der öffentlichen Einrichtung auch Gebrauch machen (vgl. Cronauge, Öffentliche Versorgungskonzepte und Anschluss- und Benutzungszwang, Städte- und Gemeinderat, 1982, 296 f.). **Ebenso** sind die verpflichteten Personen bei gleichzeitiger Einführung des Anschluss- und Benutzungszwangs **nicht in jedem Fall gleich**; wohl kann der zum Anschluss Verpflichtete gleichzeitig verpflichtet sein, die öffentliche Einrichtung auch zu benutzen, die Gruppe der Benutzer kann sich jedoch auch von derjenigen des Anschlussnehmers unterscheiden, da ihnen nach Sachlage nur die Pflicht der Benutzung nach bereits vollzogenem Anschluss obliegt.

5. Die unbestimmten Rechtsbegriffe „dringendes öffentliches Bedürfnis“, „öffentliches Bedürfnis“, „Gemeinwohl“

Generelle Voraussetzung der Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs ist das Bestehen eines „dringenden öffentlichen Bedürfnisses“ (vgl. § 15 Abs. 1 MeVo) oder eines „öffentlichen Bedürfnisses“, oder dass „Gründe des öffentlichen Wohls“ (vgl. Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 Bay) vorliegen. Es handelt sich um unbestimmte Rechtsbegriffe (vgl. OVG Lüneburg, DÖV 1991, 610; OVG Münster, NVwZ 1987, 727). Bei der Feststellung der Voraussetzungen des Anschluss- und Benutzungszwangs kommt der Gemeinde eine gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbare Einschätzungsprärogative zu. Ein öffentliches Bedürfnis in diesem Sinne liegt vor, wenn für eine öffentliche Maßnahme in der Gemeinde ausreichende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen (so ausdrückl. § 20 Abs. 2 Nr. 2 Thür), wenn also nach objektiven Maßstäben die Lebensqualität der Einwohner gefördert wird (VGH BW, VBIBW 1982, 54 und 235; ESVGH 23, 21). Die Voraussetzung erfordert mehr als die bloße Erforderlichkeit.

Ein **öffentliches Bedürfnis** bzw. **Gründe des öffentlichen Wohls** sind etwa **gegeben**

- für den Anschluss- und Benutzungszwang hinsichtlich der öffentlichen Abwasserbeseitigung (VGH BW, BWVBl. 1969, 174),
- für den Anschluss- und Benutzungszwang hinsichtlich der öffentlichen Wasserversorgung mit Trink- und Brauchwasser (VGH BW, NVwZ RR 1990, 499),
- für den Anschluss- und Benutzungszwang der Fernwärmeversorgung, wenn im Einzelfall eine Zunahme der Luftverschmutzung durch Emissionen von Einzelheizungen vermindert werden kann (VGH BW, VBLBW 1982, 54; 234),
- für den Anschluss und die Benutzung der Gasversorgung (in Bayern ausdrücklich geregelt).

In Brandenburg (§ 15 Abs. 1) ist die Gemeinde ausdrücklich verpflichtet, den Anschluss- und Benutzungszwang durchzusetzen, wenn es zur Einhaltung geltender Umweltschutzbestimmungen erforderlich ist.

Finanzielle Gründe allein rechtfertigen den Zwang nicht, doch dürfen Rentabilitätsüberlegungen durchaus eine Rolle bei der Einführung des Zwangs spielen.

6. Welche Einrichtungen unterliegen dem Anschluss- und Benutzungszwang?

Die Einführung des Anschluss- und Benutzungszwangs ist **für die der Volksgesundheit** bzw. dem öffentlichen Wohl **dienenden öffentlichen Einrichtungen** möglich.

Unter einer öffentlichen Einrichtung ist jede organisatorische Zusammenfassung von Personen und Sachen zu verstehen, die von der Gemeinde im Rahmen ihrer Verbandskompetenz geschaffen wird und dem von dem Widmungszweck erfassten Personenkreis nach allgemeiner und gleicher Regelung zur Benutzung offensteht (VGH BW, NVwZ RR 1989, 267).

Der **Volksgesundheit** dienen Einrichtungen, die die Erhaltung der Gesundheit der Einwohner fördern (VGH BW, ESVGH 8, 164; 11, 123; OVG Lüneburg, NJW 1983, 411).

Dem **öffentlichen Wohl** dienen Einrichtungen, die die Lebensqualität erhalten oder verbessern.

Dem öffentlichen Wohl dienende öffentliche Einrichtungen bzw. der Volksgesundheit dienende Einrichtungen sind beispielsweise:

- **Die öffentliche Abfallbeseitigung**
Sie umfasst alle Einrichtungen und Maßnahmen des Einsammelns, Beförderns, Lagerns und Ablagerns der Abfälle (vgl. BVerfG, NVwZ 1989, 351).
- **Die öffentliche Wasserversorgung**
Sie umfasst alle Einrichtungen und Maßnahmen, die den Benutzer in die Lage versetzen, Frischwasser aus der Wasserleitung zu entnehmen. Die öffentliche Wasserversorgung dient der Volksgesundheit, weil sie überhaupt erst eine ausreichende und zuverlässige Versorgung der Bevölkerung mit gesundheitlich einwandfreiem Trinkwasser sichert oder doch zu deren Verbesserung beiträgt (VGH München, DÖV 1988, 301).
- **Die öffentliche Abwasserbeseitigung**
Sie umfasst alle Einrichtungen und Maßnahmen, die die unschädliche Beseitigung und Reinigung von Niederschlags- und Schmutzwasser im Sinne der Wassergesetze ermöglichen. Zu ihnen gehören Abwasserkanäle, Klärwerke ebenso wie etwa Transportfahrzeuge für die Entleerung von Hauskläranlagen.

■ **Bestattungseinrichtungen**

Sie sind alle Einrichtungen, die der menschenwürdigen und hygienischen Bestattung von Verstorbenen dienen. Insbesondere fallen hierunter Friedhöfe, Trauerhallen und Krematorien (vgl. hierzu Weber, NVwZ 1987, 641). Für Bestattungseinrichtungen kann **ausschließlich Benutzungszwang** vorgesehen werden.

■ **Schlachthöfe**

Schlachthöfe sind alle Einrichtungen, die zum Schlachten von Tieren und der Verwertung des Fleisches zu menschlichem Genuss dienen. Auch für sie kann nur **Benutzungszwang** vorgeschrieben werden.

Das „öffentliche Bedürfnis“ zur Benutzung einer Gemeinschaftsschlachthanlage besteht deshalb, weil nur auf diese Weise die hygienische Überwachung von Schlachtungen in dem erforderlichen Maße gewährleistet ist und die Rentabilität nur gesichert ist, wenn die Anlage von allen Schlachtereibetrieben benutzt wird; aus Gründen einer geordneten Abfallbeseitigung sind private Schlachthanlagen allenfalls in ländlichen Gebieten und in Ausnahmefällen tragbar (vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 9.6.1978).

■ **Straßenreinigung**

Hierzu zählen alle Einrichtungen, die der Beseitigung von Schmutz und anderen nicht im Straßenraum ablagerbaren Gegenständen dienen.

■ **Fernwärmeversorgung**

Der Anschluss- und Benutzungszwang kann auch für die Fernwärmeversorgung (vgl. § 26 Abs. 1 RhPf) eingeführt werden. Gegenstand der Fernwärmeversorgung ist die Zuleitung von Wärme durch Dampf oder Warmwasser für Heizzwecke und den Warmwasserbedarf (vgl. hierzu VGH München, NVwZ RR 1991, 318; BVerwG, NVwZ RR 1992, 37).

■ **Gasversorgung**

In **Bayern** (Art. 24 Abs. 1 b) kann der Anschluss- und Benutzungszwang nach ausdrücklicher Bestimmung auch für die Gasversorgung vorgesehen werden. Gegenstand der **Gasversorgung** ist die Zuleitung von Gas für Heizzwecke und den Warmwasserbedarf.

Für **Baden-Württemberg** hat der VGH BW (Beschluss vom 25.2.1994, 5 S 317/93) die Möglichkeit der Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs für die **Erdgasversorgung** verneint.

7. Die Einführung des Anschluss- und Benutzungszwangs durch Satzung

Der Anschluss- und Benutzungszwang darf nur in der Rechtsform einer Satzung angeordnet werden.

Der Mindestinhalt einer Satzung über den Anschluss- und Benutzungszwang ergibt sich aus dem Bestimmtheitsgrundsatz und ist teilweise in den Gemeindeordnungen bzw. den Durchführungsverordnungen näher präzisiert. Hiernach sind in der Satzung über den Anschluss- und Benutzungszwang insbesondere zu regeln und zu bestimmen

- die Bereitstellung der Einrichtungen zur öffentlichen Benutzung,
- die Art des Anschlusses und der Benutzung,
- der Kreis der zum Anschluss oder zur Benutzung Verpflichteten und
- die Tatbestände, für die Ausnahmen vom Anschluss- oder Benutzungszwang zugelassen werden können, sowie
- die Art und der Umfang der Beschränkung des Zwangs (vgl. VGH BW, VBIBW 1982, 235).

Die Bestimmungen der Satzung dürfen nicht weiter in Freiheit und Eigentum des Pflichtigen **eingreifen** als dies **unbedingt notwendig** ist, um die Erreichung des mit der Einrichtung verfolgten Zwecks sicherzustellen. In **Brandenburg** (§ 15 Abs. 3) sollen Satzungen die wirtschaftliche oder soziale Lage der Betroffenen berücksichtigen und angemessene Übergangsfristen enthalten.

Zu den formellen und materiellen Voraussetzungen, die an die Rechtmäßigkeit einer Satzung gestellt werden, siehe **Wegbeschreibung KS 1**.

Auch bei Anschluss- und Benutzungszwang darf eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Leistung (Gebühr oder privatrechtliches Entgelt) gefordert werden (streitig, wie hier Borchert, DVBl. 1977, 378). Im Falle der Nichtzahlung von Gebühren ist darüber hinaus u.U. sogar eine satzungsrechtlich geregelte Liefersperre zulässig (OVG Münster, NJW 1993, 414).

8. Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang

Die Gemeindeordnungen sehen vor, dass die zu erlassende Satzung **bestimmte Ausnahmen** vom Anschluss- und Benutzungszwang **zulassen** kann und den Zwang auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets oder auf bestimmte Gruppen von Grundstücken, Gewerbegebieten oder Personen beschränken kann (vgl. §§ 11 Abs. 3 BW; 15 Abs. 2 Bran; 19 Abs. 2 Hess; 15 Abs. 2 MeVo; 8 Nr. 2 Nds; 26 Abs. 2 RhPf; 22 Abs. 2 Saarl; 14 Abs. 2 Sachs; 17 Abs. 2 Ziff. 2 Thür). Auch finanzielle Interessen der Gemeinde können dabei mit berücksichtigt werden.

Von der Ausnahme oder Befreiung im Einzelfall sind die generellen Ausnahmen in der Satzung (räumlicher Geltungsbereich) zu unterscheiden. Bei den genannten Vorschriften handelt es sich nur scheinbar um Ermessensbestimmungen, weil bei Vorliegen der Voraussetzungen einer Ausnahme ein **Rechtsanspruch** auf Befreiung besteht. Denn es steht nicht im Belieben der Gemeinde, ob sie in einem konkreten Einzelfall Zwang anwendet oder nicht. Die Gemeinde muss vielmehr die Bevölkerung gleichmäßig belasten. Wegen der besonderen örtlichen Lage, der besonderen Nutzung des Grundstücks oder dem Gewerbe kann deshalb ein Anschlusszwang entfallen (z.B. bei Brauereien oder bei der Beschränkung des Benutzungszwanges der Schlachthöfe auf Metzger, OVG Münster, OVG 24, 219 <226>; VGH München, BayVBl. 1966, 248). Die Ausnahmetatbestände müssen in der Satzung festgelegt sein und dürfen nicht in das Ermessen der Gemeindeorgane gestellt werden. Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang kommen speziell in Betracht, **wenn** die Erfüllung des Anschluss- und Benutzungszwangs **enteignend wirken würde** (vgl. BayOblG, BayVBl. 1985, 285) oder dieses sonst **unbillig** erscheinen lassen würde. Sie müssen sachlich gerechtfertigt und in der Satzung möglichst konkret geregelt werden.

Gesichtspunkte für eine Ausnahme können in der örtlichen Lage oder der sachlichen Besonderheit, in der Art der Nutzung des Grundstücks oder im Beruf der die Einrichtung benutzenden Personen liegen. Beispiel: Auf einem Grundstück wird eine Abwasseranlage betrieben, die einen höheren Umweltstandard aufweist als die von der Gemeinde vorgesehene Einrichtung (so ausdrücklich § 15 Abs. 2 Bran).

Ausnahmen sind möglich

- für bestimmte Gebietsteile, z.B. Zwang bei der Fernwärmeversorgung nur für Gebiete mit konzentrierter Bebauung,
- für bestimmte Grundstücksgruppen, z.B. kein Anschlusszwang für Kleingartenanlagen,
- für bestimmte Personengruppen oder Gewerbetreibende, z.B. Benutzungszwang für den Schlachthof nur für gewerbliche Schlachtungen.

9. Duldungspflichten, Zwangsmaßnahmen und Bewehrungen

9.1 Duldungspflichten

In **Thüringen** (§ 20 Abs. 2 Satz 3) kann satzungsmäßig vorgeschrieben werden, dass Eigentümer das **Anbringen und Verlegen örtlicher Leitungen** für die Versorgung auf ihrem Grundstück zu **dulden** haben, wenn dieses an die Einrichtung angeschlossen oder anzuschließen ist; die Duldungspflicht entfällt, wenn die Inanspruchnahme den Eigentümer mehr als notwendig oder in unzumutbarer Weise belasten würde. Diese Regelung ist eine Reaktion des Gesetzgebers auf die Entscheidung des VGH München (NJW RR 1993, 208), wonach die Anordnung derartiger Duldungspflichten einer formellgesetzlichen Grundlage bedarf.

9.2 Zwangsmaßnahmen

Die Erzwingung des Anschluss- und Benutzungszwangs richtet sich nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen der Länder.

9.3 Bewehrungen

Siehe hierzu **Wegbeschreibung KS 1**.

10. Das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis

Durch die Einführung des Anschluss- und Benutzungszwangs entsteht ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis. Der Tatbestand der Benutzung und damit das Entstehen des Benutzungsverhältnisses setzt um ein Beispiel zu nennen bei öffentlichen Abwasseranlagen voraus, dass ein Grundstück mit seinen auf ihm befindlichen Abwasserleitungen an die öffentliche Abwasseranlage angeschlossen ist. Das ist dann der Fall, wenn eine betriebsfertige abwassertechnische Verbindung zwischen dem Grundstück des Anschlussnehmers und der gemeindlichen Abwasseranlage besteht, durch die das auf dem Grundstück anfallende Abwasser der gemeindlichen Anlage zugeführt wird. Die dem Anschluss- und Benutzungszwang unterliegenden Einwohner der Gemeinde haben einen Anspruch auf Leistung und unterliegen zugleich der Pflicht, die entsprechenden Leistungen zu erbringen, und das Recht, die satzungsmäßigen Abgaben zu erheben.

11. Grenzen des Zwangs

Der Anschluss- und Benutzungszwang kann in verschiedene Grundrechtspositionen des Bürgers eingreifen, und zwar in das Eigentum, in die Berufsfreiheit und die allgemeine Handlungsfreiheit.

- Die Einschränkung des Eigentums ist durch Art. 14 Abs. 2 GG gerechtfertigt (BVerwG, NVwZ-RR 1990 S. 96).
- Auch der Eingriff in die Berufsfreiheit hält sich in dem durch Art. 12 GG abgesteckten Rahmen.
- Ein Verstoß gegen Art. 2 GG scheidet aus, da das Grundrecht durch jede formell und materiell verfassungsmäßig zustande gekommene Rechtsnorm eingeschränkt werden kann (BVerfGE 6, 38).

Wird der Anschluss- und Benutzungszwang unzulässigerweise eingeführt, z.B. fehlendes öffentliches Bedürfnis, oder verstößt die Einführung gegen eine andere gesetzliche Bestimmung, ist der Anschluss- und Benutzungszwang nichtig.

Schrifttum: Brehm, Benutzungsregelungen gemeindlicher öffentlicher Einrichtungen, Frankfurt am Main, 1975; Erichsen, Jura 1986, 148 ff.; Frotscher, Die Ausgestaltung kommunaler Nutzungsverhältnisse bei Anschluss- und Benutzungszwang, Siegburg, 1974; Pappermann, VR 1981, 145 ff.; Wirchardt, DVBl. 1980, 31 ff.