

# netWORKS-Papers

**Rechtliche Rahmenbedingungen  
neuartiger Wasserinfrastrukturen**

Stefanie Hanke



netWORKS-Papers

## **Heft 31** **Rechtliche Rahmenbedingungen neuartiger Wasserinfrastrukturen**

Zu den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Grauwasserrecycling, Schwarzwasserbehandlung sowie Wärmerückgewinnung

Stefanie Hanke

# Impressum

## **Autor**

Stefanie Hanke

## **Herausgeber**

Forschungsverbund netWORKS

[www.networks-group.de](http://www.networks-group.de)

Diese Veröffentlichung basiert auf Forschungsarbeiten im Verbundvorhaben „Potenzialabschätzung und Umsetzung wasserwirtschaftlicher Systemlösungen auf Quartiersebene in Frankfurt am Main und in Hamburg (netWORKS 3)“, das im Rahmen des Förderschwerpunkts „Intelligente und multifunktionelle Infrastruktursysteme für eine zukunftsfähige Wasserversorgung und Abwasserentsorgung“, Themenfeld „Innovative Siedlungs- und Infrastrukturkonzepte“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert wird.

## **Textverarbeitung/Layout**

Nadine Dräger

Wiebke Köker

## **Verlag und Vertrieb**

Deutsches Institut für Urbanistik GmbH

Zimmerstraße 13-15

10969 Berlin

Telefon: +49 30 39001-0

Telefax: +49 30 39001-100

E-Mail: [difu@difu.de](mailto:difu@difu.de)

Internet: [www.difu.de](http://www.difu.de)

Alle Rechte vorbehalten

Berlin, Dezember 2016

ISBN: 978-3-88118-578-3

Forschungsverbund netWORKS im Projekt „Potenzialabschätzung und Umsetzung wasserwirtschaftlicher Systemlösungen auf Quartiersebene in Frankfurt am Main und in Hamburg (netWORKS 3)“

Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE)

Dr.-Ing. Martina Winker (Koordination)

Hamburger Allee 45

60486 Frankfurt

Tel.: +49 69 7076919-53

E-Mail: [winker@isoe.de](mailto:winker@isoe.de)



Deutsches Institut für Urbanistik GmbH (Difu)

Dr. Jens Libbe

Zimmerstr. 13-15

10969 Berlin

Tel.: +49 30 39001-115

E-Mail: [libbe@difu.de](mailto:libbe@difu.de)



Technische Universität Berlin

Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP1)

Prof. Dr. Thorsten Beckers

Straße des 17. Juni 135

10623 Berlin

Tel.: +49 30 314-23243

E-Mail: [tb@wip.tu-berlin.de](mailto:tb@wip.tu-berlin.de)



COOPERATIVE Infrastruktur & Umwelt

Dr.-Ing. Bernhard Michel

Am Seegärtchen 23

64354 Reinheim

Tel.: +49 6162 9117-582

E-Mail: [b.michel@cooperative.de](mailto:b.michel@cooperative.de)



ABG FRANKFURT HOLDING Wohnungsbau-  
und Beteiligungsgesellschaft mbH

Frank Junker

Elbestraße 48

60329 Frankfurt/Main

Tel.: +49 69 2068-276

E-Mail: [f.junker@abg-fh.de](mailto:f.junker@abg-fh.de)



ABGnova GmbH, Unternehmen für Innovationen in der  
Energie- und Wohnungswirtschaft (ABGnova)

Bernd Utesch

Ginnheimer Straße 48

60487 Frankfurt/Main

Tel.: +49 69 21384101

E-Mail: [b.utesch@abgnova.de](mailto:b.utesch@abgnova.de)



Hamburger Stadtentwässerung AöR, Unternehmen  
von HAMBURG WASSER (HSE)

Thomas Giese

Billhorner Deich

20539 Hamburg

Tel.: +49 40 7888-82612

E-Mail: [thomas.giese@hamburgwasser.de](mailto:thomas.giese@hamburgwasser.de)



## Inhalt

Vorwort .....	9
1 Einleitung .....	11
2 Untersuchungsgegenstand .....	13
2.1 Technische Module .....	13
2.1.1 Schwarzwasserbehandlung inklusive Vergärung und Energiegewinnung .....	13
2.1.2 Grauwasserrecycling inklusive Betriebswassernutzung .....	13
2.1.3 Wärmerückgewinnung .....	14
2.2 Einhaltung des Stands der Technik .....	15
2.3 Aufgabe der Kommune .....	17
2.4 Anwendung auf unterschiedlichen räumlichen Skalierungen .....	18
3 Schwarzwasserbehandlung und -vergärung mit anschließender Herstellung von Wärme oder Strom in Blockheizkraftwerken (BHKW) .....	19
3.1 Wasserrechtliche Fragestellungen .....	20
3.2 Steuerung durch Planung .....	23
3.2.1 Abwasserbeseitigungskonzept .....	24
3.2.2 Flächennutzungsplan .....	25
3.2.3 Bebauungsplan .....	26
3.2.4 Besonderes Städtebaurecht .....	32
3.2.5 Stadtentwicklungskonzept .....	34
3.2.6 Klimaschutzkonzept/-plan .....	35
3.2.7 Masterplan „neuartige Wasserinfrastrukturen“ .....	36
3.2.8 Infrastrukturkonzepte .....	36
3.2.9 Rahmenplan .....	37
3.3 Steuerung durch Vertrag .....	38
3.3.1 Städtebaulicher Vertrag .....	38
3.3.2 Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Vertrag .....	40
3.4 Steuerung durch Anschluss- und Benutzungszwang .....	41

3.4.1	Abwasserbegriff.....	42
3.4.2	Anschluss- und Benutzungszwang.....	44
3.4.3	De- bzw. semizentrale Anlagen und das Grundrecht auf Eigentum .....	50
3.4.4	Bauplanungsrecht.....	59
4	Grauwasserrecycling und Betriebswassernutzung .....	63
4.1	Wasserrechtliche Fragestellungen.....	64
4.1.1	Abwasserbegriff in Bezug auf Grauwasser.....	64
4.1.2	Trinkwasserbegriff in Bezug auf Betriebswasser .....	65
4.1.3	Wohl der Allgemeinheit; insbesondere Trinkwasserverordnung .....	66
4.2	Steuerung durch Planung, insbesondere Bebauungspläne.....	67
4.3	Steuerung durch Vertrag .....	69
4.4	Steuerung durch Anschluss- und Benutzungszwang .....	69
4.5	Zwischenfazit.....	71
5	Abwasserwärmerückgewinnung .....	73
5.1	Abwasserwärmerückgewinnung im öffentlichen Kanalnetz .....	73
5.1.1	Wasserrechtliche Fragestellungen.....	75
5.1.2	Steuerung durch Planung .....	75
5.1.3	Steuerung durch Vertrag .....	77
5.1.4	Steuerung durch Anschluss- und Benutzungszwang .....	78
5.2	Abwasserwärmerückgewinnung auf Quartiersebene.....	79
5.3	Zwischenfazit.....	81
6	Auskunftspflichten und -ansprüche.....	82
6.1	Auskunftsansprüche Privater.....	82
6.2	Auskunftsansprüche der Kommune.....	85
6.3	Gesetzliche Änderungsbedarfe .....	86
7	Fazit.....	88
	Quellen und Literatur .....	91



Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Technisches Modul 3: Schwarzwasserbewirtschaftung.....	13
Abbildung 2: Technisches Modul 2: Grauwasserbewirtschaftung. ....	14
Abbildung 3: Technisches Modul 4a: Wärmebewirtschaftung (Schmutz-/Mischwasser).....	14
Abbildung 4.....	20
Abbildung 5: Innovationsquartier: Systemvariante 1. Gruwasser- und Abwärmenutzung..... auf Quartiersebene. ....	63
Abbildung 6: Struensee-Quartier: Systemvariante 1. Überquartierliche Wärmerückge- winnung.....	74
Abbildung 7: Bürostadt Niederrad: Systemvariante 2. Transformation des bestehenden Trennsystems. ....	80

## Vorwort

Die Siedlungswasserwirtschaft hat mehrere Aufgaben zu erfüllen. Es gilt, eine qualitativ einwandfreie und zugleich quantitativ ausreichende Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit Trinkwasser sicherzustellen. Das anfallende Abwasser ist so zu behandeln, dass es entweder weiter genutzt oder schadlos an die Umwelt abgegeben werden kann. Alle notwendigen Dienstleistungen sind dabei im Sinne der Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger dauerhaft zugänglich und bezahlbar anzubieten.

In ihrer Aufgabenerfüllung ist die Siedlungswasserwirtschaft zahlreichen dynamischen Entwicklungen unterworfen. Zu diesen zählen demografische Veränderungen, steigende Energiepreise und der Klimawandel. Dadurch gerät das über Jahrzehnte gewachsene System der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zunehmend unter Veränderungsdruck. Die Anpassung der Infrastrukturen verlangt nach neuen differenzierten Ansätzen, die die Wasserinfrastrukturen angesichts der aktuellen und zukünftigen dynamischen Entwicklungen besser (re)agieren lassen.

Der Forschungsverbund netWORKS hat es sich zur Aufgabe gemacht, innovative und nachhaltige Lösungen im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung zu erarbeiten und Kommunen bei der Weiterentwicklung und Umgestaltung ihrer Wasserinfrastrukturen zu unterstützen. Von besonderem Interesse sind dabei ebenso technologische wie organisatorische Ansätze, die gegenüber vorhandenen Infrastrukturen gleichermaßen ökologische, soziale und ökonomische Vorteile versprechen. Ob es sich um die Nutzung der im Abwasser enthaltenen Wärme, die Verwendung von Abwasser und seiner Inhaltsstoffe oder die Umnutzung von Abwassernetzen handelt – diese „intelligenten“ und oft semi- oder dezentralen Lösungen versprechen zugleich flexiblere und wirtschaftlichere Wasserinfrastrukturen.

Das Forschungsteam ist interdisziplinär zusammengesetzt. Der Verbund arbeitet mit Städten und ihren Ver- und Entsorgungsunternehmen als Praxispartner zusammen, um deren Wissen und Erfahrungen einzubinden und die Arbeitsergebnisse mit ihnen zu reflektieren und weiterzuentwickeln.

Der Forschungsverbund arbeitet inzwischen an seinem dritten Projekt „Intelligente wasserwirtschaftliche Systemlösungen in Frankfurt am Main und Hamburg“. Während es in den Vorgängerprojekten eher um die Erarbeitung von Konzepten und um strategische Überlegungen ging, orientiert sich das dritte Projekt an konkreten Quartieren und den Möglichkeiten der Umsetzung.

In der Ausgangsbestimmung zu diesem Vorhaben konstatiert netWORKS, dass sich die neuen Lösungen trotz ihrer prinzipiell größeren Flexibilität und ökologischen Vorteilen in der Fläche bislang nicht durchgesetzt haben, da für die Kommunen und Akteure der Siedlungswasserwirtschaft noch zu viele Fragen offen sind. Neue technische Lösungen verändern Stadt- und Haus-technik gleichermaßen. Welche Möglichkeiten gibt es beim Umbau hin zu einer nachhaltigen Wasserinfrastruktur? Wie wirken sich innovative Wasserinfrastruktursysteme auf den Alltag der

Bewohnerinnen und Bewohner aus? Welche Strategien und neuen Geschäftsmodelle zeichnen sich für Kommunen sowie die Ver- und Entsorgungswirtschaft ab? Welche Kosten ergeben sich aus neuen Koordinationserfordernissen in der Ver- und Entsorgung? Wie kommen die Akteure vor Ort zu einer umfassenden Bewertung und Auswahl der passenden Maßnahme? Diesen Fragen widmet sich netWORKS 3.

Ein besonderer Dank für ihre Offenheit, sich mit den Themen und Fragen des Forschungsverbundes netWORKS auseinanderzusetzen, sowie für ihre konstruktiven Diskussionen und Anregungen geht an Frau Prof. Dr. Laskowski und Herrn Prof. Dr. Nisipeanu, die für Experteninterviews zur Verfügung standen. Besonderer Dank gilt zudem dem Verbundpartner „Hamburg Wasser“, der uns Ausarbeitungen für die Erschließungsmaßnahme „Neues Wohnen in Jenfeld“ zur weiteren Verwendung in dieser Studie überlassen hat.

Berlin und Frankfurt/Main, im Dezember 2016

Forschungsverbund netWORKS

Verbundkoordination

## 1 Einleitung

Eine Vielzahl von sich verändernden Rahmenbedingungen erfordert eine Transformation der bestehenden Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen. Folgen für die Abwasserentsorgung hat insbesondere die durch den Klimawandel bedingte Veränderung der Qualität und Quantität des Wassers (Erwärmung, Eutrophierung, Wasserknappheit im Sommer inklusive höherer Schadstoffkonzentrationen und Hochwassergefahren in den kälteren Monaten)<sup>1</sup>. Hinzu kommt der demografische Wandel mit Bevölkerungsalterung und Bevölkerungsrückgang, der insbesondere in ländlichen Räumen zugunsten eines Bevölkerungswachstums in städtischen Räumen stattfindet.

Unter dem Leitbegriff „Energiewende“ hat sich Deutschland das Ziel gesetzt, von der Nutzung fossiler Energieträger und der Kernenergie zu einer nachhaltigen Energieversorgung mittels erneuerbaren Energien umzusteigen. In diesem Rahmen gilt es auch, Energie – etwa in Form von Wärme oder organischen Stoffen aus Abwasser – weiterzuverwenden.

Bei der Transformation soll es nicht um „die eine“ Lösung für alle gehen, sondern um die jeweils passende Lösung für das jeweilige Quartier, abhängig von der Siedlungsstruktur und unter Beachtung der Bedarfe und Potenziale vor Ort. Es geht um innovative, mit den örtlichen Bedürfnissen abgestimmte, flexiblere, finanzierbare Ver- und Entsorgungsmodelle unter konzeptioneller Einbindung de- und semizentraler Bausteine.<sup>2</sup> Bei diesem Prozess der Transformation hat die Kommune in ihrer Rolle als Trägerin der Daseinsvorsorge – und noch stärker in ihrer Funktion als steuernde und koordinierende Instanz – eine zentrale Position. Die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten bilden den Hauptuntersuchungsgegenstand dieser Ausarbeitung.

Neben Solarkraft, Windkraft, Biomasse, Geothermie und Anderen verfügt auch das Abwasser über nicht zu vernachlässigende regenerative Energiepotenziale, die in Form von Abwärme und biogenen Inhaltsstoffen zur künftigen Energieversorgung der Städte beitragen können. Zudem schonen etwa Grauwasseraufbereitungsanlagen Ressourcen. Dies ist von den Kommunen bei der integrierten Planung, z.B. bei der Erarbeitung von Energieversorgungskonzepten, zu berücksichtigen. Sollen ergänzend zu den zentralen öffentlichen Einrichtungen (Kläranlage und Kanalsystem) Anlagen auf Quartiersebene (etwa zur Wärmerückgewinnung, Grauwasseraufbereitung, Biogaserzeugung) installiert werden, so fragt sich, ob und unter welchen Bedingungen dies unter dem bestehenden Rechtsrahmen möglich ist und wo gegebenenfalls Rechtsänderungsbedarfe bestehen könnten. Aufgrund der Koordinierungsfunktion der Kommune betreffen diese Rechtsfragen insbesondere das Instrument des Anschluss- und Benutzungszwangs, die Steuerungsmöglichkeiten in Hinblick auf gebäudeinterne Erfassungsinfrastrukturen und die Nutzung semizentraler Systeme, Energiegewinnung sowie Auskunftspflichten. Denknötwendig

---

1 Vgl. BMUB/UBA, Wasserwirtschaft in Deutschland, Teil 1: 19 ff.

2 Laskowski, ZUR 2008, 527.

sind dabei die Rechte und Pflichten der involvierten Privaten – der Bürger als Nutzer, aber auch der Unternehmen als Dienstleister oder Technologieanbieter – in den Blick zu nehmen. Stärker als bisher erfordern die neuen Systemvarianten eine Abstimmung und Synchronisierung der Transformationsprozesse zwischen öffentlichen und privaten Infrastrukturen. Es geht um die Frage, ob und inwieweit Kommunen ihre zentralen Abwasserentsorgungskonzepte mit semi-zentralen Bausteinen der Abwasserentsorgung, aber auch Abwasserverwertung (Wärme, Strom) ergänzen können, nicht also um ein Entweder-oder der Systeme.

Im Rahmen des Forschungsvorhabens netWORKS 3 haben sich insbesondere folgende Fragen herauskristallisiert:

Inwiefern kann die Kommune Planung und Betrieb technischer Module in neuartigen Wasserinfrastruktursystemen wie Wärmerückgewinnung, Grauwasseraufbereitung, Biogasgewinnung aus Abwasser oder Regenwasserbewirtschaftung koordinieren und steuern? Mit welchen Mitteln gelingt ihr dies? Diese Fragen werfen die grundsätzliche Frage nach Steuerungsinstrumenten auf der Planungsebene und deren Adaptionen auf. Hier bestehen einige Möglichkeiten, von denen eine Kommune Gebrauch machen kann, um den Transformationsprozess aktiv zu begleiten. So könnten die formellen planungsrechtlichen, aber auch informelle Instrumente entsprechend der jeweiligen Erfordernisse nutzbar gemacht werden.

Aus diesen Steuerungsinstrumenten können sich bei der Einführung von Innovationen im Abwasserbereich Möglichkeiten ergeben, z.B. Vorgaben zu machen für die zum Teil notwendige gebäudeinterne Erfassungsinfrastruktur (etwa getrennte Leitungen für Grau-/Schwarzwasser) und den Betrieb (z.B. Grauwasseraufbereitung). Das Spektrum dieser Möglichkeiten, aber auch deren Grenzen gilt es zu untersuchen. Hierbei sind u.a. die grundrechtlich geschützten Freiheiten Privater und das öffentliche Interesse an einer zeitlich und technisch abgestimmten Entwicklung der von privater Hand geschaffenen Infrastruktur mit der dem Ziel des Gesundheits- und Ressourcenschutzes unterworfenen öffentlichen Infrastruktur ins Verhältnis zu setzen und auszubalancieren.

Auch Auskunftsansprüche – von Privaten und der Kommune – werden untersucht, weil das Einholen von Auskünften in vielen Fällen Voraussetzung für die Einführung neuartiger Wasserinfrastrukturen ist.

Organisationsrechtliche, steuerrechtliche und energierechtliche Fragestellungen bleiben in dieser Ausarbeitung weitestgehend ausgeklammert, da sie deren Rahmen sprengen würden. Ebenso wird die Gesetzlage zur Verwertung der im Abwasserbehandlungsprozess entstehenden Endprodukte (z.B. Schlämme, Gärreste) nicht weiter betrachtet.

## 2 Untersuchungsgegenstand

### 2.1 Technische Module

Untersucht werden die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Einführung und kommunalen Steuerung von (1) Schwarzwasserbehandlung inklusive Vergärung und Energiegewinnung, (2) Grauwasserrecycling inklusive Betriebswassernutzung sowie (3) Wärmerückgewinnung. Diese technischen Module lassen sich mit folgenden Strukturbildern verdeutlichen:

#### 2.1.1 Schwarzwasserbehandlung inklusive Vergärung und Energiegewinnung

Unter Schwarzwasser versteht man in der Siedlungswasserwirtschaft laut ISO 6107-7:1997 häusliches Abwasser ohne Grauwasser mit fäkalen Feststoffen.

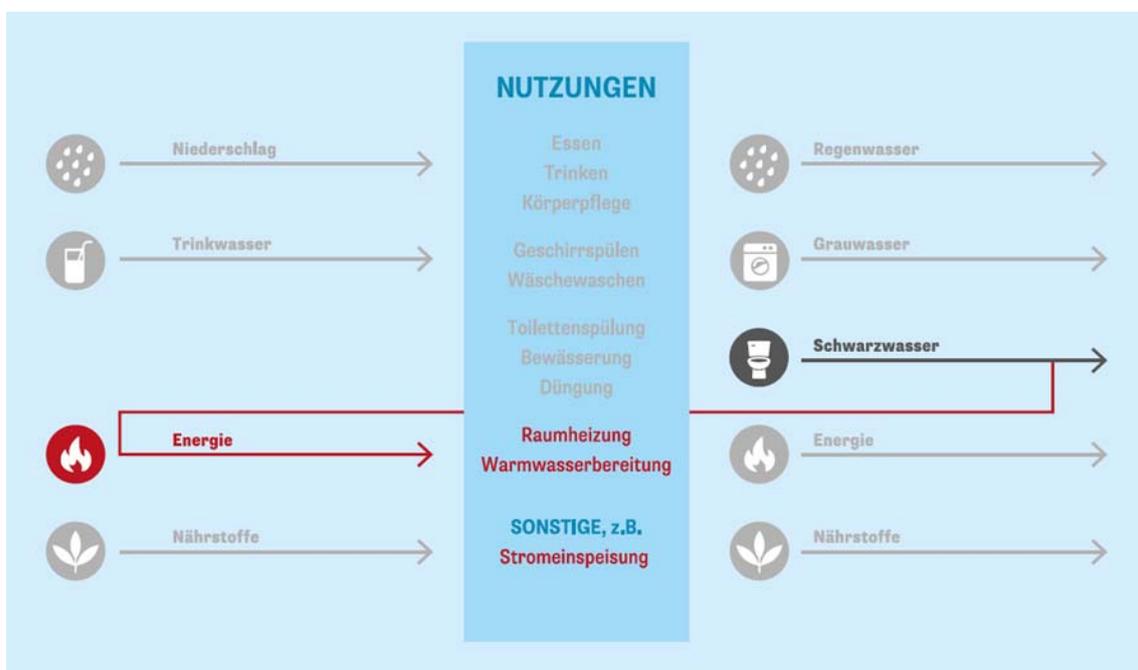


Abbildung 1: Technisches Modul 3: Schwarzwasserbewirtschaftung.

Quelle: Forschungsverbund netWORKS 2016

Das dargestellte technische Modul erfolgt unter der Zuhilfenahme von Unterdruck.

#### 2.1.2 Grauwasserrecycling inklusive Betriebswassernutzung

Grauwasser ist laut EN 12056-1 fäkalienfreies, gering verschmutztes Abwasser, wie es etwa beim Duschen, Baden oder Händewaschen anfällt.

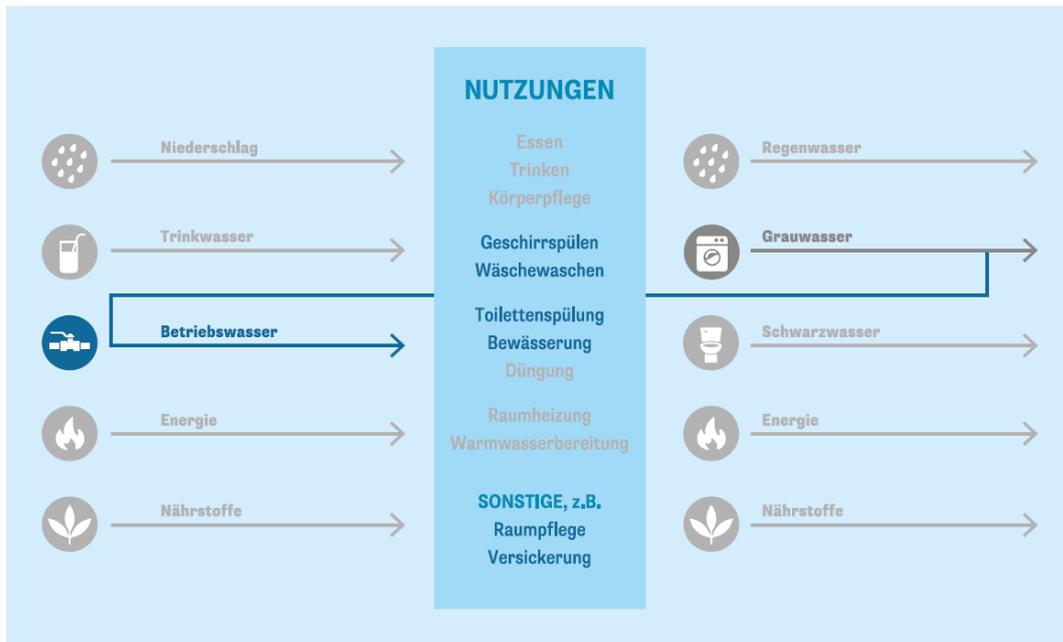


Abbildung 2: Technisches Modul 2: Grauwasserbewirtschaftung.

Quelle: Forschungsverbund netWORKS 2016

### 2.1.3 Wärmerückgewinnung

Wärmerückgewinnung aus Abwasser ist die Nutzung der im Abwasser enthaltenen thermischen Energie.

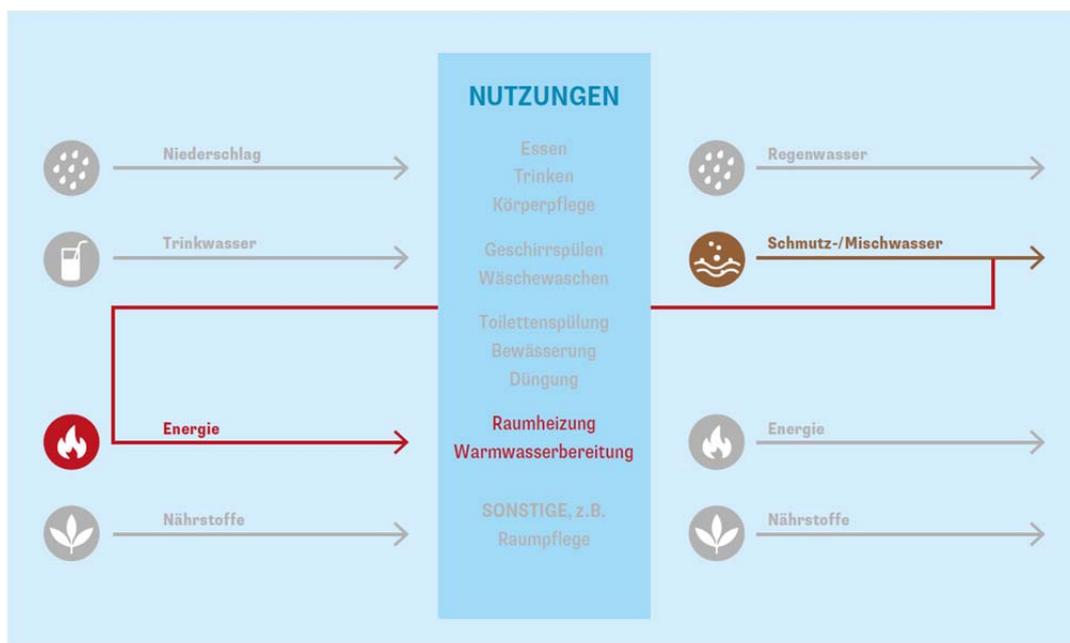


Abbildung 3: Technisches Modul 4a: Wärmebewirtschaftung (Schmutz-/Mischwasser).

Quelle: Forschungsverbund netWORKS 2016

Die detaillierte Erläuterung der technischen Konzepte ist dem netWORKS-Paper 30 zu entnehmen<sup>3</sup>. Das dort auch betrachtete technische Modul „Niederschlagswassernutzung“ wird hier nicht weiter betrachtet.

## 2.2 Einhaltung des Stands der Technik

De- oder semizentrale Abwasserbehandlung (Schwarzwasserbehandlung oder Grauwasserbehandlung) kann wasserrechtswidrig sein, wenn sie nicht die Voraussetzungen des § 57 WHG<sup>4</sup> (Stand der Technik) oder des § 48 WHG (Besorgnis der Grundwasserverunreinigung) erfüllt. Stand der Technik ist nach § 3 Nr. 11 WHG der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt. Da es sich hier um die Untersuchung von Modellen und nicht von spezifischen Technikanwendungen im Einzelfall handelt, kann eine abschließende Bewertung der Einhaltung des Stands der Technik nicht erfolgen. Vielmehr wird in der vorliegenden Untersuchung davon ausgegangen, dass die zu untersuchenden technischen Module in ihrer konkreten Umsetzung dem Stand der Technik entsprechen werden. Diese Prämisse ist möglich, weil das WHG als zentrales Regelwerk des deutschen Wasserrechts grundsätzlich die Einrichtung semizentraler Abwasserentsorgungsanlagen erlaubt. Nach § 55 Abs. 1 S. 2 WHG kann dem Wohl der Allgemeinheit auch durch die Beseitigung von häuslichem Abwasser durch de- bzw. semizentrale Anlagen entsprochen werden. Bereits vor 1996 war allgemein anerkannt<sup>5</sup>, dass dezentrale Entsorgungseinrichtungen die umweltrechtlichen Anforderungen ebenfalls zu erfüllen vermögen<sup>6</sup>. Zwar spricht § 55 Abs. 1 S. 2 WHG ausdrücklich nur die dezentralen Anlagen an, eine Auslegung der Norm in Hinblick auf ihren Sinn und Zweck führt jedoch dazu, dass die Regelung auch semizentrale Anlagen erfasst. Diese sind technisch so ausgestaltet, dass sie dezentraler als zentrale Anlagen sind und zentraler als dezentrale. Sie liegen also technisch genau zwischen den nach WHG zulässigen zentralen und den dezentralen Anlagen. Dem Wohl der Allgemeinheit können sie damit ebenso entsprechen wie zentrale oder dezentrale Anlagen; im Einzelfall sogar besser. Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die semizentralen Anlagen mitgedacht hat, ohne sie ausdrücklich im Gesetz zu benennen, um einer Überfrachtung des Gesetzes vorzubeugen.

---

3 Davoudi, Arash, u.a. (2016): Stoffstromanalyse zu verschiedenen Wasserinfrastruktursystemen in Frankfurter und Hamburger Quartieren. netWORKS-Papers, Nr. 30.

4 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG).

5 Ganske, Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 64. EL Februar 2012, § 55 WHG Rn. 12.

6 Vgl. dazu BT-Drs. 13/4788, S. 20 zu Nr. 4a § 18a WHG; Schulz, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, Stand Juli 2015, § 55 WHG Rn. 5; v. Lersner/Berendes, § 60 WHG Rn 2 a.F.; OVG Münster, Urteil v. 12.03.2013 – 20 A 1564/10; BVerwG, Beschluss v. 14.01.2009 – 8 B 37.08; BVerwG, Beschluss v. 19.12.1997 – 8 B 234/97.

Zudem können semizentrale Anlagen – je nach Begriffsverständnis – auch unter dem Begriff dezentrale Anlage subsumiert werden; etwa wenn unter dezentralen Anlagen alle Anlagen verstanden werden, die nicht zentral sind. So wird der Begriff „dezentral“ auch für die Entsorgung von einzelnen Ortsteilen in größeren Systemen verwendet, die nicht zentral über eine gemeinsame Einleitung erfolgt, oder für kleine eigene Ortskläranlagen im Vergleich zu großen Gruppen- oder Verbandslösungen<sup>7</sup>

Die Prämisse ist auch gerechtfertigt, weil die grundsätzliche Einhaltung des Stands der Technik durch de- und semizentrale Anlagen aufgrund verschiedener bereits bestehender Normungen zum Teil heute schon möglich ist und in Zukunft sicher noch besser gelingen dürfte. Zudem gibt es eine Reihe von Regelwerken, die sich auf die hier zu untersuchenden Anlagen beziehen und als allgemein anerkannte Regeln der Technik gelten. Ein Beispiel dafür ist etwa DWA-A 272 „Grundsätze für die Planung und Implementierung Neuartiger Sanitärsysteme (NASS)“ (Juni 2014).

Auch folgende grundsätzliche Ableitung spricht für das beschriebene Vorgehen: Die Erlaubnis für das Einleiten von Abwasser in Gewässer darf nach § 57 Abs. 1 Nr. 1 WHG durch die zuständige Wasserbehörde u.a. nur erteilt werden, wenn Menge und Schädlichkeit<sup>8</sup> des Abwassers kumulativ<sup>9</sup> so gering gehalten werden, wie es verfahrenstechnisch nach dem „Stand der Technik“ möglich ist. Stand der Technik bedeutet hier – vereinfacht gesprochen –, dass das Verfahren anzuwenden ist, das Entsorgungssicherheit bietet und insgesamt die Gewässer, aber auch alle anderen Umweltmedien möglichst wenig beeinträchtigt. Dieser Zielsetzung der geringstmöglichen Menge und Schädlichkeit können grundsätzlich sowohl die Schwarzwasser- als auch die Grauwasserbehandlung entsprechen. Diese ermöglichen eine effizientere Wassernutzung aufgrund lokaler Wiederverwendung als Betriebswasser, so dass potenziell weniger Wasser dem natürlichen Wasserhaushalt entnommen werden muss und auch weniger behandeltes und ggfs. auch nährstoffärmeres Abwasser in Gewässer „direkteingeleitet“ wird. Soweit der derzeitige Stand der Technik dies noch nicht hinreichend abbildet, ist er – entsprechend den technologischen Entwicklungen – weiterzuentwickeln.

Auch die nicht allein dem Wasserrecht unterworfenen Vergärung von Schwarzwasser, die Wärmeerzeugung und Stromgewinnung aus Biogas und Abwasserwärmerückgewinnung müssen dem Stand der Technik entsprechen. Davon wird bei den hier untersuchten technischen Modulen für eine Transformation ausgegangen.

---

7 Vgl. zum Ganzen und m. w. N. Czychowski/Reinhardt, § 55, Rdnr. 11 f.

8 Wie die Schadstofffracht festzulegen ist, liegt im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde, vgl. BVerwG, Beschluss v. 20.08.1997 – 8 B 170.97.

9 Czychowski/Reinhardt, § 57 WHG Rn. 22.

### 2.3 Aufgabe der Kommune

Ausgangspunkt der Untersuchung ist, dass die Kommune inklusive ihrer kommunalen Unternehmen die zentrale Institution ist, welche die neuartigen Wasserinfrastrukturen<sup>10</sup> einführen kann und dies auch sollte. Es wird untersucht, ob der rechtliche Rahmen ihr dies derzeit schon ermöglicht. Dahinter steckt der Gedanke, dass die Kommune die Trägerin der Daseinsvorsorge vor Ort ist. Wasserver- und -entsorgung sowie Versorgung mit Wärme und gegebenenfalls Strom gehören in ihren pflichtigen bzw. freiwilligen Aufgabenbereich. Damit sind auch die hier untersuchten technischen Module ihrem Aufgabenbereich zuzurechnen. Bei der Grauwasserbehandlung wird dieses aufbereitet und als Betriebswasser zur Verfügung gestellt. Die Schwarzwasserbehandlung stellt einen Teil der Abwasserentsorgung dar, kombiniert mit Energiegewinnung und Zurverfügungstellung. Bei der Wärmerückgewinnung geht es um die Bereitstellung von Wärme.

Die Abwasserbeseitigung ist Pflichtaufgabe der Abwasserverbände und eigenentsorgenden Gemeinden (kommunale Aufgabenträger), die im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen eigenständig wahrzunehmen ist. Planung und Realisierung einer ordnungsgemäßen Abwasserableitung und -behandlung obliegen den kommunalen Aufgabenträgern. Sowohl § 56 WHG als auch die Wassergesetze der Bundesländer weisen den Gemeinden die Abwasserentsorgung für ihr Gebiet als kommunale Pflichtaufgabe im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu. Die Gemeinden tragen die Verantwortung für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung<sup>10</sup>. Der Begriff „Abwasserbeseitigung“ umfasst dabei nach § 54 Abs. 2 WHG alle Vorgänge, um Abwasser zu sammeln, fortzuleiten, zu behandeln, einzuleiten, zu versickern, zu verregnen oder zu verrieseln oder den Klärschlamm in Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten zu entwässern.

Da anerkannt ist, dass auch die öffentliche Trinkwasserversorgung traditionell eine gemeindliche Selbstverwaltungsangelegenheit nach Art. 28 Abs. 2 GG ist und zu den Aufgaben der Daseinsvorsorge gehört, unterliegt sie ebenfalls dem Zugriffsrecht der Gemeinde. Nach dem verfassungsrechtlichen Auftrag haben die Gemeinden eine Grundpflicht zur Versorgung des Gemeindegebiets mit Trinkwasser<sup>11</sup>. Nach Landeswasserrecht richtet sich, ob sie gemeindliche Pflichtaufgabe ist und ob sich der Träger der öffentlichen Wasserversorgung bei der Erfüllung seiner Aufgaben Dritter bedienen darf<sup>12</sup>.

Bei der energiewirtschaftlichen Betätigung einer Gemeinde in den Bereichen Strom- und Wärmeversorgung handelt es sich um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinde.

---

10 Czychowski/Reinhardt, § 56 Rn. 29.

11 Queitsch/Koll-Sarfeld/Wallbaum, Praxis der Kommunalverwaltung, Band L 11 NW.

12 Schmidt, LKV 2008, 193, 197.

In der vorliegenden Untersuchung werden die Kommune und ihre kommunalen Unternehmen als Einheit betrachtet, da Fragestellungen des kommunalen Wirtschafts- und Organisationsrechts nicht Gegenstand der Untersuchung sind. Diese Betrachtung ist gerechtfertigt, da das Handeln von Kommunen durch kommunale Unternehmen ein Modus kommunaler Aufgabenerfüllung ist.

## 2.4 Anwendung auf unterschiedlichen räumlichen Skalierungen

Die technischen Module lassen sich auf unterschiedliche räumliche Skalierungen anwenden und entsprechend einsetzen. Sie können damit sehr unterschiedliche Ausprägungen und Grade an Zentralität und Dezentralität bzw. Modularität annehmen. Implementierungen neuartiger Wasserinfrastruktursysteme können im Badezimmer beginnen und über das Haus, den Block, das Quartier, das Stadtviertel bis zur Gesamtstadt entwickelt und realisiert werden.

In netWORKS wurden prinzipiell die drei folgenden Implementierungsebenen unterschieden:

- dezentral = Haus-/Blockebene,
- semizentral = Quartiersebene/Stadtviertel,
- zentral = Gesamtstadt bzw. gesamte Kommune.

netWORKS geht ausdrücklich davon aus, dass sich die technischen Module und neuartigen Wasserinfrastrukturen zukünftig durch eine Kombination, Diversifizierung und Koexistenz verschiedener Systeme auszeichnen werden. Die verschiedenen räumlichen Skalierungen werden sich in der Konfiguration der Infrastrukturen demnach nicht ausschließen, sondern ergänzen.

Bei den weiteren juristischen Betrachtungen wird für die untersuchten technischen Module als Standardmodell die semizentrale Ebene zugrunde gelegt, da sich hier die meisten neuen Fragestellungen in Hinblick auf kommunale Steuerungsmöglichkeiten ergeben. Auf der semizentralen räumlichen Skala treffen sich öffentliche und private Infrastrukturen, Zuständigkeiten und auch Rechtsgebiete; zum Teil überlagern sie sich auch. Rechtsfragen in Hinblick auf die dezentrale oder zentrale Implementierungsebene werden bei den einzelnen technischen Modulen nur dann angesprochen, wenn dort neue rechtliche Fragestellungen und Besonderheiten gegenüber der semizentralen Ebene zu erwarten sind. Da das herkömmliche System ein zentrales System ist, wird auf dieser Ebene mit wenigen neuen Fragestellungen in Hinblick auf die kommunale Steuerung zu rechnen sein. Ähnlich – aber unter umgekehrten Vorzeichen – sieht es bei dezentralen Lösungen aus: Sie eignen sich aufgrund ihrer Kleinteiligkeit, aber auch weil sie sich in der Regel ganz im privaten Raum befinden, nicht für eine kommunale Steuerung.

### 3 Schwarzwasserbehandlung und -vergärung mit anschließender Herstellung von Wärme oder Strom in Blockheizkraftwerken (BHKW)

In diesem Kapitel werden die rechtlichen Rahmenbedingungen semizentraler Schwarzwasserbehandlung im Unterdrucksystem auf Quartiersebene untersucht. Gedanklich Pate für dieses technische Modul steht der HAMBURG WATER Cycle® (HWC)<sup>13</sup>. Ein wichtiges Merkmal des zu untersuchenden Moduls ist, dass es sich nicht nur auf die öffentliche Infrastruktur erstreckt, sondern weitreichende technische Voraussetzungen im Gebäude, d.h. der Hausinstallation erfordert. Da die getrennte Erfassung von Schwarzwasser häufig auch mit dem Ziel angestrebt wird, die hierin konzentrierten biogenen Inhaltsstoffe in die Vergärung zu bringen und so Biogas zu erzeugen, werden auch sich daraus ergebende Fragen der kommunalen Steuerung von semizentralen BHKW angesprochen – wobei energie- und organisationsrechtliche Fragestellungen ausgeklammert bleiben. Grundsätzlich wird der Frage nachgegangen, inwieweit eine semizentrale Schwarzwasserbehandlung im Unterdrucksystem in den Aufgabenkreis der Kommune und ihres kommunalen Unternehmens einbezogen werden kann und insbesondere, welche Steuerungsmöglichkeiten der Kommune offenstehen:

- auf planerischer Ebene,
- auf vertraglicher Ebene,
- durch Anschluss- und Benutzungszwang.

Das technische Modul „Schwarzwasserbehandlung“ kann beispielweise in die folgende komplexere Systemvariante in einem Quartier eingebettet werden:

---

<sup>13</sup> Vgl. hierzu als ein Anwendungsfall den HamburgWaterCycle unter: <http://www.hamburgwatercycle.de/>

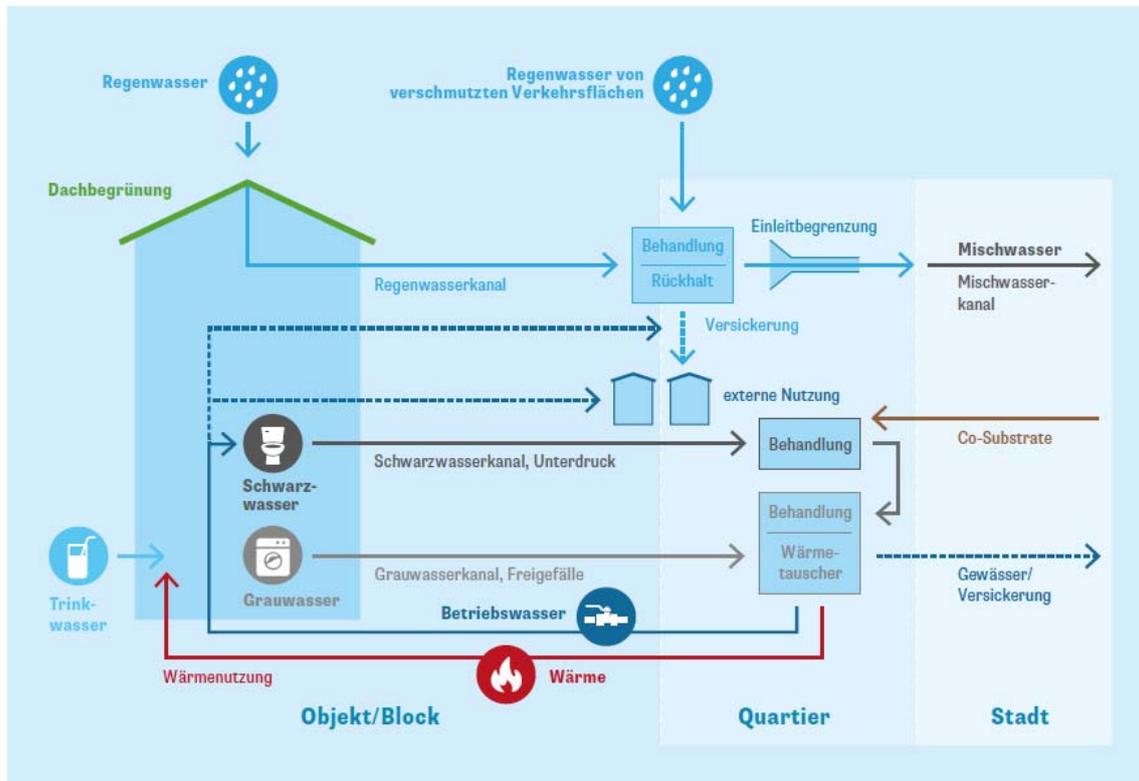


Abbildung 4

Quelle: Forschungsverbund netWORKS 2016

### 3.1 Wasserrechtliche Fragestellungen

Wie in Unterkap. 2.2 „Einhaltung des Stands der Technik“ dargelegt, wird in dieser Untersuchung davon ausgegangen, dass die zu untersuchenden technischen Module dem Stand der Technik entsprechen. Das WHG erlaubt grundsätzlich die Einrichtung semizentraler Abwasserentsorgungsanlagen und damit auch Schwarzwasserbehandlungsanlagen. Nach § 55 Abs. 1 S. 2 WHG<sup>14</sup> kann dem Wohl der Allgemeinheit auch durch die Beseitigung von häuslichem Abwasser durch de- bzw. semizentrale Anlagen entsprochen werden.

Der Begriff „dezentrale Anlage“ wird im Gesetz zwar nicht näher definiert<sup>15</sup>. Gemeint sind aber jedenfalls die Abwasserbehandlung und Abwasserbeseitigung auf jedem einzelnen Grundstück<sup>16</sup>, die Abwasserentsorgung von einzelnen Ortsteilen in größeren Systemen, die nicht

14 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG).

15 Ganske, Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 64. EL Februar 2012, § 55 WHG Rn. 18.

16 Erfasst sind davon jedenfalls Kleinkläranlagen im Sinne von DIN 4261 für einen Abwasseranfall von maximal 8 m<sup>3</sup> pro Tag.

zentral über eine gemeinsame Einleitung erfolgt, und kleine eigene Ortskläranlagen im Vergleich zu großen Gruppen- oder Verbandslösungen<sup>17</sup>. Gemeint sind also auch semizentrale Lösungen. Auch wenn es noch keine vollständige Begriffsklärung gibt, sprechen Sinn und Zweck des § 55 Abs. 1 S. 2 WHG sowie seine Entstehungsgeschichte<sup>18</sup> dafür, den Begriff weit auszulegen, damit die Gemeinden einen größeren Freiraum haben, um ihre Entsorgungskonzepte zu optimieren<sup>19</sup>. In Wahrnehmung dieses Freiraums können Gemeinden die Implementierung von Schwarzwasserbehandlungsanlagen auf Quartiersebene realisieren.

Die Aussage des § 55 Abs. 1 S. 2 WHG zielt auch nicht darauf ab, einen anderweitigen Abwasserbeseitigungspflichtigen als die Gemeinde, nämlich den Grundstückseigentümer, zu bestimmen. § 55 Abs. 1 S. 2 WHG liegt vielmehr die Idee zugrunde, dass sich die Gemeinde als Abwasserbeseitigungspflichtige vor Ort für eine semi- oder dezentrale Lösung entscheidet.

### **Wohl der Allgemeinheit**

Das WHG als zentrales Regelwerk des deutschen Wasserrechts<sup>20</sup> erlaubt – wie oben beschrieben – grundsätzlich die Einrichtung semizentraler Abwasserentsorgungsanlagen und damit auch Schwarzwasserbehandlungsanlagen. Bereits vor 1996 war allgemein anerkannt<sup>21</sup>, dass dezentrale Entsorgungseinrichtungen kostensparender als zentrale Systeme mit langen Kanalnetzen sein können<sup>22</sup> und die umweltrechtlichen Anforderungen ebenfalls zu erfüllen vermögen<sup>23</sup>.

Zentrale Voraussetzung nach § 55 Abs. 1 S. 2 WHG ist, dass auch die dezentrale Abwasserbeseitigung – wie die zentrale – ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu erfolgen hat. Der Begriff „Wohl der Allgemeinheit“ ist regelmäßig weit auszulegen. Er bezieht sich nicht nur auf die eigentlichen Gewässerbenutzungen. Er erstreckt sich vielmehr auf die gesamte Abwasserbeseitigungspflicht inklusive der planerischen Vorentscheidungen. Auch die Entscheidung für die Schwarzwasserbehandlung auf Quartiersebene muss damit dem Wohl der Allgemeinheit entsprechen. Das Wohl der Allgemeinheit wird insbesondere durch weitergehende

---

17 Ganske, Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 64. EL Februar 2012, § 55 WHG Rn. 18; Czychowski/Reinhardt, § 55 WHG Rn. 11 f.; 18a WHG; Schulz, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, Stand Juli 2015, § 55 WHG Rn. 2 – 3.

18 BT-Drs. 13/4788, S. 20 und BT-Drs. 13/5641, S. 2.

19 BVerwG, Beschluss v. 09.04.1997 – 8 B 69.97; Czychowski/Reinhardt, § 55 WHG Rn. 11 f.

20 Das WHG ist 2010 als bundesrechtliche Vollregelung in Kraft getreten, Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG.

21 Ganske, Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 64. EL Februar 2012, § 55 WHG Rn. 12.

22 OVG Lüneburg, Urteil v. 21.03.2002 – 7 KN 233/01; OVG Lüneburg, Beschluss v. 13. 5. 2003 – 13 ME 93/03; Czychowski/Reinhardt, § 55 WHG Rn. 10; sowie speziell zur Situation in den neuen Bundesländern Aegerter, SächsVBl. 1997, 225, 226.

23 Vgl. dazu BT-Dr 13/4788, S. 20 zu Nr. 4a § 18a WHG; Schulz, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, Stand Juli 2015, § 55 WHG Rn. 5; v. Lersner/Berendes, § 60 WHG Rn. 2; a.F. OVG Münster, Urteil v. 12.03.2013 – 20 A 1546/10; BVerwG, Beschluss v. 14.01.2009 – 8 B 37.08; BVerwG, Beschluss v. 19.12.1997 – 8 B 234.97.

landesrechtliche Regelungen für die Abwasserbeseitigung und durch wasserwirtschaftliche Planungen (Maßnahmenprogramme, Bewirtschaftungspläne, kommunale Abwasserbeseitigungskonzepte) konkretisiert, gerade auch über die Einhaltung des Stands der Technik. Diese wird vorliegend unterstellt<sup>24</sup>.

De- bzw. semizentrale Anlagen können dem Wohl der Allgemeinheit grundsätzlich ebenso gerecht werden wie zentrale Anlagen. Für eine endgültige Beantwortung dieser Frage muss allerdings der konkrete Einzelfall betrachtet werden. So macht es etwa einen Unterschied, ob de- bzw. semizentrale Anlagen in einem dünn besiedelten, ländlichen Raum oder in einer Großstadt geschaffen werden.

Allgemein lässt sich Folgendes für eine bessere Entsprechung der getrennten Ableitung von Schwarzwasser und dessen de- bzw. semizentraler Behandlung mit dem Wohl der Allgemeinheit anführen: Neben der gleichen Entsorgungssicherheit kann mit ihnen Umweltbelangen besser entsprochen werden. Die Anlagen erfüllen nicht nur die konventionellen Aufgaben einer Kläranlage, sondern können zugleich einen wesentlichen Beitrag zur de- bzw. semizentralen Energieversorgung leisten<sup>25</sup>. Durch die Weiterverwertung als Energieträger können die Anlagen ressourcensparsamer als zentrale Anlagen sein. Zudem muss das Abwasser nicht mit entsprechenden Risiken und auch Kostenfolgen über lange Wege transportiert werden. De- bzw. semizentrale Anlagen können damit besser als zentrale Anlagen – zumindest in bestimmten Regionen – dem Wohl der Allgemeinheit entsprechen.

Allerdings soll es die Regelung in § 55 Abs. 1 S. 2 WHG nach einem Urteil des OVG Münster wegen Unvereinbarkeit mit dem Wohl der Allgemeinheit nicht gestatten, in einem gemeindlichen Abwasserbeseitigungskonzept die Abwasserbeseitigung ganzer Ortsteile durch Kleinkläranlagen vorzuschreiben<sup>26</sup>. Dem sind jedoch Sinn und Zweck sowie die Entstehungsgeschichte des § 55 Abs. 1 S. 2 WHG entgegenzuhalten: In der damaligen Gesetzesbegründung zum wortgleichen § 18 a WHG a.F. heißt es: Die Regelung „enthält eine für die praxisgerechte Durchführung der Abwasserbeseitigung wichtige Klarstellung. Sie eröffnet den Kommunen mehr Spielraum für die Optimierung ihrer Entsorgungskonzepte. So können dezentrale Entsorgungseinrichtungen kostensparender als zentrale Systeme mit langen Kanalnetzen sein und die umweltrechtlichen Anforderungen ebenfalls erfüllen“<sup>27</sup>. Ziel der gesetzlichen Klarstellung war es, der allgemeinen Tendenz Einhaltung zu gewähren, nach der die dezentrale Abwasserbeseitigung nur in dünn besiedelten Außenbereichen zugelassen wurde<sup>28</sup>. In diesem Sinne lassen sich die Aussagen des

---

24 Vgl. Unterkap. 2.2 „Einhaltung des Stands der Technik“.

25 Zumindest unter Zugabe von Co-Substraten aus dem Abfallbereich.

26 OVG Münster, Urteil v. 12.03.2013 – 20 A 1546/10.

27 Vgl. BT-Drs. 13/4788, S. 20; so auch BVerwG, Beschluss v. 19.12.1997 – 8 B 234.97.

28 Vgl. Czychowski/Reinhardt, § 55 WHG Rn. 10.

Urteils des OVG Münster<sup>29</sup> jedoch im Ergebnis auch verstehen. Es befasst sich vor allem mit der umweltrechtlichen Vereinbarkeit der beabsichtigten dezentralen Entsorgungsanlagen. Dabei zeigt es aber eine neue Offenheit für flexiblere, ökologisch motivierte kommunale Abwasserentsorgungskonzepte<sup>30</sup>. Es hält zwar im Grundsatz an der gefestigten Rechtsprechung fest, wonach „eine Kanalisation mit Anschluss an eine zentrale Kläranlage ... im Verhältnis zu Kleinkläranlagen ... das im Allgemeinen bessere und vorzugswürdigere System zur anforderungsgerechten Beseitigung von kommunalem Abwasser“ sei<sup>31</sup>. In Hinblick auf die hier zu untersuchenden neuartigen Wasserinfrastrukturen passt diese Aussage insoweit nur bedingt, da diese gerade nicht von der Gegenüberstellung von zentralen und de- oder semizentralen Systemen im Sinne eines Entweder-oder ausgehen, sondern vielmehr von einer – von den Bedürfnissen vor Ort abhängigen – Integration de- oder semizentraler Elemente in das zentrale System. Zudem räumt auch das Urteil die Möglichkeit besonderer Konstellationen ein und verweist dabei auf § 55 Abs. 1 S. 2 WHG. Es erkennt an, dass diese Norm den Zweck verfolgt, den Gemeinden einen größeren Spielraum zu eröffnen. Im konkreten Fall scheiterte das Konzept jedoch aus Gründen des Gewässerschutzes: Die geplanten Kleinkläranlagen blieben „was ihr Umweltschutzniveau anbelangt, deutlich hinter demjenigen einer Kanalisation“ zurück. Das heißt im Umkehrschluss aber: Wenn ein kommunales Abwasserbeseitigungskonzept mit semizentralen Elementen aufgrund der spezifischen örtlichen Gegebenheiten nachweisbar einem zentralen System in umweltrechtlicher Hinsicht zumindest gleichwertig ist und zusätzliche Gründe gegen ein rein zentrales Entsorgungskonzept sprechen, wird sich auch nach der Rechtsprechung des OVG Münster das Konzept mit de- oder semizentralen Elementen durchsetzen<sup>32</sup>. Dies gilt erst recht, wenn diese Elemente in Sachen Umweltschutz dem rein zentralen System gegenüber sogar überlegen sind.

### 3.2 Steuerung durch Planung

Nachfolgend werden einige Vorgaben des Planungsrechts herausgegriffen, die in Bezug auf den Aufbau de- und semizentraler Schwarzwasserbehandlungsanlagen relevant sein können. Es wird dabei insbesondere die Bauleitplanung angesprochen. Zudem können auch informelle Planungsinstrumente eine wichtige Rolle spielen, deren räumliche Ausdehnung und thematische Schwerpunktsetzung sich flexibel an die Erfordernisse im jeweiligen Einzelfall anpassen lassen.

---

29 OVG Münster, Urteil v. 12.03.2013 – 20 A 1546/10.

30 Laskowski, Festschrift für Koch: 610.

31 OVG Münster, Urteil v. 12.03.2013 – 20 A 1546/10; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 14.01.2009 – 8 B 37.08.

32 So auch Laskowski, Festschrift für Koch: 610.

### 3.2.1 Abwasserbeseitigungskonzept

In Abwasserbeseitigungskonzepten wird die voraussichtliche Fortentwicklung der Abwasserinfrastruktur aufgezeigt<sup>33</sup>. Die Pflicht zur Erstellung von Abwasserbeseitigungskonzepten (ABK) ergibt sich aus den Landeswassergesetzen<sup>34</sup>. So haben alle Abwasserbeseitigungspflichtigen z.B. in Nordrhein-Westfalen ein Abwasserbeseitigungskonzept entsprechend der Regelungen des Landeswassergesetzes von Nordrhein-Westfalen (LWG NRW) aufzustellen. Die Vorgaben für das Abwasserbeseitigungskonzept finden sich in § 53 LWG NRW; dort heißt es auszugsweise: „Mit dem Abwasserbeseitigungskonzept ... legen die Gemeinden der zuständigen Behörde eine Übersicht über den Stand der öffentlichen Abwasserbeseitigung sowie über die zeitliche Abfolge und die geschätzten Kosten der ... erforderlichen Maßnahmen vor. Das Abwasserbeseitigungskonzept ist jeweils im Abstand von sechs Jahren erneut vorzulegen. Es wird von der Gemeinde erarbeitet ...“. Die Regelungen des Landeswassergesetzes wurden zudem durch die „Verwaltungsvorschrift über die Aufstellung von Abwasserbeseitigungskonzepten der Gemeinden“ präzisiert.

Aber auch soweit in einigen Bundesländern keine Pflicht zur Erstellung eines ABK besteht, sind die Gemeinden frei darin, ein solches zu entwickeln<sup>35</sup>. Das Instrument „Abwasserbeseitigungskonzept“ ist eine wichtige Grundlage für die mittelfristige Investitionsplanung der Kommunen sowie für die Aufstellung und Fortschreibung der Maßnahmenprogramme zur Wasserrahmenrichtlinie. Dabei ist das ABK aus den Vorgaben des WHG und der Landeswassergesetze heraus zu entwickeln. Teilweise ist in den LWG auch festgelegt, dass die Gemeinden bei Erstellung eines ABK an das geltende Wasserrecht gebunden sind.

Aus dem wasserrechtlichen Rahmen ergibt sich, dass kommunale Abwasserbeseitigungskonzepte dauerhaft auf eine ökologisch nachhaltige Abwasserentsorgungsleistung ausgerichtet sein müssen<sup>36</sup>. Diese Konzepte müssen sich vorausschauend mit klimabezogenen Umweltveränderungen und demografischen Entwicklungen befassen. Dazu können etwa der Rückgang des örtlichen Grundwasserspiegels, Starkregenereignisse oder die Schrumpfung der Bevölkerungszahl gehören. Auch dem steigenden Ressourcen- und Energieverbrauch kann durch Ressourcen- und energiesparende Konzepte begegnet werden.

Ist prognostizierbar, dass die althergebrachten Konzepte zentraler Abwasserentsorgung allein in Zukunft nicht mehr mit den veränderten Bedingungen zusammenpassen – jedenfalls nicht mehr ohne zusätzliche Elemente –, besteht die Notwendigkeit, die bestehenden Entsorgungskonzepte anzupassen und zu verändern. So kann das zentrale Modell bedarfsgerecht durch de-

---

33 Bachmann/Vogel, BayVBl. 2013, 264, 266.

34 Allerdings nicht aus allen.

35 Was etwa in Bayern durch Förderrichtlinien für Kleinkläranlagen belebt wird.

36 Laskowski, Festschrift für Koch: 606.

oder semizentrale Entsorgungs- bzw. Verwertungsbausteine ergänzt werden, etwa wenn aufgrund der Schwemmwasserkanalisation die Übernutzung der bestehenden Wasserressourcen zu befürchten ist<sup>37</sup>. Auch die getrennte Ableitung und Behandlung von Schwarzwasser kann – zumindest in bestimmten Gebieten – aus Gründen des Ressourcenschutzes vorgesehen werden. Die Bausteine müssen mit dem Gesamtsystem abgestimmter Bestandteil des Konzepts sein.

In der praktischen Umsetzung des technischen Moduls „Schwarzwasserbehandlung“ ist das Abwasserbeseitigungskonzept zur Entscheidungsfindung heranzuziehen, selbst in den Ländern, in denen keine Pflicht zur Aufstellung besteht. Die Gemeinde kann allerdings nur auf ein finales und bereits durch den Gemeinderat oder einen Ausschuss förmlich beschlossenes Konzept verweisen<sup>38</sup>.

### 3.2.2 Flächennutzungsplan

Die Bauleitplanung ist das zentrale Instrument der Gemeinden zur Wahrnehmung der ihnen verfassungsrechtlich im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie gewährten Planungshoheit. Instrumente der Bauleitplanung sind der grobmaßstäbliche Flächennutzungsplan, der als vorbereitender Bauleitplan das gesamte Gemeindegebiet umfasst, und der kleinräumige, parzellenscharfe Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan<sup>39</sup>.

Der Flächennutzungsplan stellt gemäß § 5 Abs. 1 BauGB<sup>40</sup> die aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung resultierende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde für das gesamte Gemeindegebiet in den Grundzügen dar. Er ist das Bindeglied zwischen den einzelnen Fachplanungen und übernimmt eine Scharnierfunktion zwischen der übergeordneten und der überörtlichen Raumordnungsplanung. Zudem sind die Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan heraus zu entwickeln. Seiner Rechtsnatur nach ist der Flächennutzungsplan ein innerbehördlich wirkendes planungsbindendes Programm. Er enthält keine parzellenscharfen Darstellungen und eröffnet bei einer Maßstabsebene von in der Regel 1:5.000 oder 1:10.000<sup>41</sup> erhebliche Umsetzungsspielräume. Im Flächennutzungsplan können unter anderem dargestellt werden:

- die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen), nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung (Baugebiete);
- die Ausstattung des Gemeindegebiets mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, insbesondere zur dezentralen und zentralen

---

37 Laskowski, Festschrift für Koch: 607.

38 Bachmann/Vogel, BayVBl. 2013, 264, 266.

39 Böhme/Bunzel, Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum: 7.

40 Baugesetzbuch.

41 Koppitz/Schwarting/Finkeldei: 26 f.

Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung;

- die Flächen für Versorgungsanlagen, für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung sowie für Hauptversorgungs- und Hauptabwasserleitungen.

Hier besteht Potenzial, Strategien in Hinblick auf neuartige Wasserinfrastrukturen – wie der Schwarzwasserbehandlung – zu verankern. Im Flächennutzungsplan werden Flächen für Anlagen der Ver- und Entsorgung mit den verbindenden Leitungen einheitlich nach § 5 Abs. 2 Nr. 4 BauGB ausgewiesen<sup>42</sup>.

Kleinräumliche Nutzungsaussagen allerdings – die die hier zu untersuchenden neuartigen technischen Module aufgrund ihrer Kleinräumlichkeit und Modularität notwendig machen – werden in aller Regel erst in der konkreteren verbindlichen Bauleitplanung, das heißt in den Bebauungsplänen, getroffen. Der Flächennutzungsplan ist aufgrund seiner Großmaßstäblichkeit und fehlenden Grundstücksschärfe wenig geeignet für konkrete Vorgaben zu neuartigen Wasserinfrastrukturen. In Verbindung mit Planungen zur Energiewende ist er jedoch ein wichtiges Instrument zur Verankerung von Gesamtstrategien, um etwa CO<sub>2</sub>-Senkungsziele einzuhalten, da hier Ausweisungen zur Kraftwerksplanung und grundsätzlichen Energieinfrastruktur vorgenommen werden.

### 3.2.3 **Bebauungsplan**

Der Bebauungsplan wird gemäß § 10 BauGB als Satzung<sup>43</sup> erlassen. In dem Bebauungsplan wird rechtsverbindlich bestimmt, ob und was für eine Bebauung zulässig ist. Maßgeblich für einen Bebauungsplan sind die Festsetzungsmöglichkeiten, die § 9 Abs. 1 BauGB regelt. Der Bebauungsplan als Satzung ist in aller Regel unbefristet. Allerdings kann ein Bebauungsplan in Bezug auf einzelne Festsetzungen modifiziert werden, ohne dass dies die übrigen Planfestsetzungen berührt. Außerdem gibt es in besonderen Fällen die Festsetzung fristen- oder bedingungsabhängiger Nutzungen. Die Kombination mit anderen Planungsinstrumenten ist möglich. Im Rahmen des Aufstellungsbeschlusses eines Bebauungsplans können übergeordnete Strategien und Zielsetzungen in den Bebauungsplan einfließen.

Im Bebauungsplan werden Art und Maß der baulichen und sonstigen Nutzung der einzelnen Grundstücke in der Gemeinde jeweils bezogen auf einen unterschiedlich groß geschnittenen Planungsraum, der im Einzelfall auch nur ein einziges Grundstück umfassen kann, verbindlich als Satzung festgelegt. Die Festsetzungen des Bebauungsplans bilden den planungsrechtlichen Zulässigkeitsrahmen und sind bei der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke gemäß § 30 Abs. 1 BauGB strikt zu beachten. Die Festsetzungsmöglichkeiten sind im BauGB und in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) abschließend aufgeführt. Ein Festsetzungserfin-

---

42 Spannowsky, Beck'scher Online-Kommentar BauGB, Oktober 2015, § 9 BauGB Rn. 49.

43 In den Ländern Berlin und Hamburg gem. § 246 Abs. 2 BauGB als Rechtsverordnung.

dungsrecht gibt es nicht<sup>44</sup>. Sie ist auf die Instrumentarien und Festsetzungsmöglichkeiten beschränkt, die das Bauplanungsrecht vorsieht und kann keine neuen kreieren.

### **Gebäudeinterne Installationen**

Für die Bauleitplanung existiert eine Norm, die es ermöglicht, zumindest bei Neubauten bestimmte gebäudeinterne Installationen vorzuschreiben, derer es unter anderem auch zur Realisierung de- und semizentraler Abwasserentsorgungsanlagen und damit einhergehender Energiegewinnungsanlagen bedarf: Nach § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB können im Bebauungsplan Gebiete festgesetzt werden, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen. Bei den gebäudeinternen Installationen, die für den Betrieb einer getrennten Schwarzwasserableitung notwendig sind, könnte es sich um eine solche Maßnahme handeln. So ist diese Installation nötig, damit das Schwarzwasser der Schwarzwasserbehandlungsanlage zugeführt wird, um die biogenen Inhaltsstoffe anschließend zu Biogas zu vergären, das wiederum im BHKW zu Energie umgewandelt wird. Die getrennte Ableitung ist Voraussetzung dafür, dass Strom und Wärme aus Kraft-Wärme-Kopplung erzeugt werden können. Es ist also eine unterstützende Maßnahme, und zwar eine, die im Übergangsbereich zwischen baulichen und technischen Maßnahmen anzusiedeln ist<sup>45</sup>. § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB liegt der Gedanke einer positiven und zudem anlagenbezogenen Steuerung zugrunde, die auch detaillierte Vorgaben für die gewählten Techniken erforderlich macht<sup>46</sup>. Die Festsetzung der Rohrleitungstechnik im Bebauungsplan als unterstützende Maßnahme für die Erzeugung von Energie aus Kraft-Wärme-Kopplung ist somit zulässig. Die Festsetzung könnte zudem auch über einen anderen Begründungsstrang zulässig sein: Zu den erneuerbaren Energien nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 EEWärmeG<sup>47</sup> ist auch die Biomasse zu zählen. Nach verständiger Würdigung müsste Schwarzwasser dem Begriff Biomasse zuzuordnen sein. Prüft man jedoch die einzelnen Begriffsbestimmungen dazu, wird man nicht fündig: So fallen zwar biologisch abbaubare Anteile von Abfällen aus Haushalten unter den Begriff der Biomasse, nicht aber Schwarzwasser. Möglicherweise ist hier eine Klarstellung in Zukunft wünschenswert, aber § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB greift für die hausinternen Installationen bereits aufgrund der Kraft-Wärme-Kopplung. Allerdings ermöglicht § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB allein die Festsetzung von Gebieten, auf denen beim Bau von Gebäuden bestimmte Maßnahmen getroffen werden müssen, also eine getrennte Schwarzwasserleitung installiert werden muss. Die Nutzung dieser

---

44 Söfker, Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 109. EL Juni 2013, § 9 BauGB Rn. 7.

45 So auch Kahl/Schmidtchen: 157.

46 Kahl/Schmidtchen: 158

47 Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz – EEWärmeG).

Anlagen kann jedoch durch den Bebauungsplan nicht vorgeschrieben werden. Die Festsetzung in einem Bebauungsplan empfiehlt sich zudem nur für Gebiete, in denen ausreichend Klärgas anfällt.

### **Schwarzwasserbehandlungsanlagen**

Es bestehen verschiedene Möglichkeiten, die Zulassungsfähigkeit von Schwarzwasserbehandlungsanlagen durch Bauleitplanung herzustellen.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB können Versorgungsflächen, einschließlich der Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung, im Bebauungsplan festgesetzt werden. Der Begriff „dezentral“ beinhaltet Festsetzungsmöglichkeiten auf Grundstücks- und Quartiersebene. Die Festsetzung von Versorgungsflächen soll die Versorgung der Grundstücke mit Strom, Wasser, Gas und Fernwärme sicherstellen<sup>48</sup>. Sie schließt alle damit in Verbindung stehenden Anlagen und Einrichtungen mit ein. Danach ist es auch möglich, Flächen für Schwarzwasserbehandlungsanlagen und BHKW festzulegen. Allerdings können als Flächen für Versorgungsanlagen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB nicht Flächen für Abwasser festgesetzt werden, da hierfür eine spezielle Festsetzung nach Nr. 14 vorgesehen ist<sup>49</sup>. Es ist also Auslegungssache, ob Flächen für die Schwarzwasserbehandlung – bei der es gleichermaßen um die Schwarzwasserentsorgung und um die Biogasgewinnung geht – eher Nr. 12 oder Nr. 14 BauGB zugeordnet werden<sup>50</sup>.

Im Fall einer Festsetzung nach Nr. 12 oder Nr. 14 ist die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der Anlage in Hinblick auf die Art der baulichen Nutzung unabhängig davon gegeben, welche Gebietsart nach der Baunutzungsverordnung im Bebauungsplan festgesetzt wird oder ob überhaupt eine Gebietsfestsetzung erfolgt. Allerdings ist zu beachten, dass auch eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB nach allgemeinen Regeln städtebaulich gerechtfertigt sein und abwägungsfehlerfrei erfolgen muss. Zudem folgen aus der Festsetzung keine Baupflicht und erst recht keine Nutzungspflicht.

Bei der Festsetzung von Versorgungsflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 und Nr. 14 BauGB gehen in der Regel die Flächen in das Eigentum des Versorgungsunternehmens über – sofern nicht der jeweilige Grundstückseigentümer die jeweilige Versorgungsaufgabe übernehmen soll und kann, während bei den Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 13 und Nr. 21 BauGB das Grundei-

---

48 Spannowsky, Beck'scher Online-Kommentar BauGB, Stand Oktober 2015, § 9 BauGB Rn. 48.

49 Ebenda.

50 Nr. 12 dürfte insb. einschlägig sein, wenn der Schwarzwasservergärungsanlage andere Substrate wie z.B. aus Abdeckereien oder Fettabscheidern zugegeben werden.

gentum grundsätzlich bei den Eigentümern verbleibt<sup>51</sup>. Will die Gemeinde Eigentümerin der Flächen werden<sup>52</sup>, stehen ihr dazu grundsätzlich zwei Wege offen: Sie kann eine planakzessorische Administrativenteignung nach §§ 85 ff. BauGB vornehmen oder – sofern der Wille des Eigentümers vorhanden ist – das Grundstück vom Eigentümer gegen Verkehrswertentschädigung nach § 40 BauGB übernehmen.

Nach § 14 Abs. 2 BauNVO<sup>53</sup> können in allen Baugebieten bestimmte infrastrukturelle Nebenanlagen sowie Anlagen für erneuerbare Energien ausnahmsweise zugelassen werden. Im Einzelnen handelt es sich um die Versorgung der Baugebiete mit Elektrizität, Wärme und Wasser sowie zur Ableitung von Abwasser dienende Nebenanlagen und Anlagen für erneuerbare Energien. Mit Ausnahme der Anlagen für erneuerbare Energien, die als energieerzeugende Anlagen eine Sonderstellung einnehmen<sup>54</sup>, geht es hier um dezentrale Bestandteile öffentlicher, baugebietsübergreifender Infrastrukturen der Daseinsvorsorge<sup>55</sup>. Hierunter können auch Schwarzwasserbehandlungsanlagen subsumiert werden. Die genannten Anlagen können zugelassen werden, auch soweit für sie im Bebauungsplan keine besonderen Flächen festgesetzt sind.

Neben der Festsetzung von Versorgungsflächen oder als Nebenanlagen in allen Baugebieten kann zudem – zumindest bei größeren, semizentralen Schwarzwasserbehandlungsanlagen und/oder BHKW – die Festsetzung eines entsprechenden Sondergebiets in Frage kommen. Darüber hinaus erscheint es denkbar, durch die Festsetzung von Dorf-, Misch-, Gewerbe- oder Industriegebieten die Errichtung dieser Anlagen zu ermöglichen. Hierzu mag es gegebenenfalls erforderlich sein, von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, Ausnahmen und Befreiungen von einzelnen Festsetzungen zuzulassen. Ferner kommt in Betracht, zur Verwirklichung einer Schwarzwasserbehandlungsanlage einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufzustellen. Die Zulassung einzelner Vorhaben kommt dabei auch schon während der Planaufstellung in Betracht. Auf die Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB ist dabei stets zu achten.

Gemäß § 11 Abs. 2 BauNVO ist es möglich, ein Sondergebiet für Anlagen, die der Nutzung erneuerbarer Energien dienen, festzusetzen<sup>56</sup>. Dabei ist es zulässig, die Zweckbestimmung für das festzusetzende Sondergebiet weiter einzuschränken. So ist es etwa denkbar, ein Sondergebiet mit der Zweckbestimmung „Biogasanlage“ oder „Energetische Nutzung von Biomasse“

---

51 Runkel, Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 119. EL November 2015, § 40 BauGB Rn. 3.

52 Was von ihrer Rolle im Prozess abhängt.

53 Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO).

54 Vgl. dazu Stock, Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 112. EL Januar 2014, § 14 BauNVO Rn. 90.

55 Stock, Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 112. EL Januar 2014, § 14 BauNVO Rn. 70.

56 Siehe hierzu auch Fillgert, AgrarR 2002, 341, 346.

festzusetzen<sup>57</sup>. Zu beachten ist im Falle der Festsetzung eines Sondergebietes des Weiteren, dass auch der für die Gemeinde maßgebliche Flächennutzungsplan die Festsetzung einer Sonderbaufläche für diese Nutzung ermöglichen muss.

Auch Mischgebiete kommen als Standorte für Schwarzwasserbehandlungsanlagen in Betracht (§ 6 BauNVO). In einem solchen Gebiet ist ein Nebeneinander von Wohnen und gewerblicher Nutzung anzutreffen. „Sonstige Gewerbebetriebe“ sind gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO zulässig. Da sich Schwarzwasserverwertungsanlagen unter diesen Begriff fassen lassen, kann von der regelmäßigen Zulässigkeit dieser Nutzung in Mischgebieten ausgegangen werden<sup>58</sup>. In Hinblick auf die möglicherweise entstehenden Geräusch- und Geruchsimmissionen ist § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO zu beachten. Eine Privilegierung bestimmter „standortadäquater“ Störungen findet hier nicht statt. Auch in Gewerbe- und Industriegebieten sind regelmäßig Gewerbebetriebe aller Art nach §§ 8 Abs. 2 Nr. 1, 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO zulässig. Dagegen ist die Zulässigkeit von Schwarzwasserbehandlungsanlagen in allgemeinen Wohngebieten nach § 4 BauNVO nur ausnahmsweise gegeben und nur, wenn es sich dabei um einen nichtstörenden Gewerbebetrieb handelt.

Das Bauplanungsrecht bietet eine Reihe von Möglichkeiten, die Implementierung von einzelnen Techniken in Neubaugebieten festzusetzen und zu definieren. Dies betrifft sowohl die Versorgungsflächen als auch die Gebäudetechnik. Allerdings ist festzuhalten, dass der Bebauungsplan zum einen keine Baupflicht und zum anderen auch keine Benutzungspflicht statuiert<sup>59</sup>. Insofern eignet er sich nur bedingt zur Implementierung neuartiger Wasserinfrastrukturen.

Kritisch in Hinblick auf die Implementierung neuartiger Wasserinfrastrukturen ist zudem, dass das Bebauungsplanverfahren eine sehr formalisierte Beteiligung hat. Es besteht die Gefahr, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht „mitgenommen“ werden und das Konzept an ihren Vorstellungen „vorbeigeht“. Der Bebauungsplan ist relativ unflexibel – in seinen Festsetzungs-, aber auch in seinen Anpassungsmöglichkeiten. Aufgrund der Dynamik, fehlender Erfahrungen und noch offener Fragen eignen sich flexiblere Instrumente als der Bebauungsplan besser zur Umsetzung der technischen Module, etwa informelle Planungen oder städtebauliche Verträge.

### **Leitungen**

Im Bebauungsplan muss die Gemeinde zudem neben Festsetzungen für die Versorgungsflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB Festsetzungen für die erforderlichen Leitungen nach Nr. 13

---

57 Hinsch, ZUR 2007, 401 f.

58 Vgl. Hinsch, ZUR 2007, 401.

59 Die Installationen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB sind allerdings herzustellen, wenn das Gebäude errichtet wird.

und 14 oder auch in Form einer mit einem Leitungsrecht zu belastenden Fläche nach Nr. 21 treffen<sup>60</sup>.

„Nach § 9 Abs. 1 Nr. 21 BauGB können im Bebauungsplan mit Leitungsrechten zu Gunsten der Allgemeinheit, eines Erschließungsträgers oder eines beschränkten Personenkreises zu belastende Flächen festgesetzt werden. Dabei kann es sich sowohl um Bauflächen als auch um nicht zu bebauende Flächen handeln. Die Festsetzung ist nur aus städtebaulichen Gründen möglich, nicht aus (allein) privaten Gründen. Die begünstigte Nutzung kann aber sowohl öffentlich als auch privat sein. Die Festsetzung von Rechten nach Nr. 21 wirkt nicht aus sich heraus und begründet daher selbst noch keine bestimmten Benutzungsansprüche gegenüber dem Eigentümer<sup>61</sup>. Es bedarf dafür vielmehr einer entsprechenden Begründung eigentumseinschränkender Rechte, sei es freiwillig, sei es – bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen – zwangsweise gem. § 87 Abs. 3 BauGB. Als solche (dinglichen) Rechte kommen Baulasten in Betracht, soweit sie in den Landesbauordnungen vorgesehen sind. Ansonsten bedarf es beschränkter persönlicher Dienstbarkeiten oder Grunddienstbarkeiten nach den §§ 1018 ff. und 1090 ff. BGB. Da diese Rechte dem Eigentümer ein bestimmtes Tun, Dulden oder Unterlassen aufgeben, müssen sie in ihrem Inhalt genau bestimmt sein. Bereits die planerische Festsetzung muss daher schon so präzise sein, dass hieraus unmittelbar der notwendige Inhalt eines entsprechenden dinglichen Rechts abgeleitet werden kann.

Die Festsetzung muss nach dem Kreis der Begünstigten<sup>62</sup> präzisiert sein. So können für die Allgemeinheit bestimmte Leitungen – etwa für Wärme, aber auch für Abwasser – gesichert werden. In diesem Fall korrespondiert die Festsetzung nach Nr. 21 mit der nach Nr. 13.

Die Festsetzung von Leitungsrechten kann Entschädigungsansprüche nach § 41 Abs. 1 BauGB nach sich ziehen, die sich sowohl auf die belasteten Flächen als auch auf die für die Leitungsführungen regelmäßig erforderlichen beiderseitigen Schutzstreifen erstrecken<sup>63</sup>. Zur Entschädigung verpflichtet ist der Begünstigte. Dies kann zugunsten der Allgemeinheit die Gemeinde, ein Erschließungsträger oder ein beschränkter Personenkreis sein. Ergibt die Festsetzung nach Nr. 21 nicht zugunsten der Allgemeinheit, ist sie in der Regel drittschützend, denn sie schützt einen begrenzten individualisierten Personenkreis vor einer im Widerspruch zu den Festsetzungen des Bebauungsplans stehenden Bebauung des belasteten Grundstücks.

Würde die Belastung des Eigentums durch eine Festsetzung nach Nr. 21 jedoch eine solche Intensität erreichen, dass dem Eigentümer außer seiner formalen Rechtsposition in dem be-

---

60 Spannowsky, Beck'scher Online-Kommentar BauGB, Stand Oktober 2015, § 9 BauGB Rn. 49.

61 BVerwG Beschl. v. 2.11.1998 – 4 BN 49/98.

62 Vgl. BVerwG Beschl. v. 18.12.1987 – 4 NB 2/87.

63 Vgl. BVerwG Urt. v. 15.2.1985 – 4 C 46/82.

troffenen Bereich keine sinnvolle Nutzungsmöglichkeit an seinem Eigentum verbleibt, wird regelmäßig die vollständige Inanspruchnahme der Fläche erforderlich sein.<sup>64</sup>

### 3.2.4 Besonderes Städtebaurecht

Das sog. besondere Städtebaurecht geht über die kommunale Bauleitplanung hinaus. Es befasst sich mit dem Umgang mit dem städtebaulichen Bestand einer Gemeinde und insbesondere mit den Missständen, die in Quartieren entstanden sind und denen entgegenzuwirken ist. Es fragt sich, ob einzelne Instrumente des Besonderen Städtebaurechts – wie etwa die städtebauliche Sanierungsmaßnahme – dazu geeignet sind, zur Implementierung neuartiger Wasserinfrastrukturen beizutragen.

#### 3.2.4.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Die Abgrenzung des Gebietes ist nach den gebietsspezifischen Erfordernissen vorzunehmen. So können sowohl ganze Quartiere mit einer Vielzahl von Häuserblöcken als auch kleinere Gebiete, die z.B. nur einen Häuserblock umfassen, als Sanierungsgebiet zu einer Gesamtmaßnahme zusammengefasst werden<sup>65</sup>. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit und sollen insbesondere auch dazu beitragen, dass die Siedlungsstruktur den Erfordernissen des Umweltschutzes entspricht (§ 136 Abs. 4 Nr. 3 BauGB). Die Rechtsgrundlagen für die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen finden sich im BauGB.

Für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen ist durch das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden 2011 eine Ergänzung in § 148 Abs. 2 S. 1 BauGB durch Anfügung der Nr. 5 erfolgt. Danach gehören zu den Baumaßnahmen in Sanierungsgebieten auch die Errichtung und Erweiterung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung<sup>66</sup>. Dazu sind auch die hier untersuchten technischen Module zu zählen.

§ 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB sieht zudem vor, dass städtebauliche Missstände vorliegen, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen auch unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung nicht entspricht. Diese Einbeziehung des

---

64 Vgl. VGH Mannheim Beschl. v. 26.7.1983 – 5 S 2322/82; zitiert aus Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 9 Rn. 117-121.

65 Böhme/Bunzel, Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum: 16.

66 Söfker, ZfBR 2011, 541, 548 f.

Klimaschutzes ist in Hinblick auf die konzeptionelle und konsensuale Vorgehensweise im Stad-  
tumbau ein geeignetes Mittel, quartiersbezogene Lösungen für den Klimaschutz zu erreichen.

#### **3.2.4.2 Stadtumbau**

„Für Gebiete, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind, kommt als Alternative zur Festlegung eines städtebaulichen Sanierungsgebietes die Ausweisung eines Stadtumbaugebietes nach § 171b BauGB in Betracht. Unter anderem ist dabei an Gebiete ge-  
dacht, in denen ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist. Aber auch andere Gebiete wie z.B. solche, die als Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels oder aus anderen Gründen einer grundlegenden städtebaulichen Neuordnung bedürfen, können als Stadtumbaugebiete festge-  
legt werden.

Die Gemeinde legt Stadtumbaugebiete anders als Sanierungsgebiete nicht durch Satzung, sondern durch einfachen Beschluss des zuständigen Gemeindeorgans fest. Die formalrechtli-  
chen Voraussetzungen sind damit deutlich niedriger als bei einer städtebaulichen Sanierungs-  
maßnahme. Damit korrespondiert, dass beim Stadtumbaurecht auf die in Sanierungsgebieten zur Verfügung stehenden hoheitlichen Befugnisse verzichtet wird. Die Festlegung eines Stad-  
tumbaugebietes setzt allerdings voraus, dass die Gemeinde ein städtebauliches Entwicklungs-  
konzept aufstellt, in dem die Ziele und Maßnahmen im Stadtumbaugebiet schriftlich darzustel-  
len sind. Die öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“.<sup>67</sup>

Die Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in Stadtumbaumaßnahmen ist erfolgt, indem die Definition der Stadtumbaumaßnahmen (Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nach-  
haltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden) in der Weise verändert wurde, dass in die Regelung des § 171a Abs. 2 S. 2 BauGB (sie bestimmt beispielhaft, wann erhebliche Funktionsverluste vorliegen) folgender Halbsatz aufgenommen wurde: „oder wenn die allge-  
meinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden“. In § 171a Abs. 3 S. 2 BauGB sind zusätzlich geregelt: die Einbeziehung der allgemeinen Anforde-  
rungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung, zu denen die Stadtumbaumaßnahmen zum Wohl der Allgemeinheit beitragen (Nr. 1), die Ergänzungen von Klimaschutz und Klimaaan-  
passung dienenden oder mit diesen verträglichen Zwischennutzungen (Nr. 6) sowie die Auf-  
nahme des Begriffs „nachhaltig“ im Zusammenhang mit der Erhaltung innerstädtischer Altbau-

---

67 Böhme/Bunzel, Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum: 21.

bestände (Nr. 7)<sup>68</sup>. In den Stadtumbauvertrag wurde die Anpassung baulicher Anlagen in § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB einbezogen.

### 3.2.4.3 Soziale Stadt

Ebenfalls durch einfachen Beschluss können die Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen Gebiete der Sozialen Stadt festlegen (§ 171e BauGB). Die Festlegung dient als Grundlage für eine städtebauliche Gesamtmaßnahme, in der wie bei Stadtumbaugebieten und bei städtebaulichen Sanierungsgebieten ein integrierter Planungsansatz zugrunde gelegt wird und auf der Basis einer breiten Einbindung von Akteuren ein ressortübergreifendes Maßnahmenbündel für das Maßnahmengbiet entwickelt und umgesetzt wird. Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt bezwecken die Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets. Bei diesem Maßnahmentyp stehen soziale Aspekte im Vordergrund<sup>69</sup>, so dass die Integration neuartiger Wasserinfrastrukturen hier sachlogisch nur bedingt integriert werden kann.

### 3.2.5 Stadtentwicklungskonzept

In einem integrierten Stadtentwicklungskonzept sollen die langfristigen Handlungsschwerpunkte einer Kommune hinsichtlich ihrer Entwicklungsziele bestimmt werden. Dabei werden im Aufstellungsprozess Entwicklungspotenziale und prioritäre Handlungsfelder für die gesamte Kommune oder auch für Teilbereiche fachübergreifend festgelegt. Es sollen so einerseits räumliche, andererseits sachliche Schwerpunktbereiche ermittelt werden, die bewertet und für die gegebenenfalls konzeptionelle Maßnahmen entschieden werden.

Fachliche Themenkomplexe umfassen beispielsweise das Wohnen, den Energie- und Klimaschutz, aber auch die technischen Infrastrukturen. Im Rahmen der integrierten Stadtentwicklungsplanung lassen sich daher neuartige Wasserinfrastrukturen, zu denen auch das technische Modul Schwarzwasser gehören kann, und deren räumliche Organisation zur Erreichung von Emissionszielen mit anderen Fachplanungen abstimmen.

Im Zuge des integrierten Aufstellungsverfahrens kann im Stadtentwicklungskonzept bereits in der frühen Planungsphase die Frage der Infrastrukturbereitstellung in der Abstimmung gegen konkurrierende Interessen abgewogen werden. Auf diesem Weg kann in diesem Verfahren eine Interessenkollision zu einem fortgeschrittenen Planungszeitpunkt vermieden werden. Bei Einbezug in diese Planabstimmungen lässt sich die Integration der Maßnahmen in andere Konzepte gewährleisten.

---

68 Söfker, ZfBR 2011, 541, 549.

69 Aus Böhme/Bunzel, Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum: 23.

### 3.2.6 Klimaschutzkonzept/-plan

Das Klimaschutzkonzept (KSK) oder der Klimaschutzplan<sup>70</sup> ist ein informelles kommunales Planungsinstrument. Beide sind strategische Entscheidungsgrundlagen und Planungshilfen für Kommunen. Das KSK hat das Ziel, für die jeweilige Kommune maßgeschneiderte, strategische Entscheidungsgrundlagen und Planungshilfen für Klimaschutzanstrengungen zu liefern<sup>71</sup>. Im Klimaschutzkonzept/-plan werden die kommunalen Klimaschutzziele und Controllingkonzepte festgeschrieben. Ausgehend von einer Bestands- und Potenzialanalyse wird das KSK mitsamt einem definierten Maßnahmenkatalog entwickelt. Im Anschluss daran werden die Maßnahmen umgesetzt.

In bestimmten Fällen kann es sich anbieten, nicht mit einem integrierten Klimaschutzkonzept zu beginnen, sondern den Fokus bewusst auf einen bestimmten, klar abgegrenzten Bereich zu legen. Mit einem Teilkonzept zur klimafreundlichen Abwasserbehandlung beispielsweise können in diesem Gebiet bei gebündelten Ressourcen gute Ergebnisse erzielt werden; so lässt sich möglicherweise der Weg für weiterführende Schritte – wie die Umsetzung von Schwarzwasserbehandlung – ebnen.

Abwasserbehandlung ist durch einen hohen Ressourcenverbrauch gekennzeichnet, bei dem Treibhausgasemissionen entstehen. Eine Minderung der Umweltwirkungen lässt sich durch die Reduzierung des Verschmutzungsgrades des Abwassers bei gleichzeitiger energetischer Nutzung des aus dem Schwarzwasser gewonnenen Biogases erreichen. Damit handelt es sich um eine Maßnahme, die im Klimaschutzplan verankert werden kann.

Die Erstellung des Konzepts dauert häufig ein Jahr, und die Geltungsdauer beträgt rund zehn bis 15 Jahre. Sind Themen also Bestandteil des Klimaschutzkonzeptes, so sind sie für einen längeren Zeitraum im Konzept verankert. Gleichzeitig besteht aber das Risiko, dass das Zeitfenster für die Bearbeitung und thematische Verankerung nicht genutzt wird. Dann verstreichen viele Jahre, bis der Plan überarbeitet und neu aufgestellt wird und sich wieder eine Möglichkeit zur Verankerung bietet. Ist eine Kommune aktuell mit der Erarbeitung eines Klimaschutzkonzeptes befasst, kann das Zeitfenster genutzt werden, um das technische Modul Schwarzwasserbehandlung zu verankern.

---

70 Es gibt keine scharfe begriffliche Trennung zwischen einem Klimaschutzplan und einem Klimaschutzkonzept. Die Begriffe werden oft synonym verwendet, manchmal wird der Plan aber auch als Teil des Konzeptes auf der Umsetzungsebene verstanden. Das Wort „Klimaschutzplan“ ist allein in § 6 des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen normiert; dort geht es allerdings um einen Plan auf Landesebene und nicht um eine bundesweite Determination.

71 Eine Vielzahl von Klimaschutzkonzepten in Deutschland wird mit Bundesmitteln gefördert, wie etwa das sog. Integrierte Klimaschutzkonzept, bei dem Öffentlichkeitsarbeit ein zentrales Verfahrenselement ist. Diese Förderung ist seit 2008 Bestandteil der Nationalen Klimaschutzinitiative des Bundesumweltministeriums (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit/BMUB, so der derzeitige Name). Inhalt und Verfahren werden durch die Förderbedingungen festgelegt.

### 3.2.7 Masterplan „neuartige Wasserinfrastrukturen“

Ein Masterplan zeichnet sich durch die Prozesshaftigkeit bei der Erstellung aus, mit dem Vorteil der vielfältigen Verankerung seines Gegenstands im Zusammenhang mit anderen Aufgaben und Themen. Es kann sich, insbesondere um dem Thema besondere Geltung zu verschaffen, anbieten, Inhalte neuartiger Wasserinfrastrukturen – inklusive dem technischen Modul Schwarzwasserbehandlung – in einem eigenen Konzept oder Masterplan aufzunehmen. Der Masterplan hat dabei den Vorteil, dass er im Gegensatz zu umfassenden Konzepten auf ein Thema fokussiert werden kann. Er ist ein rechtlich unverbindliches Instrument, welches Ziele in Bezug auf neuartige Wasserinfrastrukturen als solche benennen und die strategischen Maßnahmen zur Zielerreichung räumlich verorten kann. Die inhaltlichen, räumlichen und zeitlichen Geltungsbereiche sind kontextspezifisch festzulegen. Das Spektrum an Themen ist dabei offen. Der Masterplan kann das Gemeindegebiet an sich in den Blick nehmen oder einzelne Stadtteile in den Fokus rücken. Die freie Gestaltung von Begrifflichkeiten und Zielsetzungen im Rahmen der Aufstellung erfordert im Vorhinein eine Abstimmung über die Bedeutung der Festsetzungen mit Blick auf den jeweiligen Adressatenkreis. Der Masterplan ist damit für die Einführungsphase von neuen Technologien als Abstimmungsinstrument unter den beteiligten Fachplanungen und Stakeholdern besonders geeignet. Bei einer solchen sektoralen Fokussierung können sich jedoch im Rahmen der Zusammenführung mit weiteren Planungsbelangen Konkurrenzen um Flächen und Ressourcen ergeben, die dann im Gegensatz zur integrierten Konzepterstellung erneuter Diskussion und Abstimmung bedürfen.

Das Aufstellungsverfahren unterliegt nur wenigen formellen Auflagen. Die fachliche Zuständigkeit ist nicht festgelegt und muss vorab geklärt werden. Eine Integration in bestehende Ressorts oder eine ressortübergreifende Zuständigkeit empfiehlt sich deutlich mehr als die Schaffung neuer Zuständigkeitsbereiche. Der Masterplan muss in Aufstellung und Umsetzung aus freien Mitteln finanziert werden, die rechtzeitig im Haushalt zu veranschlagen sind<sup>72</sup>. Eine breite Beteiligung der Stakeholder im Aufstellungsprojekt wirkt sich im Allgemeinen positiv auf die spätere Umsetzungsfähigkeit aus. Je nach Sachgebiet und Grad der Mitwirkungsbereitschaft Privater müssen die Inhalte des Masterplans für die Implementierung und baurechtliche Genehmigungsfähigkeit in rechtlich verbindliche Instrumente, z.B. kommunale Satzungen wie Bebauungspläne, überführt werden.

### 3.2.8 Infrastrukturkonzepte

Je nach den Rahmenbedingungen in der Kommune kann es sich anbieten, ein integriertes Konzept für den Infrastrukturaufbau zu entwickeln. Hierbei werden die aufzubauenden System-

---

72 Auch wenn sich die Kommune in Haushaltssicherung befindet, schließt dieses nicht per se die Erstellung eines Masterplans aus; auch freiwillige Aufgaben – Kern ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung – kann die Kommune weiterhin definieren und wahrnehmen.

varianten bestimmt, die Standorte identifiziert, die Technik ausgewählt, die Nutzergruppen<sup>73</sup> konsultiert und ein Zeitplan zur Umsetzung definiert. Dabei handelt es sich um einen rechtlich unverbindlichen Fachplan, durch den von der zuständigen Stelle auf kommunaler Ebene der Infrastrukturaufbau gebietsspezifisch bestimmt wird. Die Vorschläge sollten im Beteiligungsverfahren erstellt werden, um die Argumente der Nutzer, Betreiber, Wartungsunternehmen und anderen Stakeholder zu berücksichtigen. Kooperationen mit Eignern sind im Planungsverfahren möglich. Das Konzept kann selbstständig oder als Teilplan eines anderen Planwerks erstellt werden. Unter Umständen müssen die Planinhalte vor der Umsetzung in rechtlich verbindliche oder genehmigungsfähige Planungen überführt werden. So benötigen die Kooperationsvereinbarungen mit Privaten öffentlich-rechtliche oder zivilrechtliche Verträge, und auch das Baurecht ist zu beachten.

### 3.2.9 Rahmenplan

Rahmenpläne können bei größer angelegten Projekten, wie z.B. der Entwicklung von Konversionsflächen, zum Einsatz kommen. Der städtebauliche Rahmenplan wird in § 140 BauGB als Instrument zur Unterstützung der Bauleitplanung genannt. Daneben kann der formlose quartiersbezogene Rahmenplan ein wesentlich flexibleres Instrument darstellen. Diese Teilbereichspläne sind insbesondere einsetzbar, um Inhalte von größeren Maßstäben, wie etwa dem des Masterplans, in die konkreten räumlichen Gegebenheiten des Quartiers einzubringen. Im Zuge dessen ist es möglich, die Inhalte auf bestimmte neuartige Wasserinfrastrukturen spezifisch auszurichten, um Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz zu verwirklichen. Ebenso lassen sich hier konkrete Maßnahmen festlegen. Ziel ist es, die Vorgaben dann (mit Hilfe weiterer, verbindlicher Planungsinstrumente) in die Umsetzung zu überführen. Rechtlich ist ein quartiersbezogener Rahmenplan unverbindlich; durch den Beschluss der Gemeinde kann sich die Kommune jedoch eine Selbstbindung auferlegen. In der Regel bilden politische Beschlüsse die Grundlage für einen Rahmenplan. Er besitzt daher auch ohne Selbstbindung eine starke politische Verbindlichkeit.

Das Aufstellungsverfahren für Rahmenpläne ist nicht standardisiert, wird jedoch häufig von der kommunalen Politik und Verwaltung im Beteiligungsverfahren geführt. Der Aufstellung kann ein städtebaulicher Wettbewerb vorangestellt werden. Im Rahmen der Eingrenzung der inhaltlichen Aspekte und sachlichen Themen kann der städtebauliche Rahmenplan „neuartige Wasserinfrastrukturen“ in folgender Hinsicht berücksichtigen:

- Leitbilder und Ziele,
- Gestaltungsalternativen der Infrastruktur,
- Beschreibung des Ist-Zustandes (Mängel und Potenziale),
- Maßnahmenkonzepte,

---

73 Etwa Anwohner, Unternehmen, öffentliche Einrichtungen.

- Darstellung der Auswirkungen geplanter Maßnahmen.

### 3.3 Steuerung durch Vertrag

Hoheitliche Steuerung, d.h. Steuerung durch Anordnungen und Verbote, allein führt häufig zu Fehlsteuerungen, ineffizienten Verfahrensabläufen und auch Frustrationen<sup>74</sup>. Kooperation dagegen setzt an den spezifischen Interessen der Akteure an und will diese für gemeinsame Ziele und Projekte öffnen und gewinnen<sup>75</sup>. Verträge dienen hierin der formalen Absicherung und Regelung der Kooperation und Absprache zwischen den Akteuren zur Einführung und Umsetzung neuartiger Wasserinfrastrukturen.

#### 3.3.1 Städtebaulicher Vertrag

Der städtebauliche Vertrag nach § 11 BauGB ist ein zentrales Werkzeug zur Steuerung städtebaulicher Projekte und ein wichtiges Element in der Umsetzung der Stadtentwicklung. Städtebauliche Verträge sind ein räumlich und zeitlich sehr flexibel einsetzbares Instrument. Sie können je nach Vertragsgegenstand und -zweck öffentlich-rechtlicher oder zivilrechtlicher Natur sein<sup>76</sup> und haben rechtliche Bindungswirkung. Der Vertrag sollte auf den in übergeordneten Plänen und Konzepten (z.B. Abwasserbeseitigungskonzept, vgl. Kap. 3.2.1) entwickelten Zielen aufbauen und diese umsetzen. Der städtebauliche Vertrag ist ein Mittel der verbindlichen Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit mitwirkungsbereiten Privaten. Die Ziele müssen von den jeweiligen Vertragspartnern erfüllt werden, ansonsten drohen Schadensersatzforderungen und/oder Vertragsstrafen. Vorteile des städtebaulichen Vertrags sind die Beschleunigung öffentlicher wie privater Vorhaben<sup>77</sup>; städtebauliche Verträge können insbesondere zur Baureifmachung beitragen<sup>78</sup>, Kostenentlastung herbeiführen und bestehende Konflikte bewältigen.

Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können nach § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB beispielsweise sein:

- entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung;

---

74 Böhme/Bunzel, Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum: 67.

75 Kerber/Schramm/Winker 2016: 20.

76 Vgl. dazu Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch: 18. In Richtung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages geht die Beurteilung dann, wenn die Gemeinde Leistungen zusagt, die sie nur in ihrer Eigenschaft als Trägerin von Hoheitsrechten zusagen kann und jedenfalls dann, wenn Regelungsgegenstand die Erfüllung oder Finanzierung öffentlich-rechtlicher Pflichten der Gemeinde ist.

77 Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt: 18.

78 Ebenda.

- entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden;
- die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten; dazu gehören auch die Erschließung durch Erschließungsanlagen sowie die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen sowie des Umweltberichts;
- die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung;
- die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind.

Die in § 11 BauGB zu findende Auflistung ist nicht abschließend. Grundsätzlich können daher alle Inhalte geregelt werden, soweit ihnen kein gesetzliches Verbot entgegensteht und die weiteren Voraussetzungen, insbesondere das Verbot unangemessener Vertragspflichten und das Koppelungsverbot, beachtet sind<sup>79</sup>. Das Koppelungsverbot verbietet Vereinbarungen, bei denen die Gegenleistung in keinem sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde bzw. der Gemeinde steht (§ 54 VwVfG<sup>80</sup>). Außerdem ist die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung unzulässig, wenn dieser unabhängig von der Vereinbarung einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte (§ 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

Städtebauliche Verträge ermöglichen es, fallspezifische Vereinbarungen zu treffen und verschiedenste Partner und Investoren einzubinden. Im Rahmen der Vertragsverhandlungen können Investoren verpflichtet werden, ein Quartier zu entwickeln, das mit neuartigen Wasserinfrastrukturen ausgestattet ist. Durch städtebauliche Verträge können auch die unmittelbar projektbezogenen Kosten und Folgekosten durch Beteiligung von Investoren reduziert werden. Dies eröffnet den Kommunen einen größeren Handlungsspielraum hinsichtlich der Konkretisierung ihrer städtebaulichen und politischen Zielvorstellungen. Städtebauliche Verträge sind ein sehr flexibel einsetzbares Instrument, welches in der Lage ist, dynamisch auf veränderte Anforderungen zu reagieren. So können Ziele oder Bedarfe angepasst und zwischen den Vertragspartnern nachverhandelt werden.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass sich der städtebauliche Vertrag als sehr flexibles Instrument gerade beim Infrastrukturaufbau und der konzeptionellen Entwicklung von neuen Wohnquartieren anbietet. Die besten Einwirkungsmöglichkeiten einer Kommune gibt es bei Quartiersentwicklungen in Form von vertraglichen Regelungen. Der städtebauliche Vertrag sollte mit anderen Planungsinstrumenten kombiniert werden, wie etwa mit einem Infrastrukturkonzept oder mit übergeordneten Strategien. Bei anvisierten Veränderungen im Bestand sind allerdings weniger Einflussmöglichkeiten vorhanden. Dort ist der bestehende Status Quo ein-

---

79 Böhme/Bunzel, Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum: 68.

80 Verwaltungsverfahrensgesetz.

mals genehmigt worden und unterliegt dem Bestandsschutz. Die Eigentümer sind nicht ebenso wie beim Neubau und noch stärker beim Erwerb von öffentlichen Flächen für den Neubau auf die Kommune angewiesen. Es bleiben im Wesentlichen nur finanzielle Anreize, um die Eigentümer zu Veränderungen zu bewegen.

Unter Umständen ist aufgrund von Interessenkonflikten mit einem harten Aushandlungsprozess zu rechnen; so haben etwa Investoren klare wirtschaftliche Interessen. Die Interessendurchsetzung ist dabei abhängig von der Verhandlungsposition der Kommune, die wiederum von der Ausgangslage der Kommune abhängt. Dennoch ist es in der Regel erfolgversprechender, entsprechende Abwasser- und Energiekonzepte in den Fällen zu verfolgen, in denen der Investor bzw. der Bauherr bereits feststeht und Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft im Rahmen der Projektentwicklung gewonnen werden können, als bei Angebotsplänen mit Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB und unbekannter Nutzerstruktur<sup>81</sup>. Erfolgt eine vertragliche Übernahme entsprechender Bindungen, so ist ein Rückgriff auf die Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan nicht erforderlich; die Festsetzungen müssen also gar nicht erst in einem teilweise langwierigen Bebauungsplanverfahren erfolgen<sup>82</sup>.

### 3.3.2 Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Vertrag

Gemeinden können auch zu anderen als städtebaulichen Zielen Verträge abschließen. Es handelt sich dann nicht um städtebauliche Verträge, sondern allgemein je nach dem primären Gegenstand des Vertrags um öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verträge. Zum Teil gibt es in den Fachgesetzen spezielle Regelungen zu bestimmten Verträgen. Generell gilt aber Vertragsfreiheit in den Grenzen der Gesetze. Behörden und Gemeinden können sich jeder Vertragsform bedienen, soweit dies durch die Gesetze nicht verboten ist.

Verträge können zwischen der öffentlichen Hand und einzelnen (auch mehreren) privatrechtlichen Personen geschlossen werden, also etwa mit Grundstückseigentümern, Inhabern von Gewerbebetrieben usw. Auch juristische Personen wie GmbHs und Aktiengesellschaften können Vertragspartner sein. Verträge können zudem zwischen zwei oder mehreren öffentlich-rechtlichen Akteuren geschlossen werden. So kann eine Gemeinde etwa einen Vertrag mit einem Zweckverband für Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung, öffentlichen Personennahverkehr und Ähnliches abschließen<sup>83</sup>.

Als Instrument, um das technische Modul Schwarzwasser umzusetzen, sind auch zivilrechtliche Verträge in unterschiedlichster Gestalt denkbar. Damit können bindende Vereinbarungen mit Privaten – seien es Grundstückseigentümer oder Investoren – zur Umsetzung konkreter Vorgaben getroffen werden. Dies können beispielsweise Grundstückskaufverträge sein. Ein zivilrecht-

---

81 Bunzel, ZfBR 2012, 114.

82 Deutsches Institut für Urbanistik, Klimaschutz in Kommunen. Praxisleitfaden: 56.

83 Aus Böhme/Bunzel, Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum: 68.

licher Vertrag ist ein sehr flexibles Instrument. Im Gegensatz zu einem städtebaulichen Vertrag bestehen noch weitergehende Gestaltungsmöglichkeiten, etwa weil es bei zivilrechtlichen Verträgen nicht des städtebaulichen Kontextes bedarf. Im Übrigen kann aber auf die Ausführungen zum städtebaulichen Vertrag verwiesen werden. An späterer Stelle – wenn es um die Steuerung durch Anschluss- und Benutzungszwang geht – wird eine mögliche kaufvertragliche Regelung vorgestellt.

### 3.4 Steuerung durch Anschluss- und Benutzungszwang

Das WHG erlaubt gemäß § 55 Abs. 1 S. 2 öffentliche de- bzw. semizentrale Abwassersysteme, also auch die getrennte Schwarzwasserableitung und -behandlung. Somit müsste sich darauf auch der Anschluss- und Benutzungszwang beziehen können. Allerdings trifft dazu das WHG selbst keine Aussage, da diese Frage in den Kompetenzbereich eines anderen Gesetzgebers, des Landesgesetzgebers, fällt. Dieser trifft in den jeweiligen Gemeindeordnungen und entsprechenden landesrechtlichen Normen Regelungen zu Anschluss- und Benutzungszwang, die allerdings mit dem höherrangigen Recht, etwa dem WHG, vereinbar sein bzw. in dessen Sinne ausgelegt werden müssen.

Eine Grenze könnte sich deshalb aus dem Europarecht ergeben: Nach Art. 3 Abs. 1 der Kommunalabwasserrichtlinie 91/271/EWG tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass alle Gemeinden ab 2.000 Einwohner mit einer Kanalisation ausgestattet sind. Diese Pflicht verbietet jedoch nicht den Bau und Betrieb semizentraler Abwasseranlagen. Es ist kein Entweder-oder statuiert. Vielmehr ist der Begriff im Sinne einer geordneten Abwasserbeseitigung weit auszulegen. Eine solche geordnete Abwasserbeseitigung kann in Verbindung mit weiteren Komponenten auch durch das technische Modul Schwarzwasserbehandlung erfolgen. Zudem heißt es in der Norm auch: „Ist die Einrichtung einer Kanalisation nicht gerechtfertigt, weil sie entweder keinen Nutzen für die Umwelt mit sich bringen würde oder mit übermäßigen Kosten verbunden wäre, so sind individuelle Systeme oder andere geeignete Maßnahmen erforderlich, die das gleiche Umweltschutzniveau gewährleisten.“

Diese Untersuchung erfolgt unter der Prämisse, dass auch der Betrieb neuartiger Wasserinfrastrukturen – selbst wenn sie sich im Eigentum privater Dritter (Gemeindeeinwohner, Energiegenossenschaft, Unternehmen etc.) befinden – aufgrund der Kontroll- und Steuerungsfunktion der Kommune in die kommunale Aufgabenerfüllung zu integrieren ist. Dafür stehen grundsätzlich drei Wege zur Verfügung: Erstens kann die Gemeinde die Anlagen auf ihren Grundstücken errichten und als öffentliche Einrichtung betreiben. Zweitens kann die im Eigentum eines Privaten stehende Anlage kraft Widmung und durch dingliche Sicherung als eine öffentliche Einrichtung der Gemeinde fungieren<sup>84</sup>. Drittes kann sie im Rahmen einer sog. funktionalen Privatisie-

---

84 Dazu an späterer Stelle ausführlicher.

runge betrieben werden. Auch bei der zweiten und dritten Variante bleibt es bei der materiellen Verantwortung der Gemeinde für die umweltgerechte Abwasserentsorgung. Die gemeindliche Entsorgungspflicht besteht im Sinne des § 56 S. 3 WHG fort, es werden nur private Dritte – seien es private Entsorgungsunternehmen oder auch Gemeindemitglieder – in die Durchführung der Entsorgung einbezogen, bzw. die Gemeinde bedient sich ihrer zur Aufgabenerfüllung<sup>85</sup>. Dies kann auf sehr unterschiedliche Weise ausgestaltet sein, etwa als Verwaltungshilfe, Mandatierung, oder Konzession<sup>86</sup>.

### 3.4.1 Abwasserbegriff

An dieser Stelle geht es um die Frage, inwieweit die Kommune und ihr kommunales Unternehmen auch auf die gebäudeinterne Infrastruktur auf privatem Grund zugreifen könnten (Steuerung, Überwachung, Instandhaltung). Diese müsste – damit neuartige Wasserinfrastrukturen umgesetzt werden können – eine starke Modifikation in Form von doppelten Leitungssträngen zur getrennten Erfassung von Grau- und Schwarzwasser erfahren, was auch eine veränderte Überwachung und Wartung erfordert. Dazu wird ein bisher eher theoretisches, aber mit guten Argumenten vertretenes Denkmodell<sup>87</sup> vorgestellt. „Theoretisch“ ist das Modell deshalb, weil die Kommunen durch die Übernahme der bisherigen in privater Verantwortung befindlichen häuslichen und Grundstücksabwasserinfrastruktur unübersehbare Risiken übernehmen. So würde die Gesamtheit der Grundstücksleitungen nach Schätzungen in etwa die doppelte Länge wie die kommunale Abwasserinfrastruktur aufweisen. Zudem soll sie sich teils in einem sehr maroden Zustand befinden<sup>88</sup>.

Derzeit ist die Rechtslage dergestalt, dass sich die Abwasserinfrastruktur bis zum Übergang in das öffentliche Kanalnetz im privaten Verantwortungs- und Haftungsbereich befindet. Die öffentliche Einwirkung hat sich dabei in einigen Bundesländern dahingehend gesteigert, dass dort Dichtigkeitsprüfungen privater Grundstückskanäle vorgeschrieben sind. Zurückzuführen ist diese Rechtslage auf die Definition des Begriffs „Abwasser“. Abwasserbeseitigung setzt erst dann ein, wenn Abwasser entstanden ist. Das ist aber noch nicht der Fall bei Vorgängen, bei denen Abwasser erst entsteht<sup>89</sup>, sondern erst beim Übergang in die öffentliche Kanalisation oder wenn ein Entledigungswille vorliegt (siehe dazu auch AbwasserV). Die kommunalen Entwässerungssatzungen haben dieses Begriffsverständnis aufgenommen.

---

85 Czychowski/Reinhardt, 10. Aufl. 2010, § 56 WHG Rn. 3; Laskowski, Das Menschenrecht auf Wasser: 378 ff.

86 Vgl. OVG Bautzen, Beschluss v. 24.09.2004 – 5 BS 119/04.

87 Nisipeanu, ZfW 2010, 69 ff.; Nisipeanu, BauR 2005, 656 ff.

88 Zentrale Quelle für Abwasserexfiltrationen und Fremdwasserzuflüsse zu den kommunalen Kläranlagen, vgl. Nisipeanu, BauR 2005, 657.

89 Czychowski/Reinhardt, § 54 WHG Rn. 20.

Ohne auf die Ebene von Gesetzesänderungen zu gehen, kann über eine Neuinterpretation des Abwasserbegriffs mit dementsprechenden Verschiebungen der Verantwortlichkeiten zwischen Kommune und Bürger – nicht aber unbedingt der Kostentragungspflicht – nachgedacht werden. Zentraler Ansatzpunkt dazu ist § 54 Abs. 1 WHG. Danach ist Abwasser das durch häuslichen, gewerblichen, landwirtschaftlichen oder sonstigen Gebrauch in seinen Eigenschaften veränderte Wasser und das bei Trockenwetter damit zusammen abfließende Wasser (Schmutzwasser) sowie das von Niederschlägen aus dem Bereich von bebauten oder befestigten Flächen gesammelt abfließende Wasser (Niederschlagswasser). Das WHG macht die Definition des Abwassers damit nicht wie die herrschende Auffassung von dem Übergang in die öffentliche Kanalisation und/oder von einem Entledigungswillen abhängig. Vielmehr müsste danach Abwasser im Rechtssinne bereits dann anfallen, wenn das in seinen Eigenschaften veränderte Wasser im Rohrleitungssystem gesammelt wird<sup>90</sup>. Dabei nimmt der „Anfall von Abwasser“ vor der gewässerschützenden Zielsetzung des WHG nicht bereits zwingend auf einen vermeintlich naturwissenschaftlich, empirisch ermittelbaren Ort Bezug, an dem „Abwasser“ durch Gebrauch, Kontamination oder durch eine sonstige anthropogen verursachte Veränderung von Wasser entsteht<sup>91</sup>. Denn dort kann sich dieses veränderte Wasser immer noch im „Produktionsprozess“ befinden<sup>92</sup>. „Abwasseranfall“ meint vielmehr einen normativ, aus wertender Sicht zu ermittelnden Ort, an dem aus gewässerschützenden oder sonstigen wasserrechtlichen Gründen über die Regelungen des Zivilrechts hinaus ein potenzieller öffentlich-rechtlicher Bedarf an staatlicher Aufsicht und Reglementierung besteht<sup>93</sup>. Dieser Ort kann – je nach Umständen und Bedarf an staatlicher Aufsicht – bereits das Waschbecken, der Eintritt in die Hausgrundleitung oder aber erst in den öffentlichen Kanal sein. Nach dem hier vertretenen normativen Verständnis des Abwasserbegriffs liegt bei dem technischen Modul getrennte Schwarzwasserableitung per Unterdrucksystem und Schwarzwasserbehandlung Abwasser bereits beim Durchfluss durch das per Taste geöffnete Ventil der Unterdruckleitung an der Toilettenschüssel vor. Das technische Modul soll nicht in einem Einzelfall zur Anwendung kommen, sondern systemisch in einer Vielzahl von Fällen. Zudem bedarf es dazu eines Unterdrucksystems, welches bereits bei der Toilettenleerung ansetzt. Schon hier muss das System ordnungsgemäß funktionieren, damit das Gesamtsystem funktioniert und keine gewässer- oder gesundheitsgefährdenden Umstände auftreten. Dafür spricht auch die Regelung des § 55 Abs. 1 S. 2 WHG, wonach dem Wohl der Allgemeinheit auch durch die Beseitigung von häuslichem Abwasser durch de- bzw. semizentrale Anlagen entsprochen werden kann. Macht die Einhaltung des Wohls der Allgemeinheit einen Zugriff der Kommune notwendig, der bereits bei der Toilettenspülung beginnt, so muss

---

90 OVG Lüneburg, Beschluss v. 17.09.2001 – 9 L 829/00; OVG Bautzen, Beschluss v. 14.04.2011 – 4 A 779/10.

91 Nisipeanu, BauR 2005, 656, 660, der als Beispiele das Handwaschbecken oder die Badewanne nennt.

92 Auch Kaffee wäre sonst streng genommen Abwasser.

93 Nisipeanu, BauR 2005, 656, 660.

dies auch mit dem Abwasserbegriff korrespondieren. Es ist auch nicht aus der Rechtsprechung des BVerwG ableitbar, dass die Gemeinde davon abzusehen hat<sup>94</sup>.

Damit setzt die kommunale Abwasserbeseitigungspflicht bereits am Ort der Abwasserentstehung an. Als Folge dessen sind die abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften bereits für den Bereich der für die Schwarzwasserableitung benötigten Hausinstallationen wasserrechtlich verantwortlich und können demzufolge schon für diesen Bereich Reglementierungen im Ortsentwässerungsrecht vornehmen. Sie können dort bestimmte technische Gestaltungen vorschreiben und den jeweiligen Eigentümer zu Erstellung und Betrieb verpflichten<sup>95</sup>. Neben der Erstellung derartiger Anlagen kann sich das Ortsrecht – aus wasserrechtlichen Gründen – auch mit deren Betrieb und deren Überwachung befassen<sup>96</sup>.

Zu prüfen wäre, ob auch bei einer Schwarzwasserableitung mit herkömmlicher Freispiegelleitung nach normativer Betrachtungsweise davon ausgegangen werden kann, dass die abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften bereits für den Bereich der für die Schwarzwasserableitung benötigten Hausinstallationen wasserrechtlich verantwortlich sind. Dies könnte etwa dann der Fall sein, wenn bei einer separaten Schwarzwasserableitung in großen Mengen andere häusliche Abwässer in die Toilette gegeben werden, was dem Zweck der Schwarzwasserbehandlung zuwiderlaufen würde.

### 3.4.2 Anschluss- und Benutzungszwang

An dieser Stelle fragt sich, ob, unter welchen Bedingungen und mit welchen Implikationen sich das Instrument des Anschluss- und Benutzungszwangs<sup>97</sup> auf das technische Modul „getrennte Ableitung von Schwarzwasser und deren Behandlung“ übertragen und anwenden lässt. Das Schwarzwasser, als ein Teil des herkömmlichen Abwassers, geht einen anderen Weg als das sonstige Abwasser. Die gesonderte Ableitung des Schwarzwassers per Unterdrucksystem bedarf dabei besonderer hausinterner Installationen.

Aus dem soeben Dargestellten folgt, dass die Anordnung eines allgemeinen Anschluss- und Benutzungszwangs auch bereits bei der Toilettenspülung beginnen kann. Denn dieser ist das kommunale Zugriffsinstrument.

Die derzeitige Praxis der Abwasserentsorgung und Trinkwasserversorgung ist durch zentrale Systeme ohne stoffliche Differenzierung geprägt, und der diesbezügliche – zumeist in den Ge-

---

94 BVerwG, Beschluss v. 09.04.1997 – 8 B 69.97, Beschluss v. 13.06.1997 – 8 B 104.97 und Beschluss v. 19.12.1997 – 8 B 234.97.

95 Vgl. dazu auch Nisipeanu, BauR 2005, 661.

96 Ebenda: 661, 665.

97 Bei privatrechtlich geregelter Anschlussverhältnis in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen geregelt.

meindeordnungen bzw. entsprechenden landesrechtlichen Regelungen<sup>98</sup> verankerte – Rechtsrahmen ist ebenfalls im Kontext der herkömmlichen zentralen Versorgungssysteme entstanden, die keine stoffliche Differenzierung kennen. Gleiches gilt für die in Hinblick auf de- bzw. semizentrale Ver- und Entsorgungsanlagen häufig restriktive Rechtsprechung.

Die Grundidee sowie der Sinn und Zweck des Anschluss- und Benutzungszwangs, wie etwa die Gewährleistung von Ver- und Entsorgungssicherheit und Gesundheitsschutz, bleiben auch bei neuartigen Wasserinfrastrukturen ebenso virulent wie bisher. Hinzu kommt der Ressourcen- und Klimaschutz. Insoweit kann man die Implementierung und den Betrieb von Unterdrucksystemen und semizentralen Schwarzwasserbehandlungsanlagen als eine öffentliche Aufgabe definieren, die den Kommunen und ihren kommunalen Unternehmen obliegt<sup>99</sup>.

Die Aufgabenverantwortung liegt demnach – so wie bisher – bei den Kommunen. Neuartige Sanitärsysteme sollen nicht dazu führen – oder, weil es etwas für die Rechtspraxis Neues ist, dazu zwingen –, dass eine Kommune ihre Verantwortung in die Hände einzelner Privater gibt. Sowohl die Schwarzwasserableitung als auch die semizentralen Anlagen der Schwarzwasserbehandlung können rechtlich in das bewährte öffentliche System mit seinem Institut des Anschluss- und Benutzungszwangs eingeeht werden.

Es sprechen gute Gründe für den Anschluss- und Benutzungszwang: So bezweckt die öffentliche Abwasserbeseitigung mit ihrem Anschluss- und Benutzungszwang die Erhaltung und Förderung der sog. Volksgesundheit sowie die mit ihr einhergehenden ökologischen Belange<sup>100</sup>. Mit dem in den Gemeindeordnungen der Länder verwendeten Begriff der Volksgesundheit werden dabei die Sauberkeit des Grundwassers und die seuchenhygienische Unbedenklichkeit des Oberflächenwassers im Interesse des Allgemeinwohls, insbesondere der körperlichen Integrität, umschrieben. Zudem hat – historisch betrachtet – erst der Anschluss- und Benutzungszwang die Einführung einer damals modernen und dem Bevölkerungswachstum entsprechenden Infrastruktur in den Kommunen ermöglicht. Nur so konnten die privaten Kloaken durch ein sämtliche Grundstücke einer Gemeinde erfassendes Abwassersystem ersetzt werden. Diese Wirkung kann dem Anschluss- und Benutzungszwang auch in Hinblick auf semizentrale Entsorgungsanlagen zugeschrieben werden.

Sowohl die Einrichtung einer öffentlichen Abwasserbeseitigung als auch der diesbezüglich festlegbare Anschluss- und Benutzungszwang sind in den Gemeindeordnungen bzw. entsprechenden landesrechtlichen Regelungen und dem WHG geregelt. Danach bedeutet Anschlusszwang,

---

98 Gemeint sind damit im Folgenden die entsprechenden Regelungen der Stadtstaaten sowie die Kommunalverfassungen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern.

99 Auch wenn dies derzeit noch nicht sehr wirklichkeitsnah ist und vielmehr Private als Akteure in diesem Zusammenhang in Erscheinung treten.

100 Vgl. BVerwG, Urteil v. 24.01.1992 – 7 C 38.90.

dass der betroffene Grundstückseigentümer die technische Verbindung seines Grundstücks zur betreffenden öffentlichen Einrichtung (semizentrale Schwarzwasserbehandlung) dulden muss (in der Regel die Verlegung von Leitungen auf eigene Kosten). Hier ergibt sich aus dem soeben skizzierten Abwasserbegriff, dass die technische Verbindung zur öffentlichen Einrichtung bei dem technischen Modul Schwarzwasserbehandlung bereits bei der Toilettenspülung besteht, nicht erst beim Grundstücksanschluss. Benutzungszwang beinhaltet die an den Anschlusszwang anknüpfende Verpflichtung, aber auch Berechtigung zur Benutzung der gemeindlichen Einrichtung bei gleichzeitigem Verbot der Benutzung anderer Einrichtungen.

Rechtsgrundlage für die Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs der kommunalen Entsorgungsträger ist das entsprechende Satzungsrecht, in der Regel die Entwässerungssatzung, in Verbindung mit den Regelungen in den landesrechtlichen Gemeindeordnungen zum Anschluss- und Benutzungszwang. Die Entwässerungssatzung muss die Voraussetzungen für die Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs rechtswirksam regeln. Die Anschlussverpflichtung muss definiert werden.

Der Anschluss- und Benutzungszwang setzt Folgendes voraus:

- Vorhandensein einer öffentlichen Einrichtung,
- Vorliegen eines näher qualifizierten öffentlichen Bedürfnisses.

Auf diese Voraussetzungen wird nachfolgend im Einzelnen eingegangen.

### **Vorhandensein einer öffentlichen Einrichtung**

Eine öffentliche Einrichtung setzt voraus, dass

- eine Zusammenfassung personeller Kräfte und sächlicher Mittel
- von der Gemeinde zu Zwecken der Daseinsvorsorge
- durch Widmung bereitgestellt und gegebenenfalls unterhalten wird, und dass sie
- zum Zwecke der bestimmungsgemäßen Nutzung
- die im Einzelnen genannten materiellen Voraussetzungen erfüllt.

Diese Voraussetzungen können zweifellos auch getrennte Schwarzwasserableitungen durch Unterdruckkanäle und semizentrale Schwarzwasserbehandlungsanlagen erfüllen. Sie dienen der Daseinsvorsorge und erfordern sowohl Personal als auch sächliche Mittel.

Allerdings finden sich in den Gemeindeordnungen bzw. entsprechenden landesrechtlichen Regelungen folgende Begriffe bei der Regelung des Anschluss- und Benutzungszwangs:

- Anschluss an Abwasserbeseitigung (so in Baden-Württemberg, Bayern, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, sehr ähnlich auch in Thüringen),
- Anschluss an Anlagen zur Reinigung von Abwasser (in Sachsen),
- Anschluss an die öffentliche Entwässerung (in Berlin),
- Anschluss durch unterirdische Leitung an die öffentlichen Abwasseranlagen (in Hamburg),

- Anschluss der Entwässerungsanlagen der Grundstücke an die öffentlichen Abwasseranlagen (in Bremen).

Auch eine getrennte Schwarzwasserableitung durch Unterdruckkanäle und semizentrale Schwarzwasserbehandlungsanlagen kann durch die Gemeinde per Satzung unter diese Begriffe gefasst werden. Dies zeigt sich insbesondere auch an dem bereits analysierten, höherrangigen § 55 Abs. 1 S. 2 WHG. Allerdings sprechen die Kommunalverfassung Brandenburg und die Gemeindeordnung Hessen allein von dem „Anschluss an die Wasserleitung“ und die Gemeindeordnungen Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Saarland und Nordrhein-Westfalen von dem Anschluss an die Kanalisation. Wasserleitung ist in diesem Zusammenhang als Oberbegriff für Frischwasser- und Abwasserleitungen zu verstehen, ebenso wie der Begriff Kanalisation – dem Begriff der Abwasserleitung ebenfalls übergeordnet – das gesamte Kanalnetz sowie weitere Anlagen zur Sammlung und Ableitung von Schmutzwasser erfasst. Auch durch diese Begriffe, die sprachlich an das herkömmliche Verständnis des Abwasserbegriffs anknüpfen<sup>101</sup>, wird ein Anschlusszwang an eine getrennte Schwarzwasserableitung durch Unterdruckkanäle und semizentrale Schwarzwasserbehandlungsanlagen nicht ausgeschlossen, da sie allesamt die Leitungen zu einer – wie auch immer gearteten – Abwasserbeseitigungsanlage erfassen. Zudem sind die landesrechtlichen Gemeindeordnungen im Sinne des höherrangigen bundesrechtlichen WHG, welches von einem normativen Verständnis des Abwasserbegriffs ausgeht<sup>102</sup>, weit auszulegen. Zudem haben die Kommunen hinsichtlich der Beurteilung der Erforderlichkeit bestimmter Einrichtungen nach den jeweiligen Regelungen eine kommunale Einschätzungsprärogative<sup>103</sup> bzw. ein pflichtgemäßes Ermessen<sup>104</sup>.

Zur Klarstellung könnte es sich aber empfehlen, die Begriffe in Zukunft etwa wie folgt weiter zu fassen: Die öffentliche Einrichtung zur Abwasserbeseitigung umfasst alle Anlagen, die der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Abwasserbeseitigung im Gebiet des Aufgabenträgers dienen, auch wenn die Anlagen technisch voneinander unabhängig sind oder sich im Eigentum Privater befinden; dies gilt auch, wenn die Aufgabe auf unterschiedliche Weise oder gegenüber einem Teil der Benutzer nur teilweise erfüllt wird.

Damit eine Abwasserbeseitigungsanlage zu einer öffentlichen Einrichtung im Sinne der Gemeindeordnungen bzw. der entsprechenden landesrechtlichen Regelungen wird, muss sie in diesem Sinne gewidmet werden. Die Widmung einer Sachgesamtheit zu einer öffentlichen Einrichtung ist die öffentliche Erklärung einer Behörde, dass diese Sachgesamtheit weder ausschließlich dem internen Verwaltungsgebrauch noch ausschließlich wirtschaftlichen Zwecken dienen soll, sondern der Nutzbarkeit durch die Allgemeinheit oder einem bestimmten Personen-

---

101 Wonach Abwasser erst am Hausanschluss entsteht.

102 So oben in Unterkap. 3.4.1 „Abwasserbegriff“.

103 Franz: 43.

104 Vgl. OVG Schleswig, Urteil v. 07.07.1999 – 2 L 197/97; Glöckner: 72.

kreis „im Rahmen der bestehenden Vorschriften“ offensteht<sup>105</sup>. Auch dies kann für Anlagen der getrennten Schwarzwasserableitung und -behandlung bewirkt werden. Dabei wird sich die Widmung nicht auf die Nutzbarkeit durch die Allgemeinheit, sondern auf die durch einen bestimmten Personenkreis beziehen. Die Widmung kann konkludent, durch Gesetz, Rechtsverordnung oder Satzung, aber auch durch (öffentlich bekanntzugebende) Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 Alt. 2 VwVfG ergehen, die gegebenenfalls mit einer Benutzungsregelung nach § 35 S. 2 Alt. 3 VwVfG zusammenfallen kann.

Es bleibt festzuhalten, dass de- bzw. semizentrale Schwarzwasserbehandlungssysteme zu öffentlichen Einrichtungen im Sinne der Gemeindeordnungen bzw. der entsprechenden landesrechtlichen Regelungen gemacht werden können.

### **Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses**

Aufgrund der mit dem Anschluss- und Benutzungszwang verbundenen Eingriffe in Grundrechte wie Art. 14 Abs. 1 GG<sup>106</sup> (Eigentum) und Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit) bedarf es dafür eines rechtfertigenden „öffentlichen Bedürfnisses“: Es muss eine Förderung des Wohls der örtlichen Bevölkerung vorliegen. Die mit dem Anschluss- und Benutzungszwang belegte Einrichtung kann dazu u.a. darauf zielen, den örtlichen Gewässerschutz, die Volksgesundheit, die Entsorgungssicherheit, die lokale Umweltsituation oder den globalen Klimaschutz zu verbessern<sup>107</sup>.

Die öffentliche Abwasserbeseitigung fällt seit langem in den Gemeinden aus Gründen des allgemeinen Wohls, insbesondere der Volksgesundheit, in den gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereich. Der durch Ortssatzung angeordnete Zwang, Grundstücke an die öffentliche Abwasserbeseitigung anzuschließen und die Einrichtung zu benutzen, dient der Sicherung des Schutzgutes Sauberkeit des Wassers. Ziel des Anschluss- und Benutzungszwangs ist der maximal mögliche Ausschluss von Grundwasserverunreinigungen durch Abwasser und von damit einhergehenden Gefährdungen. Dieser Ausschluss muss keinesfalls zwingend durch eine zentrale Anlage erfolgen. Vielmehr ist die Kommune im Rahmen eines ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigungskonzepts frei darin, sich für eine zentrale oder de- bzw. semizentrale Abwasserbeseitigung sowie für eine Differenzierung der Abwasserströme und damit auch für die Schwarzwasserbehandlung zu entscheiden. Bei der Überprüfung entsprechender Satzungsbestimmungen haben die Verwaltungsgerichte insbesondere zu respektieren, dass sich ein Sat-

---

105 Stelkens, Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 35 Rn. 324.

106 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

107 BVerwG, Urteil v. 25.01.2006 – 8 C 13.05 Rn. 17 („...kann nicht zweifelhaft sein, dass die Versorgung der Gemeindeeinwohner mit Fernwärme einen deutlichen örtlichen Bezug aufweist, auch wenn das Ziel der - globale - Klimaschutz ist.); VGH Mannheim, Urteil v. 18.03.2004 – 1 S 2261/02.

zungsgeber in Ausübung normsetzerischen Ermessens für eine von mehreren Möglichkeiten der Abwasserbeseitigung entscheiden kann<sup>108</sup>.

Da die hier im Zentrum stehenden semizentralen Anlagen die gleichen Standards des Gesundheitsschutzes wie zentrale Anlagen einhalten sollen<sup>109</sup>, werden sie der Rechtsprechung ohne weiteres gerecht. Die Gemeinde kann sich für eine getrennte Schwarzwasserableitung und -behandlung entscheiden. Diesbezüglich kann ein öffentliches Bedürfnis für den Anschlusszwang an die semizentrale Schwarzwasserbehandlungsanlage bejaht werden. Darüber hinausgehend werden mit der getrennten Schwarzwasserableitung und -behandlung weitere Gemeinwohlbelange verfolgt: Sie ist klima- und ressourcenschonender, das sonstige Abwasser fällt in geringerem Umfang an. Zudem ist sie klimaschonend, weil aus dem Schwarzwasser Biogas zur Energiegewinnung hergestellt wird.

Im Ergebnis wird damit hier die Auffassung vertreten, dass sich der Anschluss- und Benutzungszwang ebenso wie auf zentrale auch auf de- bzw. semizentrale Abwasseranlagen beziehen kann und damit auch auf die getrennte Ableitung von Schwarzwasser durch Unterdruckkanäle und dessen anschließende Behandlung.

#### **Mögliche Regelungen in der Abwassersatzung<sup>110</sup>**

Im Wesentlichen ist die Definition der öffentlichen Abwasseranlagen zu erweitern um den Begriff „Unterdruckleitungen für Schwarzwasser und Schwarzwasserbehandlungsanlagen“. Zudem könnte klargestellt werden, dass zu den Straßenentwässerungsleitungen auch ihre Nebeneinrichtungen gehören. Auch die Systemvariante mit ihren jeweiligen technischen Modulen (Schwarzwasserbehandlung, Grauwasserbehandlung, Wärmerückgewinnung), die implementiert werden soll, könnte beschrieben werden. Bei den Regelungen zur Anschlusspflicht bedürfte es sodann keiner expliziten Änderungen, da ja der Begriff der öffentlichen Abwasseranlage, auf den sich die Anschlusspflicht bezieht, erweitert wurde. Bei den Regelungen zur Benutzungspflicht könnte diese auch auf eine getrennte Schmutzwasserableitung erstreckt werden, bei der Schwarzwasser mittels Unterdruck getrennt vom sonstigen Wasser in die dafür von der Stadtentwässerung ab der Grundstücksgrenze bereitgestellten speziellen Kanäle abgeleitet wird. Zudem sollte eine Härtefallklausel (Befreiung von der Anschlusspflicht) für bebaute Grundstücke für den Fall aufgenommen werden, dass kostenintensive Anpassungen der gebäudeinternen Anlagen sowie von Teilen der Grundstücksentwässerungsanlagen an das Unterdrucksystem erforderlich würden. Dies kann auftreten, weil nach der vorgestellten Lösung die

---

108 Siehe bereits OVG Bautzen, Ur. v. 18.12.2007 – 4 B 541/05, bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 14.1.2009 – 8 B 37.08.

109 Vgl. dazu Ausführungen in Unterkap. 2.2. Einhaltung des Stands der Technik“.

110 Grundlage der nachfolgenden Ausführungen sind Ausarbeitungen von Hamburg Wasser für die Erschließungsmaßnahme „Neues Wohnen in Jenfeld“.

Anschlusspflicht und der Benutzungszwang grundsätzlich unabhängig von der Art des Kanalsystems gelten sollen.

Bei den Vorschriften zum Bau der Abwasseranlagen könnte formuliert werden, dass die Grundstücksentwässerungsanlagen zur Schwarzwasserbeseitigung als Unterdruckentwässerungsanlagen zu errichten sind und dass an diese Unterdruckentwässerungsanlagen nur Unterdruck-Toiletten nach Maßgabe bestimmter veröffentlichter technischer Baubestimmungen angeschlossen werden dürfen. Zudem können weitere bauliche Anforderungen formuliert werden, die sich aus der jeweils einzusetzenden Systemvariante ergeben.

### **3.4.3 De- bzw. semizentrale Anlagen und das Grundrecht auf Eigentum**

Eine solche, soeben beschriebene und begründete wasserrechtliche Verantwortung und eine daraufhin nach kommunalen Vorgaben erstellte Grundstücksentwässerung besagen nichts über die Eigentumsverhältnisse. Vielmehr bleibt auch die hausinterne und grundstücksinterne Abwasserinfrastruktur – selbst wenn diese durch die Kommune selbst auf eigene Kosten erstellt worden sein sollte – nach den zivilrechtlichen Grundsätzen über wesentliche Grundstücksbestandteile (vgl. §§ 93, 94 BGB<sup>111</sup>) im Eigentum des Grundstückseigentümers bzw. gelangt beim Einbau in dieses.

Es fragt sich, inwieweit sich der Anschluss- und Benutzungszwang auf Ver- und Entsorgungsanlagen beziehen kann, die im Eigentum privater Dritter stehen. Es ist realistisch betrachtet nicht möglich, dass die Gemeinde Eigentümerin aller semizentralen Anlagen im Gemeindegebiet sein wird. Zudem stellt sich im Zusammenhang mit dem Eigentumsgrundrecht die Frage, ob die Gemeinde Vorgaben hinsichtlich der Ausstattung des Privateigentums treffen darf. De- bzw. semizentrale Entsorgungsanlagen können dies – wie beschrieben – erforderlich machen.

Es hat sich gezeigt, dass auch de- bzw. semizentrale Anlagen durch Widmung zu öffentlichen Einrichtungen werden können. Dies gilt allerdings uneingeschränkt nur für im Eigentum der Gemeinde selbst stehende Anlagen. Bei der hier verfolgten Idee sticht sofort ins Auge, dass das Privateigentum der jeweiligen Grundstückseigentümer eine wesentliche, schwer überwindbare Hürde darstellen wird – und zwar in zweierlei Hinsicht. Zum einen kann es wohl als ausgeschlossen bezeichnet werden, dass der kommunale Entsorger – so wie bisher – Eigentümer aller in Zukunft de- bzw. semizentraler Entsorgungsanlagen sein wird. Somit fragt sich, ob sich eine durch Widmung herbeigeführte öffentlich-rechtliche Sachherrschaft auch auf Anlagen beziehen kann, die im Eigentum Privater stehen. Zum anderen erfordern diese Anlagen eine Vielzahl von gebäudeinternen Installationen, insbesondere Leitungen. Dazu zu verpflichten, stellt einen nicht geringen Eingriff in das grundrechtlich geschützte Eigentum Privater dar.

---

111 Bürgerliches Gesetzbuch.

Nachfolgend geht es deshalb um die im Zusammenhang mit dem aus Art. 14 Abs. 1 GG folgenden Eigentumsgrundrecht stehenden Fragen,

- ob eine öffentliche Einrichtung im Eigentum Privater stehen kann und
- ob die Gemeinde den Privaten Vorgaben hinsichtlich der Ausstattung ihres Eigentums machen kann.

### 3.4.3.1 Öffentliche Einrichtung im Eigentum Privater

Auch wenn sich der kommunale Spielraum hinsichtlich der Erforderlichkeit einer öffentlichen Einrichtung aufgrund der kommunalen Infrastrukturverantwortung sowie höherrangigem Recht verdichtet hat, ist die Schaffung einer öffentlichen Einrichtung im kommunalen Eigentum nur dann erforderlich, wenn darauf die Pflichtaufgabenbestimmung gerichtet ist<sup>112</sup> oder soweit der Bedarf nicht bereits auf andere Weise gedeckt ist<sup>113</sup>. Deshalb kann es – quasi als Minus – genügen, dass die Kommune ausreichende Einrichtungen Privater als öffentliche Einrichtung widmet<sup>114</sup>.

Die Widmung ist die Verlautbarung ihres Trägers, dass eine bestimmte Sachgesamtheit der Nutzbarkeit durch die Allgemeinheit oder einem bestimmten Personenkreis „im Rahmen der bestehenden Vorschriften“ offen steht<sup>115</sup>. Eine Widmung begründet aber ohne gesetzliche Grundlage keine den Eigentümer zur Duldung verpflichtende öffentlich-rechtliche Dienstbarkeit<sup>116</sup>, denn nach dem BVerwG kann ihr keine dingliche Wirkung zukommen; die Behörde besitzt ohne gesetzliche Regelung keinen öffentlich-rechtlichen Herausgabeanspruch gegenüber dem Eigentümer<sup>117</sup>. Nur wenn eine besondere gesetzliche Regelung im Einklang mit Art. 14 Abs. 1 GG geschaffen würde, könnte ein öffentlich-rechtlicher Herausgabeanspruch der Behörde gegenüber dem Eigentümer aus „öffentlicher Sachherrschaft“ entstehen, um die Sache einem ihrer Widmung entsprechenden Gebrauch zuzuführen. Das heißt jedoch nicht, dass Privatgrundstücke und deren wesentliche Bestandteile nach den §§ 93, 94 BGB stets dann nicht einer Widmung unterworfen werden können, wenn es an einer gesetzlichen Grundlage dazu fehlt. Der Widmung mangelt es dann aber an der dinglichen Wirkung. Insoweit wird hier empfohlen, die landesrechtlichen Regelungen anzupassen, will man neuartige Wasserinfrastrukturen in öffentlicher Sachherrschaft möglich machen, bei denen sich bestimmte Anlagen auch auf privatem Grund befinden können. Die zu schaffende Rechtsgrundlage müsste insbesondere mit

---

112 Vgl. Burgi: § 16 Rn. 2; Roth: 69.

113 VGH Kassel, Urteil v. 07.02.1990 – 5 UE 2894/86 .

114 Borchert, in: Schmaal/Sprenger u.a., § 17 GO Sch-Hol, Rn. 12; zur Möglichkeit der Widmung von Einrichtungen Privater zu öffentlichen Einrichtungen vgl. BVerwG, Urteil v. 06.04.2005 – 8 CN 1.04; OVG Bautzen, Beschluss v. 24.09.2004 – 5 BS 119/04; Glöckner: 73.

115 Stelkens, Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 35 Rn. 324.

116 Vgl. ausführlich Axer: 150 ff.; a.A. wohl OVG Bautzen, Beschluss v. 24.09.2004 – 5 BS 119/04.

117 BVerwG, Beschluss v. 12.08.1993 – 7 B 86.93; OVG Münster, Urteil v. 25.02.1993 – 20 A 1289/91; Ehlers, NWVBl. 1993, 327.

dem Eigentumsgrundrecht vereinbar sein. Sie müsste als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen und dürfte nicht die dem Eigentumsgrundrecht innewohnende Institutsgarantie verletzen. Dabei dürften auch Entschädigungsregelungen getroffen werden müssen, um eine Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 GG herzustellen. Zudem müsste eine Differenzierung zwischen Bestandsgebäuden und Neubauten vorgenommen werden.

Art. 14 Abs. 1 GG dürfte also einige Hürden stellen<sup>118</sup>, so dass, wo es möglich erscheint, empfohlen wird, im Wege von Kooperationen zwischen Kommune und privatem Grundstückseigentümer bzw. Investor vorzugehen. Geht man so vor, wird es hier für rechtssicher gehalten, dass mit Einwilligung des betroffenen Privaten – etwa in Vertragsform – die Widmung und damit die Integration der Anlagen auf privaten Grundstücken in die öffentliche Abwasserentsorgung erfolgen können. Dies muss aber dinglich gesichert werden, etwa durch eine zusätzliche Eintragung von Grunddienstbarkeiten zugunsten der Kommune, durch die auch umfassende Zugriffsmöglichkeiten der weiterhin entsorgungspflichtigen Gemeinde auf die betroffenen Grundstücke durch Erlass von Weisungen an den Dritten und dessen Kontrolle gesichert werden können<sup>119</sup>.

Die Widmung konstituiert grundsätzlich ohne zeitliche Beschränkung in Bezug auf alle der Einrichtung zuzurechnenden Anlagen im Rahmen des Einrichtungszwecks öffentlich-rechtliche Nutzungs- und Zulassungsrechte, so dass auch ein etwaiger Eigentümerwechsel daran nichts ändern würde, sofern der Voreigentümer dem Widmungsakt zugestimmt hat; dieser kann das Eigentum anschließend nur als öffentlich-rechtlich beschränktes Eigentum übertragen<sup>120</sup>. Zudem müssen nach einem Urteil des VG Arnsberg<sup>121</sup>, das vom OVG Münster<sup>122</sup> insoweit bestätigt wurde, alle betroffenen Grundstückseigentümer einer entsprechenden Widmung ihres Eigentums zustimmen. Der Umfang der Zustimmungen muss mit dem Umfang der öffentlichen Einrichtung übereinstimmen.

Hat der Private der öffentlich-rechtlichen Widmung seiner Sache zugestimmt und dies dinglich gesichert, benötigt die Widmung eine Handlungsform mit Außenwirkung (z.B. Verwaltungsakt), da sie Rechte Dritter, insbesondere Eigentumsrechte, betrifft. Für den Inhaber des privatrechtl-

---

118 Die detaillierte Prüfung des Art. 14 Abs. 1 GG würde den hier gesetzten Rahmen sprengen.

119 Vgl. dazu Laskowski, Festschrift für Koch: 609; OVG Bautzen, Beschluss v. 24.09.2004 – 5 BS 119/04.

120 Laskowski, Festschrift für Koch: 609.

121 VG Arnsberg, Urteil vom 22.6.2010 – 8 K 201/09.

122 OVG Münster, Urteil vom 12.03.2013 – 20 A 1564/10.

chen Eigentums wird dadurch die Pflicht begründet, die durch die Widmung begründete „Dienstbarkeit“ zu dulden<sup>123</sup>.

Im Ergebnis lässt sich somit feststellen, dass ein Anschluss- und Benutzungszwang auch bei privaten Anlagen durch deren Widmung als öffentliche Einrichtung möglich ist. Allerdings kann dies nur erfolgen, wenn der Eigentümer der Anlage dieser Widmung zustimmt.

### **3.4.3.2 Vorgaben zu bestimmten Installationen und Eigentumsgrundrecht**

Schon heute enden die Pflichten eines Hauseigentümers nicht mit dem Hausanschluss. Es gibt in den Abwassersatzungen eine Reihe von Vorgaben zur Ausführung und Unterhaltung des Leitungssystems auf seinem Grundstück. Deren Einhaltung ist u.a. Voraussetzung für die Installation und Erhaltung eines Hausanschlusses. So gilt etwa für alle neu erstellten Hausanschlüsse, dass für alle Grundleitungen und Anschlusskanäle, die das Schmutz- oder das Mischwasser ableiten, eine Dichtheitsprüfung nach DIN EN 1610 zu erfolgen hat, und auch bei den bereits bestehenden Hausanschlüssen gilt, dass diese Überprüfung bis zum 31.12.2015 zu erfolgen hat(te). Damit sollen Einleitungen von Schmutzwasser in das Grundwasser vermieden werden. Daran zeigt sich bereits, dass von kommunaler Seite vorgeschrieben werden kann, wie im Privateigentum stehende Installationen ausgeführt werden müssen. Dies stellt zwar einen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG dar. Dieser ist aber dann gerechtfertigt, wenn er zum Wohle der Allgemeinheit erfolgt und verhältnismäßig ist. Die diese Vorgaben deckende Ermächtigungsgrundlage ist die Ermächtigung zum Erlass eines Anschluss- und Benutzungszwangs.

Allerdings ist die Frage zu stellen, ob auch der darauf beruhende Erlass einer Abwassersatzung, die gebäudeinterne Installationen entsprechend der hier zu prüfenden Systemvarianten vorschreibt, noch – obwohl ein Eingriff in das Eigentumsgrundrecht – gerechtfertigt ist. Dies hängt entscheidend von der Frage ab, welche Zwecke mit dem Erlass einer solchen Abwassersatzung verfolgt werden. So müssten Zwecke der Volksgesundheit auch den hier gegenständlichen hausinternen Installationen zugeschrieben werden. Davon ist auszugehen, da de- oder semizentrale Abwasseranlagen ebenso wie zentrale Abwasseranlagen das Ziel der sog. Volksgesundheit, also die Sauberkeit des Wassers, verfolgen<sup>124</sup>. Bei de- oder semizentralen Abwasseranlagen kommen zudem weitere Ziele der Energiegewinnung und des Umweltschutzes hinzu, wodurch das Ziel der Sauberkeit des Wassers jedoch nicht zurückgestellt werden soll. Diese Ziele können nur mit de- oder semizentralen Anlagen zusätzlich erfüllt werden. Zentrale Anlagen vermögen dieses nicht zu leisten. Auch das herrschende Argument der Funktionstüchtigkeit

---

123 Wolff/Brink, in: Bader et al. (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand Januar 2012, § 35 Rn. 240, vgl. zum Ganzen auch Stelkens, Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 35 Rn. 322 f.

124 Wovon vorliegend ausgegangen wird, vgl. Unterkap. 2.2. „Einhaltung des Stands der Technik“.

des Gesamtsystems ist – zumindest in die Zukunft gedacht – auf de- bzw. semizentrale Anlagen übertragbar, nur kann dabei das sog. Gesamtsystem nicht als ein zentrales verstanden werden. Aufgrund der demografischen und finanziellen Entwicklungen in einigen Teilen Deutschlands ist es zudem nicht ausgeschlossen, dass – wenn auch in nicht allzu naher Zukunft – semizentrale Anlagen der sog. Volksgesundheit besser gerecht werden als die zentrale Anlage, deren Überdimension in Anbetracht einer in Teilen des Landes schrumpfenden Bevölkerung zu Gesundheitsgefahren führen kann.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Gemeinde bereits derzeit befugt ist, Installationen wie etwa eine zusätzliche Unterdruckleitung für die Schwarzwasserableitung im Eigentum Privater vorzuschreiben. Bei Erlass der Abwassersatzung sind aber die aus Art. 14 Abs. 1 GG folgende Bestandsgarantie sowie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu bedenken. Die Vorgaben, die das Eigentum Privater betreffen, dürfen keine unbillige Härte darstellen. Diesem kann vorgebeugt werden, indem Härtefallklauseln und ausreichend lang bemessene Übergangsfristen vorgesehen werden und zwischen Neubauten und schon bestehenden Bauten unterschieden wird.

#### **3.4.3.3 Zivilrechtlicher Vertrag**

Befindet sich die Gemeinde in der günstigen Lage, Eigentümerin der Grundstücke zu sein, die in Zukunft mit der getrennten Ableitung von Schwarzwasser und einer semizentralen Schwarzwasserbehandlungsanlage ausgestattet werden sollen, so kann sie folgende Regelungen neben anderen zum Gegenstand der zivilrechtlichen Grundstückskaufverträge machen (Grundlage dafür sind Ausarbeitungen von Hamburg Wasser für die Erschließungsmaßnahme „Neues Wohnen in Jenfeld“.):

### **„Regelung der Anschluss- und Benutzungspflicht für die getrennte Ableitung des Schwarzwassers und dessen Behandlung“**

(1)

Das kommunale Unternehmen X als Träger der Aufgabe der Abwasserbeseitigung in der Gemeinde X wird die öffentlichen Abwasseranlagen in der Erschließungsstraße des Kaufgrundstücks abweichend von der Regelung in § X der geltenden Abwassersatzung in der Weise errichten und betreiben, dass eine von der sonstigen Abwasserbeseitigung getrennte Beseitigung des Schwarzwassers erfolgt. Der Käufer ist hiermit einverstanden und verpflichtet sich zum Anschluss an diese Anlagen und zu ihrer Benutzung in gleicher Weise, wie er gemäß § XX der geltenden Abwassersatzung zum Anschluss an andere öffentliche Abwasseranlagen und zu deren Benutzung verpflichtet wäre. In diesem Zusammenhang gilt für ihn und seine Rechtsnachfolger die geltende Abwassersatzung und Abwasserbeitrags- und Gebührensatzung in vollem Umfang mit folgenden Abweichungen:

1. Es findet eine getrennte Beseitigung von Schwarzwasser statt.
2. Schwarzwasser ist dabei das aus Toiletten und Urinalen entstammende, verunreinigte Wasser.
3. Es erfolgt ein getrennter Anschluss durch Einleitung des Schwarzwassers in einen Schwarzwasserkanal („Unterdruckkanal“) und des sonstigen Abwassers in den herkömmlichen Abwasserkanal. Zur Beseitigung des Schwarzwassers wird ein Unterdruckkanal durch das kommunale Unternehmen X zur Verfügung gestellt – es wird mit einem Unterdruck von mindestens - X bar Unterdruck und maximal -X bar Unterdruck, gemessen an der Übergabestelle an der Grundstücksgrenze, betrieben. Der Unterdruck darf ausschließlich zur Schwarzwasserbeseitigung gemäß den folgenden Regelungen genutzt werden.
4. Die Herstellung der häuslichen Unterdruckentwässerungsanlage und ihr Anschluss an den öffentlichen Unterdruckkanal darf nur durch einen anerkannten Fachbetrieb nach § XXX der geltenden Abwassersatzung erfolgen. Angeschlossen werden dürfen nur Unterdruck-Klosetts nach DIN EN 12109. Die direkte oder indirekte (d.h. mit zwischengeschaltetem Sammelbehälter) Installation und Benutzung gebräuchlicher Spülurinale und Spültoiletten nach DIN EN 997 sind im Gebäude und auf dem Grundstück unzulässig.

5. Der Übergabepunkt des Schwarzwassers ist an der Grundstücksgrenze; an dieser endet auch die Zuständigkeit des kommunalen Unternehmens<sup>125</sup> (siehe auch Abbildung X). Auf dem Grundstück des zu entwässernden Gebäudes ist für das Schwarzwasser eine gesonderte Revisionseinrichtung herzustellen. Die Revisionseinrichtung besteht aus einem Revisionschacht und einer Revisionsöffnung und ist entsprechend der technischen Beschreibung in Abbildung XX auszuführen. Die Stadtentwässerung ist im Rahmen des § X der geltenden Abwassersatzung berechtigt, diese Revisionseinrichtung und die Anschlussleitung zu prüfen sowie Wartungs- und Sicherungsarbeiten durchzuführen. Die Durchführung dieser Arbeiten muss für die Stadtentwässerung jederzeit möglich sein. Die Stadtentwässerung ist berechtigt, weitere Vorgaben zur genauen Art und Ausführung der Revisionseinrichtung für Schwarzwasser zu machen. Diese sind der technischen Beschreibung in Abbildung XX zu entnehmen. Die gesamte Hausentwässerungsanlage einschließlich der Revisionseinrichtung muss gemäß DIN EN 12109 einer Dichtheitsprüfung unterzogen werden, was vom Grundstückseigentümer nachzuweisen ist. Die Dichtheitsprüfung ist an der Revisionseinrichtung durchzuführen.
6. Zu den besonderen Leistungen im Sinne des § X der geltenden Abwasserbeitrags- und Gebührensatzung gehören auch Maßnahmen zur Beseitigung und zur Abwehr von Störungen oder Schäden am Unterdruckkanal, die dadurch entstanden sind oder entstehen können, dass die am Unterdruckkanal angeschlossenen Unterdruckentwässerungsanlagen nicht den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen oder nicht ordnungsgemäß betrieben werden. Modifikationen, bauliche oder sonstige technische Veränderungen und Schäden an der Unterdruckanlage auf dem Grundstück (dies betrifft die Installation im und außerhalb des Gebäudes) sind der Stadtentwässerung ohne gesonderte Aufforderung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen.

(2)

Der Käufer ist mit diesen Regeln in vollem Umfang einverstanden und verpflichtet sich hiermit auch gegenüber der Stadtentwässerung zu ihrer vollständigen Einhaltung. Sie gelten solange, bis entsprechende Regelungen in die geltende Abwassersatzung aufgenommen worden sind. Dann treten die jeweiligen Satzungsregelungen anstelle dieser vertraglichen Regelungen.

---

<sup>125</sup> Diese Regelung folgt dem herkömmlichen Verständnis des Abwasserbegriffs, von dem der in Kap. 3.4.1 entwickelte Abwasserbegriff abweicht.

(3)

Der Grundstückseigentümer ist weiterhin verpflichtet, bei der Herstellung und beim Betrieb der Entwässerungsanlagen die Allgemeinen Einleitungsbedingungen für das Einleiten von Abwasser in öffentliche Abwasseranlagen vom XX.XX.XXXX oder in einer nachfolgenden neueren Fassung zu beachten. Die Stadtentwässerung ist berechtigt, darüber hinausgehende zusätzliche Anforderungen an die Beschaffenheit des Schwarzwassers sowie an die hauseigene Abwasseranlage zu stellen, wenn dies aus Gründen der Funktionserhaltung der öffentlichen Abwasseranlagen, der Verwertbarkeit des Abwassers oder aus Umweltschutzgründen geboten ist.

(4)

Der Käufer ist verpflichtet, bei Weiterveräußerung des Eigentums oder anderer dinglicher Rechte die in dieser Anlage festgelegten Pflichten an seinen Rechtsnachfolger weiterzugeben mit der Auflage, seinerseits bei Weiterveräußerung ebenso zu verfahren. Diese Pflicht endet, wenn die vorliegenden Regelungen gemäß Absatz 2 außer Kraft getreten sind.

(5)

Auf eine dingliche Sicherung dieser Regelungen wird im beiderseitigen Einvernehmen verzichtet. Sollte es sich unerwartet lange verzögern, das technische Modul „getrennte Schwarzwasserableitung und -behandlung“ in die geltende Abwassersatzung einzufügen, so kann die Stadtentwässerung für die Zeit des weiteren Betriebes dieses Systems nachträglich eine dingliche Sicherung verlangen.

Abbildung X: Schematische Darstellung der Übergabepunkte für Schwarzwasser und technische Ausgestaltung der häuslichen Unterdruckentwässerungsanlage.

Abbildung XX: Schematische Darstellung der Revisionseinrichtung für die Hausanschlussleitung des Schwarzwassers

#### **3.4.3.4 Wärme- und Stromgewinnung aus Biogas in BHKW**

Die detaillierte Befassung mit der energierechtlichen Einordnung und Zulässigkeit der semizentralen Wärme- und Stromgewinnung in BHKW aus Biogas, welches durch Vergärung des Schwarzwassers nebst Bioabfällen in der Schwarzwasserverwertungsanlage gewonnen wurde, sprengt den Rahmen dieser Ausarbeitung. Der Sektor Energie unterliegt einem gänzlich anderen und eigenen Rechtsregime, wobei nochmals deutlich zwischen den Sektoren Strom und Wärme zu unterscheiden ist. Es sind die spezifischen Regelungen des Energierechts, etwa zum Energie-Contracting, zu beachten. Zudem befindet sich dieses Rechtsgebiet, mit dem die seit 2011 eingeleitete Energiewende realisiert werden soll, in ständigem Wandel.

Von besonderer Bedeutung ist hier das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG), nach dem die Eigentümer von Gebäuden, die neu errichtet werden, verpflichtet sind, den Wär-

meenergiebedarf wahlweise durch die anteilige Nutzung von erneuerbaren Energien (solare Strahlungsenergie, gasförmige, flüssige oder feste Biomasse, Geothermie, Umweltwärme) oder – an deren Stelle – durch Ersatzmaßnahmen (Nah- und Fernwärmeversorgung, Kraft-Wärme-Kopplung) zu decken (insbesondere §§ 3 bis 8 EEWärmeG). Auch kann sich aus der Energieeinsparverordnung (EnEV) mittelbar die Verpflichtung ergeben, anstelle von nicht in Betracht kommenden Energie sparenden Maßnahmen etwa an der Gebäudehülle durch einen höheren Einsatz von erneuerbaren Energien zu kompensieren (vgl. § 5 EnEV<sup>126</sup>, nach dem Strom aus erneuerbaren Energien von dem maßgeblichen Energiebedarf abgezogen werden darf)<sup>127</sup>. Um diesen Vorgaben gerecht zu werden, können u.a. auch de- oder semizentrale Anlagen zur Wärme- und Stromgewinnung aus Biogas in BHKW installiert werden. Das Biogas wiederum könnte – wie beschrieben – u.a. aus Schwarzwasser gewonnen werden.

Es wird auf die einschlägige Literatur zu dem Thema verwiesen:

- Danner/Theobald et al., Energierecht,
- Britz/Hellermann/Hermes, Energiewirtschaftsgesetz,
- Kment, Energiewirtschaftsgesetz,
- Altrock/Oschmann/Theobald, Erneuerbare-Energien-Gesetz,
- Reshöft/Schäfermeier, EEG – Erneuerbare-Energien-Gesetz,
- Müller/Oschmann/Wustlich, Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz,
- Möhlenkamp/Milewski, Energiesteuergesetz Stromsteuergesetz,
- Schneider/Theobald, Recht der Energiewirtschaft,
- Ohms, Recht der Erneuerbaren Energien,
- Hack, Energie-Contracting,
- EnWZ – Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die kommunalen Einflussmöglichkeiten auf die umweltschonende Gestaltung der Wärmeversorgung von Gebäuden viel umfangreicher sind als bei der Stromversorgung; nur im Wärmesektor wurden den Gemeinden besondere Gestaltungsspielräume eingeräumt<sup>128</sup>. Sehr lesenswert zu diesem Thema ist die Publikation von Kahl/Schmidtchen, Kommunalen Klimaschutz durch Erneuerbare Energien. Sie untersucht die Rechtsgrundlagen, Kompetenzen und Instrumente der Gemeinden zum Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, insbesondere mit Blick auf deren Zusammenwirken und auf möglichen rechtspolitischen Reformbedarf.

---

126 Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV).

127 Söfker, Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 105. Lfg. Juni 2013, § 9 BauGB Rn. 197a.

128 Kahl/Schmidtchen: 409.

#### 3.4.4 Bauplanungsrecht

Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB können für Anlagen für die Kraft-Wärme-Kopplung, sog. Blockheizkraftwerke (BHKW), getroffen werden. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB können die Versorgungsflächen, einschließlich der Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung, im Bebauungsplan festgesetzt werden. Dies kann in den Fällen Bedeutung haben, in denen sie wegen ihrer Größe oder ihrer Anforderungen auf einen bestimmten Standort angewiesen sind. Vor allem für dezentrale, auf bestimmte Baugebiete und Stadtteile bezogene BHKW können Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB in Betracht kommen<sup>129</sup>.

Ebenso wie bei den Schwarzwasserbehandlungsanlagen erscheint es denkbar, durch die Festsetzung von Sonder-, Dorf-, Misch-, Gewerbe- oder Industriegebieten die Errichtung dieser Anlagen zu ermöglichen. Auch die Aussagen zu § 14 Abs. 2 BauNVO gelten entsprechend.

Eine solche Festsetzung beinhaltet ihre planungsrechtliche Zulässigkeit auf den hierfür festgesetzten Flächen. Sie bedeutet jedoch nicht eine Verpflichtung zur Nutzung im Sinne einer Nutzungspflicht. Entsprechende Verpflichtungen können gegebenenfalls in städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB begründet werden. Bezüglich der Verteilung der Energie können eventuell auch Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 13 BauGB in Betracht kommen, wonach die Führung von oberirdischen oder unterirdischen Versorgungsanlagen und -leitungen im Bebauungsplan festgesetzt werden kann.

##### 3.4.4.1 Anschluss- und Benutzungszwang

Im Rahmen einer klima- und ressourcenschonenden Stadttechnik kommt der Nutzung von Wärmeenergie aus Abwasser sowie der Nutzung biogener Inhaltsstoffe (Biogas) wachsende Bedeutung zu. Zu fragen ist, ob auch bezüglich der hier in den Blick genommenen de- oder semizentralen Anlagen der sog. Nahwärme<sup>130</sup> ein Anschluss- und Benutzungszwang zulässig ist. Nutzungspflichten können auf der Grundlage von kommunalen Satzungen zum Anschluss- und Benutzungszwang nach dem einschlägigen Kommunalrecht eingeführt werden. Heute sehen sämtliche Bundesländer die Möglichkeit eines Anschluss- und Benutzungszwangs für Fernwärme vor, wobei lediglich Bayern dies auf Neubauten und Sanierungsgebiete beschränkt:

---

129 Söfker, Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 109. EL Juni 2013, § 9 BauGB Rn. 110b.

130 Als Nahwärme wird die Übertragung von Wärme zwischen Gebäuden zu Heizzwecken umschrieben, wenn sie im Vergleich zur Fernwärme nur über verhältnismäßig kurze Strecken erfolgt. Der Übergang zur Fernwärme mit größeren Leitungslängen ist fließend; vgl. Link, gelesen am 30.09.16: <https://de.wikipedia.org/wiki/Nahw%C3%A4rme>.

- Baden-Württemberg: § 11 Abs. 1 GemO<sup>131</sup>,
- Bayern: Art. 24 Abs. 1 Nr. 3 GemO,
- Berlin: § 23 Abs. 1 EnSpG<sup>132</sup>,
- Brandenburg: § 8 Abs. 1 LImSchG<sup>133</sup> und § 12 Abs. 2 KVerf<sup>134</sup>,
- Bremen: § 1 Abs. 2 GemRechtsG<sup>135</sup>,
- Hamburg: § 4 Abs. 1 KliSchG<sup>136</sup>,
- Hessen: § 19 Abs. 2 GemO,
- Mecklenburg-Vorpommern: § 15 Abs. 1 KVerf,
- Niedersachsen: § 13 S. 1 Nr. 1 KomVerfG,
- Nordrhein-Westfalen: § 9 S. 1 GemO,
- Rheinland-Pfalz: § 26 Abs. 1 GemO,
- Saarland: § 22 Abs. 1 KSVG<sup>137</sup>,
- Sachsen: § 14 Abs. 1 GemO,
- Sachsen-Anhalt: § 8 Nr. 2 GemO,
- Schleswig-Holstein: § 17 Abs. 2 GemO,
- Thüringen: § 20 Abs. 2 Nr. 2 KO<sup>138</sup>.

Fernwärme wird dabei wie folgt definiert<sup>139</sup>: Sie liegt vor, wenn „aus einer nicht im Eigentum des Gebäudeeigentümers stehenden Heizungsanlage von einem Dritten nach unternehmenswirtschaftlichen Gesichtspunkten eigenständig Wärme produziert und an andere geliefert wird.“ Hierbei kommt es nicht auf die Nähe der Anlage zu dem Ort der Versorgung an. Auch sog. Nahwärme aus de- oder semizentralen BHKW ist mithin Fernwärme im Sinne der Landesgesetze. Diese Regelungen gestatten also einen Anschluss- und Benutzungszwang in Hinblick auf die de- bzw. semizentrale Versorgung mit Wärmeenergie aus Abwasser sowie die Nutzung biogener Inhaltsstoffe (Biogas).

Die historische Entwicklung zeigt, dass die Anforderungen für eine Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs teilweise gelockert und nur noch an das Erfordernis des „Gemeinwohls“ gebunden wurden. Die Einführung eines Anschluss- und Benutzungszwangs in Hinblick auf Nah- oder Fernwärme wird danach regelmäßig gebilligt, wenn das betreffende Gebiet ent-

---

131 Gemeindeordnung des jeweiligen Landes.

132 Berliner Energiespargesetz – Gesetz zur Förderung der sparsamen sowie umwelt- und sozialverträglichen Energieversorgung und Energienutzung im Land Berlin.

133 Landesimmissionsschutzgesetz.

134 Kommunalverfassung des jeweiligen Landes.

135 Gesetz über Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinden.

136 Klimaschutzgesetz.

137 Kommunalselbstverwaltungsgesetz.

138 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO –).

139 Urteil des BGH vom 25. Oktober 1989, bestätigt in BGH-Entscheidung vom 15. Februar 2006.

weder in einem Ballungsraum liegt, zu einer Großstadt gehört, eine hohe Besiedlungsdichte aufweist oder es sich um ein Kurbad handelt.

Der Anschluss- und Benutzungszwang (ABZ) der Gemeinden kann grundsätzlich auch aus Gründen des allgemeinen Klimaschutzes erlassen werden, wie jetzt durch § 16 EEWärmeG klargestellt wurde<sup>140</sup>. Dadurch wurde eine Rechtsunsicherheit beendet, die daher rührte, dass die einzelnen landesrechtlichen ABZ-Ermächtigungsgrundlagen zum Teil sehr unterschiedliche Klimaschutzbezüge – und eine dementsprechende Rechtsprechung – aufweisen<sup>141</sup>.

In der Praxis führen die Gemeinden allerdings eher selten einen Anschluss- und Benutzungszwang für Nah- oder Fernwärme ein<sup>142</sup>. Denn die Einführung eines ABZ führt nicht nur zu einer Anschluss- und Versorgungspflicht, sondern auch zu einer Monopolstellung mit einer entsprechend kritischen Prüfung der Preise nach dem GWB<sup>143</sup>. Daher streben die meisten Gemeinden und Versorgungsbetriebe an, mit Hilfe eines preiswürdigen Angebots, großer Kundenfreundlichkeit und eines breiten Dienstleistungsangebots ihre Stellung im Energieversorgungsmarkt zu behaupten und auszubauen.

#### **3.4.4.2 Zwischenfazit**

Nach § 55 Abs. 1 S. 2 WHG kann dem Wohl der Allgemeinheit auch durch die Beseitigung von häuslichem Abwasser durch de- bzw. semizentrale Anlagen entsprochen werden. Die Norm eröffnet den Kommunen mehr Spielraum für die Optimierung ihrer Entsorgungskonzepte und erfasst auch das hier untersuchte technische Modul „Schwarzwasserbehandlung“. Dieses technische Modul kann sowohl in Abwasserbeseitigungskonzepten als auch im Bebauungsplan aufgenommen werden. Daneben besteht eine Reihe von Möglichkeiten, das untersuchte technische Modul in mehr oder weniger formelle Planungen mit aufzunehmen. So kann es sich – je nach Sachlage vor Ort – anbieten, das technische Modul in das Stadtentwicklungskonzept, ein Klimaschutzkonzept oder einen Rahmenplan aufzunehmen. Eingebettet in eine umfangreichere neuartige Wasserinfrastruktur könnte auch das technische Modul „Schwarzwasserbehandlung“ seinen Niederschlag in einem Masterplan oder einem Infrastrukturkonzept finden. Das besondere Städtebaurecht weist zwar auch einige Ansatzpunkte auf, allerdings fehlt es hier oft an den erforderlichen finanziellen Mitteln oder der Mitwirkungsbereitschaft.

Derzeit am empfehlenswertesten ist – aufgrund einiger rechtlicher Hürden, die mit der Neuartigkeit von Innovationen einhergehen – die Implementierung neuartiger Wasserinfrastrukturen

---

140 Dazu ausführlich Kahl/Schmidtchen: 304 f.

141 VGH Mannheim, Urteil v. 18.03.2004 – 1 S 2261/02; BVerwG, Urteil v. 23.11.2005 – 8 C 14.04; BVerwG, Urteil v. 25.01.2006 – 8 C 13.05; dazu Glaser, DV 2008, 483 ff.; Schmidt-Aßmann, ZHR 2006, 489; kritisch Lange, DÖV 2007, 820 f.

142 Vgl. Kahl/Schmidtchen: 292, wonach 2007 nur zehn Prozent der bestehenden Fernwärmeanschlüsse über ABZ-Satzungen herbeigeführt wurden.

143 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

durch Verträge mit Privaten – seien es die einzelnen Grundstückseigentümer oder Investoren. Je nach Sachzusammenhang kann es sich dabei um städtebauliche, aber auch sonstige öffentlich-rechtliche oder zivilrechtliche Verträge handeln.

Aber auch die Steuerung durch Anschluss- und Benutzungszwang, der dementsprechend in der Abwassersatzung ausgestaltet sein müsste, erscheint nicht ausgeschlossen. Ein Anschluss- und Benutzungszwang ist dabei auch bei privaten Anlagen durch deren Widmung als öffentliche Einrichtung möglich; dazu muss der Eigentümer der Anlage dieser Widmung zustimmen.

Gleiches lässt sich grundsätzlich für BHKW feststellen, in denen das aus der Schwarzwasserbehandlungsanlage gewonnene Biogas in Wärme und/oder Strom umgewandelt werden soll.

Gesetzesänderungsbedarfe werden insbesondere in Hinblick auf Klarstellungen gesehen: So könnte im EEWärmeG auch Schwarzwasser als Biomasse gelten. In den landesrechtlichen Gemeindeordnungen könnte der Begriff „öffentliche Einrichtung zur Abwasserbeseitigung“ im Sinne neuartiger Wasserinfrastrukturen definiert werden.

## 4 Grauwasserrecycling und Betriebswassernutzung

In diesem Kapitel werden die rechtlichen Rahmenbedingungen und kommunalen Steuerungsmöglichkeiten in Hinblick auf das technische Modul „semizentrale Grauwasserbehandlung inklusive seiner Wiederverwendung als Betriebswasser“ untersucht. Untersuchungsgegenstand ist die getrennte Ableitung von Grauwasser, dessen Behandlung und Aufbereitung im Quartier, so dass dieses danach als Betriebswasser für die Toilettenspülung und Gartenbewässerung wiedergenutzt werden oder auch in die Versickerung gehen kann. Ähnlich der getrennten Erfassung und Behandlung von Schwarzwasser (vgl. Kap. 3) sind auch hier getrennte häusliche Infrastrukturen zur separaten Erfassung des Grauwassers erforderlich.

Auch für dieses technische Modul wird der Frage nachgegangen, inwieweit es in den Aufgabenkreis der Kommune und ihres kommunalen Unternehmens einbezogen werden kann.

Das technische Modul „Grauwasserrecycling“ kann sich beispielhaft in der folgenden Systemvariante im Quartier einbetten:

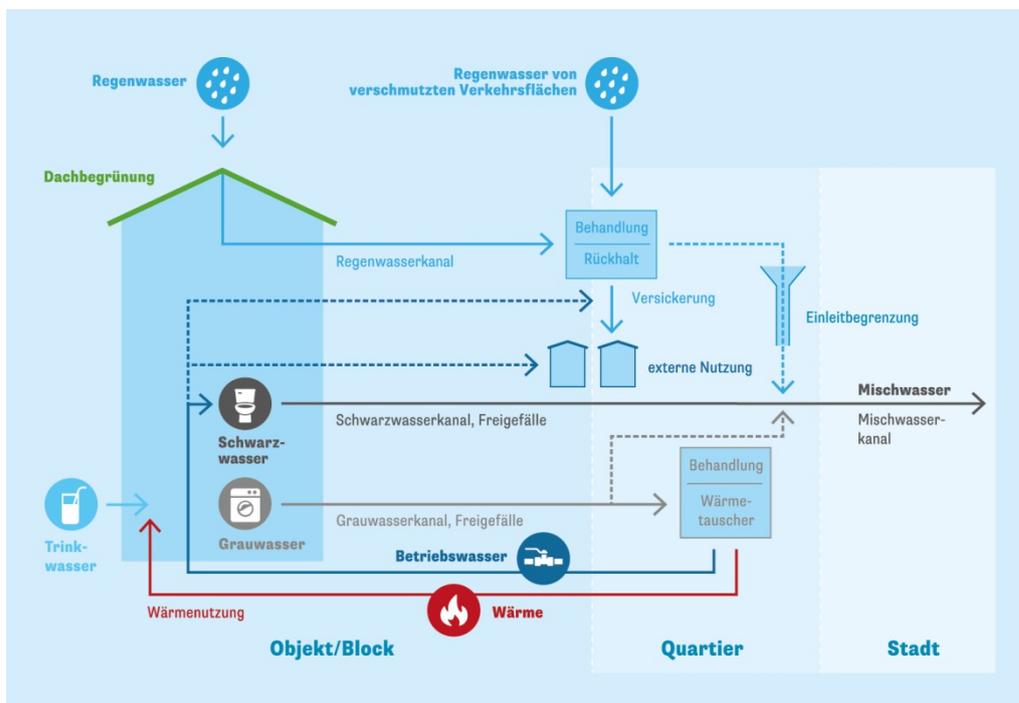


Abbildung 5: Innovationsquartier: Systemvariante 1. Grauwasser- und Abwärmenutzung auf Quartiersebene.

Quelle: Forschungsverbund netWORKS 2016

Grundsätzlich gelten alle in Kapitel 3 getroffenen Aussagen zu dem technischen Modul „Schwarzwasserbehandlung“ entsprechend für das technische Modul „Grauwasserrecycling und Betriebswassernutzung“, soweit in diesem Kapitel keine besonderen Aussagen getroffen werden. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird in den folgenden Ausführungen insbesondere auf die Besonderheiten eingegangen.

Die Kommunalgesetze der Bundesländer bestimmen direkt oder indirekt die Wasserversorgung als Pflichtaufgabe der Gemeinden<sup>144</sup>. Die Zuordnung der Wasserversorgung als Pflichtaufgabe zu den Gemeinden bedeutet noch nicht, dass die Gebietskörperschaft diese Pflichtaufgabe zwingend allein für ihr eigenes Gebiet sicherstellen muss. Der Gesetzgeber sieht im Falle des Übersteigens der Kräfte auch die Kooperation von Gemeinden in der Gestalt des Zweckverbandes, der Zweckvereinbarung wie auch die Höherstufung der Aufgabe auf die nächsthöhere Ebene, den Landkreis, vor.

## **4.1 Wasserrechtliche Fragestellungen**

### **4.1.1 Abwasserbegriff in Bezug auf Grauwasser**

Der Begriff der Abwasseranlage setzt voraus, dass Abwasser in irgendeiner Form bereits entstanden ist; hier wird von einem normativen Verständnis des Abwasserbegriffs ausgegangen<sup>145</sup>.

Das Grauwasserrecycling weist gegenüber der Schwarzwasserbehandlung in Hinblick auf den Abwasserbegriff eine Besonderheit auf: Es wird im Kreis geführt. Nach der herrschenden Definition von Abwasser liegt dieses nicht vor, wenn innerbetriebliche Vorgänge dazu führen, dass „Abwasser“ nicht oder nur in geringer Menge oder Schädlichkeit entsteht und für Vorgänge, bei denen Abwasser erst entsteht<sup>146</sup>. Nach einer Entscheidung des VG Köln<sup>147</sup> ist eine Anlage zur Kreislaufwasserführung, bei der die Behandlung und Wiederaufbereitung ganz im Vordergrund steht, auch dann keine Abwasseranlage, wenn es erforderlich ist, von Zeit zu Zeit Wasser abzuschlagen und als Abwasser zu beseitigen<sup>148</sup>. Auch nach dem zur Schwarzwasserbehandlung vertretenen normativen Begriffsverständnis von Abwasser, nach dem dieses stets dann vorliegt, wenn ein potenzieller öffentlich-rechtlicher Bedarf an staatlicher Aufsicht und Reglementierung besteht<sup>149</sup>, lässt sich vertreten, dass bei einer Kreislaufwasserführung noch kein Abwasser entsteht<sup>150</sup>. Dabei kommt es aber darauf an, ob ein einzelner auf dezentraler Ebene für sich ent-

---

144 Kumanoff/Schwarzkopf/Fröse, LKV 1998, 417.

145 Vgl. dazu die Ausführungen unter 3.4.1.

146 Czychowski/Reinhardt, § 54 WHG Rn. 20; Schulz, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, Stand Juli 2015, § 54 WHG Rn. 15–23.

147 VG Köln, Urteil v. 09.02.1993 – 14 K 3595/91.

148 Ganske, Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 70. EL August 2013, § 54 Rn. 27.

149 Nisipeanu, BauR 2005, 656, 660.

150 OVG Brandenburg, Urteil v. 31.07.2003 – 2 A 316/02.; Kühne, LKV 2004, 49; hier handelt es sich nicht um einen Gegenauffassung, wie in vielen Kommentaren behauptet wird.

scheidet, vom Grauwasserrecycling Gebrauch zu machen, oder ob es in einer Vielzahl von Fällen auf semizentraler Ebene zur Anwendung kommen soll. Im Einzelfall im Haus angefallenes Abwasser kann – wie beim Grauwasserrecycling – zur Toilettenspülung wieder aufbereitet werden, ohne dass von der Entstehung von Abwasser auszugehen ist<sup>151</sup>. Dies ist bei semizentralen Systemen und nach der hier vertretenen normativen Sichtweise aber anders zu sehen: Besteht ein potenzieller öffentlich-rechtlicher Bedarf an staatlicher Aufsicht und Reglementierung schon vor Einleitung in den öffentlichen Kanal, so ist auch schon früher vom Vorliegen von Abwasser auszugehen. Um diesen Fall handelt es sich bei den neuartigen Wasserinfrastrukturen. Bei diesen ist eine enge Abstimmtheit zwischen privaten und öffentlichen Anlagen nötig. Zudem sollen sie nicht nur in Einzelfällen auftreten, sondern auch in ganzen Quartieren. Insofern lässt sich mit dem normativen Begriffsverständnis gut vertreten, bei dem quartiersweiten Grauwasserrecycling davon auszugehen, dass Abwasser bereits dann entsteht, wenn Wasser aus dem Waschbecken – etwa durch „Stöpsel-Ziehen“ – gelassen wird oder wenn das Wasser von der Waschmaschine abgepumpt wird und nicht – wie es herkömmlich verstanden wird – erst später bei Übergang in den öffentlichen Kanal. Als Folge dessen sind die abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften bereits für den Bereich der für das Grauwasserrecycling benötigten Hausinstallationen wasserrechtlich verantwortlich. Sie können demzufolge schon für diesen Bereich Reglementierungen im Ortsentwässerungsrecht vornehmen. Sie können bestimmte technische Gestaltungen vorschreiben und den jeweiligen Eigentümer zu Erstellung und Betrieb verpflichten<sup>152</sup>.

#### 4.1.2 Trinkwasserbegriff in Bezug auf Betriebswasser

Von vorgenanntem zu unterscheiden ist allerdings das Betriebswasser, welches für die Verwendung zur Toilettenspülung und Gartenwässerung gedacht ist. Hier handelt es sich nicht mehr um Abwasser, sondern um Wasser, das zur Nutzung für spezielle Zwecke eingesetzt wird. Die Grauwasserableitung und -behandlung gehören also zur Abwasserentsorgung und die Betriebswasserzuleitung zur Wasserversorgung mit den jeweils unterschiedlichen Rechtsregimen. Beidem muss entsprochen werden. Die Grauwasserbehandlungsanlage ist somit Anlage zur Abwasserbehandlung und gleichzeitig Anlage zur Wasserversorgung, mit der insbesondere das Ziel Ressourcenschutz verfolgt werden soll.

---

151 OVG Lüneburg, Urteil v. 18.09.2003 – 9 LC 540/02 entgegen seiner früheren Rechtsprechung: „Eine ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung über zentrale Kanäle ist [...] immer schon dann gewährleistet, wenn Abwasser – ohne zwischenzeitlich in den Naturkreislauf zu gelangen oder sonst wie „verloren zu gehen“ – zu irgendeinem Zeitpunkt, also nicht notwendig unmittelbar nach seiner Entstehung, in den öffentlichen Kanal eingeleitet wird.“

152 Vgl. dazu auch Nisipeanu, BauR 2005, 661.

### 4.1.3 Wohl der Allgemeinheit; insbesondere Trinkwasserverordnung

Die Einhaltung des Stands der Technik vorausgesetzt<sup>153</sup> können Grauwasserbehandlungsanlagen dem Wohl der Allgemeinheit im Sinne des WHG entsprechen. Neben der gleichen Entsorgungssicherheit kann mit ihnen Umweltbelangen besser entsprochen werden. Die de- bzw. semizentralen Entsorgungsanlagen können nicht nur die konventionellen Aufgaben eines zentralen Systems erfüllen, sondern sind durch die Wiederverwertung von Grauwasser als Betriebswasser oder durch die dezentrale Einleitung in öffentliche Gewässer auch ressourcensparsamer als zentrale Anlagen.

Wie soeben festgestellt, handelt es sich bei der Betriebswasserzuleitung nicht mehr um den Bereich Abwasserentsorgung, sondern um den Bereich Wasserversorgung; insoweit ist zu prüfen, ob und gegebenenfalls mit welchen Rechtsfolgen die Trinkwasserverordnung Anwendung findet.

Für Anlagen, die im Haushalt zusätzlich zu den Trinkwasserversorgungsanlagen nach § 3 Nr. 2 TrinkwV<sup>154</sup> verwendet werden und aus denen Wasser abgegeben oder entnommen werden soll, das keine Trinkwasserqualität hat, gilt die TrinkwV nach § 2 Abs. 2 nur, soweit sie darauf ausdrücklich Bezug nimmt<sup>155</sup>. Eine solche Anlage ist eine Grauwasserbehandlungsanlage nebst Betriebswasserzuleitung. Dabei gelten die hohen Anforderungen der Trinkwasserverordnung (TrinkwV) nicht für Verwendungszwecke wie WC-Spülung, das Gießen von Pflanzen oder die Bewässerung von Außenanlagen, da hier die Wasserqualität keine direkte Auswirkung auf die menschliche Gesundheit hat.

Dagegen schreiben die europäische Trinkwasserrichtlinie (98/83/EG) und die deutsche Trinkwasserverordnung die Bereitstellung von Trinkwasser für das Waschen von Wäsche aus Gründen der Hygiene vor. Nach § 3 Abs. 1a der TrinkwV darf zum Wäschewaschen (Reinigung von Gegenständen, die bestimmungsgemäß nicht nur vorübergehend mit dem menschlichen Körper in Kontakt kommen) grundsätzlich nur Trinkwasser verwendet werden. Da in dem hier zu untersuchenden technischen Modul lediglich die Nutzungszwecke Toilettenspülung und Gartenbewässerung vorgesehen sind, scheidet dies nicht an einer Unzulässigkeit nach der TrinkwV. Allerdings muss bei diesem technischen Modul sowohl technisch als auch rechtlich sichergestellt werden, dass eine andere Nutzung – wie etwa das Wäschewaschen oder Trinken – ausgeschlossen ist. In rechtlicher Hinsicht müsste dies über eine kommunale Satzung erfolgen<sup>156</sup>.

Gemäß § 13 Abs. 4 der TrinkwV besteht eine Anzeigepflicht gegenüber dem zuständigen Gesundheitsamt für alle sog. Betriebswasseranlagen, also alle Anlagen, die nicht für eine Versor-

---

153 Vgl. Unterkap. 2.2 „Einhaltung des Stands der Technik“.

154 Trinkwasserverordnung.

155 Pfeifer, inBeckOK MietR, TrinkwV 2001 § 13 Rn. 10.

156 Dazu später unter 4.4.

gung mit Trinkwasser betrieben werden. Damit sollen nachteilige Auswirkungen auf das Trinkwasser in der Hausinstallation und somit auch in der öffentlichen Trinkwasserversorgung ausgeschlossen werden. Als solche Anlagen im Sinne von § 13 Abs. 4 S. 1 TrinkwV kommen Systeme zur Grauwassernutzung in Betracht. Zwar spricht § 13 Abs. 4 S. 1 TrinkwV von „Haushalt“, doch dürfte diese vorerwähnte Anzeigepflicht erst recht gelten, wenn die Anlage nicht nur in einem Haushalt, sondern für ein gesamtes Haus oder mehrere Häuser, sprich für mehrere Haushalte, installiert ist, ebenso wenn sich bei Mischnutzung Gewerbebetriebe im Haus befinden<sup>157</sup>.

Bevor eine solche Anlage errichtet wird, muss dies nach § 3 AVBWasserV<sup>158</sup> zudem dem Wasserversorgungsunternehmen mitgeteilt werden. Diese Regelung ist obsolet, wenn das örtliche Wasserversorgungsunternehmen selbst die Anlagen errichtet. Auch ist das Vorhandensein einer solchen Nicht-Trinkwasseranlage, die zusätzlich installiert ist, im Anwendungsbereich der TrinkwV der Behörde anzuzeigen, die nach Landesrecht dafür zuständig erklärt wurde<sup>159</sup>.

Es muss überdies gem. § 17 Abs. 6 S. 1 TrinkwV sichergestellt sein, dass aus den Anlagen kein Wasser, z.B. durch Rückfluss, in das Trinkwassernetz übertreten kann, und zwar unter Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik. Hinzu kommen noch die Pflichten zur farblichen Kennzeichnung und Absicherung gegen bestimmungswidrigen Gebrauch gem. § 17 Abs. 6 S. 2 und 3 TrinkwV. Auch § 3 Abs. 2 AVBWasserV verlangt unabhängig von der TrinkwV geeignete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass von einer solchen Anlage keine Rückwirkungen in das öffentliche Wasserversorgungsnetz möglich sind<sup>160</sup>.

§ 18 Abs. 1 S. 4 TrinkwV regelt des Weiteren die Überwachungsmöglichkeiten solcher Nicht-Trinkwasseranlagen.

## 4.2 Steuerung durch Planung, insbesondere Bebauungspläne

Abwasserbeseitigungskonzepte (ABK) können ebenso wie Wasserversorgungskonzepte (WVK) zur Festschreibung von Grauwasserrecycling genutzt werden, da dieses sowohl der Wasserversorgung als auch der Abwasserentsorgung zuzuordnen ist. Die Aussagen unter dem Baustein „Schwarzwasserbehandlung“ zu Flächennutzungsplänen, besonderem Städtebaurecht, Stadtentwicklungskonzepten, Klimaschutzkonzepten, dem Masterplan, Infrastrukturkonzepten und dem Rahmenplan gelten entsprechend.

---

157 Pfeifer, in: BeckOK MietR, TrinkwV 2001 § 13 Rn. 15.

158 Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV).

159 Pfeifer, in: BeckOK MietR, TrinkwV 2001 § 13 Rn. 12.

160 Pfeifer, in: BeckOK MietR, TrinkwV 2001 § 13 Rn. 13, 17.

Eine Festsetzung der gebäudeinternen Infrastruktur nach § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB ist beim Grauwasserrecycling nicht möglich, da es weder den erneuerbaren Energien noch der Kraft-Wärme-Kopplung zuzurechnen ist.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB können Flächen für Abwasser festgesetzt werden. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB können Flächen für die Versorgung mit Wasser festgesetzt werden. Das Grauwasserrecycling hat sowohl Elemente der Abwasserentsorgung als auch der Wasserversorgung. Hier ist der Schwerpunkt festzumachen und dementsprechend festzusetzen. Das Beispiel macht deutlich, dass das BauGB das herkömmliche System im Blick hat.

Die Aussagen beim technischen Modul „Schwarzwasser“ zur Festsetzung von Baugebieten nach der BauNVO und nach § 14 Abs. 2 BauNVO gelten entsprechend.

Die Festsetzung von Flächen für Grauwasserbehandlungsanlagen im Bebauungsplan lässt sich auf § 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB stützen. Nach Nr. 14 umfasst die Darstellungsmöglichkeit Flächen für die Abwasserbeseitigung, worunter nach § 54 Abs. 2 WHG das Sammeln, Fortleiten, Behandeln, Einleiten, Versickern, Verregnen und Verrieseln von Abwasser zu verstehen ist. Nr. 14 ermöglicht aber allein die Festsetzung von Flächen, auf denen Maßnahmen zur Abwasserbeseitigung ergriffen werden können, nicht jedoch die Festsetzung dieser Maßnahmen selbst. Nr. 14 erfasst auch nicht die Entsorgungsleitungen, da diese nur nach Nr. 13 festgesetzt werden können.

Nach dem Bundesverwaltungsgericht<sup>161</sup> kann aber die Nutzung von Betriebswasser nicht angeordnet werden. Das Urteil bezieht sich zwar auf ein System der Regenwasserrückführung, lässt sich aber ohne weiteres auf das Grauwasserrecycling übertragen. Danach war die textliche Festsetzung im Bebauungsplan – „gesammeltes Niederschlagswasser [ist] zur Gartenbewässerung oder im Haushalt zu verwenden (Trinkwassersubstitution)“ – nichtig, da es ihr an „städtebaulichen Gründen“ im Sinne von § 9 Abs. 1 Halbsatz 1 BauGB, an dem erforderlichen bodenrechtlichen Bezug fehlt. Der Einsatz des Niederschlagswassers zur Gartenbewässerung oder im Haushalt (z.B. in Toiletten, Spül- oder Waschmaschinen) ist keine Bodennutzung im Sinne des Städtebaurechts. Das Gebot, Niederschlagswasser auf bestimmte Weise zu verwerten, stellt auch keine Maßnahme zum Ausgleich oder zum Ersatz für Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne von § 1a Abs. 3, § 200a S. 1 BauGB dar. Nach § 1a Abs. 1 BauGB soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden. Der sparsame Gebrauch von Trinkwasser ist ökologisch sicher sinnvoll. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB enthält jedoch keine „ökologische Generalklausel“<sup>162</sup>. Es ist nicht Aufgabe der Bauleitplanung, sinnvolle ökologische Ziele ohne gleichzeitig gegebene städtebauliche Rechtfertigung durchzusetzen.

---

161 BVerwG, Urteil v. 30.08.2001 – 4 CN 9/00.

162 Spannowsky, ZfBR 2000, 449, 456 f.

Ebenso wie beim technischen Modul „Schwarzwasserbehandlung“ kann das Bauplanungsrecht auch hier weder eine Baupflicht noch eine Benutzungspflicht erzeugen.

#### 4.3 Steuerung durch Vertrag

Die Aussagen unter dem Baustein „Schwarzwasserbehandlung“ zur vertraglichen Steuerung gelten hier entsprechend.

#### 4.4 Steuerung durch Anschluss- und Benutzungszwang

Soweit es um den Bereich Abwasserentsorgung geht, also die Ableitung des Grauwassers zur Grauwasserbehandlungsanlage, kann hier auf die Ausführungen zum technischen Modul „Schwarzwasserbehandlung“ verwiesen werden<sup>163</sup>.

Bei der Aufbereitung des Grauwassers zu Betriebswasser und der dadurch ermöglichten Wiederverwendung handelt es sich dagegen nicht um Abwasserbeseitigung, sondern um eine spezielle Form der Wasserversorgung, nämlich mit Betriebswasser (aufbereitetem Grauwasser).

Damit die Zulässigkeit der Betriebswassernutzung zur Toilettenspülung und Gartenbewässerung nach der TrinkwV gegeben ist, muss bei diesem technischen Modul sowohl technisch als auch rechtlich sichergestellt werden, dass eine andere Nutzung – wie etwa das Wäschewaschen oder Trinken – ausgeschlossen ist. In rechtlicher Hinsicht müsste dies über eine kommunale Satzung erfolgen<sup>164</sup>.

Ermächtigungsgrundlage dafür müsste diejenige zum Anschluss- und Benutzungszwang zur Wasserversorgung sein. Dieser Anschluss- und Benutzungszwang muss durch ein öffentliches Bedürfnis wie den Gesundheitsschutz gerechtfertigt sein. Der Ressourcenschutz allein ist hier nicht ausreichend. Der Anschluss- und Benutzungszwang bei der Wasserversorgung stützt sich in erster Linie auf Gründe der sog. Volksgesundheit. Eine öffentliche Wasserversorgungsanlage soll eine bessere Überwachung der Trinkwasserqualität und Versorgung in hygienischer Hinsicht sichern, da eine dauernde Überwachung und Kontrolle mittels gesetzlicher Auflagen durchgesetzt wird<sup>165</sup>. Insbesondere das Wasserversorgungsrecht ist nicht zuletzt aufgrund Unabdingbarkeit der Lebensgrundlage für die Bevölkerung wie auch der vom verunreinigten Wasser ausgehenden Gefahren einer starken Reglementierung unterworfen. Gerade weil die Kommune als öffentlicher Träger hier eine besondere Gewähr bei der Einhaltung der Regeln bietet, ist sie mit der Aufgabe der Wasserversorgung betraut. Deshalb muss die Betriebswasserbereitstellung neben dem Ziel des Ressourcenschutzes auch mindestens einen ebenso hohen Gesundheitsschutz bieten wie die TrinkwV. Das heißt aber nicht, dass auf diesem Umweg die Vor-

---

163 Siehe Unterkap. 3.4.

164 Dazu mehr in Unterkap. 4.4.

165 Kumanoff/Schwarzkopf/Fröse, LKV 1998, 417, 418.

gaben der TrinkwV doch zur Anwendung kommen. In Hinblick auf den Gemeinwohlauftrag ist aber festzuhalten, dass es bei der Betriebswassernutzung nicht um einen Fall von Ressourcenschutz zulasten von Gesundheitsschutz gehen darf. Es muss also ausgeschlossen sein, dass das Betriebswasser zum Trinken, zum Kochen, zur Zubereitung von Speisen und Getränken, zur Körperpflege und -reinigung oder zur Reinigung von Gegenständen verwendet wird, die bestimmungsgemäß mit Lebensmitteln in Berührung kommen oder die bestimmungsgemäß nicht nur vorübergehend mit dem menschlichen Körper in Kontakt kommen (vgl. § 3 S. 1 Nr. 1a TrinkwV). Dazu muss durch die konkrete technische und tatsächliche Ausführung nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik ausgeschlossen werden, dass das Betriebswasser anderweitig als zur Toilettenspülung und zur Gartenbewässerung verwendet werden kann.

Bei der Toilettenspülung kann dies durch eine ordnungsgemäße Planung und Installation einer vom sonstigen Trinkwassersystem getrennten Toilettenswasserzuleitung erfolgen. Es muss nicht damit gerechnet werden, dass die Nutzer das Wasser aus der Toilettenspülung zu anderen Zwecken nutzen als zur Toilettenspülung. Bei der Betriebswassernutzung zur Gartenbewässerung ist technisch ebenso vorzugehen. Es muss gesonderte Wasserhähne an geeigneter Stelle (z.B. im Hofbereich) geben. Zudem sind diese für Kinder nicht erreichbar<sup>166</sup> und benutzbar<sup>167</sup> anzubringen. Zusätzlich sind die auch aus dem öffentlichen Straßenraum bekannten herkömmlichen Warnschilder „Kein Trinkwasser“<sup>168</sup> gut sichtbar anzubringen.

Unter diesen tatsächlichen technischen Bedingungen, die rechtlich in einer kommunalen Satzung verpflichtend verankert werden müssen, kann ein öffentliches Bedürfnis zur Begründung eines Anschluss- und Benutzungszwangs bejaht werden, der dann ebenfalls in der kommunalen Satzung festzuschreiben ist.

Ein Anschluss- und Benutzungszwang, der die ausschließliche Nutzung des Betriebswassers für die Toilettenspülung oder Gartenbewässerung vorschreibt, ist somit rechtlich nicht ausgeschlossen, soweit auch die sonstigen Voraussetzungen eines Anschluss- und Benutzungszwangs erfüllt werden, was grundsätzlich möglich erscheint<sup>169</sup>.

Allerdings sind die Vorgaben der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV) zu beachten; deren organisationsrechtliche Regelungen sind sowohl für die öffentlich-rechtlich als auch für die privatrechtlich organisierten Wasserversorgungsunternehmen verbindlich (vgl. § 35 AVBWasserV). In der AVBWasserV ist u.a. – anders

---

166 Etwa aufgrund einer Anbringung in 1,5 Metern Höhe.

167 Etwa nur mit speziellem Schlüssel.

168 DIN EN ISO 7010 P005, gegebenenfalls nebst Zusatztext „Nur zur Gartenbewässerung“.

169 Vgl. dazu Unterkap. 3.4.1 zur „Schwarzwasserbehandlung“; die Aussagen gelten entsprechend.

als bei dem hier vertretenen Verständnis – definiert, was ein Hausanschluss<sup>170</sup> und was eine Kundenanlage<sup>171</sup> ist. Die AVBWasserV enthält Regelungen zu Inbetriebsetzung, Betrieb, Änderung und Überprüfung der Kundenanlage und viele weitere Regelungen. Es kann aber festgelegt werden, dass neben der geltenden AVBWasserV für den Anschluss an die öffentliche Wasserversorgung und für die öffentliche Versorgung mit Wasser im Versorgungsgebiet ergänzende Bedingungen für die Versorgung mit Betriebswasser gelten<sup>172</sup>.

Der Anschluss- und Benutzungszwang ist nach der hier vertretenen Auffassung<sup>173</sup> auch bei privaten Anlagen durch deren Widmung als öffentliche Einrichtung möglich. Allerdings kann dies nur erfolgen, wenn der Eigentümer der Anlage dieser Widmung zustimmt. Die Gemeinden sind auch bereits derzeit befugt, Installationen wie etwa eine gesonderte Betriebswasserzuleitung im Eigentum Privater vorzuschreiben. Bei Erlass einer sog. Betriebswasserversorgungssatzung, deren Inhalte auch Teil der herkömmlichen kommunalen Wasserversorgungssatzung sein können, sind aber die aus Art. 14 Abs. 1 GG folgende Bestandsgarantie sowie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu bedenken. Die Vorgaben, die das Eigentum Privater betreffen, dürfen keine unbillige Härte darstellen. Dem kann vorgebeugt werden, indem Härtefallklauseln und ausreichend lang bemessene Übergangsfristen vorgesehen werden und zwischen Neubauten und schon bestehenden Bauten unterschieden wird.

Befindet sich die Gemeinde in der günstigen Lage, Eigentümerin der Grundstücke zu sein, die sie zum Zwecke der Bebauung verkaufen will und die in Zukunft mit der getrennten Ableitung von Grauwasser, einer semizentralen Grauwasserbehandlungsanlage und getrennten Betriebswasserzuleitungen ausgestattet werden sollen, so kann sie dies ähnlich wie bei Schwarzwasserbehandlungsanlagen<sup>174</sup> zum Gegenstand der zivilrechtlichen Grundstückskaufverträge machen.

#### 4.5 Zwischenfazit

Das technische Modul „Grauwasserrecycling und Betriebswassernutzung“ ist unter ähnlichen Bedingungen wie die „Schwarzwasserbehandlung“ zulässig und durch die Kommune steuerbar. Besonderheiten ergeben sich insoweit, als die Betriebswasserversorgung der Wasserversor-

---

170 § 10 Abs. 1 (Hausanschluss) AVBWasserV: „Der Hausanschluß besteht aus der Verbindung des Verteilungsnetzes mit der Kundenanlage. Er beginnt an der Abzweigstelle des Verteilungsnetzes und endet mit der Hauptabsperrvorrichtung.“

171 § 12 Abs. 1 (Kundenanlage) AVBWasserV: „Für die ordnungsgemäße Errichtung, Erweiterung, Änderung und Unterhaltung der Anlage hinter dem Hausanschluss, mit Ausnahme der Meßeinrichtungen des Wasserversorgungsunternehmens ist der Anschlussnehmer verantwortlich.“

172 Eine detaillierte Befassung mit den Regelungen der AVBWasserV überschreitet den Begutachtungsrahmen.

173 Vgl. dazu Unterkap. 3.4.2.

174 Vgl. dazu Unterkap. 3.4.4.

gung zuzurechnen ist, für die andere rechtliche Anforderungen bestehen als für die Abwasserentsorgung. Zudem wird mit dem Grauwasserrecycling „nur“ das Ziel Wasserressourcenschutz verfolgt; hingegen kann das Schwarzwasser auch zur Energiegewinnung weitergenutzt werden.

## 5 Abwasserwärmerückgewinnung

Wärmerückgewinnung kann technisch über einen einfachen Wärmetauscher erfolgen, der in die Abwasserinfrastruktur eingebaut wird. An den Wärmetauscher im Abwasserkanal schließen sich technische Komponenten des Wärmesystems an, die je nach Art sehr unterschiedlich ausfallen können und hier nicht Gegenstand der Betrachtung sind. Dabei sind die Stoffströme beider Systeme aus hygienischen Gründen selbstredend strikt zu trennen. Die Untersuchung wird im Weiteren durch die Frage geleitet, inwieweit die Wärmerückgewinnung aus Abwasser durch die Kommune und ihr kommunales Unternehmen gesteuert werden kann.

Wärmerückgewinnung aus Abwasser kann im öffentlichen Kanalnetz stattfinden – und ebenso semizentral auf Quartiersebene sowie dezentral im Gebäude. Die dezentrale Wärmerückgewinnung wird in den folgenden Ausführungen im Gegensatz zu den anderen beiden Varianten nicht beleuchtet, da diese ausschließlich in der Sphäre der Gebäudeeigentümer stattfinden. Die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten sind somit in diesem Bereich sehr begrenzt, außer die Kommune ist selbst Gebäudeeigentümerin. In diesem Fall verfügt sie grundsätzlich über die gleichen Steuerungsmöglichkeiten wie jeder andere Gebäudeeigentümer<sup>175</sup>.

### 5.1 Abwasserwärmerückgewinnung im öffentlichen Kanalnetz

In diesem Unterkapitel werden die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Abwasserwärmerückgewinnung im öffentlichen Kanalnetz untersucht.

Das technische Modul „Abwasserwärmerückgewinnung im öffentlichen Kanalnetz“ kann sich in folgende Systemvarianten einbetten:

---

<sup>175</sup> In vielen Fällen unterliegt die Kommune als Gebäudeeigentümerin allerdings weiteren Bindungen.

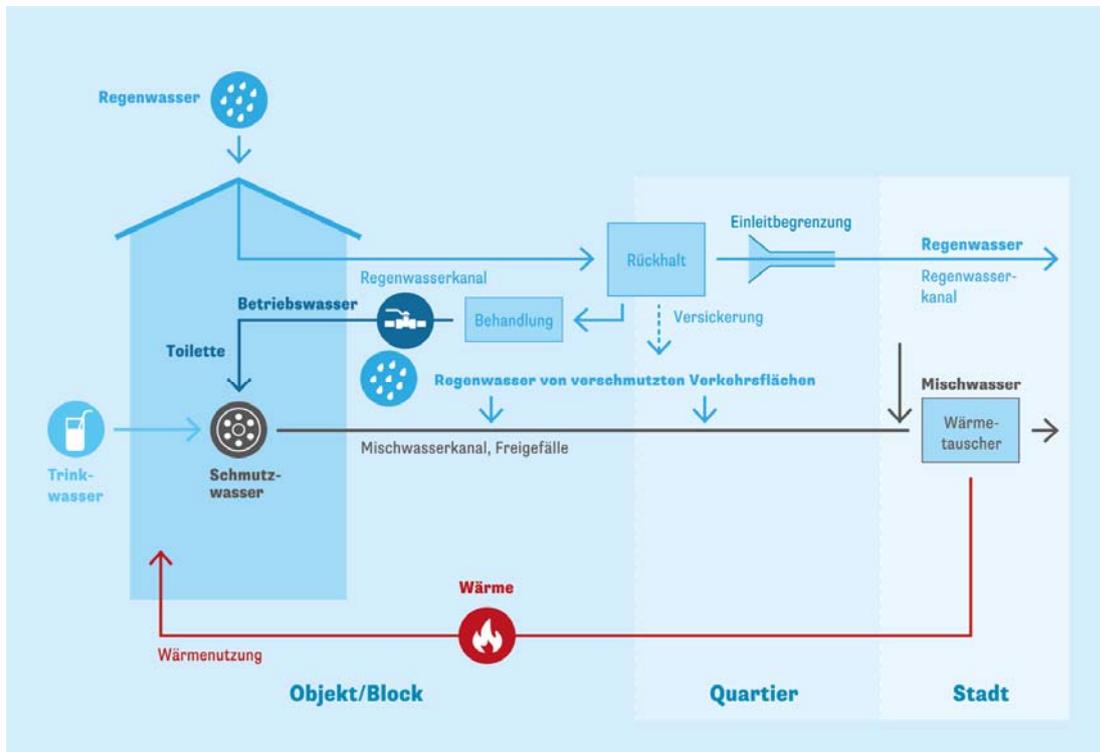


Abbildung 6: Struensee-Quartier: Systemvariante 1. Überquartierliche Wärmerückgewinnung.

Quelle: Forschungsverbund netWORKS 2016

Grundsätzlich gelten alle in Kapitel 3 getroffenen Aussagen zu dem technischen Modul „Schwarzwasserbehandlung“ auch für das technische Modul „Abwasserwärmerückgewinnung im öffentlichen Kanalnetz“, außer es werden in diesem Unterkapitel besondere Aussagen getroffen. Insbesondere gelten auch hier die Aussagen aus Unterkapitel 3.5 „Wärme- und Stromgewinnung aus Biogas in BHKW“: Die detaillierte Befassung mit der rechtlichen Einordnung und Zulässigkeit von Wärmerückgewinnung im öffentlichen Kanalnetz sprengt den Rahmen dieser Ausarbeitung. Der Sektor Energie unterliegt einem gänzlich anderen und eigenen Rechtsregime, wobei nochmals deutlich zwischen den Sektoren Strom und Wärme zu unterscheiden ist. Zudem befindet sich dieses Rechtsgebiet, mit dem die seit 2011 eingeleitete Energiewende realisiert werden soll, in ständigem Wandel. Es wird auf die einschlägige Literatur zu dem Thema verwiesen<sup>176</sup>.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die kommunalen Einflussmöglichkeiten auf die umweltschonende Gestaltung der Wärmeversorgung von Gebäuden umfangreich sind; im Gegensatz zum Energiebereich wurden den Gemeinden im Wärmesektor besondere Gestaltungs-

<sup>176</sup> Vgl. Unterkap. 3.5.

spielräume eingeräumt<sup>177</sup>. Sehr lesenswert zu diesem Thema ist die Publikation von Kahl/Schmidtchen, Kommunalen Klimaschutz durch Erneuerbare Energien. Sie untersucht die Rechtsgrundlagen, Kompetenzen und Instrumente der Gemeinden zum Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, insbesondere mit Blick auf deren Zusammenwirken und auf möglichen rechtspolitischen Reformbedarf.

### 5.1.1 Wasserrechtliche Fragestellungen

Wasserrechtliche Fragen stellen sich nur insoweit, als die Wärmerückgewinnung im Kanal nicht wasserrechtswidrig erfolgen darf, also beispielsweise die Besorgnis besteht, dass die Kanalisation nicht mehr funktionstüchtig ist. Spezifische gesetzliche Grundlagen zur Wärmenutzung aus Abwasser kennt das Wasserrecht – im Gegensatz zur Wärmenutzung aus Grundwasser, Flüssen und Seen – bisher nicht. Die Wasserrechtmäßigkeit wird hier unterstellt, da nicht der Einzelfall, sondern Modelle untersucht werden.

### 5.1.2 Steuerung durch Planung

Abwasserbeseitigungskonzepte (ABK) können zur Festschreibung von Wärmrückgewinnungspunkten im Kanalnetz genutzt werden – auch wenn bei einem ABK die Abwasserbeseitigung im Vordergrund steht. Die Aussagen unter dem Baustein „Schwarzwasserbehandlung“ zu Abwasserbeseitigungskonzepten, aber auch Flächennutzungsplänen, zum besonderen Städtebaurecht, zu Stadtentwicklungskonzepten, Klimaschutzkonzepten, dem Masterplan, Infrastrukturkonzepten und dem Rahmenplan gelten hier entsprechend<sup>178</sup>.

#### 5.1.2.1 Energieversorgungskonzept und sog. Energiekarten

Die Energienutzung aus Abwasser kann einen namhaften Beitrag zur Umsetzung kommunaler Zielsetzungen im Umwelt- und Energiebereich leisten<sup>179</sup>. Sie ist in der Begründung zum Entwurf des EEWärmeG aus 2008 explizit als eine Form der Umweltwärme aufgeführt<sup>180</sup>. Da es sich bei der Wärmerückgewinnung aus Abwasser um eine ortsgebundene Form der Energienutzung handelt, ist eine Koordination mit dem Einsatz anderer Energieträger, die an einen Standort oder an ein Leitungsnetz gebunden sind, sinnvoll (z.B. Grundwasser, Abwärme aus Industrien, Fernwärme). Die Wärmerückgewinnung sollte deshalb in das kommunale Energieversorgungskonzept integriert werden. Genau wie dort Gebiete für die Erdgas- oder die Fernwärmeversorgung festgelegt werden, kann auch eine Gebietszuteilung für die Wärmenutzung aus Abwasser erfolgen.

---

177 Kahl/Schmidtchen: 409.

178 Vgl. dazu unter 3.2.

179 BWP e.V./DBU 2005: 28.

180 Klinger/Butz, BWGZ 2008, 275.

Grundlage des Energieversorgungskonzepts, aber auch der bereits unter 5.1.2 genannten Planwerke sollten die Potenzialanalyse und die systematische Ermittlung geeigneter Standorte (unter Beachtung der Transformationspotenziale) sein. In der Potenzialanalyse können einige Randbedingungen (z.B. Wärmebedarf und Distanz zum Wärmenutzer, Einbauquerschnitt, Wasseranfall, hydraulische Leistungsfähigkeit) für das gesamte Entwässerungssystem in allgemeiner Art abgeprüft werden. Dadurch können Aussagen zur technischen Machbarkeit und wirtschaftlichen Durchführbarkeit getroffen werden. Bei jeder anstehenden Kanalauswechslung kann mittels der Studie geprüft werden, ob Abwasserwärmetauscher eingesetzt werden sollten<sup>181</sup>. Gleiches gilt bei der Erneuerung von größeren Heizungsanlagen, insbesondere in kommunalen Gebäuden.

Zentrales Element der Potenzialanalyse können sog. Energiekarten sein. Sie stellen das Kanalnetz der Kommune dar, in dem farblich differenziert das unterschiedliche Potenzial für Abwasserwärmenutzungsanlagen dargestellt wird. Auch die entziehbare Wärmeleistung wird wiedergegeben<sup>182</sup>.

#### **5.1.2.2 Bauleitpläne**

Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB könnten für Wärmerückgewinnungsanlagen getroffen werden. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB können die Versorgungsflächen, einschließlich der Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung, im Bebauungsplan festgesetzt werden. Wärme aus Wärmerückgewinnungsanlagen ist zwar keine erneuerbare Energie nach EEWärmeG, gehört aber zu den sog. Ersatzmaßnahmen des § 7 EEWärmeG, wozu u.a. die Nutzung von Abwärme nach dem Stand der Technik zählt. Aus diesem Grund wird sie auch vom BauGB wie die erneuerbaren Energien behandelt<sup>183</sup>. Aber auch davon unabhängig handelt es sich bei einer Wärmerückgewinnungsanlage um eine Anlage zur Wärmeversorgung nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB. Die Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB kann deshalb sehr wichtig sein, weil Wärmerückgewinnungsanlagen auf einen bestimmten Standort angewiesen sind. Allerdings bestehen Zweifel an der Zulässigkeit der Festsetzung: Es handelt sich um eine unterirdische Anlage, und nur in § 9 Abs. 1 Nr. 13 BauGB, der sich ausschließlich auf die Führung von Versorgungsanlagen und -leitungen bezieht, wird explizit der Begriff „unterirdisch“ genannt. Daraus kann man als Umkehrschluss ableiten, dass in anderen Fällen unterirdische Nutzungen nicht festsetzbar sind. Zudem spricht § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB von Flächen; herkömmlich ist eine Fläche ein Stück Erdoberfläche/Land mit einer bestimmten Ausdehnung. Im Ergebnis wird auf die bodenrechtli-

---

181 Ebenda, 275, 276.

182 Zum Ganzen auch ebenda, 275.

183 Söfker, Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 1 BauGB Rn. 150.

che Relevanz abzustellen sein: Diese liegt bei einer baulichen Anlage vor, wenn sie geeignet ist, ein Bedürfnis nach einer ihre Zulässigkeit regelnden verbindlichen Bauleitplanung hervorzu-rufen<sup>184</sup>.

Eine weitere Festsetzungsmöglichkeit ergibt sich aus dem bereits erwähnten § 9 Abs. 1 Nr. 13 BauGB. Danach kann die Führung von unterirdischen Versorgungsanlagen, also auch Abwas-serwärmerückgewinnungsanlagen, festgesetzt werden. Da Flächen nicht erfasst sind, müssen auch die Anlagen „Leitungscharakter“ haben.

§ 9 Abs. 1 Nr. 21 BauGB kann bei Bedarf ebenfalls zur Anwendung kommen, ist aber bei einer Wärmerückgewinnung aus dem Kanal weniger relevant.

Hinzuweisen ist noch auf § 14 BauNVO, der Nebenanlagen zur Ver- und Entsorgung in den Baugebieten auch ohne entsprechende planerische Festsetzung allgemein oder jedenfalls als Ausnahme ermöglicht.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zur Schwarzwasserbehandlung verwiesen, die hier ana-log angewendet werden können<sup>185</sup>.

### 5.1.3 Steuerung durch Vertrag

Es kann ein Vertrag zwischen der Kommune bzw. dem kommunalen Abwasserentsorger und einem (privaten oder öffentlichen) Betreiber der Wärmerückgewinnungsanlage abgeschlossen werden. Der Vertrag kann auch mit einer Grunddienstbarkeit verknüpft werden. Eine solche Vereinbarung sollte Folgendes beinhalten<sup>186</sup>:

- Zweck der Vereinbarung, Recht auf Energienutzung,
- Eigentumsverhältnisse, Schnittstellen, Zutrittsrecht,
- gegenseitige Informationspflicht,
- Verfügbarkeit des Abwassers (Recht zur Unterbrechung),
- Wärmeentzugsleistung, Abkühlung bzw. Aufwärmung des Abwassers,
- einzuhaltende technische Grenzwerte der Abwasserreinigung,
- Anforderungen an die Einbauten im Kanal,
- Zuständigkeiten und Abläufe für Einbau, Kontrolle, Wartung und Reinigung,
- Sicherheits- und Schutzmaßnahmen bei Installation und Wartung,
- Haftung bei Schäden durch Einbau und Wartung,
- Außerbetriebnahme der Wärmenutzungsanlage.

---

184 Krautzberger, Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 29 BauGB Rn. 25.

185 Vgl. Unterkap. 3.2.3.

186 BWP e.V./DBU 2005: 29.

An dieser Stelle wird auch auf die Hinweise des DWA-Merkblatts M 114 aus 2009 verwiesen, welches sich seit 2014 in der Überarbeitung befindet. Hier finden sich auf den Seiten 42, 45, 46 Hinweise und Muster zur Ausgestaltung von Vereinbarungen über die Abwasserwärmenutzung zwischen Kanalbetreiber und Betreiber der Wärmerückgewinnungsanlage.

#### 5.1.4 Steuerung durch Anschluss- und Benutzungszwang

Im Rahmen einer klima- und ressourcenschonenden Stadttechnik kommt der Nutzung von Wärmeenergie aus Abwasser wachsende Bedeutung zu. Zu fragen ist, ob auch bezüglich der hier in den Blick genommenen Wärmerückgewinnungsanlagen im Kanal ein Anschluss- und Benutzungszwang der sog. Nah-/Fernwärme zulässig ist. Nutzungspflichten können auf der Grundlage von kommunalen Satzungen zum Anschluss- und Benutzungszwang nach dem einschlägigen Kommunalrecht eingeführt werden. Heute sehen sämtliche Bundesländer die Möglichkeit eines Anschluss- und Benutzungszwangs für Fernwärme vor, wobei lediglich Bayern dies auf Neubauten und Sanierungsgebiete beschränkt:

- Baden-Württemberg: § 11 Abs. 1 GemO,
- Bayern: Art. 24 Abs. 1 Nr. 3 GemO,
- Berlin: § 23 Abs. 1 EnSpG,
- Brandenburg: § 8 Abs. 1 LImSchG und § 12 Abs. 2 KVerf,
- Bremen: § 1 Abs. 2 GemRechtsG,
- Hamburg: § 4 Abs. 1 KliSchG,
- Hessen: § 19 Abs. 2 GemO,
- Mecklenburg-Vorpommern: § 15 Abs. 1 KVerf,
- Niedersachsen: § 13 S. 1 Nr. 1 KomVG,
- Nordrhein-Westfalen: § 9 S. 1 GemO,
- Rheinland-Pfalz: § 26 Abs. 1 GemO,
- Saarland: § 22 Abs. 1 KSVG,
- Sachsen: § 14 Abs. 1 GemO,
- Sachsen-Anhalt: § 8 Nr. 2 GemO,
- Schleswig-Holstein: § 17 Abs. 2 GemO,
- Thüringen: § 20 Abs. 2 Nr. 2 KO.

Fernwärme wird dabei wie folgt definiert: Diese liegt vor, wenn „aus einer nicht im Eigentum des Gebäudeeigentümers stehenden Heizungsanlage von einem Dritten nach unternehmenswirtschaftlichen Gesichtspunkten eigenständig Wärme produziert und an andere geliefert wird.“ Hierbei kommt es nicht auf die Nähe der Anlage zu dem Ort der Versorgung an. Auch sog. Nahwärme aus Abwasserwärmerückgewinnung ist mithin Fernwärme im Sinne der Landesgesetze. Diese Regelungen gestatten also einen Anschluss- und Benutzungszwang in Hinblick auf die de- bzw. semizentrale Versorgung mit Wärmeenergie aus Abwasser.

Die historische Entwicklung zeigt, dass die Anforderungen für eine Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs teilweise gelockert und nur noch an das Erfordernis des „Gemeinwohls“ gebunden wurden. Die Einführung eines Anschluss- und Benutzungszwangs in Hinblick auf Nah- oder Fernwärme wird danach regelmäßig gebilligt, wenn das betreffende Gebiet entweder in einem Ballungsraum liegt, zu einer Großstadt gehört, eine hohe Besiedlungsdichte aufweist oder es sich um ein Kurbad handelt.

Der Anschluss- und Benutzungszwang (ABZ) der Gemeinden kann grundsätzlich auch aus Gründen des allgemeinen Klimaschutzes erlassen werden, wie durch § 16 EEWärmeG klargestellt wurde. Dadurch wurde eine Rechtsunsicherheit beendet, die daher rührte, dass die einzelnen landesrechtlichen ABZ-Ermächtigungsgrundlagen zum Teil sehr unterschiedliche Klimaschutzbezüge – und eine dementsprechende Rechtsprechung – aufweisen.

In der Praxis führen die Gemeinden allerdings eher selten einen Anschluss- und Benutzungszwang für Nah- oder Fernwärme ein. Denn eine solche Einführung führt nicht nur zu einer Anschluss- und Versorgungspflicht, sondern auch zu einer Monopolstellung mit einer entsprechend kritischen Prüfung der Preise nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Daher streben die meisten Gemeinden und Versorgungsbetriebe an, mit Hilfe eines preiswürdigen Angebots, großer Kundenfreundlichkeit und eines breiten Dienstleistungsangebots ihre Stellung im Energieversorgungsmarkt zu behaupten und auszubauen. Grundsätzlich ist aber ein Anschluss- und Benutzungszwang möglich<sup>187</sup>.

## **5.2 Abwasserwärmerückgewinnung auf Quartiersebene**

Das technische Modul „Abwasserwärmerückgewinnung auf Quartiersebene“ kann sich in folgende Systemvariante ein:

---

<sup>187</sup> Eine andere, hier nicht im Prüfungsauftrag enthaltene Frage ist, welche Anforderungen an den Abwasserentsorger zu stellen sind, wenn er durch die Nutzung des technischen Moduls zum Wärmeversorger wird.

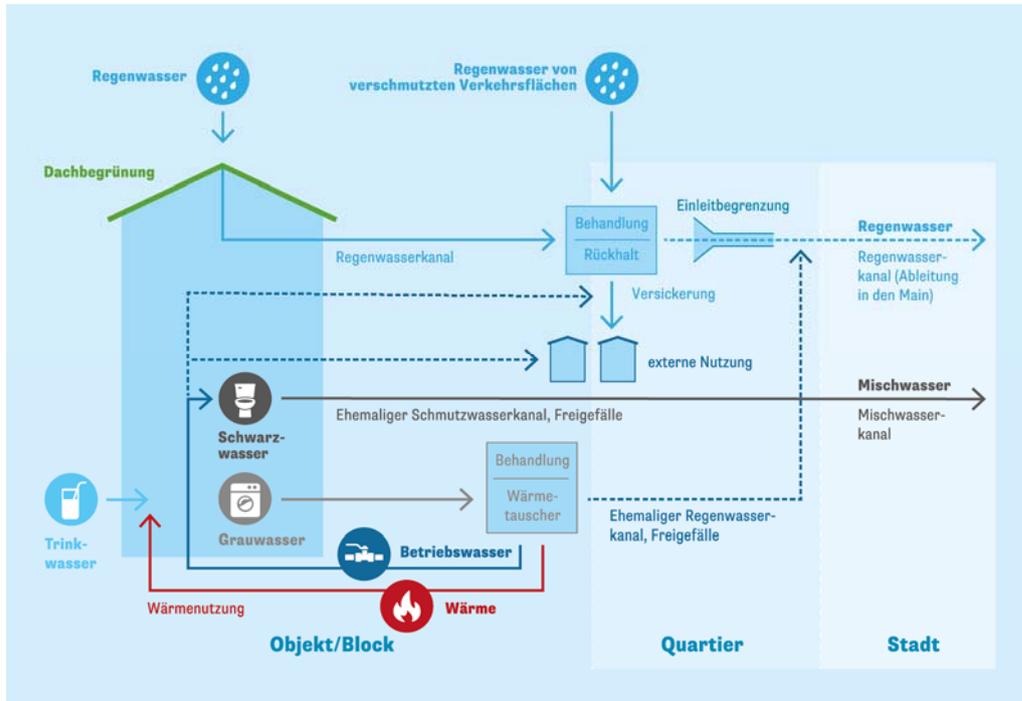


Abbildung 7: Bürostadt Niederrad: Systemvariante 2. Transformation des bestehenden Trennsystems.

Quelle: Forschungsverbund netWORKS 2016

In diesem Unterkapitel werden die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Abwasserwärmerückgewinnung auf Quartiersebene untersucht und wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Kommune bzw. das kommunale Unternehmen im Sinne des Gemeinwohls auf derlei Anlagen planerisch-steuernd Einfluss nehmen kann.

Grundsätzlich gelten alle in Kapitel 3 getroffenen Aussagen zu dem Technischen Modul „Schwarzwasserbehandlung“ und vor allem die in Unterkapitel 5.1. getroffenen Aussagen zu dem technischen Modul „Abwasserwärmerückgewinnung im Kanal“ auch für das technische Modul „Abwasserwärmerückgewinnung im Quartier“. Besonderheiten ergeben sich insbesondere beim Thema „Steuerung durch Vertrag“:

Werden Versorgungsanlagen nicht über gemeindeeigene oder versorgungsträgereigene Grundstücke geführt (z.B. entlang von Straßen oder Wegen), müssen mit den Eigentümern entsprechende vertragliche Vereinbarungen inklusive dinglicher Sicherungen getroffen werden. Die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 13 BauGB setzt aber z.B. nicht zwingend voraus, dass das Benutzungsrecht zum Zeitpunkt der Festsetzung bereits begründet ist.

Nach § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB können Vereinbarungen über die Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur zentralen und dezentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder die Kraft-

Wärme-Kopplung getroffen werden. Solche Vereinbarungen können weitergehend sein als jene nach § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB, weil sie auch den Gebäudebestand und die Nutzung der erneuerbaren Energien und der Kraft-Wärme-Kopplung beinhalten können.

Besonderheiten gegenüber der Wärmerückgewinnung im Kanal ergeben sich im Weiteren dadurch, dass sich die Anlagen zur Wärmerückgewinnung im Eigentum Privater befinden können. Hier gelten die Aussagen zu de- bzw. semizentralen Anlagen und dem Grundrecht auf Eigentum, die in Bezug auf das technische Modul „Schwarzwasserbehandlung“ getroffen wurden, entsprechend.

### **5.3 Zwischenfazit**

Das wichtigste Element zur Steuerung der Abwasserwärmerückgewinnung aus dem Kanal stellen die Potenzialanalysen inklusive sog. Energiekarten dar. Wenn die Kommune/der Abwasserentsorger die Wärmerückgewinnung selbst betreiben will, ist fraglich, ob weitere Planwerke zur Steuerung erforderlich sind, da eine enge Abstimmung zwischen Kommune und kommunalem Unternehmen systemimmanent sein sollte.

Gibt es nicht bereits Interessenten an einer Wärmerückgewinnung und will auch der Abwasserentsorger diese nicht selbst durchführen, so handelt es sich – wie bereits verschiedentlich erwähnt – um eine Angebotsplanung. Eine solche Angebotsplanung könnte insofern wichtig werden, als sich dadurch vermeiden ließe, dass an ungeeigneten Standorten versucht wird, Wärmerückgewinnungsanlagen zu platzieren. Allerdings hat der Kanalnetzbetreiber das Recht an den Abwasserkanälen und muss diese nicht Dritten für die Wärmerückgewinnung zur Verfügung stellen.

Die Steuerung über einen Anschluss- und Benutzungszwang ist grundsätzlich möglich, nicht aber unbedingt zweckmäßig.

Diese Aussagen sind auf das technische Modul „Wärmerückgewinnung im Quartier“ übertragbar.

## 6 Auskunftspflichten und -ansprüche

Angesichts der stetig steigenden öffentlichen wie auch privaten Sammlung von Geodaten und deren Relevanz für die Implementierung neuartiger Wasserinfrastrukturen sind die Auskunftspflichten sowohl der öffentlichen Hand als auch von privaten Unternehmen zu beleuchten. Welche Auskunftsansprüche haben Private gegenüber Kommunen? Und haben auch Kommunen Auskunftsansprüche gegenüber Privaten auf Herausgabe von Daten? Im Projektkontext kristallisierte sich die Frage nach Auskunftsansprüchen Privater am Beispiel von Informationen und Daten über das öffentliche Abwassernetz und dessen Wärmerückgewinnungspunkte heraus. Auch gesetzliche Änderungsbedarfe sollten hier Gegenstand der Untersuchung sein.

### 6.1 Auskunftsansprüche Privater

Auskunftsansprüche Privater ergeben sich neben dem Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG, welches lediglich zur Verwirklichung von Parteiöffentlichkeit im Rahmen von Verwaltungsverfahren geschaffen wurde, insbesondere aus dem erst in den letzten 20 Jahren entstandenen, sehr unübersichtlichen Informationsfreiheitsrecht. Eine Vielzahl gesetzlicher Bestimmungen regelt die Zugänglichkeit amtlicher Informationen<sup>188</sup>, die sich in vier Bereiche aufteilen lassen:

- das Umweltinformationsrecht<sup>189</sup>, bestehend aus Bundesumweltinformationsgesetz sowie 16 Landesumweltinformationsgesetzen,
- das Verbraucherinformationsrecht im Verbraucherinformationsgesetz<sup>190</sup>,
- das Geodatenzugangsrecht<sup>191</sup> des Bundesgeodatenzugangsgesetzes sowie der Ländergeodateninfrastrukturgesetze und
- das subsidiär anwendbare, allgemeine Informationsfreiheitsrecht, bestehend aus Bundesinformationsfreiheitsgesetz sowie inzwischen elf Landesgesetzen<sup>192</sup>.

Neben diesen einfachgesetzlichen Regelungen besteht eine Reihe verfassungsrechtlicher Gewährleistungen<sup>193</sup>. Zudem gehen Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft (nicht aber die Rechtsprechung) von einer grundrechtlichen Garantie der Informationsfreiheit aus<sup>194</sup>. Ziel des Informationsfreiheitsrechts ist Herstellung von Verwaltungstransparenz zur Kontrolle der Ver-

---

188 Zum Ganzen Rossi, NVwZ 2013, 1263.

189 Umsetzung einer Umweltinformationsrichtlinie der EU sowie der völkerrechtlichen Aarhus-Konvention.

190 Sowie im Lebens- und Futtermittelgesetzbuch.

191 Umsetzung der EU-INSPIRE-Richtlinie 2007/2/EG.

192 Landesinformationsfreiheitsgesetze gibt es nicht in Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Hessen; in Baden-Württemberg existiert derzeit ein Entwurf der Landesregierung.

193 Vgl. Art. 21 Abs. 4 und Art. 4 BbgVerf. sowie die auf Umweltinformationen bezogenen Bestimmungen in Art. 39 Abs. 7 BbgVerf.; Art. 6 Abs. 3 MVVerf.; Art. 34 SächsVerf. (Recht auf Auskunft über Umweltdaten); Art. 6 Abs. 2 LSAVerf. (Recht auf Auskunft über Umweltvorhaben und -daten des Landes); Art. 33 ThürVerf. (Recht auf Auskunft über Umweltdaten).

194 Abwehrrechtliche Neuinterpretation der in Art. 5 Abs. 1 GG garantierten Informationsfreiheit (entgegen der herrschenden Meinung), vgl. Wegener, NVwZ 2015, 609.

waltung, zur Partizipation an Verwaltungsentscheidungen und zu deren Akzeptanz<sup>195</sup>. Dem besonderen Informationsfreiheitsrecht geht es zudem um die Verwendung der Daten zugunsten des Umweltschutzes<sup>196</sup> bzw. zugunsten des Verbraucherschutzes.

Im Gegensatz zu dem europarechtlich determinierten Umweltinformations- und Geodatenzugangsrecht besteht eine Reihe von Unterschieden in der konkreten Ausgestaltung zwischen den einzelnen Landesinformationsfreiheitsgesetzen (sofern es sie denn gibt)<sup>197</sup>, deren Darstellung den Rahmen dieser Ausarbeitung sprengen würde. In der Grundstruktur und konzeptionellen Ausrichtung stimmen sie jedoch überein: Einräumung eines Informationszugangsanspruchs, Statuierung eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses zwischen Informationszugang und Informationsbeschränkung, Anspruchseinschränkungen, Verfahrensregelungen (etwa Fristen), Kosten-erhebung, Einrichtung eines Beauftragten für Informationsfreiheit und Regelung von Rechtsschutzfragen<sup>198</sup>.

Auch die Anspruchsbeschränkungen weisen im Detail viele, hier nicht weiter ausführbare Unterschiede auf; im Wesentlichen sind es Folgende:

- Offensichtlicher Missbrauch, etwa allein zum Zwecke der Verfahrensverzögerung (Nachweis schwierig),
- Schutz bestimmter öffentlicher Belange<sup>199</sup>,
- Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses/Vertraulichkeit von Beratungen,
- Schutz personenbezogener Daten und
- Schutz des geistigen Eigentums sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

Insbesondere beim Datenschutz und den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hat die Rechtsprechung an vielen Stellen noch keine einheitliche Linie gefunden; sie sucht hier noch nach dem richtigen Maß zwischen Informationsliberalität und dem gebotenen Schutz der Informationsinhaber<sup>200</sup>.

Noch einige Worte zum Geodatenzugangsrecht, dem es um die öffentliche Bereitstellung von Geodaten (Aufbau einer Geodateninfrastruktur) geht: Als aufwendig ist hier die behördliche Entscheidung einzuschätzen, ob öffentliche oder private Belange dem Informationszugang entgegenstehen<sup>201</sup>. Es ist aber keine Sammlung neuer Geodaten und auch nicht die Digitalisierung vorhandener Daten vorgeschrieben. Da nach der INSPIRE-Richtlinie kein Schutz interner

---

195 Rossi, NVwZ 2013, 1263, 1264.

196 Verbesserung des Umweltschutzes durch Gewährung eines freien Zugangs zu Umweltinformationen.

197 Überblicke und Rechtsvergleiche bei Husein, LKV 2010, 337; Stollmann, VR 2002, 309 ff.

198 Schoch, Einleitung Rn. 102.

199 Zum Beispiel Funktionsfähigkeit der Verwaltung.

200 Götze, LKV 2013, 241, 249.

201 Wiederholungsprüfungen, da sich Schutzbedürftigkeiten ändern können.

Mitteilungen besteht, kann es sein, dass ein und dasselbe Datum über das Internet zugänglich ist, ein Antrag nach dem ebenfalls anzuwendenden Umweltinformationsgesetz jedoch zurückzuweisen ist<sup>202</sup>.

Der informationsfreiheitsrechtliche Zugangsanspruch richtet sich regelmäßig nur auf bei der Behörde vorhandene Informationen. Die Behörden haben grundsätzlich keine Informationsbeschaffungs- und auch keine besondere Informationsaufbereitungspflicht<sup>203</sup>. Es gibt also keinen Anspruch Privater gegen die Kommune, bestimmte, der Kommune nicht vorliegende Daten zu erheben. Private haben also keinen Anspruch gegenüber der Kommune oder deren Abwasserunternehmen darauf, das Kanalnetz auf seine Wärmequalitäten zu untersuchen. Wurden jedoch bestimmte Daten wie etwa geeignete Wärmerückgewinnungspunkte im Abwasserkanalnetz erhoben, ist Auskunft darüber zu erteilen. Dies ergibt sich sowohl nach dem allgemeinen als auch nach dem besonderen Informationsfreiheitsrecht.

Sofern sich die Frage stellt, zu welchem Zweck die erlangten Informationen verwendet werden dürfen, ist zu konstatieren, dass es keine Zweckbindung der erlangten Informationen gibt: Da das abstrakt-generelle Informationsfreiheitsrecht zur Nutzung der Informationen schweigt, sind die Antragsteller nicht verpflichtet, die Informationen nur zu bestimmten Zwecken zu verwenden<sup>204</sup>. Hinzu kommt das Informationsweiterverwendungsgesetz, welches bestimmt, dass Daten, die der Informationsfreiheit unterliegen, zukünftig grundsätzlich weiterverwendet werden dürfen.

Erwähnt sei noch, dass es nicht nur eine passive Informationspflicht gibt: Die informationspflichtigen Stellen sollen nach § 10 Umweltinformationsgesetz (UIG) die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt unterrichten. Im Gegensatz zum Informationszugang auf Antrag – der durch diese Regelung in Zukunft überflüssig werden soll – geht die Initiative hier nicht vom Bürger aus, sondern von der informationspflichtigen Stelle selbst.

Abschließend sei noch angemerkt, dass der Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsrecht relativ wenig kostet<sup>205</sup>. Einfache Auskünfte sind stets kostenfrei<sup>206</sup>, und auf den Wert der Information kommt es bei der Gebührenberechnung nicht an.

---

202 Polenz, NVwZ 2010, 485, 489.

203 Rossi, NVwZ 2013, 1263, 1265: Die Informationen müssen weder vollständig, aktuell noch richtig sein (Rohmaterial).

204 Rossi, NVwZ 2013, 1263, 1264.

205 Vgl. Umweltinformationskostenverordnung (UIGKostV) und Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFGGebV), wonach die maximale Gebührenhöhe 500 Euro beträgt.

206 Vgl. § 10 Abs. 1 S. 2 Informationsfreiheitsgesetz.

## 6.2 Auskunftsansprüche der Kommune

Es gibt keine allgemeinen Auskunftsansprüche – wie sie das Informationsfreiheitsgesetz vorsieht – der Kommune gegenüber Privaten. Kommunen sind Teil des Staates und dürfen in die Rechte Privater nur aufgrund verfassungsmäßiger gesetzlicher Ermächtigungsgrundlagen eingreifen. Ein Auskunftsanspruch stellt einen solchen Eingriff dar, insbesondere in das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen, die bestimmte Voraussetzungen für den Eingriff statuieren, gewährleisten zum einen eine demokratische Legitimation und zum anderen eine Abwägung, der zufolge die Rechte der Privater gegenüber einem höherrangigen Rechtsgut in bestimmten Fällen zurückstehen müssen. Ein Beispiel dafür ist § 101 WHG. Danach ist die zuständige Behörde im Rahmen der Gewässeraufsicht z.B. befugt, Wohnräume zu betreten, sofern die Prüfung zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich ist. Zudem kann sie auch verlangen, dass Auskünfte erteilt und Unterlagen vorgelegt werden u.a.m. Hier rechtfertigt der Zweck Gewässerschutz eine große Bandbreite von Eingriffen in die Rechte Privater. So können aufgrund des § 101 WHG all jene verpflichtet werden (und sei es nur zur Duldung), die durch ihre Rechtsstellung als Eigentümer, Nutzungsberechtigte, Benutzer, Unternehmer und Dergleichen einen Bezug zum Wasserhaushalt haben<sup>207</sup>. Ein weiteres Beispiel beinhaltet § 18 Abs. 2 TrinkwasserV. Danach sind Personen, die die Überwachung von Trinkwasserversorgungsanlagen durchführen, u.a. befugt, die Grundstücke, Räume und Einrichtungen, in denen sich Wasserversorgungsanlagen befinden, zu betreten und vom Inhaber einer Wasserversorgungsanlage alle erforderlichen Auskünfte zu verlangen, insbesondere über den Betrieb und den Betriebsablauf einschließlich dessen Kontrolle.

Die verschiedenen Auskunftsansprüche der Kommune oder anderer staatlicher Stellen ergeben sich aus den einzelnen, jeweils einschlägigen Fachgesetzen und nur bezogen auf einzelne behördliche Vorgänge. Umfassende Auskunftsansprüche gibt es nicht.

Eine Ausnahme von dem soeben Dargestellten bilden das Umweltinformationsrecht, aber auch teilweise das allgemeine Informationsfreiheitsrecht. Danach können auch juristische Personen des öffentlichen Rechts ausnahmsweise anspruchsberechtigt sein, wenn sie sich nach der Zielsetzung der EU-Umweltinformationsrichtlinie (UURL) in einer mit „Jedermann“ vergleichbaren Informationslage gegenüber der informationspflichtigen Stelle befinden<sup>208</sup>. Die Eigenschaft einer Gemeinde als Träger öffentlicher Gewalt schließt nicht aus, sie im Verhältnis zu anderen staatlichen Behörden im Rahmen der UURL als anspruchsberechtigt einzustufen. Eine aufgabenspezifische Differenzierung folgt aus dem besonderen in Art. 28 Abs. 2 GG verankerten Status der Gemeinde: Im Bereich der Selbstverwaltung ist das gemeindliche Informationsbedürfnis ver-

---

207 Czychowski/Reinhardt, § 101 WHG Rn. 10.

208 Götz, LKV 2013, 241, 243.

gleichbar mit dem eines privatrechtlich organisierten „Jedermann“<sup>209</sup>. Gleiches gilt für kommunale Unternehmen<sup>210</sup>.

Allerdings eröffnet das Umweltinformationsrecht grundsätzlich nur Ansprüche gegen staatliche Stellen, nicht aber gegen Private. Aber auch hier gibt es eine Ausnahme: § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG bestimmt auch „natürliche und juristische Personen des Privatrechts“ als Informationspflichtige. Dies bezieht sich auf diejenigen privaten Stellen, die im weitesten Sinne öffentliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Umwelt, wie z.B. umweltbezogene Daseinsvorsorge, erbringen oder umweltrechtliche Zuständigkeiten wahrnehmen. Ein solcher Anspruch wurde bisher vereinzelt von Gerichten bejaht, etwa bei der Deutsche Bahn Netz AG<sup>211</sup>. Um rein privatrechtliche Rechtssubjekte geht es dabei allerdings nicht. Nicht unerwähnt bleiben soll in diesem Zusammenhang ein aktuelles Urteil des VG Mainz<sup>212</sup> zum rheinland-pfälzischen IFG. Nach § 2 Abs. 3 IFG RP sind auch Privatpersonen auskunftspflichtig, derer sich die Behörde (Kommune) zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient bzw. der die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben übertragen wurde. Diese Voraussetzungen hat das VG abgelehnt für ein als Aktiengesellschaft organisiertes Energieversorgungs- und Energieerzeugungsunternehmen, an dem die Stadt Mainz über ihre Stadtwerke Mainz AG zu 50 Prozent beteiligt ist. Die Aktiengesellschaft erfülle mit ihrer Geschäftstätigkeit der Energieerzeugung und Energieversorgung keine öffentlich-rechtliche Aufgabe der Stadt („durch eine öffentlich-rechtliche Bestimmung auferlegt“), da die Energieversorgung hierzu nicht zu zählen ist; diese sei lediglich eine der Daseinsvorsorge dienende öffentliche Aufgabe. Damit differenziert das Gericht zwischen pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, wofür sich in Hinblick auf die Zwecksetzung des Informationsfreiheitsrechts keine Gründe finden lassen.

### 6.3 Gesetzliche Änderungsbedarfe

In der Praxis des Informationsfreiheitsrechts bestehen noch erhebliche Schwierigkeiten in der Interpretation und Anwendung der einschlägigen Bestimmungen. Hier ist insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit gefordert, den grundlegenden Paradigmen- und Kulturwandel weg vom „Amtsgeheimnis“ hin zur Informationsfreiheit so wie bisher nutzbringend durchzusetzen<sup>213</sup>.

---

209 Vgl. zum gesamten Vorstehenden BVerwG, Urteil v. 21.02.2008 – 4 C 13/07; ebenso VG Berlin, Urteil v. 05.11.2012 – 2 K 167.11.

210 BVerwG, Urteil v. 21. 2. 2008 – 4 C 13/07.

211 VG Frankfurt a. M., Beschluss v. 07.06.2011 – 7 K 634/10; vgl. dazu Schomerus, ZUR 2011, 440.

212 VG Mainz, Urteil vom 22.04.2015 – 3 K 1478/14.MZ.

213 Wegener, NVwZ 2015, 609.

In Hinblick auf gesetzliche Änderungsbedarfe gibt es folgende Ansatzpunkte:

#### **Information als öffentliches Gut**

- Sollten Kommunen und anderen staatlichen Stellen Befugnisse eingeräumt werden, um an die gesammelten Informationen Privater, insbesondere professioneller Datensammler, zu gelangen, sofern diese Informationen einen Mehrwert für die Erfüllung öffentlicher Zwecke darstellen?
- Und sollten Kommunen und andere staatliche Stellen zudem verpflichtet werden, ein funktionierendes Informationsmanagementsystem zu betreiben?

#### **Information als privates Gut**

- Sollten staatliche Stellen dazu verpflichtet werden, ihre Informationen und Daten weitergehend als bisher dem privaten Informationsmarkt zur Weiterverarbeitung (Veredelung) zur Verfügung zu stellen?
- Sollten Kommunen und ihre Unternehmen verpflichtet werden, Daten – wie etwa die zu Wärmerückgewinnungspunkten im Kanalnetz – zu erheben, um sie dann Interessierten zur Verfügung zu stellen? Dadurch könnte die Wärmerückgewinnung aus dem Kanal vorangetrieben werden.

Da diese Fragestellungen über die Projektinhalte hinausgehen und rechtspolitischer Natur sind, wird hier von einer Annäherung an Antworten abgesehen. Die Fragestellungen sollten aber zumindest einmal aufgeworfen werden, da einige Projektfragen beispielhaft für diese übergeordneten Fragestellungen sind.

## 7 Fazit

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Annahme, dass die Kommune (inklusive ihrer kommunalen Unternehmen) – als Trägerin der Daseinsvorsorge den örtlichen Gemeinwohlbelangen verpflichtet – aufgrund der Abhängigkeiten zwischen öffentlicher und privater Infrastruktur eine steuernde und koordinierende Funktion beim Implementieren neuartiger Wasserinfrastrukturen innehaben sollte. Unter dieser Prämisse ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

### **De- und semizentrale Anlagen im Wasserrecht**

Nach § 55 Abs. 1 S. 2 WHG kann dem Wohl der Allgemeinheit auch durch die Beseitigung von häuslichem Abwasser durch de- bzw. semizentrale Anlagen entsprochen werden. Die Norm eröffnet den Kommunen mehr Spielraum für die Optimierung ihrer Entsorgungskonzepte und erfasst auch die hier untersuchten technischen Module „Schwarzwasserbehandlung“ und „Grauwasserrecycling“.

### **Steuerung durch Vertrag**

Verträge sind derzeit die empfehlenswertesten und rechtssichersten Instrumente zur Realisierung der untersuchten technischen Module. Je nach Sachzusammenhang kann es sich dabei um städtebauliche, aber auch sonstige öffentlich-rechtliche oder zivilrechtliche Verträge handeln. Sie können genau auf die lokalen Bedingungen hin zugeschnitten werden. Zudem entsprechen sie wohl auch am ehesten dem derzeitigen Stand der Entwicklung neuartiger Wasserinfrastrukturen. Die willentliche Bejahung einer Innovation seitens aller daran Beteiligten bzw. „Betroffenen“ trägt entscheidend zu ihrer erfolgreichen Umsetzung bei.

### **Steuerung durch Planung**

Die hier untersuchten technischen Module können je nach Schwerpunkt sowohl in Abwasserbeseitigungskonzepten, Wasserversorgungskonzepten und/oder Energieversorgungskonzepten als auch durch verschiedene Festsetzungen im Bebauungsplan aufgenommen werden. Das Bauplanungsrecht bietet eine Reihe von Möglichkeiten, die Implementierung von einzelnen Techniken in Neubaugebieten festzusetzen und zu definieren. Dies betrifft sowohl die Versorgungsflächen als auch – zumindest teilweise – die Gebäudetechnik. Allerdings ist festzuhalten, dass der Bebauungsplan weder eine Baupflicht noch eine Benutzungspflicht statuiert. Insoweit eignet er sich nur bedingt zur Implementierung neuartiger Wasserinfrastrukturen.

Je nach Sachlage vor Ort kann es sich auch anbieten, die technischen Module in das Stadtentwicklungskonzept, ein Klimaschutzkonzept oder einen Rahmenplan zu integrieren. Eingebettet in umfangreichere neuartige Wasserinfrastrukturen könnten die technischen Module ihren Niederschlag auch in einem Masterplan oder einem Infrastrukturkonzept finden. Das wichtigste Element zur Steuerung der Abwasserwärmerückgewinnung aus dem Kanal stellen die Potenzialanalysen inklusive sog. Energiekarten dar.

## **Steuerung durch kommunale Satzung**

Durch einzelfallbezogene, als Ausnahme gehandhabte Befreiung vom bestehenden Anschluss- und Benutzungszwang in Hinblick auf das zentrale System ist eine von der Kommune gesteuerte konzeptionelle Implementierung semizentraler Anlagen an bestimmten geeigneten Orten nicht realisierbar<sup>214</sup>. Will man diesen Weg gehen, so bedarf es des neuen Einsatzes des Anschluss- und Benutzungszwangs und einer Steuerung durch dieses Instrument per Satzung. Dies erscheint rechtlich grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Der Anschluss- und Benutzungszwang müsste dementsprechend in einer kommunalen Satzung ausgestaltet sein und ist auch bei privaten Anlagen durch deren Widmung als öffentliche Einrichtung grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Dazu muss der Eigentümer der Anlage dieser Widmung allerdings zustimmen, und die Zugriffsrechte der Kommune müssen dauerhaft dinglich gesichert werden. Auch hier empfiehlt sich also ein Vertrag.

Die Steuerung über einen Anschluss- und Benutzungszwang ist aber nicht unbedingt immer zweckmäßig – wie etwa das Beispiel Fernwärme zeigt.

Der Anschluss- und Benutzungszwang ist auf de- und semizentrale Systeme anwendbar; dazu wären jedoch gesetzliche Klarstellungen wünschenswert, wenn auch nicht zwingend erforderlich. So sollte etwa der in einigen Gemeindeordnungen verwendete Begriff „Kanalisation“ durch den weiteren Begriff „Abwasserentsorgungsanlage“ ersetzt werden. Die Abwassersatzungen müssen zudem in jedem Fall angepasst werden.

## **Auskunftspflichten und -ansprüche**

In der Praxis des Informationsfreiheitsrechts bestehen noch erhebliche Schwierigkeiten, was die Interpretation und Anwendung der einschlägigen Bestimmungen betrifft. Hier ist insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit gefordert, den grundlegenden Paradigmen- und Kulturwandel weg vom „Amtsgeheimnis“ hin zur Informationsfreiheit so wie bisher nutzbringend durchzusetzen<sup>215</sup>.

## **Gesetzesänderungsbedarfe**

Gesetzesänderungsbedarfe werden insbesondere in Hinblick auf Klarstellungen gesehen: So könnte im EEWärmeG auch Schwarzwasser als Biomasse gelten. In den landesrechtlichen Gemeindeordnungen könnte der Begriff „öffentliche Einrichtung zur Abwasserbeseitigung“ im Sinne neuartiger Wasserinfrastrukturen definiert werden. Will der Gesetzgeber die Wichtigkeit neuartiger Wasserinfrastrukturen besonders unterstreichen und deren Umsetzung erleichtern,

---

214 Befreiungen können allenfalls einen Einstieg „in den Umstieg“ bieten und der Erprobung dienen.

215 Wegener, NVwZ 2015, 609.

könnten auch weitere, eher deklaratorische Änderungen in verschiedenen Gesetzen vorgenommen werden.

Möchte man Veränderungen in Bestandsgebäuden herbeiführen, sind dafür wenige Einflussmöglichkeiten vorhanden. Hierzu bedürfte es Gesetzesänderungen, die sich in dem Rahmen halten müssten, den die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG vorgibt.

Zudem wäre die Entwicklung von Mustersatzungen und Musterverträgen, die sich auf die untersuchten technischen Module beziehen, für die Kommunen sehr hilfreich.

Auch sollte intensiv daran gearbeitet werden, den „Stand der Technik“ weiterzuentwickeln, so dass sich neuartige Wasserinfrastrukturen auch Fachfremden – wie etwa Richtern – aus technischer Perspektive als ebenso taugliche und, gleichrangige Lösung wie herkömmliche Wasserinfrastrukturen darstellen.

### **Abhängigkeit vom potenziellen Mehrwert**

In der vorliegenden Untersuchung wurden verschiedene mögliche kommunale Vorgehensweisen in Hinblick auf die Implementierung neuartiger Wasserinfrastrukturen vorgestellt. Die Auswahl eines dieser Wege hängt sicherlich ganz grundsätzlich davon ab, welche tatsächlichen Vorteile ein um neuartige Wasserinfrastrukturen ergänztes System gegenüber dem ausschließlich zentralen System verspricht. Davon ist auszugehen, wenn diese neuartigen Wasserinfrastrukturen neben der gleichen Qualität zentraler Systeme (insbesondere in Sachen Ver- und Entsorgungssicherheit und Gesundheitsschutz) weiteren Mehrwert aufweisen, was wiederum von den konkreten Bedingungen vor Ort abhängt. Solcher Mehrwert kann etwa in den Bereichen Ressourcenschutz, Klimaschutz, Energieeinsparung, Resilienz, Wirtschaftlichkeit usw. liegen. Die technischen Module weisen schon per se unterschiedliche Zielrichtungen auf, die sie zudem mit einer unterschiedlichen Intensität erreichen können. Damit dürfte – in Abhängigkeit von der konkreten Systemvariante und den räumlichen Zusammenhängen – ein unterschiedlicher Mehrwert einhergehen. So soll das technische Modul „Schwarzwasserbehandlung“ sowohl dem Ziel Wasserressourcenschutz als auch dem Ziel alternative Energiegewinnung dienen. Mit dem Grauwasserrecycling wird dagegen „nur“ das Ziel Wasserressourcenschutz verfolgt. Bei der Wärmerückgewinnung wiederum geht es „nur“ um das Ziel alternative Energiegewinnung. Ob die Vorteilhaftigkeit der untersuchten Module letztlich zu bejahen ist, muss von anderen Fachbereichen als der Rechtswissenschaft geklärt werden.

Ist eine solche Klärung erfolgt, kann auf dieser Grundlage in der Kommune ein politischer Entschluss gefasst werden.

Gleiches gilt für die Frage, ob Gesetzesänderungen letztlich zu empfehlen sind, nur dass diese auf einer anderen Ebene erfolgen und die Frage nach der Überlegenheit allgemeiner, weniger in Abhängigkeit von den spezifischen Bedingungen vor Ort, gestellt werden muss.

## Abhängigkeit vom politischen Willen

Diese Ausarbeitung setzt bei der Prämisse an, dass die Kommune die richtige Instanz ist, um neuartige Wasserinfrastrukturen dort, wo für diese Bedarf besteht und sie Vorteile gegenüber dem zentralen System versprechen, durch Steuerung auf verschiedenen Ebenen zu implementieren. Voraussetzung dafür ist ein dementsprechender politischer Entschluss. Dieser setzt wiederum Innovationsbereitschaft voraus. Zu untersuchen, wie zu einer solchen Innovationsbereitschaft motiviert werden kann, ist nicht Aufgabe dieser Ausarbeitung. In ähnlicher Weise, wie eine Kommune mit ihren Steuerungsmöglichkeiten Innovationen in der Siedlungswasserwirtschaft vorantreiben kann, kann sie diese auch verhindern – etwa wenn solche Innovationen von Privaten forciert werden.

## Quellen und Literatur

- Aegerter, Christian (1997): Auswirkungen der WHG-Novelle auf die kommunalen und wasserbehördlichen Aufgaben. Sächsische Verwaltungsblätter 1997, S. 225–227.
- Altrock, Martin, Volker Oschmann, Christian Theobald (2013): EEG, Erneuerbare-Energien-Gesetz, Kommentar, 4. Auflage, München.
- Axer, Peter (1994): Die Widmung als Schlüsselbegriff des Rechts der öffentlichen Sachen, Berlin.
- Bachmann, Peter, Anja Vogel (2013): Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen dezentraler betrieblicher Abwasserentsorgung. Bayerische Verwaltungsblätter 2013, H. 9, S. 264–269.
- Bader, Johann, et al. (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand: Januar 2012.
- Battis, Ulrich, Michael Krautzberger, Rolf-Peter Löhr (2014): Baugesetzbuch, Kommentar, 12. Auflage, München.
- Britz, Gabriel, Johannes Hellermann, Hermes Gerog (2015): EnWG – Energiewirtschaftsgesetz, 3. Auflage, München.
- Böhme, Christa, Arno Bunzel (2014): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum. Expertise „Instrumente zur Erhaltung und Schaffung von Umweltgerechtigkeit“, Sonderveröffentlichung, Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Berlin.
- BMUB/UBA – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltbundesamt (Red.) (2014): Wasserwirtschaft in Deutschland, Teil 1: Grundlagen, Verlag Umweltbundesamt, Berlin.
- Bülow, Jörg, Jan Christian Erps et al. (Hrsg.): Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein. Loseblattwerk, Wiesbaden.
- Bunzel, Arno, Diana Coulmas, Gerd Schmidt-Eichstaedt, Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2013): Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, 4. Auflage, Berlin.

- Bunzel, Arno (2012): Das Planspiel zur BauGB-Novelle 2011 – Neuerungen für eine klimagerechte Stadtentwicklung. Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 2012, H. 2, S. 114–122.
- Burgi, Martin (2006): Kommunalrecht, München
- BWP – Bundesverband Wärmepumpe e.V. (Hrsg.), Deutsche Bundesstiftung Umwelt (Hrsg.) (2005): Heizen und Kühlen mit Abwasser, München/Osnabrück.
- Czychowski, Manfred, Michael Reinhardt et al. (2014): Wasserhaushaltsgesetz, WHG, Kommentar, 11. Auflage, München.
- Danner, Wolfgang, Christian Theobald et al. (2013): Energierecht, Loseblatt-Kommentar, München.
- Davoudi, Arash, Martina Winker, Danijela Milosevic, Engelbert Schramm, Ruth Scheidegger (2016): Stoffstromanalyse zu verschiedenen Wasserinfrastruktursystemen in Frankfurter und Hamburger Quartieren. netWORKS-Papers, Nr. 30. <http://networks-group.de/de/publikationen/networks-paper.html> (29.09.2016).
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2012): Klimaschutz & Abwasserbehandlung. Praxisbeispiele zum Klimaschutz in der kommunalen Abwasserbehandlung (Sonderveröffentlichung des Deutschen Instituts für Urbanistik), Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2011), Klimaschutz in Kommunen. Praxisleitfaden, Berlin.
- DWA – Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. (Hrsg.) (2008): Neuartige Sanitärsysteme, DWA-Themen 12/2008, Hennef.
- Ehlers, Dirk (1993): Anmerkung zu OVG Münster, Urt. v. 25. 2. 1993. Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 1993, S. 327–333.
- Ernst, Werner, Willy Zinkahn, Walter Bielenberg, Michael Krautzberger (2013): Baugesetzbuch, Kommentar, München.
- Ewer, Wolfgang, Ulrich Ramsauer et al. (Hrsg.) (2014): Methodik – Ordnung – Umwelt. Festschrift für Hans-Joachim Koch aus Anlass seines siebzigsten Geburtstags, Berlin.
- Felmeden, Jörg, Thomas Kluge, Matthias Koziol, Bernhard Michel (2009): Öko-Effizienz kommunaler Wasser-Infrastrukturen. Bilanzierung und Bewertung bestehender und alternativer Systeme, Berlin.
- Fillgert, Astrid (2002): Die Genehmigungsfähigkeit von Biogasanlagen. Agrarrecht 2002, H. 11, S. 341–346.
- Franz, Thorsten (2005): Gewinnung durch kommunale Daseinsvorsorge: zugleich eine Untersuchung zu den Zwecken und Formen der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung, Tübingen.
- Giesberts, Ludger, Michael Reinhardt et al. (Hrsg.): Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, Stand: 01.01.2012, München.

- Glaser, Andreas (2008): „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ im Umweltschutz. Die Verwaltung 2008, H. 41, S. 483–510.
- Glöckner, Arne (2009): Kommunale Infrastrukturverantwortung und Konzessionsmodelle: ein Beitrag zum Recht der Gewährleistungsverwaltung und öffentlich-privater Partnerschaften unter besonderer Berücksichtigung der Wasserversorgung, München.
- Götze, Roman (2013): Aktuelle Entwicklungen im Umweltinformationsrecht. Landes- und Kommunalverwaltung 2013, S. 241–249.
- Hack, Martin (2015): Energie-Contracting, Energiedienstleistungen und dezentrale Energieversorgung, 3. Auflage, München.
- Hanke, Stefanie (2010): Rechtliche Rahmenbedingungen für de- und semizentrale Abwasserentsorgung, in: Kluge, Thomas, et al. (Hrsg.) (2010): Transformationsmanagement für eine nachhaltige Wasserwirtschaft. Handreichung zur Realisierung neuartiger Infrastrukturlösungen im Bereich Wasser und Abwasser (Sonderveröffentlichung des Deutschen Instituts für Urbanistik), Berlin, S. 126–141.
- Hinsch, Andreas (2007): Rechtliche Probleme der Energiegewinnung aus Biomasse. Zeitschrift für Umweltrecht 2007, H. 9, S. 401–410.
- Husein, Timur (2010): Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Landes- und Kommunalverwaltung 2010, H. 8, S. 337–344.
- Kahl, Wolfgang (2011): Kommunaler Anschluss- und Benutzungszwang an Fernwärmenetze aus Klimaschutzgründen. Die Auswirkungen von § 16 EEWärmeG auf das Landesrecht insbesondere in Baden-Württemberg. Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 2011, H. 2, S. 53
- Kahl, Wolfgang (2010): Klimaschutz durch die Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen. Zeitschrift für Umweltrecht 2010, H. 9, S. 395–403.
- Kahl, Wolfgang, Marcus Schmidtchen (2013): Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, Tübingen.
- Kerber, Heide, Engelbert Schramm, Martina Winker (2016): Transformationsrisiken bearbeiten: Umsetzung differenzierter Wasserinfrastruktursysteme durch Kooperation. netWORKS-Papers, Nr. 28, <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=IR28QLKF> (18.05.2016).
- Klinger, Horst, Jan Butz (2008): Abwasser – günstige Wärmequelle für Wärmepumpen. Baden-württembergische Gemeindezeitung 2008, S. 275–277.
- Kluge, Thomas, Jens Libbe (Hrsg.) (2010): Transformationsmanagement für eine nachhaltige Wasserwirtschaft. Handreichung zur Realisierung neuartiger Infrastrukturlösungen im Bereich Wasser und Abwasser (Sonderveröffentlichung des Deutschen Instituts für Urbanistik), Berlin.
- Kment, Martin (Hrsg.) (2015): Energiewirtschaftsgesetz, Nomos-Kommentar, Baden-Baden.
- Koppitz, Hans-Joachim, Gunnar Schwarting, Jörg Finkeldei (1996): Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis. Grundlagen – Verfahren – Wirkungen, Berlin.

- Kühne, Rainer (2004): Das „abwasserfreie Grundstück“ aus rechtlicher Sicht. Landes- und Kommunalverwaltung 2004, H. 2, S. 49–52.
- Kumanoff, Anton, Anett Schwarzkopf, Armin Fröse (1998): Organisation des Benutzungsverhältnisses und der Vergütungsbeziehungen bei der Trinkwasserversorgung. Landes- und Kommunalverwaltung 1998, H. 11, S. 417–421.
- von Landmann, Robert, Gustav Rohmer (Begr.): Umweltrecht. 64. Ergänzungslieferung Februar 2012. Beck-Loseblattkommentar, München.
- Lange, Klaus (2007): Orientierungsverluste im Kommunalrecht: Wer verantwortet was? Die Öffentliche Verwaltung 2007, H. 19, S. 820–826.
- Laskowski, Silke Ruth (2008): Kommunale Daseinsvorsorge vs. nachhaltige Abwasserentsorgung in Brandenburg? – Wasserrechtliche Grenzen des Anschluss- und Benutzungszwangs für zentrale Abwasserbehandlungsanlagen. Zeitschrift für Umweltrecht 2008, H. 11, S. 527–532.
- Laskowski, Silke Ruth (2010): Das Menschenrecht auf Wasser, Berlin.
- Lersner, Heinrich Freiherr von, Konrad Berendes: Handbuch des Deutschen Wasserrechts. Loseblatt-Textsammlung und Kommentare, Berlin.
- Michel, Bernhard, Jörg Felmeden und Thomas Kluge (2010): Bilanzierung und Bewertung bestehender neuartiger Wasserinfrastrukturen, in: Thomas Kluge et al. (Hrsg.) (2010): Transformationsmanagement für eine nachhaltige Wasserwirtschaft. Eine Handreichung zur Realisierung neuartiger Infrastrukturlösungen im Bereich Wasser und Abwasser, Berlin, S. 39–78.
- Möhlenkamp, Karen, Knut Milewski (2012): Energiesteuergesetz, Stromsteuergesetz. Kommentar, München.
- Müller, Thorsten, Volker Oschmann, Guido Wustlich (2010): Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz. Kommentar, München.
- Nisipeanu, Peter (2010): „Abwasser“ – Ein wasserrechtlicher Begriff im Spannungsfeld zwischen kommunalem Entwässerungsrecht und innovativer Technik. Zeitschrift für Wasserrecht 2010, H. 2, S. 69–95.
- Nisipeanu, Peter (2005): Neues zur Sanierung von Hausanschluß- und Grundstücksentwässerungsanlagen – Oder: Zur organisatorischen, technischen und rechtlichen Umsetzung des § 45 BauO NRW. Baurecht 2005, H. 4, S. 656–667.
- Ohms, Martin (2014): Recht der Erneuerbaren Energien, München.
- Queitsch, Peter, Claudia Koll-Sarfeld, Viola Wallbaum (2010): Praxis der Kommunalverwaltung – Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz – LWG –), Mai 2010.
- Polenz, Sven (2010): Aufbau einer Geodateninfrastruktur. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2010, H. 8, S. 485–489.

- Reshöft, Jan, Andreas Schäfermeier (Hrsg.) (2016): EEG – Erneuerbare-Energien-Gesetz, Nomos-Kommentar, 5. Auflage, Baden-Baden.
- Reshöft, Jan, Andreas Schäfermeier (Hrsg.) (2014): EEG – Erneuerbare-Energien-Gesetz, Handkommentar, 4. Auflage, Baden-Baden.
- Rossi, Matthias (2013): Staatliche Daten als Informationsrohstoff. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2013, H. 19, S. 1263–1266.
- Roth, Helmut (1998): Die kommunalen öffentlichen Einrichtungen, Frankfurt am Main/Berlin.
- Schach, Klaus, Michael Schultz (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Mietrecht, TrinkwV 2001, 4. Edition, Stand: 15.05.2016.
- Schmaal, Bernhard, Dietrich Sprenger u.a. (2016): Praxis der Kommunalverwaltung Schleswig-Holstein. Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein – SHGO, Wiesbaden.
- Schmidt, Thorsten (2008): Liberalisierung, Privatisierung und Regulierung der Wasserversorgung. Landes- und Kommunalverwaltung 2008, H. 5, S. 193–200.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (2006): Anschluss- und Benutzungszwang bei der Fernwärmeversorgung – Kommunalem Aktivismus Grenzen setzen!. Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht 2006, Vol. 170, S. 489–497.
- Schneider, Jens-Peter, Christian Theobald (Hrsg.) (2013): Recht der Energiewirtschaft, Praxis-handbuch, 4. Auflage, München.
- Schoch, Friedrich (2009): Informationsfreiheitsgesetz. Kommentar, München.
- Schomerus, Thomas (2011): Informationspflichten Privater nach dem Umweltinformationsgesetz, Anmerkung zu VG Frankfurt, Beschluss v. 07.06.2011 – 7 K 634/10, ZUR 2011, 439. Zeitschrift für Umweltrecht 2011, H. 9, S. 440–442.
- Söfker, Wilhelm (2011): Das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden. Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 2011, H. 6, S. 541–549.
- Spannowsky, Willy, Michael Uechtritz: Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 31. Edition Stand Oktober 2015, München.
- Spannowsky, Willy (2000): Entwässerung der Baugebiete – Aufgabe und Verantwortung. Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 2000, H. 7, S. 449–458.
- Stelkens, Paul, Heinz-Joachim Bonk, Michael Sachs (2008): Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 7. Auflage, München.
- Stollmann, Franz (2002): Informationsfreiheitsgesetze in den Ländern. Verwaltungsrundschau 2002, H. 9, S. 309–315.
- Wegener, Bernhard (2015): Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, H. 10, S. 609–616.