VGH München, Beschluss v. 18.09.2025 – 8 CS 25.1103

Titel:

Bestimmtheit einer Anordnung zur Duldung einer Trinkwasserdurchleitung

Normenketten:

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1
WHG § 93
GG Art. 14 Abs. 1 S. 1
GefStoffV § 16 Abs. 2

Leitsätze:

1. Zum Mindestinhalt einer Duldungsanordnung nach § 93 WHG gehört der genaue Verlauf der vorgesehenen Trasse, der in der Regel auf einem beigefügten Lageplan markiert wird. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)
2. Ein Vollüberprüfungsanspruch steht dem Duldungsverpflichteten mangels Enteignungsbetroffenheit iSv Art. 14 Abs. 3 GG nicht zu. Er kann aber geltend machen, dass ein besonderes öffentliches Interesse an der Durchleitung im Einzelfall nicht vorliegt. (Rn. 19 – 20) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Beschwerde im einstweiligen Rechtsschutz, wasserrechtliche Duldungsanordnung, Bestimmtheit (verneint), Rechtmäßigkeitskontrolle des Durchleitungsvorhabens, Duldungsanordnung, Wasserrecht, Wasserleitung, beschränkt persönliche Dienstbarkeit, Wasserversorgung, Leitungsverlauf

Vorinstanz:

VG Ansbach, Beschluss vom 30.05.2025 – 9 S 24.3055

Fundstellen:

ZfWassR 2026, 29
LSK 2025, 25669

Tenor

I. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 30. Mai 2025 (Az. AN 9 S 24.3055) wird in Nr. 1 und 2 geändert. Die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers (Az. AN 9 K 24.2415) vom 19. September 2024 gegen Nr. 1 bis 3 des Bescheids des Antragsgegners vom 22. August 2024 wird wiederhergestellt.

II. Der Antragsgegner und der Beigeladene tragen die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen jeweils zur Hälfte mit Ausnahme ihrer außergerichtlichen Kosten, die sie jeweils selbst tragen.

III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000 € festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Antragsteller wendet sich im Eilverfahren gegen eine Anordnung des Antragsgegners, das Durchleiten von Trinkwasser auf seinem Grundstück zu dulden.

2
Der Antragsteller ist Eigentümer des Grundstücks FlNr. 6. Gemarkung T. , das im bauplanungsrechtlichen Außenbereich liegt und landwirtschaftlich genutzt wird. Durch das Grundstück verläuft unterirdisch auf einer Länge von ca. 42 m und in einer Tiefe von 1,2 bis 1,5 m eine Wasserleitung des Beigeladenen für die öffentliche Wasserversorgung. Die Wasserleitung wurde im Jahr 1965 als Asbestzementrohr verlegt, in welches zur Sanierung im Jahr 2017 ein Polyethylen-Rohr eingezogen wurde.

3

Die Voreigentümer bestellten im Jahr 1976 eine beschränkt persönliche Dienstbarkeit zugunsten des Beigeladenen zum Betreiben und Unterhalt der Wasserleitung. Die Belastung wurde später vom Grundbuchamt versehentlich gelöscht mit der Folge, dass der Antragsteller im April 2017 gutgläubig lastenfreies Eigentum erwarb.

4
Mit Bescheid vom 22. August 2024 verpflichtete das Landratsamt F. den Antragsteller, auf dem Grundstück FlNr. 6** bis zum Entfall des Unternehmenszwecks das Durchleiten von Wasser für Zwecke der öffentlichen Wasserversorgung (Nr. 1) sowie die Unterhaltung der unterirdischen Polyethylen-Rohr-Wasserleitung und der ihr als Mantelrohr dienende Asbestzement-Rohrleitung (Nr. 2) zu dulden. Die Duldungsverpflichtungen wurden auf etwaige Nutzungsberechtigte des Grundstücks und Rechtsnachfolger des Antragstellers erstreckt (Nr. 3). Die sofortige Vollziehung der Nummern 1 bis 3 des Bescheids wurde angeordnet (Nr. 4). Für den Fall der Zuwiderhandlung wurden Zwangsgelder angedroht (Nr. 5 und 6). Der Beigeladene habe eventuelle Schäden für Aufwuchs und Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen auf Grundlage eines noch einzuholenden Fachgutachtens zu entschädigen (Nr. 7).

5
Gegen diesen Bescheid ließ der Antragsteller am 19. September 2024 Klage zum Verwaltungsgericht Ansbach erheben, über die noch nicht entschieden ist. Am 2. Dezember 2024 stellte er zudem einen Eilantrag nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen Nr. 1 bis 3 des Bescheids.

6
Das Verwaltungsgericht lehnte den Eilantrag mit Beschluss vom 30. Mai 2025 ab. Länge, Umfang und Lage der Leitungen seien hinreichend klar bestimmt. Das Durchleitungsvorhaben sei materiell rechtmäßig. Die Asbestzement-Rohrleitung sei seinerzeit rechtmäßig eingebracht worden; ob sie heute „neu“ verlegt werden dürfte, sei rechtlich unerheblich. Die Sanierung mittels „Inliner-Verfahrens“ sei fachgerecht. Naturschutzrechtliche Verstöße lägen nicht vor und entfalteten auch keinen Drittschutz. Die Duldungsanordnung sei verhältnismäßig. Die Folgen für den Antragsteller seien gering. Von den Asbestfasern im Untergrund gingen keine ernstzunehmende Gefahren aus; eine ernsthafte Absicht, das Grundstück zu bebauen, sei nicht ersichtlich.

7
Mit seiner Beschwerde vom 5. Juni 2025 verfolgt der Antragsteller sein Eilrechtsschutzbegehren weiter. Der konkrete Verlauf der Leitungen sei aus dem Bescheid und den in Bezug genommenen (nicht maßstabsgetreuen) Lageplänen nicht zu erkennen. Das Leitungsvorhaben sei materiell rechtswidrig, so dass eine Duldungspflicht entfalle. Die Asbestzement-Rohrleitung sei gemäß Anhang 2 zu § 16 Abs. 2 GefStoffV verboten und mit Naturschutzrecht nicht zu vereinbaren. Die Verlegung des Polyethylen-Rohrs verstoße u.a. gegen das DVGW Arbeitsblatt W 396 (A). Die Wasserleitung liege im Grundwasser, so dass Asbestfasern freigesetzt werden könnten. Die Duldungspflicht treffe ihn erheblich; es sei nicht auszuschließen, dass Asbestfasern durch die Bewirtschaftung an die Erdoberfläche gelangten und eingeatmet würden.

8
Der Antragsteller beantragt,

9
unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 30. Mai 2025 (Az. AN 9 S 24.3055) die aufschiebende Wirkung seiner Klage vom 19. September 2024 gegen die Nr. 1 bis 3 des Bescheids des Antragsgegners vom 22. August 2024 wiederherzustellen.

10
Der Antragsgegner und der Beigeladene beantragen,

11
die Beschwerde zurückzuweisen.

12
Sie treten dem Antrag entgegen. Die Lage der linear verlaufenden Leitung lasse sich ohne Weiteres anhand der Schnittpunkte mit den Grundstücksgrenzen ermitteln. Eine umfassende objektive

Rechtmäßigkeitskontrolle (Vollüberprüfung) der Durchleitung könne der Duldungsverpflichtete nicht beanspruchen. Im Übrigen dürfe die fachgerecht instandgesetzte Leitung im Boden verbleiben.

II.

13
A. Die zulässige Beschwerde hat Erfolg.

14
Die im Rahmen von § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmende Interessensabwägung geht zugunsten des Antragstellers aus. Sein Suspensivinteresse überwiegt das öffentliche Vollzugsinteresse. Die Klage des Antragstellers wird nach der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung (stRspr, vgl. BVerwG, B.v. 4.3.2025 – 6 VR 4.24 – juris Rn. 9) voraussichtlich Erfolg haben. Die angegriffene Duldungsanordnung genügt nicht den Anforderungen, die an ihre inhaltliche Bestimmtheit zu stellen sind (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG).

15
1. Ein Verwaltungsakt ist im Sinne des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG hinreichend bestimmt, wenn für den Adressaten die von der Behörde getroffene Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass er sein Verhalten danach richten kann. Es reicht aus, wenn sich die Regelung aus dem gesamten Inhalt des Bescheides, insbesondere seiner Begründung sowie den weiteren den Beteiligten bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen unzweifelhaft erkennen lässt (vgl. BVerwG, B.v. 28.11.2024 – 11 VR 8.24 – AUR 2025, 146 – juris Rn. 9; U.v. 28.11.2019 – 5 A 4.18 – BVerwGE 167, 163 Rn. 26).

16
Zum Mindestinhalt einer Duldungsanordnung nach § 93 WHG gehört der genaue Verlauf der vorgesehenen Trasse, der in der Regel auf einem beigefügten Lageplan markiert wird (vgl. Zöllner in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, Stand August 2024, § 93 WHG Rn. 77; Nisipeanu in Schink/Fellenberg, GK-WHG, 1. Aufl. 2021, § 93 Rn. 85); teilweise wird zudem eine Konkretisierung mittels Verlauf und Breite eines Schutz- und/oder Arbeitsbereichs verlangt (so OVG NW, B.v. 8.9.1995 – 20 B 2096/95 – juris Rn. 9; Weber in Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 93 Rn. 13; Drost, Das neue Wasserrecht in Bayern, Stand August 2024, § 93 WHG Rn. 20).

17
Diesen Anforderungen wird der in der Duldungsanordnung in Bezug genommene Lageplan (Anlage 1) bzw. der daraus erstellte weitere Plan (Anlage 1.1) nicht gerecht. Der Lageplan enthält den Vermerk „Zur Maßentnahme nur bedingt geeignet!“ und ermöglicht keine Bestimmung des genauen Verlaufs der Wasserleitung (vgl. BayObLG, B.v. 6.6.2002 – 2Z BR 124/01 – WuM 2002, 508 – juris Rn. 16; BayVGH, U.v. 3.12.2020 – 2 N 18.1181 – juris Rn. 27). Der Leitungsverlauf im betroffenen Grundstück lässt sich daraus weder direkt ablesen noch abmessen (vgl. auch BayVGH, B.v. 30.11.2023 – 2 ZB 21.2099 – juris Rn. 5). Eine Messung aus der Behördenakte (S. 293) ergibt eine unzutreffende Länge des Leitungsabschnitts auf dem Grundstück FlNr. 6** (5 cm im Maßstab 1:750 ergibt umgerechnet 37,5 m statt richtig 42 m). Ein weiterer Lageplan, der dem Antragsteller aus einem Zivilrechtsstreit bekannt ist (vgl. Anlage zum Entwurf eines „Gestattungsvertrags“, elektronische Gerichtsakte [eGA] S. 102), leidet an demselben Mangel. Zweifel und Unklarheiten gehen zulasten der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat (vgl. BVerwG, U.v. 12.1.1973 – VII C 3.71 – BVerwGE 41, 305 Rn. 16; U.v. 20.6.2013 – 8 C 46.12 – BVerwGE 147, 81 Rn. 37). Der Vorhalt des Beklagten, der lineare Leitungsverlauf lasse sich anhand der Schnittpunkte an der östlichen und westlichen Grundstücksgrenze im Verhältnis ermitteln, ist unberechtigt; der Adressat eines Verwaltungsakts ist regelmäßig nicht verpflichtet, behördliche Unklarheiten in Eigeninitiative aufzuklären (vgl. VGH BW, U.v. 10.1.2013 – 8 S 2919/11 – NVwZ-RR 2013, 451 – juris Rn. 27; Schönenbroicher in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 37 Rn. 22).

18
2. Offenbleiben kann deshalb, inwieweit der eigentumsbetroffene Adressat einer Duldungsanordnung nach § 93 WHG eine gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Durchleitung – hier zum Zweck der Wasserversorgung – überhaupt verlangen kann.

19
a) Ein Vollüberprüfungsanspruch steht dem Duldungsverpflichteten mangels Enteignungsbetroffenheit im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG nicht zu. Wird der Eigentümer verpflichtet, eine unterirdische Leitung zu

dulden, wird ihm das Eigentum an dem in Anspruch genommenen Grundstücksteil weder ganz noch teilweise entzogen. Es handelt sich vielmehr um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, welche die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG konkretisiert (vgl. BT-Drs. 16/12275 S. 79; BVerfG, B.v. 26.8.2002 – 1 BvR 142/02 – NJW 2003, 196 – juris Rn. 34 zu § 57 TKG i.d.F.v. 25.7.1996; BVerwG, B.v. 16.2.2007 – 7 B 8.07 – NVwZ 2007, 707 – juris Rn. 13 zu § 128 Abs. 1 LWG NW a.F.; Weber in Berendes/Frenz/Müggenborg, § 93 Rn. 5).

20
b) Der Duldungsverpflichtete kann aber geltend machen, dass ein besonderes öffentliches Interesse an der Durchleitung im Einzelfall nicht vorliegt.

21
Der Gesetzgeber, der Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt, hat sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 2 GG Rechnung zu tragen. Das Wohl der Allgemeinheit, an dem sich der Gesetzgeber hierbei zu orientieren hat, ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die Beschränkung der Eigentümerbefugnisse. Die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls sind in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen (vgl. BVerfG, B.v. 22.11.1994 – 1 BvR 351/91 – BVerfGE 91, 294 – juris Rn. 59; B.v. 21.11.2023 – 1 BvL 6.21 – BVerfGE 167, 163 – juris Rn. 105).

22
Ausgehend davon verlangt § 93 WHG, dass die Duldungspflicht erforderlich ist, um einen der im Gesetz angeführten wasserwirtschaftlichen Zwecke – hier die Wasserversorgung – zu erreichen. Das öffentliche Interesse an der Erfüllung wichtiger wasserwirtschaftlicher Aufgaben rechtfertigt die Belastung betroffener Grundstücke (vgl. BT-Drs. 16/12275 S. 78). Die Sozialgebundenheit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG wird insoweit konkretisiert (vgl. Petersen in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Januar 2025, § 93 WHG Rn. 11; Nisipeanu in Schink/Fellenberg, GK-WHG, § 93 Rn. 6). Der Duldungsverpflichtete muss die Belastung seines Grundeigentums deshalb nur hinnehmen, soweit an der konkreten Durchleitung ein öffentliches Interesse besteht (vgl. BayVGH, B.v. 26.10.2015 – 8 ZB 14.2356 – BayVBl 2016, 274 – juris Rn. 6). Dieses entfällt nicht bei jedem Regelverstoß, sondern ist im Einzelfall zu prüfen (tendenziell weiter Zöllner in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 93 WHG Rn. 46; offengelassen BayVGH, B.v. 3.1.2023 – 8 ZB 22.1862 – juris Rn. 14).

23
Die von dem Kläger vorgebrachten objektiv-rechtlichen Einwendungen führen wohl nicht dazu, dass das öffentliche Interesse an der Durchleitung vorliegend entfällt. Der Vortrag, der Weiterbetrieb bzw. die Sanierung der Asbestzementrohrleitung stehe nicht (mehr) im Einklang mit einschlägigen Normen und Regelwerken (§ 16 Abs. 2 GefStoffV i.V.m. Anhang II, Verordnung [EG] Nr. 1907/2006 [sog. REACH-Verordnung]; DVGW Arbeitsblatt W 396 [A], Technische Regeln für Gefahrstoffe [TRGS 519]), greift voraussichtlich nicht durch. Denn der Umstand, dass Asbestzementrohre heute nicht mehr neu verlegt werden dürfen, steht einem Weiterbetrieb nicht entgegen (vgl. DVGW Arbeitsblatt W 396 [A], Ausgabe Dezember 2022, S. 6; Bayerisches Landesamt für Umwelt [BayLfU], Merkblatt Nr. 1.8/7, Stand November 2010, S. 3). Die sanierte Leitung ist offenbar geeignet, den ihr im Rahmen der Wasserversorgung zukommenden Zweck zu erfüllen; eine Gefahr für das Trinkwasser oder das Grundwasser wurde von den (Fach-)Behörden nachvollziehbar verneint (vgl. Bescheid S. 15; Wasserwirtschaftsamt, Stellungnahme vom 12.10.2023 BA S. 164; vgl. auch die im Schreiben des Landratsamts vom 22.7.2025 [vgl. dort S. 5] angeführte Äußerung des Gesundheitsamts vom 18.7.2025, eGA S. 125).

24
Die Vereinbarkeit der Leitung mit Naturschutzrecht – insbesondere § 34 BNatSchG – ist für die Frage, ob an der Durchleitung ein öffentliches Interesse besteht, ohne Bedeutung.

25
c) Die Weiterverwendung des Asbestzementrohrs als Mantelrohr verletzt wohl auch keine subjektiven Rechte des Antragstellers. Die Befürchtung, bei der landwirtschaftlichen Bearbeitung könnten gesundheitsgefährdende Asbestfasern an die Luft gelangen und eingeatmet werden, ist im Hinblick auf die Erdüberdeckung der unterirdischen Rohrleitung von 1,2 bis 1,5 m unbegründet (vgl. DVGW Arbeitsblatt W 396 [A] S. 6). Die Behauptung des Antragstellers, eine Beschädigung der Leitung sei aufgrund ihrer

dauerhaften Lage im Grundwasser mit geringem pH-Wert äußerst wahrscheinlich, ist nicht hinreichend belegt. Aus dem vom Antragsteller vorgelegten Bericht des Ingenieurbüros P. über einen Ortstermin am 2. April 2025 (vgl. eGA S. 78 ff.) betreffend eine einmalige Aufgrabung lässt sich kein längerfristiger Grundwasserstand ableiten; bei einer Bestandsbeurteilung im Jahr 2017 wurden nach der Aussage des beigeladenen Wasserversorgers auch keine Auflösungsvorgänge an der Außenwand des Asbestzementrohrs festgestellt (vgl. BA S. 231).

26
Im Übrigen zeigt die Beschwerde nicht auf, inwieweit eine konkrete (landwirtschaftlichen) Nutzung des Grundstücks durch die Leitung eingeschränkt wäre.

27
B.Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und 3, § 162 Abs. 3 VwGO.

28
Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 und § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sie folgt der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, die nicht angegriffen wurde.

29
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).