

# 51. Wasserwirtschaftsrechtlicher Gesprächskreis

des Instituts für Deutsches und Europäisches Wasserwirtschaftsrecht der Universität Trier in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft e. V. (DBVW)

Leitung: Prof. Dr. Michael Reinhardt, LL.M. (Cantab.)

## Aktuelle Entwicklungen im Wasserverbandsrecht

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.04.2020 (Az. BVerwG 7 C 29.18)



Rechtsanwältin  
und Fachanwältin für  
Verwaltungsrecht  
Claudia Brandt



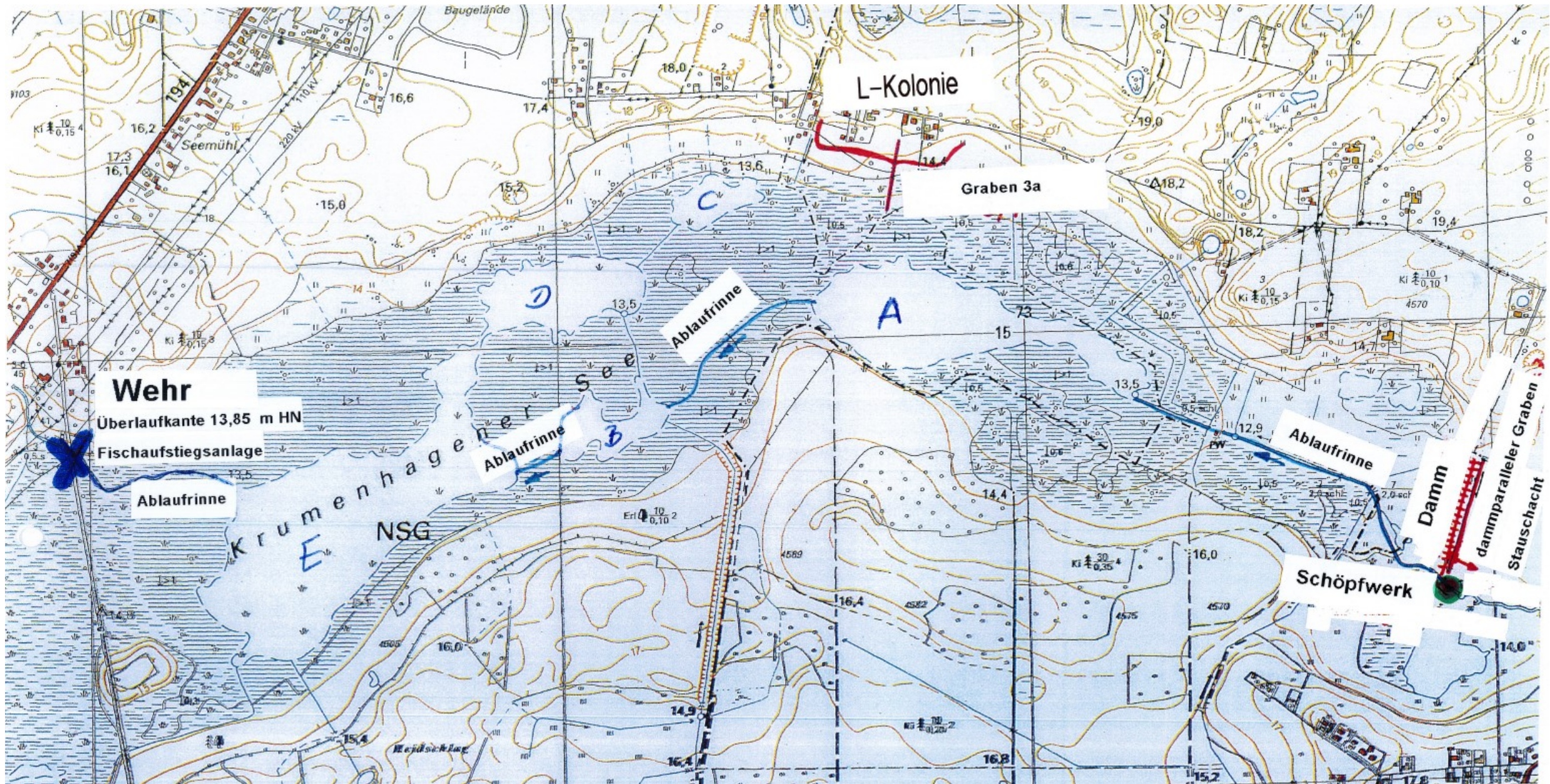
Rechtsanwalt  
und Fachanwalt für  
Verwaltungsrecht  
Turgut Pencereci

## **Zum Vortrag**

1. Einführung (Herr Pencereci)
2. Sachverhalt – Worum ging es? (Frau Brandt)
3. Historie und wesentlicher Inhalt der Gerichtsentscheidungen (Frau Brandt)
  - „Vorgeschichte“: VG Greifswald, Urt. v. 25.11.2009, Az. 3 A 1010/08
  - 1. Instanz: VG Greifswald, Urt. v. 01.09.2016, Az. 3 A 1224/14
  - 2. Instanz: OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 29.05.2018, Az. 1 L 506/16
  - 3. Instanz: BVerwG, Urt. v. 29.04.2020, Az. 7 C 29/18)
4. Schlussfolgerungen und Kritik (Frau Brandt)
5. Fragen und Diskussion



## 2. Sachverhalt – Worum ging es? (1) → Lageplan





# GKMP-PENCERECI

Partnerschaftsgesellschaft mbB

## 2. Sachverhalt – Worum ging es? (2)



## **2. Sachverhalt – Worum ging es? (3)**

- streitgegenständlich = wasserrechtlicher Planfeststellungsbeschluss aus dem Jahre 2014
  
- Sinn und Zweck des Vorhabens
  - Minimierung der Beeinträchtigungen durch den angestauten See
    - Ersterrichtung des Wehrs Mitte der 1990er Jahre aus naturschutzrechtlichen Gründen
    - Absenkung des Zielwasserstandes von 14,00 m HN auf 13,85 m HN
  
  - Stabilisierung Seewasserstand (See neigt zur Verlandung)
  
  - Schaffung „belastbares Wasserrecht“ → bisher keine Staurechte vorhanden

## **2. Sachverhalt – Worum ging es? (4)**

- Wesentlicher Inhalt der Planfeststellung
  - Wehr mit Hochwasserüberlauf und Fischtreppe
    - Bestandteil Gewässersystem 2. Ordnung
    - Unterhaltung (Kontrolle + Sicherstellung Abflussbreiten, Entfernung von Bewuchs etc.): UHV
    - Kosten: UHV; Ausnahme: Stein- und Sedimentumlagerungen → Erstattung Land
  - Schöpfwerk
    - Unterhaltung (und ggf. Bewirtschaftung): UHV
    - Kostensplittung auf Nachweis: unterirdisch zuströmendes Wasser aus dem See → Erstattung Land; Abführung des im Einzugsgebiet anfallenden Wassers → UHV

### **3. Sachverhalt – Worum ging es (5)**

- Damm und Nebenanlagen (dammparalleler Graben, Stauschacht)
  - Unterhaltung: UHV
  - Kosten: Damm → UHV; dammparalleler Graben + Stauschacht → Erstattung Land
  
- Graben 3a
  - Unterhaltung: UHV
  - Kosten → UHV
  
- Ablaufrinne
  - Unterhaltung: UHV
  - Kosten → UHV, aber Erstattung des Landes für den Mehraufwand durch den Einsatz von Schwimmtechnik (Umfang/Berechnung?)

### **3. Historie – „Vorgeschichte“: VG Greifswald, Urt. v. 25.11.2009 (1)**

- Klage des Landes als „dingliches Verbandsmitglied“ (Eigentümerin grundsteuerbefreiter Flächen) gegen Beitragsbescheid des UHV
- Festsetzung von Erschwernisbeiträgen i. S. v. § 3 Abs. 1 S. 2 GUVG M-V i. V. m. Verbandsatzung
  - Wehr = Anlage in Gewässer (vgl. § 36 WHG i. V. m. § 64 LWaG a. F./§ 82 LWaG n. F.), die nicht Bestandteil des Gewässerbetts oder des Ufers ist und damit nicht in die Gewässerunterhaltungslast des UHV fällt (Abgrenzung: wasserwirtschaftlicher oder sonstiger Zweck)
  - „Konfusionsgedanke“ (→ UHV kann nicht selbst Erschwerer bzw. sein eigener Schuldner sein) greift nicht
  - Wehr löste daher Mehrkosten für Gewässerunterhaltung aus, die dem Land als Anlageneigentümerin und Betreiberin des Wehrs zuzurechnen waren (Verursacherprinzip)
    - Damm (Unterströmung, Reparatur von Absackungen)
    - Schöpfwerk (Erhöhung der Betriebskosten wegen Sickerwasserzustrom)



### 3. Historie – „Vorgeschichte“: VG Greifswald, Urt. v. 25.11.2009 (2)

Zitat aus den Urteilsgründen (juris Rn. 34):

*„Nach Auffassung der Kammer dient es (Anm.: das Wehr) aber einem anderen ‚sonstigen‘ Zweck – dem des Naturschutzes – und kann daher aus diesem Grund nicht als Bestandteil des Gewässers angesehen werden. Unstreitig erfolgte die Anlegung des Krebswehres, um den nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen des Naturschutzes gerecht zu werden, nicht aber aus Gründen der Gewässerunterhaltung. ... . Dem steht es nicht entgegen, dass sich die Gewässerunterhaltung nach § 62 Abs. 1 Nr. 4 LWaG auch darauf erstreckt, die Belange des Naturschutzes zu berücksichtigen. Zwar sind diese Belange als Ausfluss der Staatszielbestimmung des Art. 20a Grundgesetz (GG) bei der Gewässerunterhaltung immer von Bedeutung. Hierum geht es vorliegend aber nicht, denn die Anstauung des Krummenhagener Sees erfolgte ausschließlich aus naturschutzrechtlichen Gründen. Dies geht über die bloße Mitberücksichtigung von Belangen des Naturschutzes im Rahmen der Gewässerunterhaltung weit hinaus.“*

### **3. Historie – 1. Instanz: VG Greifswald, Urt. v. 01.09.2016 (1)**

- Verfahrensbeteiligte  
UHV = Kläger; Beklagter = Landkreis als planfeststellende Behörde; Beigeladen = Landesgesellschaft (Beauftragte des Landes zur Durchführung des Planfeststellungsverfahrens)
  
- Gegenstand der Klage = div. Regelungen des PFB aus dem Jahre 2014
  - Festlegungen Ausbau → Verkleinerung des Polders/„Umverlegung“ des Schöpfwerks, Errichtung Graben 3a
  - Festlegungen Unterhaltung (und der dadurch ausgelösten Kosten) in Bezug auf das Wehr, das Schöpfwerk, den Damm mit Nebenanlagen (dammparalleler Graben und Stauschacht) den Graben 3a und die Ablaufrinne (in Bezug auf die Ablaufrinne ging es „nur“ um den Umfang der Kostenerstattung)
  
- Ziel des UHV
  - keine Bestandteile des Gewässersystems 2. Ordnung/keine Anlagen in der Unterhaltungslast des UHV
  - jedenfalls: Kostenerstattung durch das Land
    - PFB ordnet Wehr – anders als vom VG Greifswald im Jahre 2009 entschieden – dem Gewässersystem 2. Ordnung zu
    - Erhebung von Erschwernisbeiträgen für Mehraufwendungen durch das Wehr scheidet daher aus (→ „Konfusionsgedanke“)
    - aus Sicht des UHV und unter Berücksichtigung der Entscheidung des VG Greifswald aus dem Jahre 2009 keine Umlagefähigkeit über allgemeinen Beitrag mangels Vorteil

### **3. Historie – 1. Instanz: VG Greifswald, Urt. v. 01.09.2016 (2)**

- wesentliche Entscheidungsgründe des Verwaltungsgerichts:
  - Unzulässigkeit der Klage bezüglich „Ausbauvorhaben“ (Verkleinerung Polder, „Umverlegung“ Schöpfwerk, Herstellung Graben 3a)
    - keine Klagebefugnis, da keine Verbandsaufgaben (Ausbau ≠ Unterhaltung)
    - Ausweitung der zu unterhaltenden Gewässer/Anlagen ist hinzunehmen, da bloßer „Rechtsreflex“
    - Refinanzierbarkeit über Verbandsbeiträge gem. § 3 Abs. 1 GUVG M-V i. V. m. §§ 28 ff. WVG
  - Klage teilweise begründet:
    - Gewässerbestandteile/Anlagen liegen allesamt in der Unterhaltungslast des UHV
    - aber: teilweise Verletzung des Selbstverwaltungsrechts (Finanzhoheit) aus § 1 Abs. 2 S. 1 WVG, da „ökologische Unterhaltungsaufwendungen“ über Verbandsbeiträge mangels Gruppenützlichkeit nicht refinanzierbar
    - ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Unterhaltungslast daher nur mit (auskömmlicher) Kostenerstattungsregelung möglich (vgl. § 42 Abs. 2 WHG)



### 3. Historie – 1. Instanz: VG Greifswald, Urt. v. 01.09.2016 (3)

- Feststellungen bzgl. Wehr mit Hochwasserüberlauf und Fischaufstiegsanlage

Anpassung der Rechtsprechung aus dem Jahre 2009 wegen der zwischenzeitlich eingeführten Regelung in § 39 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 WHG (in Kraft getreten am 01.01.2010) = erweiterter Unterhaltungsbegriff:

*„Zur Gewässerunterhaltung gehören insbesondere:*

*...*

*4. die **Erhaltung und Förderung der ökologischen Funktionsfähigkeit des Gewässers** insbesondere als Lebensraum von wild lebenden Tieren und Pflanzen.“*

### **3. Historie – 1. Instanz: VG Greifswald, Urt. v. 01.09.2016 (4)**

Wehr = Bestandteil des Grabens in dem es verbaut ist; keine Anlage i. S. v. § 36 WHG

Zitat aus den Urteilsgründen (juris Rn. 119 und 120)

*„Nach der bisherigen Rechtsprechung der Kammer dienen auch Stauanlagen, die aus Gründen des Naturschutzes angelegt werden, gewässerfremden Zwecken (VG Greifswald, Urt. v. 25.11.2009 – 3 A 1010/08 -, juris Rn. 34).*

*Hieran kann mit Blick auf die seit dem 1. März 2010 geltende Bestimmung des § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 WHG nicht mehr festgehalten werden. Danach gehören zur Gewässerunterhaltung insbesondere die Erhaltung und Förderung der ökologischen Funktionsfähigkeit des Gewässers insbesondere als Lebensraum von wild lebenden Tieren und Pflanzen. ... Gemessen an diesem **erweiterten Unterhaltungsbegriff** dient das Krebswehr nebst Fischaufstiegsanlage der Gewässerunterhaltung, da es die ökologische Funktionsfähigkeit des Krummenhagener Sees fördert.“*

### 3. Historie – VG Greifswald, Urt. v. 01.09.2016 (5)

→ aber: Ausweitung des Unterhaltungsbegriffs führt zu einer Finanzierungslücke für die Verbände

keine Refinanzierbarkeit über die Verbandsbeiträge i. S. v. § 3 Abs. 1 S. 1 GUVG M-V i. V. m. §§ 28 ff. WVG mangels „Gruppennützlichkei“ → kein Vorteil für Verbandsmitglieder

Zitat aus den Urteilsgründen (juris Rn. 124)

*„Das Kriterium der Gruppennützlichkei schützt die Mitglieder des Gewässerunterhaltungsverbandes und die Eigentümer von Grundstücken im Gewässereinzugsgebiet aber auch davor, an Kosten für Maßnahmen beteiligt zu werden, denen die Gruppennützlichkei fehlt und die deshalb keinen Vorteil im wasserverbandsrechtlichen Sinne begründen können. Das trifft auf alle Maßnahmen zu, die allein oder zumindest im Schwerpunkt aus Gründen des Naturschutzes durchgeführt werden. Denn bei dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (vgl. Art 20a GG) handelt es sich um eine gesamtstaatliche Aufgabe. Die Erfüllung gesamtstaatlicher Aufgaben dient nicht dem Nutzen einer bestimmten Personengruppe, sondern dem Nutzen aller. Um es plakativ auszudrücken: Der Steuerpflichtige hat für den Erhalt des Fischotters zu sorgen, nicht der Beitragspflichtige.“*



### **3. Historie – VG Greifswald, Urt. v. 01.09.2016 (6)**

- Feststellungen bzgl. Schöpfwerk
  - Unterhaltungslast beim UHV (vgl. § 62 LWaG)
  - aber: Aufwand für Unterhaltung und Betrieb muss vollumfänglich erstattungsfähig sein (es muss nur geschöpft werden, weil aus ökologischen Gründen gestaut wird), im PFB vorgesehene „Kostensplitting“ = unausträglich
  
- Feststellungen bzgl. Damm und Nebenanlagen
  - Unterhaltungslast beim UHV [Damm = Deich/Hochwasserschutzanlage i. S. v. § 73 Abs. 1 Nr. 2 LWaG (???), Nebenanlagen teilen dieses rechtliche Schicksal]
  - aber: Kostenerstattungsregelung unausträglich, soweit im PFB nur ein Kostenerstattungsanspruch für den dammparallelen Graben und den Stauschacht, nicht jedoch für den Damm selbst geregelt wird

### **3. Historie – VG Greifswald, Urt. v. 01.09.2016 (7)**

➤ Feststellungen bzgl. Graben 3a

- Unterhaltungslast beim UHV (kein Graben i. S. v. § 1 Abs. 2 Nr. 1 LWaG, da Graben der Vorflut für Grundstücke mehrerer Eigentümer dient), Widmung als Gewässer 2. Ordnung durch Feststellung im PFB möglich (vgl. § 63 S. 1 Nr. 2 LWaG)
- Kosten über allgemeine Verbandsbeiträge gem. § 3 Abs. 1 S. 1 GUVG M-V i. V. m. §§ 28 ff. WVG ohne Weiteres umlagefähig, so dass PFB insoweit keine weiteren Festlegungen treffen musste

➤ Feststellungen bzgl. Ablaufrinne

- Unterhaltungslast beim UHV, da (unstreitig) Gewässer 2. Ordnung
- Kosten über allgemeine Verbandsbeiträge gem. § 3 Abs. 1 S. 1 GUVG M-V i. V. m. §§ 28 ff. WVG umlagefähig, da es um „klassische“ (konservierende) Gewässerunterhaltung geht (auch ohne das Wehr wäre die Ablaufrinne als Gewässer 2. Ordnung zu unterhalten gewesen)

### **3. Historie – VG Greifswald, Urt. v. 01.09.2016 (8)**

- Das VG hat in der erstinstanzlichen Entscheidung mithin zusammengefasst folgende Unterscheidung getroffen:
  - klassische „konservierende“ Unterhaltung = Verbandsaufgabe + beitragsfähig
  - „ökologische“ Unterhaltung (→ Maßnahmen, die allein oder im Schwerpunkt dem Naturschutz dienen) = Verbandsaufgabe (nach erweitertem Unterhaltungsbegriff des WHG)  
  
aber ≠ beitragsfähig (mangels Vorteil i. S. d. § 3 Abs. 1 S. 1 GUVG M-V i. V. m. §§ 28 ff. WVG)
- Zulassung der Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung (→ Beitragsfähigkeit von Kosten „ökologischer“ Gewässerunterhaltung = ungeklärt)



### **3. Historie – OVG M-V, Urt. v. 29.05.2018**

- Sowohl der UHV (Kläger) als auch der Landkreis (Beklagter) haben die gegen das Urteil die zugelassene Berufung eingelegt
- Durch das Berufungsurteil änderte OVG die erstinstanzliche Entscheidung des VG und wies die Klage des WBV vollumfänglich ab
- Wesentlicher Inhalt der Entscheidungsgründe:
  - anders als das VG hält das OVG die durch den erweiterten Unterhaltungsbegriff ausgelösten Aufwendungen („ökologische Unterhaltung“) für gruppennützlich und damit für beitragsfähig
  - Vorteil = Verantwortung jeder Person, für eine intakte Umwelt Sorge zu tragen; im Einzugsgebiet eines ökologisch wertvollen Gewässer zu leben; wirtschaftliche Vorteile (Tourismus)
  - hierbei wird von einem „dynamischen Vorteilsbegriff“ ausgegangen → alles was wasserhaushaltsrechtlich Unterhaltung ist, ist wasserverbandsrechtlich auch beitragsfähig
- Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung

### **3. Historie – BVerwG, Urt. v. 29.04.2020 (1)**

- Der WBV legte die – vom OVG zugelassene – Revision beim BVerwG ein
- Das BVerwG wies die Revision jedoch zurück und bestätigte damit die Entscheidung des OVG

### **3. Historie – BVerwG, Urt. v. 29.04.2020 (2)**

➤ Wesentlicher Inhalt der Entscheidungsgründe:

- Feststellungen bzgl. des Wehrs mit Hochwasserüberlauf und Fischaufstiegsanlage
  - Wehr ≠ Anlage in Gewässer i. S. v. § 36 WHG, sondern Bestandteil des Gewässerbetts (Unterhaltungslast: UHV)

wasserwirtschaftlicher Zweck = Erhalt eines Gewässers (See) als Kernbestandteil der Unterhaltungslast i. S. v. § 39 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 – 5 WHG (→ auf § 39 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 WHG kam es dem Senat hierbei gar nicht explizit an)



### 3. Historie – BVerwG, Urt. v. 29.04.2020 (3)

- Kosten über Verbandsbeiträge i. S. v. § 3 Abs. 1 S. 1 GUVG M-V i. V. m. §§ 28 ff. WVG refinanzierbar
  - „dynamischer Unterhaltungsbegriff“: alles was wasserhaushaltsrechtlich Unterhaltung ist, ist auch Aufgabe der UHV im wasserverbandsrechtlichen Sinne
    - Verweis auf § 2 Nr. 12 WVG (Herrichtung, Erhaltung und Pflege von Flächen, Anlagen und Gewässern zum Schutz des Naturhaushalts) und § 2 Nr. 13 WVG (Fortentwicklung von Gewässer-, Boden- und Naturschutz)]
  - erweiterter Unterhaltungsbegriff führt auch für den einzelnen Grundstückseigentümer zu einem Vorteil im wasserverbandsrechtlichen Sinne
    - Vorteil wird bei Lage im Einzugsgebiet gesetzlich vermutet (nachteilige Auswirkungen durch den Zulauf von Wasser); nachteilige Auswirkungen können nur durch wasserhaushaltsrechtlich ordnungsgemäße Gewässerunterhaltung unter Berücksichtigung von § 39 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 WHG beseitigt werden
    - Grenze: ökologische Maßnahmen, die ausschließlich im Allgemeininteresse liegen (Problem: Bestimmbarkeit, denn jedes Grundstück im Einzugsgebiet hat zunächst einmal schon aufgrund seiner Lage im Einzugsgebiet auch einen „Abflussbezug“)

### 3. Historie – BVerwG, Urt. v. 29.04.2020 (4)

- Zitate aus den Urteilsgründen (juris Rn. 29 und 32):

*„Daraus wird deutlich, dass nur ökologische Maßnahmen, die nicht zumindest auch zum Ziel haben, von den Grundstücken der Flächeneigentümer ausgehende ‚nachteilige Auswirkungen‘ zu beseitigen, keinen Vorteil im wasserverbandsrechtlichen Sinne begründen können. Sie dienen allein dem Allgemeininteresse und stellen ... eine allgemeinstaatliche Aufgabe dar, die nicht Ausdruck der Sozialpflichtigkeit des Eigentums ist.“*

*„Die Erhöhung der Kosten aufgrund der erweiterten Unterhaltungsverpflichtung ändert an der Beitragspflicht nichts. Der erhöhte Beitrag ist der Preis dafür, dass durch das eigene Eigentum ein zu erhaltendes ökologisches Gut in Anspruch genommen wird. Solange nicht die Grenze zur Herstellung oder zum Ausbau eines Gewässers überschritten wird, oder sich die Umlegung aus anderen Gründen als sachunangemessen erweist oder zu einer unverhältnismäßigen Belastung führt, ist der Vorteil auch bei Maßnahmen die der Erhaltung der ökologischen Funktionsfähigkeit dienen, gegeben.“*

- Festsetzungen im PFB für Schöpfwerk, Damm und Nebenanlagen, Graben 3a sowie Ablaufrinne ebenfalls nicht zu beanstanden

## **4. Schlussfolgerungen und Kritik**

- Positiv: Entscheidung bringt mehr Rechtssicherheit für Unterhaltungspflichtige
  - „dynamischer Unterhaltungsbegriff“ höchstrichterlich geklärt
  - Erhöhung der Kosten infolge der erweiterten Unterhaltungsverpflichtung höchstrichterlich geklärt
  
- Kritik: „Konturenlosigkeit“ der Aussagen
  - Wann dient eine ökologische Maßnahme ausschließlich dem Allgemeininteresse? Wo ist konkret die Grenze der Refinanzierbarkeit über die Verbandsbeiträge?
  - Wann ist die Erhöhung der Kosten im Einzelfall dann doch sachunangemessen oder unverhältnismäßig?
  - Grenzen im Einzelfall wird die Rechtsprechung zu klären haben
  
- Unterschiedliche Auswirkungen je nach Finanzierungssystem der Länder?

# GKMP-PENCERECI

Partnerschaftsgesellschaft mbB

## Haben Sie Fragen?



Vorsicht Jurist!

### Bremen

Flughafenallee 20  
28199 Bremen  
Tel.: 0421/3 35 36-0  
Fax: 0421/3 35 36-33  
E-Mail: [bremen@gkmp.de](mailto:bremen@gkmp.de)

### Potsdam

Mittelstraße 23  
14467 Potsdam  
Tel.: 0331/60 03 93 00  
Fax: 0331/60 03 93 02  
E-Mail: [potsdam@gkmp.de](mailto:potsdam@gkmp.de)

### Schwerin

Lucie-Höflich-Straße 14  
19055 Schwerin  
Tel.: 0421/3 35 36-0  
Fax: 0421/3 35 36-0  
E-Mail: [schwerin@gkmp.de](mailto:schwerin@gkmp.de)

[www.gkmp.de](http://www.gkmp.de)