

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Wasser- und Deichrecht

Rechtsquelle/n:

WHG	§ 51 Abs. 1, § 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1
VwVfG BY	Art. 35 Satz 1 und 2
VwVfG	§ 35 Satz 2

Titelzeile:

Allgemeinverfügung als zulässige Handlungsform für Anordnungen im Wasserschutzgebiet

Stichworte:

Wasserschutzgebiet; landwirtschaftlich genutzte Grundstücke; Nutzungsbeschränkungen; Verordnung; behördliche Entscheidung; Verwaltungsakt; nutzungsregelnde Allgemeinverfügung; Einzelfall; Benutzung einer Sache durch die Allgemeinheit; Bündelung von Allgemeinverfügungen; Einheit einer Sache.

Leitsatz:

Eine behördliche Entscheidung nach § 52 Abs. 1 Satz 1 WHG kann als Allgemeinverfügung ergehen.

Urteil des 7. Senats vom 25. Oktober 2018 - BVerwG 7 C 22.16

- I. VG Augsburg vom 18. März 2014
Az: VG Au 3 K 13.566
- II. VGH München vom 15. März 2016
Az: VGH 8 BV 14.1102





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 22.16
VGH 8 BV 14.1102

Verkündet
am 25. Oktober 2018

...
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 25. Oktober 2018
durch
den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Schemmer,
Dr. Günther und Dr. Löffelbein

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen
Verwaltungsgerichtshofs vom 15. März 2016 wird zurück-
gewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens mit
Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigelade-
nen.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen die Anordnung von Nutzungsbeschränkungen innerhalb festgesetzter Wasserschutzgebiete.
- 2 Er ist Pächter landwirtschaftlich genutzter Grundstücke, die sich in der Schutzzone W II des durch Verordnung vom 25. August 1981 für die Wasserversorgung der Beigeladenen zu 1 festgesetzten Wasserschutzgebietes befinden. Nördlich hiervon liegt das durch Verordnung vom 18. November 1977 für die Wasserversorgung der Beigeladenen zu 2 ausgewiesene Wasserschutzgebiet. Das Landratsamt U. fasste die beiden Wasserschutzgebiete durch Verordnung vom 30. Juni 2009 zu einem gemeinsamen (erweiterten) Wasserschutzgebiet für die Wassergewinnungsanlagen der Beigeladenen zu 1 und 2 zusammen. Nachdem diese Verordnung vom Verwaltungsgerichtshof durch Urteil vom 27. November 2012 für unwirksam erklärt worden war, erließ das Landratsamt U. am 18. März 2013 eine als "Allgemeinverfügung" bezeichnete Anordnung, die auf allen Grundstücken und Grundstücksteilflächen innerhalb der in den Lageplänen dargestellten Schutzzonen W II das Düngen mit Gülle, Jauche, Festmist, Gärsubstraten aus Biogasanlagen, Kompost und seuchenhygienisch bedenklichen Stoffen sowie die Beweidung und die Freiland-, Koppel- und Pferchtierhaltung verbietet. Zur Begründung führte der Bescheid aus, dass nach § 10 Abs. 2 der vom Verwaltungsgerichtshof für unwirksam erklärten Verordnung aus dem Jahr 2009 die ursprünglichen Verordnungen aus den Jahren 1977 und 1981 wieder aufgelebt und um die darin noch nicht enthaltenen Verbote zu ergänzen gewesen seien.
- 3 Das Verwaltungsgericht wies die hiergegen erhobene Klage ab. Mit Urteil vom 15. März 2016 hat das Oberverwaltungsgericht die Berufung zurückgewiesen und im Wesentlichen ausgeführt: Der zuständigen Behörde stehe nach § 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG ein Wahlrecht zu, in welcher Rechtsform sie eine Schutzanordnung erlasse. Daher könne eine Entscheidung auch in Gestalt einer Allgemeinverfügung ergehen. Als eine solche sei die angefochtene Verfügung zu qualifizieren. Es handele sich nicht um eine abstrakt-generelle Regelung, son-

dern um eine einzelfallbezogene Entscheidung, da sie anlassbezogen einen örtlich, zeitlich und inhaltlich begrenzten Sachverhalt, nämlich die Nutzung der von der Verordnung erfassten Flächen regelt. Durch die gewählte Handlungsform werde auch nicht der Grundrechtsschutz des Klägers unterlaufen. Dieser könne die Rechtmäßigkeit der Schutzanordnungen im Wege der Anfechtungsklage überprüfen lassen.

4 Zur Begründung seiner vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision macht der Kläger geltend: Die Entscheidung des Beklagten habe nicht als Allgemeinverfügung ergehen dürfen. Die Voraussetzungen für den Erlass bzw. die Änderung von Wasserschutzgebietsverordnungen würden umgangen. Zudem stelle die erlassene Schutzanordnung keine Allgemeinverfügung dar. Eine nutzungsregelnde Allgemeinverfügung liege nicht vor, weil größere Flächen, die aus einer Vielzahl von Grundstücken und Grundstücksteilflächen zusammengesetzt seien, nicht als "eine Sache" eingeordnet werden könnten. Gegen eine konkrete Regelung spreche auch, dass die Schutzanordnungen nicht befristet oder aufschiebend bedingt, sondern zeitlich unbeschränkt erlassen worden seien.

5 Der Kläger beantragt,

die Urteile des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 15. März 2016 und des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg vom 18. März 2014 sowie den Bescheid des Landratsamtes U. vom 18. März 2013 aufzuheben.

6 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

7 Er verteidigt die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs.

8 Der Vertreter des Bundesinteresses hält die Entscheidung des Beklagten für eine personenbezogene Allgemeinverfügung. Die Einstufung als nutzungsregelnde Allgemeinverfügung scheitere daran, dass die in Bezug genommenen Grundstücke weder unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten noch nach Maßgabe der Verkehrsanschauung eine Einheit bildeten.

II

- 9 Die zulässige Revision ist unbegründet. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung des Klägers gegen das klageabweisende Urteil des Verwaltungsgerichts ohne Verstoß gegen revisibles Recht zurückgewiesen (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 und 2 VwGO).
- 10 Das Berufungsgericht hat zu Recht angenommen, dass eine behördliche Entscheidung im Sinne des § 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) als Allgemeinverfügung ergehen kann (1.) und die angegriffene Entscheidung ihrem Inhalt nach eine die Benutzung einer Sache regelnde Allgemeinverfügung darstellt (2.). Zutreffend ist das Berufungsgericht auch davon ausgegangen, dass die Allgemeinverfügung auch im Übrigen rechtmäßig erlassen worden ist (3.).
- 11 1. Behördliche Entscheidung im Sinne des § 52 Abs. 1 Satz 1 WHG kann sowohl ein Verwaltungsakt nach § 35 Satz 1 VwVfG als auch ein Verwaltungsakt in Gestalt einer Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 VwVfG bzw. dem wörtlich übereinstimmenden und daher die revisionsgerichtliche Überprüfung gemäß § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO eröffnenden, hier anzuwendenden Art. 35 VwVfG BY sein.
- 12 1.1 Aus dem Wortlaut des § 52 Abs. 1 Satz 1 WHG ergeben sich für die Rechtsform der Entscheidung keine Einschränkungen. Mit der Verwendung des Begriffs der behördlichen Entscheidung knüpft die Vorschrift an die Legaldefinition des Verwaltungsakts in § 35 Satz 1 VwVfG/Art. 35 Satz 1 VwVfG BY an, wonach Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme einer Behörde zur Regelung eines Einzelfalles ist. Den konkret-individuellen Entscheidungen werden in § 35 Satz 2 VwVfG/Art. 35 Satz 2 VwVfG BY personen- und sachbezogene Entscheidungen in Form von Allgemeinverfügungen ausdrücklich gleichgestellt. Somit werden sowohl Entscheidungen nach § 35 Satz 1 VwVfG/Art. 35 Satz 1 VwVfG BY als auch Allgemeinverfügungen vom Wortlaut des § 52 Abs. 1 Satz 1 WHG erfasst.

- 13 1.2 Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber die Handlungsform der Allgemeinverfügung beim Erlass von auf § 52 Abs. 1 Satz 1 WHG gestützten Verwaltungsakten ausschließen wollte, ergeben sich aus den Gesetzesmaterialien nicht. Nach der Entwurfsbegründung soll § 52 Abs. 1 Satz 1 WHG den zuständigen Behörden ein flexibles und schnelles Handeln ermöglichen und sieht hierfür in Anlehnung an bestehende landesrechtliche Vorschriften vor, dass Verbote, Beschränkungen und Verpflichtungen auch durch behördliche Entscheidung festgelegt werden können (BT-Drs. 16/12275, S. 67). Eine solche Betonung von Flexibilität und Schnelligkeit behördlichen Handelns legt es nahe, dass der Gesetzgeber der Verwaltung ein möglichst vielfältiges Regelungsinstrumentarium zur Verfügung stellen wollte (in diesem Sinne auch Schwind, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 52 Rn. 9) und daher auch die Handlungsform der Allgemeinverfügung für zulässig erachtet hat. Mit dem Instrument der Allgemeinverfügung kann auch gegenüber einer größeren Anzahl von Personen rasch auf erkannte Defizite oder Gefahren für die Trinkwassergewinnung reagiert werden (vgl. auch Göbl, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, Stand Februar 2017, WHG § 52 Rn. 38).
- 14 Etwas anderes ergibt sich entgegen der Auffassung der Revision auch nicht daraus, dass in einigen älteren Wassergesetzen der Länder (vgl. etwa Art. 35 WG BY in der Fassung vom 19. Juli 1994, GVBl. S. 822, § 14 LWG NW in der Fassung vom 25. Juni 1995, GVBl. NW S. 926, § 22 Abs. 1 Berliner Wassergesetz in der Fassung vom 17. Juni 2005, GVBl. S. 357) die zuständige Behörde darauf beschränkt war, Verbote, Beschränkungen sowie Duldungs- und Handlungspflichten in Wasserschutzgebieten außerhalb von Rechtsverordnungen nur "im Einzelfall" zu verfügen. Soweit die Revision meint, daraus und aus der in der Gesetzesbegründung zu § 52 Abs. 1 WHG erwähnten Anlehnung dieser Regelung "an bestehende landesrechtliche Vorschriften" (BT-Drs. 16/12275, S. 67) folge eine Beschränkung auf konkret-individuelle Regelungen, übersieht sie zum einen, dass die einschränkenden landesrechtlichen Formulierungen gerade nicht in das Bundesrecht übernommen worden sind, und zum anderen, dass auch die Allgemeinverfügung ausdrücklich als eine einzelfallbezogene Entscheidung definiert worden ist. Der Gesetzgeber hat durch das zum 1. Januar 1977 in Kraft getretene Verwaltungsverfahrensgesetz in § 35 Satz 2 die behördliche Handlungsform des Verwaltungsakts rechtsfortbildend neu geregelt, indem er

das Tatbestandsmerkmal "Einzelfall" begrifflich neu zugeschnitten und die Allgemeinverfügung ausdrücklich auf Verwaltungsakte, die die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit regeln, erstreckt hat (vgl. hierzu Bier, VBlBW 1991, 81 <83>; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 Rn. 308). Gründe, die die Annahme rechtfertigen könnten, bei Erlass des § 52 Abs. 1 WHG im Jahre 2009 habe die behördliche Entscheidungsmöglichkeit abweichend hiervon auf individuell-konkrete Regelungen beschränkt werden sollen, sind nicht ersichtlich. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach im Rahmen der Betreuung eines durch Rechtsverordnung festgesetzten Wasserschutzgebietes Raum für den Erlass von Verwaltungsakten bleibt (BVerwG, Urteil vom 15. März 1968 - 4 C 5.67 - BVerwGE 29, 207 <210>), findet mithin weiterhin ohne Einschränkungen Anwendung.

- 15 1.3 Dem Erlass von Schutzanordnungen im Wege der Allgemeinverfügung steht nicht entgegen, dass die Festsetzung in Wasserschutzgebieten nach § 51 Abs. 1 WHG durch Rechtsverordnung zu erfolgen hat. Die vom Kläger in diesem Zusammenhang vorgebrachte Befürchtung, eine Allgemeinverfügung ermögliche eine generelle Regelung unter Umgehung der verfahrensrechtlichen Voraussetzungen an die verordnungsrechtliche Unterschützstellung (so Czychowski/Reinhardt, WHG, 11. Aufl. 2014, § 52 Rn. 42), überzeugt nicht. Eine Allgemeinverfügung nach § 52 Abs. 1 Satz 1 WHG, mit der die dort genannten Handlungen eingeschränkt oder untersagt werden, vermag eine Schutzgebietsausweisung im Ordnungswege nicht zu ersetzen, sondern setzt eine solche voraus. Soweit der Kläger befürchtet, der Ordnungsgeber könne eine Verordnung als weitgehend leeren Rahmen erlassen und diesen durch Allgemeinverfügungen inhaltlich ausfüllen, übersieht er, dass § 51 WHG für die Festsetzung eines Wasserschutzgebietes materielle (Mindest-)Voraussetzungen aufstellt und der Ordnungsgeber bereits bei Verordnungserlass die Erforderlichkeit einschließlich der räumlichen Ausdehnung einer Schutzgebietsausweisung nach den Kriterien der Schutzwürdigkeit, der Schutzbedürftigkeit und der Schutzfähigkeit zu beurteilen hat (vgl. BVerwG, Urteile vom 2. August 2012 - 7 CN 1.11 - Buchholz 445.4 § 51 WHG Nr. 1 Rn. 20 und vom 26. November 2015 - 7 CN 1.14 - Buchholz 445.4 § 51 WHG Nr. 2 Rn. 25 ff.). Dies schließt die Frage ein, ob Schutzanordnungen bereits in der Rechtsverordnung festzusetzen sind.

- 16 1.4 Schließlich werden durch die Festsetzung von Schutzanordnungen im Wege der Allgemeinverfügung nicht die Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Eigentümer und anderer von den Verboten Betroffener beeinträchtigt. Ihnen steht eine verwaltungsgerichtliche Vollüberprüfung der angegriffenen Schutzanordnungen im Wege einer Anfechtungsklage offen. Dies bedeutet kein Rechtsschutzdefizit gegenüber der Überprüfung einer Rechtsverordnung im Wege der verfassungsrechtlich - insbesondere durch Art. 19 Abs. 4 GG - nicht gebotenen (BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 - 7 CN 1.15 - BVerwGE 151, 247 Rn. 21) prinzipialen Normenkontrolle nach § 47 VwGO. Der Beklagte weist zu Recht darauf hin, dass die Verwaltung nicht gehalten ist, eine bestimmte Handlungsform nur deshalb zu wählen, um den umfassendsten Rechtsschutz sicherzustellen.
- 17 2. Die Entscheidung des Landratsamtes U. vom 18. März 2013 ist vom Verwaltungsgerichtshof zutreffend als benutzungsregelnde Allgemeinverfügung im Sinne des Art. 35 Satz 2 Var. 3 VwVfG BY qualifiziert worden.
- 18 Die vom Landratsamt erlassenen Handlungsverbote betreffen die Benutzung einer bzw. mehrerer Sachen durch die Allgemeinheit, indem sie auf jeweils konkret bestimmten Grundstücken die Vornahme von im Einzelnen bezeichneten Handlungen mit Wirkung gegenüber Jedermann untersagen. Die Entscheidung des Landratsamtes entspricht auch hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals "einer Sache" Art. 35 Satz 2 Var. 3 VwVfG BY. Hierunter fallen auch Grundstücke, und zwar unabhängig davon, ob sie zu öffentlichen Zwecken gewidmet sind oder nicht dem öffentlichen Sachenrecht unterfallen (vgl. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 Rn. 310 f.; Meyer/Borgs-Maciejewski, VwVfG, 2. Aufl. 1982, § 35 Rn. 70). Mehrere Grundstücke im zivilrechtlichen Sinne stellen eine Sache im Sinne des Art. 35 Satz 2 VwVfG BY dar, wenn sie wegen eines bestehenden wirtschaftlichen oder rechtlichen Zusammenhanges oder sonst nach Maßgabe der Verkehrsanschauung, eine Einheit bilden (vgl. Stelkens, a.a.O., § 35 Rn. 311 m.w.N.). Derartige Gründe liegen hier vor. Die betroffenen Grundstücke werden anknüpfend an ihre Lage innerhalb der jeweiligen räumlichen Geltungsbereiche der Wasserschutzgebietsverordnungen vom 18. November 1977 und vom 25. August 1981 und darüber hinaus anknüpfend

an ihre Lage im Bereich der jeweiligen Schutzzone W II durch die genannten Wasserschutzgebietsverordnungen bzw. durch die jeweilige Festsetzung der Schutzzone W II zum Zwecke des Trinkwasserschutzes normativ zusammengefasst. Diese Zusammenfassung ist auch nach außen hin durch die der Anordnung als Anlagen beigefügten Lagepläne erkennbar. Hiernach stellen sich die in der jeweiligen Schutzzone W II gelegenen Grundstücke unter dem Gesichtspunkt des Trinkwasserschutzes als eine Einheit dar und bilden insoweit eine Sache im Sinne des Art. 35 Satz 2 Var. 3 VwVfG BY.

- 19 Unschädlich ist, dass sich die angegriffene Verfügung auf zwei durch die Festsetzung der jeweiligen Schutzzone W II zusammengefasste Sachen bezieht. Die Entscheidung stellt eine rechtlich unbedenkliche Bündelung zweier Allgemeinverfügungen (vgl. hierzu nur BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2009 - Buchholz 402.5 WaffG Nr. 98 Rn. 17 und Stelkens, a.a.O., § 35 Rn. 312, 315 m.w.N.) dar, die jeweils eine Sache im Sinne des Art. 35 Satz 2 Var. 3 VwVfG BY erfassen.
- 20 3. Dem Erlass einer Allgemeinverfügung stehen auch im vorliegenden Einzelfall keine Bedenken entgegen. Die zuständige Behörde hat die Auswahl zwischen den nach § 52 Abs. 1 Satz 1 WHG zur Verfügung gestellten Handlungsformen unter Berücksichtigung des Schutzzweckes des jeweiligen Wasserschutzgebietes nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen. Nach den für den Senat bindenden tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs (§ 137 Abs. 2 VwGO), die auch die Auslegung der verfahrensgegenständlichen Entscheidung mit umfassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2015 - 7 C 15.13 - insoweit in Buchholz 406.254 UmwRG Nr. 16 nicht abgedruckt, juris Rn. 33), ist die Allgemeinverfügung wegen einer konkreten Gefahr für das Trinkwasser und übergangsweise bis zum Erlass einer neuen Verordnung für ein übergreifendes Wasserschutzgebiet für die Wasserfassungen A. und M. ergangen. Die Wahl der Handlungsform der Allgemeinverfügung für eine anlassbezogene und zeitlich begrenzte Anordnung ist ermessensfehlerfrei. Anhaltspunkte für einen Formenmissbrauch sind nicht ersichtlich.

- 21 4. Der Kläger trägt nach § 154 Abs. 2 VwGO die Kosten des Revisionsverfahrens. Die Beigeladenen tragen ihre außergerichtlichen Kosten jeweils selbst (vgl. § 162 Abs. 3 VwGO).

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes für das Revisionsverfahren wird gemäß § 47 Abs. 1 und § 52 Abs. 1 GKG auf 15 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein