

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Recht der Wasser- und Bodenverbände

Rechtsquelle/n:

VwGO § 42 Abs. 2

WVG § 1 Abs. 1, 2 Satz 1, § 2, § 28 Abs. 1, § 30 Abs. 1

WHG §§ 36, 42 Abs. 1 Nr. 1, § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 4

RL 2000/60/EG Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. ii)

Titelzeile:

Zum Begriff der Gewässerunterhaltung im Sinne des Wasserrechts und der Beitragspflicht im Sinne des Wasserverbandsgesetzes

Stichworte:

Gewässerunterhaltung; Körperschaft des öffentlichen Rechts; Wasser- und Bodenverband; wasserwirtschaftliche Zwecke; ökologische Gewässerunterhaltung; Gewässerunterbeiträge; wasserverbandsrechtliches Selbstverwaltungsrecht; Verwaltungsaktbefugnis; Gewässerausbau; Verbandsbeiträge; Planfeststellungsbeschluss; Unterhaltungslast; Bewirtschaftungsziele.

Leitsätze:

1. Abwehrrechte eines Wasser- und Bodenverbands bestehen nur im Rahmen seiner Aufgabenzuständigkeit.
2. § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 WHG, wonach die Erhaltung und Förderung der ökologischen Funktionsfähigkeit zur Gewässerunterhaltung gehört, begegnet keinen rechtlichen Bedenken.
3. Maßnahmen nach § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 WHG sind unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes umlagefähig, wenn sie zumindest auch dazu dienen, von den im Verbandsgebiet liegenden Grundstücken ausgehende "nachteilige Auswirkungen" auf die zu unterhaltenden Gewässer zu beseitigen oder zu verhindern.

Urteil des 7. Senats vom 29. April 2020 - BVerwG 7 C 29.18

- I. VG Greifswald vom 1. September 2016  
Az: VG 3 A 1224/14
- II. OVG Greifswald vom 29. Mai 2018  
Az: OVG 1 L 506/16







Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 7 C 29.18  
OVG 1 L 506/16

Verkündet  
am 29. April 2020

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 29. April 2020  
durch  
den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Korbmacher und  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Schemmer, Dr. Günther  
und Dr. Löffelbein

für Recht erkannt:

Die Revision gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 29. Mai 2018 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Beteiligten streiten um den Umfang der Gewässerunterhaltung nach dem Wasserrecht sowie der Beitragspflicht im Sinne des Wasserverbandsgesetzes.

- 2 Der Kläger ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, der die Gewässerunterhaltung im Niederschlagsgebiet "Barthe, Prohner Bach, Küste" obliegt. Die Beigeladene ist ein gemeinnütziges Siedlungsunternehmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern, das Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung und zur Regionalentwicklung durchführt.
- 3 Im März 2012 beantragte die Beigeladene die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens zur Neuordnung des im Verbandsgebiet gelegenen Polders Zarrendorf und des Ablaufbauwerks Krummenhagener See, des sogenannten Krebswehrs. Mit Planfeststellungsbeschluss vom 2. Oktober 2014 stellte der Beklagte den von der Beigeladenen eingereichten Plan unter Abweichung der Überlaufhöhe des Krebswehrs fest.
- 4 Auf die Klage des Klägers hob das Verwaltungsgericht die Festsetzungen in dem Planfeststellungsbeschluss zum Mehraufwand bei dem Betrieb des Schöpfwerks Zarrendorf, der Unterhaltung des Damms sowie des Krebswehrs mit Fischaufstiegsanlage auf und wies die Klage im Übrigen ab.
- 5 Mit Urteil vom 29. Mai 2018 hat das Oberverwaltungsgericht auf die von dem Kläger und dem Beklagten eingelegten Berufungen das Urteil des Verwaltungsgerichts abgeändert und die Klage insgesamt abgewiesen.
- 6 Die Klage sei, soweit sich der Kläger gegen die Gewässerausbaumaßnahmen wende, mangels Klagebefugnis unzulässig. Abwehrrechte des Klägers seien nur im Rahmen seiner Aufgabenzuständigkeit für die Gewässerunterhaltung gegeben. Im Übrigen sei die Klage unbegründet. Dem Landeswassergesetz sei eine Befugnis zum Erlass eines feststellenden Verwaltungsakts zur Einordnung eines Gewässers in die Gewässerkategorien des Landeswassergesetzes zu entnehmen. Die Festsetzungen des Planfeststellungsbeschlusses dienten zudem wasserwirtschaftlichen Zwecken und verstießen nicht gegen Bestimmungen des Landeswassergesetzes und des Wasserhaushaltsgesetzes. Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 WHG, der der Erhaltung und Förderung der ökologischen Funktionsfähigkeit des Gewässers diene, bestünden nicht. Der hilfsweise beantragte Anspruch auf Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses um eine Mehrkostenregelung für die Gewässerunterhaltung bestehe nicht. Der

Kläger könne die Kosten im Wege der Erhebung von Gewässerunterhaltungsbeiträgen refinanzieren.

7 Zur Begründung der vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision macht der Kläger geltend: Eine Klagebefugnis gegen die Gewässerausbaumaßnahmen folge aus dem wasserverbandsrechtlichen Selbstverwaltungsrecht. Die Erweiterung der Gewässer und der Anlagen zur Abführung von Wasser aus Gewässern führe zu einer Ausweitung seiner Aufgaben.

8 Eine rein ökologisch motivierte Gewässerunterhaltung sei keine zulässige Verbandsaufgabe. Wasserwirtschaftliche Ziele würden mit keiner der Einrichtungen verfolgt: Sie dienten ausschließlich naturschutzrechtlichen Zwecken. § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 WHG sei, wenn diese Vorschrift dahingehend ausgelegt werde, dass auch rein ökologische Maßnahmen Gewässerunterhaltungsmaßnahmen sein könnten, verfassungswidrig. Er könne die Kosten, die ihm durch die Durchführung der ihm gegenüber angeordneten ökologischen Maßnahmen entstünden, mangels Gruppennützigkeit auch nicht über den Verbandsbeitrag auf seine Mitglieder umlegen. Die Erhebung von Verbandsbeiträgen nach dem Wasserverbandsgesetz setze voraus, dass die Verbandsmitglieder einen Vorteil von der Verbandstätigkeit hätten. Der vom Berufungsgericht beschriebene Automatismus einer Anpassung des wasserverbandsrechtlichen Vorteilsbegriffs an wasserhaushaltsrechtliche Gesetzesänderungen bestehe aber nicht.

9 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 29. Mai 2018 zu ändern und die Berufung des Beklagten zurückzuweisen sowie das Urteil des Verwaltungsgerichts Greifswald vom 1. September 2016 teilweise zu ändern und

1.a. die Festsetzungen in Teil A, Abschnitt IV, Nr. 4.1 des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten vom 2. Oktober 2014 sowie die Festsetzungen in Teil A, Abschnitt IV, Nr. 8.1.1.2 des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten aufzuheben, soweit dort die Errichtung des Grabens 3a und dessen Einordnung als Gewässer 2. Ordnung bzw. die Zuordnung des Grabens 3a in die Unterhaltungslast des Klägers vorgesehen sind,

1.b. hilfsweise für den Fall, dass dem Antrag zu 1.a. nicht stattgegeben wird, den Beklagten zu verpflichten, den Planfeststellungsbeschluss des Beklagten um eine Mehrkostenregelung dergestalt zu ergänzen, dass die Unterhaltungskosten des Grabens 3a und der Stichgräben vom Land Mecklenburg-Vorpommern zu tragen sind,

2.a. die Festsetzungen in Teil A, Abschnitt IV, Nr. 8.2 des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten mit den Untergliederungsnummern 8.2.1 (Einstufung des Krebswehrs als Bestandteil des Gewässersystems 2. Ordnung und Anordnung der Unterhaltung durch den Kläger), 8.2.1.1 (Anordnungen zur Unterhaltung des Krebswehrs) - soweit diese Festsetzungen vom Verwaltungsgericht nicht bereits aufgehoben worden sind - und 8.2.1.2 (Anordnungen zur Bewirtschaftung des Krebswehrs) aufzuheben,

2.b. hilfsweise für den Fall, dass dem Antrag zu 2.a. nicht stattgegeben wird, den Beklagten zu verpflichten, anstelle der vom Verwaltungsgericht nicht aufgehobenen Regelung in Teil A, Abschnitt IV, Nr. 8.2.1.1, letzter Satz des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten eine Mehrkostenregelung dergestalt zu regeln, dass die Unterhaltungskosten für das Krebswehr vollumfänglich vom Land Mecklenburg-Vorpommern zu tragen sind,

3.a. die Festsetzungen in Teil A, Abschnitt IV, Nr. 2 des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten mit den Untergliederungsnummern 2.1 und 2.2 (Erteilung eines Wasserrechts zugunsten des Klägers anlässlich der Rückverlegung des Schöpfwerks Zarrendorf unter Regulierung des Systems im westlichen Polder Zarrendorf) und die Festsetzungen in Teil A, Abschnitt IV, Nr. 8.3 des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten mit den Untergliederungsnummern 8.3.1 (Anordnung der Unterhaltungs- und Bewirtschaftungspflicht für das Schöpfwerk durch den Kläger) und 8.3.2 (Splitting des Schöpfwerksaufwands) - soweit die Festsetzungen in Nr. 8.3.1 und 8.3.2 vom Verwaltungsgericht nicht bereits aufgehoben worden sind - aufzuheben,

3.b. hilfsweise für den Fall, dass dem Antrag zu 3.a. nicht stattgegeben wird, den Beklagten zu verpflichten, anstelle der vom Verwaltungsgericht nicht vollständig aufgehobenen Regelungen in Teil A, Abschnitt IV, Nr. 8.3.1 und Nr. 8.3.2 des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten eine Mehrkostenregelung dergestalt zu regeln, dass der Aufwand für das Schöpfwerk, d.h. für dessen Unterhaltung und Bewirtschaftung, vollumfänglich vom Land Mecklenburg-Vorpommern zu tragen ist,

4.a. die Festsetzungen in Teil A, Abschnitt IV, Nr. 8.1.2.2 des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten mit den

Untergliederungsnummern 8.1.2.2.1 (Einstufung des Damms als Ufer des Krummenhagener Sees und damit als Gewässer 2. Ordnung sowie Anordnung der Unterhaltungs- und Bewirtschaftungspflicht durch den Kläger) - soweit diese Festsetzungen vom Verwaltungsgericht nicht bereits aufgehoben worden sind -, 8.1.2.2.2 (Übertragung der Unterhaltungspflicht für den dammparallelen Graben auf den Kläger) und 8.1.2.2.3 (Übertragung der Unterhaltungs- und Bedienungspflicht für den Stauschacht auf den Kläger) aufzuheben,

4.b. hilfsweise für den Fall, dass dem Antrag zu 4.a. nicht stattgegeben wird, den Beklagten zu verpflichten, die Regelungen in Teil A, Abschnitt IV, Nr. 8.1.2.2.1 und Nr. 8.1.2.2.3 des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten klarstellend um Mehrkostenregelungen dergestalt zu ergänzen, dass die Kosten zur Unterhaltung und Bewirtschaftung des Damms und zur Bedienung des Stauschachts vollumfänglich vom Land Mecklenburg-Vorpommern zu tragen sind,

5. die Festsetzungen in Teil A, Abschnitt IV, Nr. 8.1.2.1, 3. Absatz (Mehrkostenregelung zur Unterhaltung der Ablaufrinne durch den Kläger) des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten aufzuheben und durch eine Mehrkostenregelung dergestalt zu ersetzen, dass die Mehrkosten durch die Unterhaltung der Ablaufrinne vollumfänglich vom Land Mecklenburg-Vorpommern zu tragen sind.

10 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

11 Er verteidigt das Urteil des Oberverwaltungsgerichts.

12 Die Beigeladene stellt keinen Antrag.

13 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich am Verfahren und trägt vor: Ökologische Maßnahmen der Gewässerunterhaltung und des Gewässerausbaus seien unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes umlagefähig, soweit sie nicht einen Vorteil ausschließlich für die Allgemeinheit darstellten.

## II

- 14 Die Revision ist unbegründet und deshalb zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das angefochtene Urteil verstößt nicht gegen revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht die Klage teilweise als unzulässig und im Übrigen als unbegründet abgewiesen.
- 15 A. Die Klage ist zum Teil unzulässig. Soweit sich der Kläger gegen die Verkleinerung des Polders Zarrendorf, die Neuerrichtung des Schöpfwerks Zarrendorf und die Errichtung des Grabens 3a wendet, ist er nicht gemäß § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Die Klagebefugnis nach dieser Vorschrift fehlt, wenn die vom Kläger geltend gemachte Rechtsposition offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise bestehen oder ihm zustehen kann (BVerwG, Urteile vom 20. Oktober 2016 - 2 A 2.14 - BVerwGE 156, 193 Rn. 16 und vom 28. November 2019 - 7 C 2.18 - juris Rn. 15). So liegt es hier. Dem Kläger steht kein Abwehrrecht gegen die oben genannten Teile des Planfeststellungsbeschlusses zu.
- 16 Der Kläger ist als Wasser- und Bodenverband gemäß § 1 Abs. 1 des Wasserverbandsgesetzes (WVG) eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die sich nach § 1 Abs. 2 Satz 1 WVG im Rahmen der Gesetze selbst verwaltet. Der Kläger kann sich auf subjektive Rechte berufen, soweit er Aufgaben im öffentlichen Interesse im Rahmen seines einfachrechtlichen Selbstverwaltungsrechts durchführt. Die Aufgaben, denen sich ein Wasser- und Bodenverband im Rahmen der Selbstverwaltung zuwenden kann, sind in § 2 WVG aufgeführt. Nach § 2 Nr. 1 WVG gehört der Ausbau einschließlich naturnahem Rückbau und Unterhaltung von Gewässern zwar zu den möglichen Aufgaben eines Verbands. Diese Zuweisung steht aber unter dem Vorbehalt abweichender Regelung durch Landesrecht. Vorliegend ist der Gewässerausbau in Mecklenburg-Vorpommern, soweit es sich - wie hier - um Gewässer 2. Ordnung handelt, Aufgabe der Gemeinden und nicht der Wasser- und Bodenverbände (vgl. § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Wassergesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG MV) vom 30. November 1992 [GVOBl. MV 1992, S. 221, 228]).

Zu Recht hat daher das Oberverwaltungsgericht Abwehrrechte des Klägers hinsichtlich der Ausbaumaßnahmen verneint. Dass die Schaffung von neuen Gewässern 2. Ordnung eine Vergrößerung der Unterhaltungspflicht des Klägers bedingt, beeinträchtigt sein einfach-gesetzliches Selbstverwaltungsrecht nicht. Eine solche Beeinträchtigung ergibt sich insbesondere nicht aus den vom Kläger angeführten zusätzlichen finanziellen Lasten. Er hat die Möglichkeit, die hierfür erforderlichen Aufwendungen über Verbandsbeiträge auf seine Mitglieder umzulegen (vgl. §§ 1, 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden [GUVG] vom 4. August 1992 [GVOBl. M-V 1992, S. 458], § 28 Abs. 1 WVG). Sollte es über den Umfang der Unterhaltungspflicht und deshalb über die Frage der Umlagefähigkeit des Aufwands über Verbandsbeiträge zum Streit kommen, ist es dem Kläger unbenommen, diese Frage zum Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens zu machen. Die Erweiterung der Unterhaltungspflicht des Klägers führt auch im Übrigen nicht zu einer Beeinträchtigung seines Selbstverwaltungsrechts. Ihm wird nicht vorgeschrieben, wie, in welchem Umfang oder mit welchen Mitteln er seine Aufgabe der Gewässerunterhaltung zu erfüllen hat.

- 18 B. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage zu Recht im Übrigen als unbegründet abgewiesen.
- 19 1. Ohne Bundesrechtsverstoß hat das Oberverwaltungsgericht die Festsetzungen in Teil A, Abschnitt IV, Nr. 4.1 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. 8.1.1.2 des Planfeststellungsbeschlusses, wonach der Graben 3a als Gewässer 2. Ordnung regelmäßig zu unterhalten ist, nicht beanstandet.
- 20 a) Entgegen der Auffassung der Revision hat das Oberverwaltungsgericht ohne Bundesrechtsverstoß § 63 Satz 1 Nr. 2 LWaG MV eine Befugnis zum Erlass eines feststellenden Verwaltungsakts zur Einordnung eines Gewässers in die Gewässerkategorien des Landeswassergesetzes entnommen. Nach dieser Vorschrift obliegt die Unterhaltung der Gewässer in Mecklenburg-Vorpommern, mit Ausnahme der Erhaltung der Schiffbarkeit, bei Gewässern 2. Ordnung den durch besonderes Gesetz gegründeten Unterhaltungsverbänden. Eine ausdrückliche Ermächtigung zum Erlass feststellender Verwaltungsakte enthält § 63 Satz 1

Nr. 2 LWaG MV mithin nicht. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist aber anerkannt, dass eine Befugnis zum Erlass feststellender Verwaltungsakte nicht zwingend in der Befugnisnorm ausdrücklich gesetzlich geregelt sein muss. Es reicht aus, dass sich die Verwaltungsaktbefugnis im Wege der Auslegung ergibt (vgl. BVerwG, Urteile vom 9. Mai 2001 - 3 C 2.01 - BVerwGE 114, 226 <227 f.>, vom 24. Oktober 2002 - 7 C 9.02 - BVerwGE 117, 133 <134> und vom 12. April 2017 - 2 C 16.16 - BVerwGE 158, 364 Rn. 15; von Ale-  
mann/Scheffczyk, in: Bader/Ronellenfisch, BeckOK VwVfG, Stand April 2020, § 35 Rn. 97 f.). Von diesen Grundsätzen ist das Oberverwaltungsgericht ausgegangen und hat eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass eines feststellenden Verwaltungsakts in nicht zu beanstandender Weise angenommen, indem es maßgeblich darauf abgestellt hat, dass § 63 Satz 1 Nr. 2 LWaG MV für Gewässer 2. Ordnung die Übertragung der (an sich) gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 WHG den Eigentümern obliegenden Unterhaltungslast auf die Wasser- und Bodenverbände regelt und dieses Normprogramm nur erfüllbar sei, wenn die behördliche Möglichkeit bestehe, die Regelung des § 63 Satz 1 Nr. 2 LWaG MV bezogen auf den konkreten Einzelfall umzusetzen. Wenn es zum Streit um die rechtliche Einstufung des Gewässers komme, müsse eine Befugnis der zuständigen Behörde gegeben sein, hierzu eine klärende Regelung zu erlassen, die wiederum von dem jeweils belasteten Unterhaltungsverpflichteten angefochten werden könne.

- 21 b) Ohne Verstoß gegen revisibles Recht ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass eine Beanstandung des Planfeststellungsbeschlusses wegen einer zur Einstufung des Grabens 3a nicht ordnungsgemäßen Anhörung des Klägers nach § 46 VwVfG MV ausscheidet. Im Sinne dieser revisiblen Bestimmung (§ 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO), die gemäß § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG MV auf das Planfeststellungsverfahren Anwendung findet, ist die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, es sei offensichtlich, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst habe, weil eine gebundene Entscheidung vorliege, nicht zu beanstanden.
- 22 c) Die Konkretisierung der Unterhaltungslast des Grabens 3a findet ihre Rechtsgrundlage in § 42 Abs. 1 Nr. 1 WHG. Danach kann die zuständige Behörde insbesondere die nach § 39 WHG erforderlichen Unterhaltungsmaßnahmen näher

festlegen. Die angeordnete regelmäßige Unterhaltung beeinträchtigt das Selbstverwaltungsrecht des Klägers nicht.

- 23 2. Ohne Bundesrechtsverstoß hat das Oberverwaltungsgericht die Klage gegen die Regelungen in dem Planfeststellungsbeschluss unter Nr. 8.2.1, Nr. 8.2.1.1 und Nr. 8.2.1.2 (Einstufung des Krebswehrs einschließlich der Fischaufstiegsanlage als Bestandteil des Gewässersystems 2. Ordnung und Unterhaltungslast des Klägers sowie Regelungen zur Unterhaltung und Bewirtschaftung) für unbegründet erachtet.
- 24 a) Das Oberverwaltungsgericht stützt seine Auffassung einer Unterhaltungslast des Klägers für das Krebswehr mit Fischaufstiegsanlage ohne Bundesrechtsverstoß auf § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 WHG, der gemäß Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31. Juli 2009 (BGBl. I 2585) am 1. März 2010 in Kraft getreten ist (Art. 24 Abs. 2 Satz 1 dieses Gesetzes). Nach dem Willen des Gesetzgebers sollten die in ökologischer Hinsicht an die Gewässerunterhaltung zu stellenden Anforderungen konkretisiert und ein Beitrag zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach den §§ 27 und 30 WHG geleistet werden (BT-Drs. 16/12275, S. 63). Die Bewirtschaftungsziele für oberirdische Gewässer verpflichten gemäß § 27 Abs. 1 WHG zu einer Bewirtschaftung, durch die eine Verschlechterung des ökologischen und chemischen Zustands vermieden und ein guter ökologischer und ein guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht werden. Diese Bewirtschaftungsziele sind aufgrund der Vorgaben von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. ii) i.V.m. Anhang V der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABI. L 327 S. 1 - Wasserrahmenrichtlinie) in deutsches Recht umgesetzt worden.
- 25 Der ökologisch erweiterte Unterhaltungsbegriff begegnet keinen durchgreifenden rechtlichen und insbesondere keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Dass die Belastungen, die aufgrund der vom Gesetzgeber angestrebten Ausweitung der Ziele und des Umfangs der Gewässerunterhaltung einhergehen, gestiegen sind, steht dem nicht entgegen.

- 26 aa) Gemäß § 2 Nr. 1 WVG (i.V.m. § 63 Satz 1 Nr. 2 LWaG MV, § 1 GUVG) gehört zu den Aufgaben des Klägers die Unterhaltung von Gewässern. Die inhaltlichen Anforderungen an die Gewässerunterhaltung ergeben sich aus den Maßgaben des derzeitigen Wasserrechts und entgegen der Auffassung des Klägers nicht aus dem im Zeitpunkt des Erlasses des Wasserverbandsgesetzes geltenden Recht. Der Gesetzgeber hat zwar beim Erlass des Wasserverbandsgesetzes bei der Umschreibung der möglichen Aufgaben eines Wasser- und Bodenverbands auf Begrifflichkeiten zurückgegriffen, die "mit dem geltenden Wasserrecht abgestimmt" waren (BT-Drs. 11/6764, S. 24). Dies führt jedoch nicht zu einem statischen Begriffsverständnis. Die Gewässerunterhaltung kann vielmehr aufgrund neuer Erkenntnisse und etwa wegen unionsrechtlicher Vorgaben erweitert werden (vgl. Pawlowski, EurUP 2015, 127, 129; Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 39 Rn. 16). Bereits der Gesetzgeber des Wasserverbandsgesetzes hatte das Ziel verfolgt, die Aufgaben auch der Wasser- und Bodenverbände stärker an ökologischen Kriterien auszurichten (BT-Drs. 11/6764, S. 36), was sich insbesondere an den in den Katalog der möglichen Aufgaben aufgenommenen Aufgaben der Herrichtung, Erhaltung und Pflege von Flächen, Anlagen und Gewässern zum Schutz des Naturhaushalts, des Bodens und für die Landschaftspflege (§ 2 Nr. 12 WVG) sowie der Förderung der Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft und Fortentwicklung von Gewässer-, Boden- und Naturschutz (§ 2 Nr. 13 WVG) zeigt.
- 27 Zudem besteht eine Beziehung der Unterhaltungslast zu den gesetzlichen Bewirtschaftungszielen des § 6 WHG, die die allgemeinen Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung bestimmen. Danach sind die Gewässer nachhaltig zu bewirtschaften, vor allem nach § 6 Satz 1 Nr. 1 WHG mit dem Ziel, ihre Funktions- und Leistungsfähigkeit als Bestandteil des Naturhaushalts und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu erhalten und zu verbessern, insbesondere durch Schutz vor nachteiligen Veränderungen von Gewässereigenschaften.
- 28 Die nach § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 WHG um ökologische Aspekte erweiterte Gewässerunterhaltung ist keine ausschließlich im öffentlichen Interesse zu erfüllende Aufgabe (vgl. Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 2011, § 30 Rn. 58). Auch wenn die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, der Vorteil liege darin, dass eine intakte Natur den Eigentümern zugutekomme, weil sie den Tourismus

fördere (OVG Greifswald, Urteil vom 29. Mai 2018 - 1 L 506/16 - juris Rn. 99), Zweifeln begegnet, ist ihm im Ergebnis zuzustimmen, dass die ökologisch erweiterte Gewässerunterhaltung im Sinne des § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 WHG dem einzelnen Grundstückseigentümer vorteilhaft im wasserverbandsrechtlichen Sinne ist. Die ökologische Komponente der Gewässerunterhaltung ist - wie oben dargelegt - eine (zulässige) Modifikation des bisherigen Aufgabenprogramms. Damit ergibt sich ein wasserrechtlicher Vorteil für die Eigentümer.

- 29 Dieser besteht darin, dass den Eigentümern der Flächen, die im Verbandsgebiet der Grundsteuer unterliegen, eine an sich ihnen selbst aufzuerlegende Unterhaltungspflicht abgenommen wird, wenn die Gemeinde Mitglied des Unterhaltungsverbands ist. Der Vorteil wird zulässigerweise gesetzlich vermutet (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2007 - 9 C 1.07 - Buchholz 445.20 Wasserverbandsrecht Nr. 1 Rn. 33 und Beschluss vom 4. Juni 2002 - 9 B 15.02 - NVwZ 2002, 1508). Als "Vorteil" sind danach nicht nur die Maßnahmen der Gewässerunterhaltung anzusehen, die für die Abgabepflichtigen im Einzelfall einen greifbaren wirtschaftlichen Nutzen mit sich bringen können (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 WVG). Es reicht vielmehr aus, wenn durch das Grundstück "nachteilige Auswirkungen" auf die zu unterhaltenden Gewässer ausgehen oder zu erwarten sind. Das ist bei jedem Grundstück im Einzugsbereich der Fall, da es allein durch seine Lage den Zulauf von Wasser verursacht und damit die Gewässerunterhaltung erschwert (so BVerwG, Beschluss vom 3. Juli 1992 - 7 B 149.91 - Buchholz 445.4 § 29 WHG Nr. 3 S. 2 m.w.N.). Um diese Erschwernis zu beseitigen, bedarf es der Herstellung eines den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Abflusses. Zu diesen gesetzlichen Vorgaben gehört gemäß § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 WHG auch die ökologische Funktionsfähigkeit des Gewässers. 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 insoweit - wie das Oberverwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat - eine allgemeinstaatliche Aufgabe dar, die nicht Ausdruck der Sozialpflichtigkeit des Eigentums ist.

- 30 bb) Zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht eine Refinanzierung über Verbandsbeiträge als möglich erachtet und insoweit eine Beeinträchtigung des Klägers in seinem Selbstverwaltungsrecht verneint.
- 31 Nach § 28 Abs. 1 WVG sind die Verbandsmitglieder eines Wasser- und Bodenverbands verpflichtet, dem Verband Beiträge zu leisten, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist. In Mecklenburg-Vorpommern sind die Mitglieder in der Regel die Gemeinden, die die Verbandsbeiträge wiederum auf die Grundstückseigentümer und andere dinglich Berechtigte umlegen (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3 GUVG). Der Umlage der Kosten auf der Grundlage eines erweiterten Unterhaltungsbegriffs steht nicht entgegen, dass sich der Verbandsbeitrag nach § 30 Abs. 1 WVG und § 3 Abs. 1 GUVG grundsätzlich nach dem Vorteil richtet, den die Verbandsmitglieder haben. Denn der Vorteil besteht - wie dargelegt - darin, dass der Verband die Gewässer für die Mitglieder unterhält (vgl. BVerwG, Urteile vom 23. Mai 1973 - 4 C 21.70 - BVerwGE 42, 210 <214> und vom 11. Juli 2007 - 9 C 1.07 - Buchholz 445.20 Wasserverbandsrecht Nr. 1 Rn. 33).
- 32 Die Erhöhung der Kosten aufgrund einer 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.
- 33 cc) Das Oberverwaltungsgericht hat zu Recht die Verfassungswidrigkeit von § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 WHG verneint. Die Revision meint, dass den Wasser- und Bodenverbänden im Allgemeininteresse liegende Aufgaben der Gewässerbewirtschaftung übertragen worden seien, die gemäß Art. 83 GG den Ländern oblägen und die gemäß Art. 104a GG von diesen aus dem allgemeinen Abgabenaufkommen zu finanzieren seien. Ein Verstoß gegen diese Bestimmungen liegt indes nicht vor. Nicht die Aufteilung von Aufgaben und Lasten zwischen Bund

und Ländern steht in Rede, sondern das Rechtsverhältnis zwischen Land und Trägern der Gewässerunterhaltungslast sowie die jeweilige Kostenlast. Auch Art. 20a GG führt nicht auf die Verfassungswidrigkeit von § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 WHG. Der in dieser Staatszielbestimmung normierte staatliche Schutzauftrag für die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere wird zuvörderst nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften erfüllt; erst in diesen werden die Zuständigkeiten für konkrete Maßnahmen festgelegt.

- 34 Soweit der Kläger geltend macht, die Ausweitung des Unterhaltungsbegriffs auf Maßnahmen zur Erhaltung der ökologischen Funktionsfähigkeit sei mit den (Grund-)Rechten der Grundstückseigentümer im Gewässereinzugsgebiet aus Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar und führe daher mangels Umlagefähigkeit der Kosten für diese Maßnahmen zu einer Finanzierungslücke bei ihm, kann er damit - abgesehen von allem anderen - schon deswegen keinen Erfolg haben, weil - wie dargelegt - ein Vorteil für die Eigentümer und damit die Umlagefähigkeit gegeben ist.
- 35 b) Das Krebswehr unterfällt nicht der eine andere Unterhaltungslast begründenden Bestimmung des § 36 WHG in der im Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses maßgeblichen Fassung vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).
- 36 Nach § 36 Satz 1 WHG 2009 sind Anlagen in, an, über und unter oberirdischen Gewässern so zu errichten, zu betreiben, zu unterhalten und stillzulegen, dass keine schädlichen Gewässerveränderungen zu erwarten sind und die Gewässerunterhaltung nicht mehr erschwert wird, als es den Umständen nach unvermeidbar ist. Die Norm will unabhängig von den Auswirkungen auf die Gewässerunterhaltung schädliche Veränderungen des Gewässers durch Anlagen vermeiden und dient dem Zweck, die Anlagen zu bestimmen, die unterhaltungsrechtlich selbstständig zu betrachten sind.
- 37 Das Oberverwaltungsgericht nimmt an, dass § 36 Satz 1 WHG 2009 schon deswegen keine Anwendung finde, weil die durch diese Norm begründeten Pflichten sowie die nach landesrechtlichen Bestimmungen bestehenden Ansprüche auf Erstattung von Mehrkosten voraussetzten, dass der Unterhaltungspflichtige

für das Gewässer und der Unterhaltungspflichtige für die Anlage personenverschieden seien. Ob diese Auffassung zutreffend ist, kann der Senat dahinstehen lassen. Jedenfalls handelt es sich im unterhaltungsrechtlichen Sinne bei dem Krebswehr nicht um eine Anlage in, an, über oder unter einem oberirdischen Gewässer. Die Abgrenzung einer Anlage, die unterhaltungsrechtlich selbstständig zu betrachten ist, von einer, die als Gewässerbestandteil in die Unterhaltungslast des Gewässers fällt, richtet sich nach Ausgestaltung und Funktion (vgl. VGH München, Beschluss vom 5. Februar 2018 - 8 ZB 16.788 - juris Rn. 8; Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 36 Rn. 23). Danach stellt das Krebswehr unterhaltungsrechtlich einen Bestandteil des Gewässers selbst dar.

- 38 Im Unterschied zu Kulturstauen, die anderen als wasserwirtschaftlichen Zwecken wie der Fischhaltung dienen, oder Stauanlagen zur Gewinnung von Elektrizität, dient das Krebswehr einschließlich der Fischaufstiegsanlage wasserwirtschaftlichen Zwecken. Mit dem Krebswehr soll durch Anstauung des Wasserstands erreicht werden, den Krummenhagener See in seinem Bestand zu erhalten. Die Erhaltung des Gewässers ist aber ein Kernbestandteil der Unterhaltungslast, wie sich aus den in den Regelbeispielen des § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 5 WHG genannten Unterhaltungszielen ergibt. Auch die Fischaufstiegsanlage dient dem Zweck der Erhaltung des Sees, der beeinträchtigt würde, wenn es im See keine Fische mehr gäbe.
- 39 c) Das Krebswehr dient auch wasserwirtschaftlichen Zwecken im Sinne von § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 WHG. Danach gehört zur Gewässerunterhaltung insbesondere die Erhaltung des Gewässerbetts zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Wasserabflusses. Das Oberverwaltungsgericht hat festgestellt, dass das Krebswehr ein Teil des Gewässerbetts des Mühlgrabens ist (OVG Greifswald, Urteil vom 29. Mai 2018 - 1 L 506/16 - juris Rn. 90). Durch diesen entwässert der Krummenhagener See in den Borgwallsee. Es hat eine feste Überlaufkante und ist nicht zusätzlich zum Gewässerbett errichtet, sondern bildet einen Bestandteil des künstlich geschaffenen Gewässerbetts.
- 40 d) Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht die Klage auch hinsichtlich der Festsetzung der Unterhaltung des Krebswehrs unter Nr. 8.2.1.1 des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten für unbegründet erachtet. Rechtsgrundlage für

die Festlegung der konkreten Unterhaltungsmaßnahmen ist § 42 Abs. 1 Nr. 1 WHG. Nach dieser Vorschrift kann die zuständige Behörde die nach § 39 WHG erforderlichen Unterhaltungsmaßnahmen sowie Pflichten nach § 41 Abs. 1 bis 3 WHG festlegen. Die Kostenregelung ist nicht ermessensfehlerhaft. Der Kläger kann die Kosten, die ihm durch die Unterhaltung des Krebswehrs und der Fischaufstiegsanlage entstehen, über seine Verbandsbeiträge auf seine Mitglieder umlegen. Zutreffend weist das Oberverwaltungsgericht auch darauf hin, dass der Beklagte nicht gezwungen war, einen Teil dieses Aufwands für erstattungsfähig zu erklären. Mit der Kostenregelung in Nr. 8.2.1.1 des Planfeststellungsbeschlusses, nach der erforderliche Stein- und Sedimentumlagerungen im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Fischaufstiegsanlage einen beim Land Mecklenburg-Vorpommern geltend zu machenden Mehraufwand darstellen, wird der Kläger bessergestellt, als er stehen müsste.

41 e) Es begegnet keinen bundesrechtlichen Bedenken, dass das Oberverwaltungsgericht die Verpflichtung zur Bewirtschaftung der Stauanlage am Krebswehr gemäß Nr. 8.2.1.2 des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten als mit den Vorgaben des § 62 LWaG MV übereinstimmend angesehen hat. Danach sind Maßnahmen der Gewässerunterhaltung nach § 39 Abs. 1 WHG neben der Unterhaltung auch der Betrieb der Anlagen, die der Abführung des Wassers dienen. § 39 Abs. 1 WHG lässt eine Erweiterung der Unterhaltungspflichten zu, sofern diese sich weiterhin auf das Gewässer selbst beziehen (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 39 Rn. 75). Dies ist hier der Fall. Die Regulierung der Stauanlage, die (auch) dem kontrollierten Abfluss des Wassers dient, betrifft unmittelbar das Gewässer.

42 3. a) Die Festsetzungen des Planfeststellungsbeschlusses in Teil A, Abschnitt IV, Nr. 2.1 und Nr. 2.2, soweit der Kläger sie hinsichtlich des ihn betreffenden Wasserrechts anfecht, hat das Oberverwaltungsgericht zwar nicht ausdrücklich berücksichtigt. Sie begegnen aber keinen bundesrechtlichen Bedenken. Nach diesen Festsetzungen des Planfeststellungsbeschlusses gelten die folgenden Festlegungen für den Polder und das Schöpfwerk Zarrendorf als Wasserrecht zugunsten des Klägers. Damit wurde im Planfeststellungsbeschluss die nach § 8 WHG für den Schöpfungsbetrieb und die darin liegende Gewässerbenutzung erforderliche Erlaubnis erteilt (vgl. § 75 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 VwVfG). Im Übrigen sind die

Grenzen der Gewässerunterhaltung nach § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 WHG aus den oben angeführten Gründen auch hier gewahrt. Dass das Schöpfwerk erforderlich ist, um das sich im Polder Zarrendorf sammelnde Wasser abzuführen, bestrittet auch der Kläger nicht. Die Sicherung eines ordnungsgemäßen Wasserabflusses ist typischer Teil der Gewässerunterhaltung.

43 b) Das Oberverwaltungsgericht hat, soweit unter Nr. 8.3.1 des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten dem Kläger die Unterhaltung und Bewirtschaftung des Schöpfwerks Zarrendorf auferlegt wird, die Klage ebenfalls zu Recht für unbegründet erachtet. Auch insoweit sind die auf § 62 LWaG MV gestützten Ausführungen des Berufungsgerichts aus Sicht des revisiblen Rechts nicht zu beanstanden. Dies gilt auch für die Regelung nach Nr. 8.3.2 des Planfeststellungsbeschlusses zur Aufteilung des Schöpfwerksaufwands und zu einem Ersatzanspruch gegenüber dem Land Mecklenburg-Vorpommern. Einen Anspruch auf frühzeitige Kenntnis der Höhe des Ersatzanspruchs gegenüber dem Land hat der Kläger nicht.

44 4. Ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat das Oberverwaltungsgericht die Regelungen in Nr. 8.1.2.2 des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten als rechtmäßig erachtet. Hinsichtlich der Pflicht zur Unterhaltung und Bewirtschaftung des Damms als Ufer des Krummenhagener Sees gemäß Nr. 8.1.2.2.1 hat das Oberverwaltungsgericht unter Bezugnahme auf § 62 LWaG MV i.V.m. § 39 Abs. 1 WHG ausgeführt, dass der Damm das Zurückfließen des Wassers vom See in den Polder verhindere und damit einen Beitrag zum ordnungsgemäßen Abfluss des Wassers leiste. Hiergegen wendet sich die Revision nicht. Auch soweit durch Nr. 8.1.2.2.2 und Nr. 8.1.2.2.3 des Planfeststellungsbeschlusses die Unterhaltung und Kontrolle des dammparallelen Grabens und des Stauschachts als Nebenanlagen des Damms dem Kläger übertragen wird, besteht eine Unterhaltungslast des Klägers. Das Oberverwaltungsgericht weist zudem zu Recht darauf hin, dass jeglicher insoweit verursachte Aufwand dem Kläger vom Land Mecklenburg-Vorpommern gemäß dem Planfeststellungsbeschluss zu ersetzen sei.

45 5. Das Oberverwaltungsgericht hat Nr. 8.1.2.1 Abs. 3 Satz 2 des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten, wonach die Mehrkosten für den Aufwand der

mehrfährlichen Unterhaltung einer Ablaufrinne mit Schwimmtechnik gegenüber dem Land Mecklenburg-Vorpommern geltend gemacht werden können, nicht beanstandet. Die Verbindungsrinne als Bestandteil des Krummenhagener Sees ist nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts gemäß § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 WHG zu unterhalten, um einen ordnungsgemäßen Abfluss zu gewährleisten. Dagegen ist revisionsrechtlich nichts zu erinnern. Das Oberverwaltungsgericht hat weiter entschieden, dass die erhöhten Kosten wegen des Einsatzes eines Schwimmbaggers umlagefähig sind, weil sich die Unterhaltung an den Bewirtschaftungszielen der §§ 27 bis 31 WHG auszurichten hat und eine Verschlechterung des ökologischen Zustands vermieden werden muss (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG). Auch insoweit sind die berufungsgerichtlichen Ausführungen aus Sicht des Bundesrechts nicht zu beanstanden. Zudem geht die Regelung, die für den nachgewiesenen Mehraufwand einen Ersatzanspruch des Klägers gegen das Land Mecklenburg-Vorpommern vorsieht, über das rechtlich Gebotene hinaus.

46 6. Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht die hilfsweise gestellten Anträge 1.a, 2.a, 3.a und 4.a für unbegründet erachtet. Es hat zwar ausdrücklich nur den Antrag zum Graben 3a behandelt. Seine Ausführungen treffen aber auf sämtliche in Streit stehenden Unterhaltungsgegenstände zu. Der Kläger kann den jeweils anfallenden Unterhaltungsaufwand über seine Verbandsbeiträge auf seine Mitglieder umlegen.

47 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 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 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG auf 15 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein