



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 8.13
OVG 13 LB 214/11

Verkündet
am 22. April 2015

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 22. April 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und Schipper
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt und Dr. Keller

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 13. Februar 2013 wird zurückgewiesen.

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

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger ist Eigentümer eines im Verbandsgebiet der Beklagten gelegenen Grundstücks, das an das Gewässer "Reiher Tief" angrenzt. Er wendet sich gegen eine Anordnung zur Freimachung eines Räumstreifens.
- 2 Die Beklagte, ein Wasserverband, hat nach § 3 Abs. 1 Buchst. a und c der Verbandssatzung - VS - unter anderem die Unterhaltung von Gewässern und den Schutz von Grundstücken vor Hochwasser zur Aufgabe. Die Aufgabe der Ge-

wässerunterhaltung obliegt ihr nach den Bestimmungen des Niedersächsischen Wassergesetzes zugleich als wasserrechtlichem Unterhaltungsverband. Mit Bescheid vom 15. Juli 2009 gab die Beklagte dem Kläger unter Androhung der Ersatzvornahme auf, einen Bereich von 5 m landeinwärts ab Böschungsoberkante des Gewässers auf der ganzen Länge des Grundstücks frei von sämtlichen baulichen Anlagen zu räumen. Hierzu zählten ein Pflanzenbeet samt Steineinfassung und Betonunterbau, eine Erdaufschüttung und Teile einer Hausauffahrt. Zur Begründung verwies die Beklagte auf § 6 Abs. 1 Nr. 7 VS, der zu Beseitigungsanordnungen ermächtigt. Die Anordnung sei erforderlich, da ansonsten kein Platz für eine sichere und ordnungsgemäße Durchführung der Unterhaltungsarbeiten mit entsprechenden Gerätschaften vorhanden sei.

- 3 Auf die hiergegen gerichtete Klage stellte das Verwaltungsgericht das Verfahren ein, soweit der angefochtene Bescheid die Entfernung der Erdaufschüttung zum Gegenstand hatte. Der Bescheid wurde aufgehoben, soweit für eine bestimmte Fläche gefordert worden war, diese abzutragen und einzuebnen. Im Übrigen wurde die Klage abgewiesen. Die Berufung des Klägers hat das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 13. Februar 2013 zurückgewiesen: Die Beseitigungsanordnung könne auf § 68 Abs. 1 WVG gestützt werden; eines Rückgriffs auf § 6 Abs. 1 Nr. 7 VS bedürfe es nicht. § 68 Abs. 1 WVG räume, wie sich insbesondere aus der Entstehungsgeschichte ergebe, den Verbänden die Befugnis zur Durchsetzung gesetzlicher und auf § 33 Abs. 2, § 6 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 5 WVG beruhender satzungsrechtlicher Ge- und Verbote ein. Die Anordnungscompetenz der Verbände führe zwar zu Mehrfachzuständigkeiten. Aus den Zuständigkeiten der Wasser-, Bau- und Naturschutzbehörden folge aber keine Sperrwirkung gegenüber § 68 Abs. 1 WVG. Im Ergebnis genüge § 68 Abs. 1 WVG auch den Anforderungen an die gesetzliche Bestimmtheit der Eingriffsbefugnisse von Einrichtungen der so genannten funktionalen Selbstverwaltung. § 68 Abs. 1 WVG enthalte keine genauere Beschreibung der Eingriffsvoraussetzungen; auch die Rechtsfolgenseite bleibe nach dem Wortlaut offen. Der Zusammenhang mit § 33 Abs. 2 WVG führe zu keinem höheren Maß gesetzlicher Vorherbestimmtheit der Eingriffsbefugnisse des Verbands. Das geringe Maß an gesetzlicher Determiniertheit der Eingriffsbefugnisse und die fehlende demokratische Legitimation der Amtswalter des Verbands würden je-

doch durch die gesetzlich geregelte Aufsicht über die Wasser- und Bodenverbände ausgeglichen. Eine dem Demokratieprinzip noch genügende Rückkopplung könne angenommen werden, weil die auf § 33 WVG beruhenden Satzungsregelungen nicht nur der präventiven Kontrolle durch umfassende aufsichtsbehördliche Genehmigungsvorbehalte unterlägen, sondern auch ansonsten die Verbandstätigkeit im Einzelfall, also gerade auch die Durchsetzung der Satzungsregelungen nach § 68 Abs. 1 WVG, einer behördlichen Rechtsaufsicht unterliege, die eine hinreichende Einbindung des Sachverständs der Fachbehörden gewährleiste. Schließlich könne der Kläger auch mit seinem Einwand, die Beseitigungsanordnung sei aus verschiedenen Gründen im Einzelfall zu Unrecht ergangen, nicht durchdringen.

4 Zur Begründung der vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision trägt der Kläger vor: § 68 WVG ermächtige nicht zum Erlass von Beseitigungsanordnungen, sondern enthalte lediglich eine Anordnungskompetenz für die Schaffung einer satzungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage. Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts könne die mangelnde Bestimmtheit einer Eingriffsbefugnis nach § 68 WVG durch die Vorschriften über die Rechtsaufsicht nicht ausgeglichen werden. Schließlich komme es zu unzulässigen Mehrfachzuständigkeiten des Wasserverbands einerseits und der Wasser- und Baubehörde andererseits. Die Rechtsvorschriften die landesrechtlichen Bestimmungen schränkten nach § 6 Abs. 1 WVG die dort geregelte Satzungsautonomie des Verbands ein.

5 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 13. Februar 2013 aufzuheben, das Urteil des Verwaltungsgerichts Oldenburg vom 28. April 2010 zu ändern und den Bescheid der Beklagten vom 15. Juli 2009 aufzuheben, soweit er nicht bereits aufgehoben worden ist.

6 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

- 7 Sie verteidigt das angefochtene Urteil und führt ergänzend aus, dass aufgrund der Fülle der Aufgaben der verschiedenen Wasser- und Bodenverbände eine detaillierte Regelung aller Anordnungsbefugnisse durch den Gesetzgeber unmöglich gewesen wäre. Vielmehr müsse die Festlegung detaillierter Pflichten dem Satzungsgeber in den allgemeinen rechtsstaatlichen Grenzen, insbesondere des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, überlassen bleiben. Die Durchsetzung der so bestimmten Verpflichtungen sei durch die Generalklausel des § 68 Abs. 1 WVG gewährleistet. Die gesetzlichen Regelungen seien ausreichend; dies gelte umso mehr, als die Anordnungen nur gegenüber den Verbandsmitgliedern und folglich im Kernbereich wasserverbandlicher Regelungsgewalt ergingen. Probleme mit der Zuständigkeitsordnung gebe es nicht. Die Zuständigkeiten der Wasser- und Bodenverbände und diejenigen der staatlichen Behörden ergäben sich aus strikt voneinander getrennten Rechtskreisen. Eine Annahme, dass die Fachbehörden im Organisationskreis der Verbände tätig würden, sei mit dem Selbstverwaltungsrecht der Verbände nicht vereinbar.
- 8 Der Beigeladene verweist darauf, dass die Wasser- und Bodenverbände auch bezüglich der in ihren Satzungen enthaltenen Ge- und Verbote Beseitigungsanordnungen erlassen dürfen.

II

- 9 Die zulässige Revision ist nicht begründet und deshalb zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht ist ohne Bundesrechtsverstoß davon ausgegangen, dass die angefochtene Räumungsanordnung sich auf eine wirksame Ermächtigungsgrundlage stützen lässt. Mit § 68 Abs. 1 WVG hat der Gesetzgeber eine taugliche Befugnisnorm geschaffen (1.). Sie genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen (2.).
- 10 1. Nach § 68 Abs. 1 des Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz - WVG) vom 12. Februar 1991 (BGBl. I S. 405), geändert durch Gesetz vom 15. Mai 2002 (BGBl. I S. 1578), haben die Verbandsmitglieder, die

Eigentümer des Deichvorlands und die aufgrund eines vom Eigentümer abgeleiteten Rechts Nutzungsberechtigten die auf Gesetz oder Satzung beruhenden Anordnungen des Vorstands zu befolgen. Diese Vorschrift ermächtigt die Beklagte zum Erlass der angefochtenen Anordnung.

- 11 a) Die gesetzliche Formulierung entspricht nicht der üblichen Regelungstechnik einer Befugnisnorm, die - getrennt nach tatbestandlichen Voraussetzungen und Rechtsfolgen - der Behörde den Erlass eines belastenden Verwaltungsakts erlaubt. Gleichwohl deckt der Wortlaut eine Auslegung, wonach der Vorstand Anordnungen zur Durchsetzung der auf Gesetz und Satzungen beruhenden Pflichten der Verbandsmitglieder erlassen kann. Ein anderes Verständnis des Gesetzestextes ist fernliegend.
- 12 Eine Lesart, wonach das Gesetz mit dieser Vorschrift eine Rechtsfolge aus der Wirksamkeit eines - aufgrund einer anderweitig normierten Befugnis erlassenen - Verwaltungsakts beschreibend wiedergibt, drängt sich nicht auf. Denn abgesehen vom dann fehlenden Regelungsgehalt der Bestimmung wäre sie nicht einmal mit einem jedenfalls erläuternden Erkenntnisgewinn verbunden. Damit würde lediglich die Selbstverständlichkeit zum Ausdruck gebracht, dass ein verbotender oder gebietender Verwaltungsakt auf Befolgung angelegt ist, die gegebenenfalls mit den Mitteln des Verwaltungszwangs eingefordert werden kann. Auch die amtliche Überschrift des § 68 WVG, ausweislich derer diese Vorschrift von einer "Anordnungsbefugnis" handelt, spricht gegen die Annahme, die Bestimmung beschränke sich auf eine beschreibende Aussage.
- 13 Die demnach in § 68 Abs. 1 WVG enthaltene Regelung ist nicht allein insoweit auf eine Anordnungsbefugnis bezogen, als damit - als Verfahrensbestimmung im Sinne des einschlägigen Siebten Teils des Gesetzes - die Organkompetenz des Vorstands für den Erlass einer Anordnung festgelegt werden soll. In § 68 Abs. 2 WVG wird zwar die Übertragung von Anordnungsbefugnissen des Vorstands geregelt. Dessen Zuständigkeit für den Erlass von Verwaltungsakten als Grundregel folgt aber bereits aus § 54 Abs. 1 Satz 2 WVG. Danach obliegen dem Vorstand alle Geschäfte, zu denen nicht durch Gesetz oder Satzung die Verbandsversammlung berufen ist. Im Katalog der gemäß § 47 Abs. 1 WVG der

Verbandsversammlung zugewiesenen Aufgaben findet sich der Erlass von Verwaltungsakten nicht. Das spricht gegen die Annahme, in § 68 Abs. 1 WVG habe allein die Anordnungskompetenz des Vorstands geregelt werden sollen.

- 14 Die Annahme, § 68 Abs. 1 WVG ermächtige den Wasserverband über § 6 Abs. 2 WVG und weitere Vorschriften hinausgehend (siehe Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 2. Aufl. 2011, § 6 Rn. 13) zur Normierung von Eingriffsbefugnissen in seiner Satzung, liegt gleichfalls fern. Denn die Beschlussfassung über eine Satzungsbestimmung in Ausübung der Satzungsgewalt entspricht nicht dem allgemeinen Verständnis einer Anordnung als einer einzelfallbezogenen Regelung. Eine solche "auf Gesetz oder Satzung beruhende" Anordnung, wie sie § 68 Abs. 1 WVG anspricht, knüpft inhaltlich an das Gesetz oder die Satzung an, indem sie der Durchsetzung von dort geregelten Pflichten dient und bei einem hiergegen gerichteten Verstoß dem Betroffenen deren Beachtung aufgibt.
- 15 b) Die Entstehungsgeschichte der Norm belegt, dass der Gesetzgeber mit der "Anordnungsbefugnis" in Fortführung der bisherigen Rechtslage eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Verfügungen schaffen wollte, um die den Verbandsmitgliedern obliegenden Pflichten durchsetzen zu können.
- 16 Das Wasserverbandsgesetz löste zum 1. Mai 1991 die aufgrund des Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände vom 10. Februar 1937 (RGBl. I S. 188) erlassene und im Wesentlichen - insbesondere mit Ausnahme der gegen rechtsstaatliche Grundsätze verstoßenden Vorschriften - als Bundesrecht fortgeltende Erste Verordnung über Wasser- und Bodenverbände (Erste Wasserverbandsverordnung - WVVO) vom 3. September 1937 (RGBl. I S. 933), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 1982 (BGBl. I S. 1777); (zu deren Fortgeltung vgl. BVerwG, Urteile vom 25. August 1955 - 4 C 18.54 - BVerwGE 3, 1 <3 ff.> und vom 27. August 1976 - 4 C 97.74 - BVerwGE 51, 115 <116>; BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1981 - 2 BvL 14/79 - BVerfGE 58, 45 <60 ff.>) ab, die bisher das Wasser- und Bodenverbandsrecht umfassend regelte. Die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung führt zu § 68 WVG aus, dass Absatz 1 die Ordnungsgewalt des Vorstands regelt, die sich im Rahmen des

Gesetzes und der Satzung halten muss; die ergehenden Anordnungen seien Verwaltungsakte (BT-Drs. 11/6764 S. 33). Hieraus folgt, dass der Gesetzgeber insoweit die vor Inkrafttreten des Gesetzes bestehende und in der Sache als nicht novellierungsbedürftig eingeschätzte Rechtslage beibehalten wollte. Die ähnlich formulierte Vorgängervorschrift in § 96 Abs. 1 Satz 1 WVVO wurde einhellig als Befugnisnorm angesehen (siehe BVerwG, Urteil vom 8. Mai 1958 - 4 C 108.57 - BVerwGE 7, 17 <18, 25 ff.>; Kaiser/Linckelmann/Schleberger, WVVO, 3. Aufl. 1967, § 96 Anm. 1; Dornheim, Das Recht der Wasser- und Bodenverbände, 2. Aufl. 1980, S. 81 f.; Rapsch, WVVO, 1989, § 96 Rn. 10).

- 17 c) Dieses Verständnis der Vorschrift fügt sich in das normative Umfeld des Wasserverbandsgesetzes ein.
- 18 Die als Körperschaften des öffentlichen Rechts errichteten Wasser- und Bodenverbände (§ 1 Abs. 1 Satz 1 WVG) verwalten sich nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 WVG selbst; sie unterliegen gemäß § 72 Abs. 1 WVG der Rechtsaufsicht durch die Aufsichtsbehörde. Das organisationsrechtliche Ordnungsprinzip der Selbstverwaltung hat zwar im positiven Recht keine einheitliche Ausprägung gefunden, sondern unterschiedliche bereichsspezifische Konkretisierungen erfahren. Zu den gemeinsamen grundlegenden Kennzeichen zählt aber jedenfalls die institutionell verselbstständigte und materiell eigenverantwortliche Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben (vgl. nur Jestaedt, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVwR Bd. 1, 2. Aufl. 2012, § 14 Rn. 41 m.w.N). Demnach entspricht es einem allgemeinen Regelungsmodell einer Selbstverwaltungskörperschaft, dass dieser die Rechtsmacht eingeräumt ist, von ihren Mitgliedern die Erfüllung der ihnen obliegenden Pflichten mit hoheitlichen Mitteln einzufordern.
- 19 Das gilt auch für die Beklagte. Zwar ist den Wasser- und Bodenverbänden der Status einer Selbstverwaltungskörperschaft nicht von Verfassung wegen garantiert (BVerwG, Urteil vom 27. August 1976 - 4 C 97.74 - BVerwGE 51, 115 <118 f.>), so dass der Gesetzgeber ihre Rechtsstellung insoweit frei ausgestalten kann. Hat er ihnen aber das Selbstverwaltungsrecht verliehen, spricht vor-

behaltlich einer hier fehlenden abweichenden Regelung alles dafür, dass sich dessen Ausgestaltung an den üblichen Grundprinzipien orientiert.

- 20 Von dem Grundsatz eigenständiger Aufgabenwahrnehmung macht das Gesetz keine Ausnahme, soweit es um die wasserverbandliche Aufgabe der Gewässerunterhaltung geht.
- 21 Der beklagte Wasserverband hat nach § 3 Abs. 1 Buchst. a und c VS unter anderem die Unterhaltung von Gewässern und den Schutz von Grundstücken vor Hochwasser zur Aufgabe. Nach § 4 Abs. 3 VS hat der Verband zur Durchführung der Gewässerunterhaltung die notwendigen Arbeiten an den Gewässern und Anlagen vorzunehmen und diese zu betreiben. Gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 7 Satz 1 und 2 VS dürfen - vorbehaltlich einer Ausnahmegenehmigung - Gebäude und sonstige bauliche Anlagen an einem Verbandsgewässer nicht näher als 10 m von der oberen Böschungskante abgesehen errichtet werden.
- 22 Der eigenständigen Durchsetzung dieser wasserverbandlichen Aufgaben stehen gleichgerichtete wasserrechtliche Vorschriften und wasserbehördliche Eingriffsbefugnisse nicht entgegen.
- 23 aa) Eine Sperrwirkung fachbehördlicher Befugnisse folgt nicht aus § 6 Abs. 1 WVG. Nach dieser Bestimmung werden die Rechtsverhältnisse des Verbands und die Rechtsbeziehungen zu den Verbandsmitgliedern durch eine Satzung geregelt, soweit nicht dieses Gesetz oder Rechtsvorschriften der Länder etwas anderes bestimmen. Die damit bezeichneten rechtlichen Grenzen der Satzungsautonomie des Verbands ergeben sich in erster Linie aus dem Wasserverbandsgesetz. Der Verweis auf Rechtsvorschriften der Länder bezieht sich lediglich auf die Ausführungsgesetze der Länder, mit denen etwa auf der Grundlage der Öffnungsklausel in § 2 WVG der Katalog der möglichen Verbandsaufgaben abgeändert werden kann (vgl. Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 2. Aufl. 2011, § 6 Rn. 9). Andere landesrechtliche Vorschriften sind indessen nicht angesprochen.

- 24 bb) Die allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen über die Gewässerunterhaltung und deren Durchsetzung verdrängen die wasserverbandlichen Regelungen nicht. Beide Regelungskomplexe stehen auch nicht unverbunden nebeneinander. Sie greifen vielmehr in der Weise ineinander, dass der Landesgesetzgeber gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG -) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15. November 2014 (BGBl. I S. 1724), § 100 Abs. 1 und 3 des Niedersächsischen Wassergesetzes (NWG) in der Fassung vom 25. Juli 2007 (a.F.) i.V.m. Anlage 5, Abschnitt II, lfd. Nr. 105 bzw. § 63 NWG in der Fassung vom 19. Februar 2010 (n.F.) i.V.m. Anlage 4, Abschnitt II, lfd. Nr. 105 die Beklagte als so genannten Unterhaltungsverband mit der Gewässerunterhaltung betraut hat. Die Unterhaltung eines Gewässers umfasst unter anderem seinen ordnungsgemäßen Abfluss (§ 98 Abs. 1 Satz 1 NWG <a.F.>/§ 61 Abs. 1 Satz 1 NWG <n.F.>). Maßnahmen der Gewässerunterhaltung sind gemäß § 98 Abs. 2 Nr. 1 NWG (a.F.)/§ 61 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 NWG (n.F.) insbesondere die Reinigung, die Räumung, die Freihaltung und der Schutz des Gewässerbettes einschließlich seiner Ufer. Mit den in § 115 Abs. 1 und 2 NWG (a.F.)/§ 41 Abs. 1 bis 3 WHG, § 77 Abs. 1 NWG (n.F.) normierten Duldungs- und Handlungspflichten des Gewässeranliegers wird die praktische Durchführung der allgemeinen Gewässerunterhaltung rechtlich abgesichert.
- 25 Ist ein Wasserverband unterhaltungspflichtig, treten an die Stelle der letztgenannten Vorschriften die Sonderregelungen der §§ 33 ff. WVG. Diese Vorschriften geben dem unterhaltungspflichtigen Verband - unmittelbar oder nach Maßgabe hierauf gestützter satzungsrechtlicher Regelungen - nicht unerhebliche Rechte gegenüber den Verbandsmitgliedern zur Ausübung seiner satzungsmäßigen Unternehmungen (vgl. Gies, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 41 WHG Rn. 7; Kotulla, WHG, 2. Aufl. 2011, § 41 Rn. 23; Niesen, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2011, § 41 Rn. 29 f.; Czychowski/Reinhardt, WHG, 11. Aufl. 2014, § 41 Rn. 38; Reffken/Elsner, NWG, Stand Juni 2013, § 77 Rn. 2). Der vom Gesetz auferlegten Unterhaltungspflicht kann der Verband grundsätzlich nur dann vollständig nachkommen, wenn er von diesen Rechten Gebrauch machen kann und die den Verbandsmitgliedern obliegenden Pflichten einzufordern und gegebenenfalls zwangsweise durchzusetzen in der Lage

ist. Dies hängt zwar letztlich von der konkreten Ausgestaltung der verbandlichen Rechtsverhältnisse ab. Eine Sperrwirkung wasserbehördlicher Eingriffsbefugnisse auf der Grundlage der gewässeraufsichtlichen Generalklausel des § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG besteht allerdings nicht. Vielmehr wird der Wasserverband gerade wegen seiner besonderen Nähe zu und Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen als Unterhaltungspflichtiger benannt. Nach dem Wasserverbandsgesetz als einem reinen Organisationsgesetz (BT-Drs. 11/6764 S. 22; BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1981 - 2 BvL 14/79 - BVerfGE 58, 45 <62>) stehen ihm besondere Handlungsmöglichkeiten zu Gebote; diese soll er im Interesse der Aufgabenerfüllung auch nutzen. Hierzu kann der Verband gegebenenfalls im Wege des aufsichtsbehördlichen Einschreitens angehalten werden (vgl. Czychowski/Reinhardt, a.a.O. § 40 Rn. 45).

- 26 cc) Die Frage, in welcher Weise bei der Entscheidung über den Erlass von Räumungs- und Beseitigungsanordnungen bestehenden behördlichen Genehmigungen und einem daraus folgenden Bestandsschutz etwa für bauliche Anlagen sowie sonstigen Rechtsvorschriften, insbesondere den für die Gewässerunterhaltung geltenden, auch von ökologischen Erfordernissen geprägten Vorgaben des § 39 Abs. 2 WHG Rechnung zu tragen ist, betrifft lediglich die Ausübung wasserverbandlicher Befugnisse im jeweiligen Einzelfall, stellt deren Existenz aber nicht infrage.
- 27 2. Die Ermächtigungsgrundlage des § 68 Abs. 1 WVG steht mit verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang.
- 28 Die angefochtene Räumungsanordnung dient der Durchsetzung der auf § 33 Abs. 2, § 6 Abs. 2 Nr. 5 WVG beruhenden Satzungsbestimmung des § 6 Abs. 1 Nr. 7 VS über den Räumstreifen, die als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG das Grundstückseigentum der Verbandsmitglieder ausgestaltet. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG fordert hierzu ein Gesetz; unter diesen Begriff fällt jede Rechtsnorm, die aufgrund einer formell-rechtlichen Ermächtigung erlassen worden ist.

- 29 Die gesetzlichen Regelungen in § 68 Abs. 1 i.V.m. § 33 Abs. 2 WVG genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip an die Regelung der Tätigkeit des beklagten Wasserverbands als eines Trägers so genannter funktionaler Selbstverwaltung stellen. Dies gilt sowohl für die Delegation von Normsetzungsbefugnissen zur Konkretisierung gesetzlicher Vorgaben als auch für die Ermächtigung zu Anordnungen zur Durchsetzung der entsprechenden Satzungsregelungen im Einzelfall.
- 30 a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf die Einrichtung funktionaler Selbstverwaltung als einer besonderen Ausprägung des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 2 GG nicht dazu führen, dass der Gesetzgeber sich seiner Regelungsverantwortung entäußert. Überlässt er öffentlich-rechtlichen Körperschaften als Trägern funktionaler Selbstverwaltung bestimmte Aufgaben zur Regelung in Satzungsautonomie, darf er ihnen die Rechtsetzungsbefugnis nicht zur völlig freien Verfügung überlassen. Das gilt insbesondere bei Regelungen, die mit Grundrechtseingriffen verbunden sind. Der Gesetzesvorbehalt weist dem parlamentarischen Gesetzgeber die Entscheidung darüber zu, welche Gemeinschaftsinteressen so wichtig sind, dass Freiheitsrechte des Einzelnen zurücktreten müssen. Im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes, insbesondere die Intensität der Grundrechtseingriffe, ist zu beurteilen, wie weit die gesetzlichen Vorgaben ins Einzelne gehen müssen, damit das erforderliche Legitimationsniveau erreicht wird. Dies ist im Wege einer Gesamtbetrachtung der beiden zentralen demokratischen Legitimationsstränge - der personellen und der sachlich-inhaltlichen Legitimation - zu bestimmen. Dabei können Schwächen des personellen Legitimationsmodus durch eine autonome Legitimation kompensiert werden, die in der mitgliedschaftlich-partizipatorischen Komponente der funktionalen Selbstverwaltung wurzelt. Der sachlich-inhaltliche Legitimationsmodus zielt auf die Bindung der Verwaltung an die inhaltlichen Vorgaben des Parlaments und betrifft neben der Gesetzesbindung die Sicherstellung der parlamentarischen Verantwortung durch Kontrolle insbesondere im Wege der Aufsicht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2002 - 2 BvL 5/98, 2 BvL 6/98 - BVerfGE 107, 59 <87 ff., 91 ff.>; Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 2. Aufl. 2011, Einleitung Rn. 31 ff.).

- 31 Der Parlamentsvorbehalt gewährleistet zum einen, dass der demokratische Gesetzgeber die Aufgaben und Regelungsgegenstände festlegt, die zur selbstverantworteten Gestaltung freigegeben werden, wobei je nach Grundrechtsberührung engere oder weitere Vorgaben den Satzungsgeber anleiten. Wählt der parlamentarische Gesetzgeber für bestimmte öffentliche Aufgaben eine Organisationsform der Selbstverwaltung, muss er zum anderen institutionelle Vorkehrungen zur Wahrung der Interessen der von ihr erfassten Personen treffen. Organisation und Verfahren müssen Gewähr dafür bieten, dass die verfolgten öffentlichen Aufgaben innerhalb der Körperschaft oder Anstalt für diejenigen, die der Satzungsgewalt unterworfen sind, unter Berücksichtigung ihrer Interessen angemessen wahrgenommen werden. Die Bildung der Organe, ihre Aufgaben und Handlungsbefugnisse müssen in ihren Grundstrukturen in einem parlamentarischen Gesetz ausreichend bestimmt sein; das Gesetz muss außerdem mittels Vorgaben für das Verfahren der autonomen Entscheidungsfindung eine angemessene Partizipation der Verbandsmitglieder an der Willensbildung gewährleisten. Die Organe müssen nach demokratischen Grundsätzen gebildet werden; es sind institutionelle Vorkehrungen vorzusehen, damit die Beschlüsse so gefasst werden, dass nicht einzelne Interessen bevorzugt werden. Das weitgehende Ermessen des Gesetzgebers hinsichtlich der Bildung von Organisationseinheiten und der Auswahl der zu übertragenden Aufgaben findet seine Grenze darin, dass die von ihm zu setzenden Regelungen über Strukturen und Entscheidungsprozesse, in denen diese Aufgaben bewältigt werden sollen, dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip entsprechen müssen. Der Gesetzgeber hat sicherzustellen, dass sich die verbindlich und autonom gesetzten Regelungen mit Eingriffscharakter als Ergebnis eines demokratischen Willensbildungsprozesses im Inneren darstellen. Wird durch organisatorische und verfahrensrechtliche Bestimmungen für eine angemessene Interessenberücksichtigung gesorgt, werden die Anforderungen an materiell-rechtliche Regelungen im Gesetz entsprechend verringert (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 2004 -1 BvR 1298/94, 1299/94, 1332/95, 613/97 - BVerfGE 111, 191 <216 ff.> m.w.N.).
- 32 b) Nach diesen Maßstäben wird mit den gesetzlichen Regelungen in einer Gesamtschau das nötige Legitimationsniveau bei der Konkretisierung der in § 33

Abs. 2 WVG vorgesehenen "weiteren Beschränkungen des Grundeigentums" gewährleistet.

- 33 aa) Unter den Beteiligten steht nicht im Streit, dass die allgemeinen organisationsrechtlichen Bestimmungen des Wasserverbandsgesetzes den Anforderungen an einen demokratischen Willensbildungsprozess innerhalb des Verbands entsprechen. Insbesondere das nach den zu erwartenden Vorteilen zu bemessende Stimmgewicht in der Verbandsversammlung, die unter anderem über die Satzung und deren Änderungen beschließt (§ 47 Abs. 1 Nr. 2, § 48 Abs. 3 i.V.m. § 13 Abs. 2 WVG), gewährleistet, dass Belastungen, die den Verbandsmitgliedern im Interesse des von diesem verfolgten Zwecks auferlegt werden, möglichst gleichmäßig verteilt werden.
- 34 bb) Die Eigentumsbeeinträchtigungen, die auf der Grundlage von § 33 Abs. 2 WVG ermöglicht werden können, sind in aller Regel nur von untergeordneter Bedeutung. Diese Bestimmung erlaubt - über das Betretungs- und Benutzungsrecht nach Absatz 1 hinausgehend - weitere Beschränkungen des Grundeigentums zur leichteren Durchführung der Verbandsaufgaben. Zwar fehlt in § 33 Abs. 2 WVG die in Absatz 1 ausdrücklich enthaltene Beschränkung der Maßnahmen auf das Erforderliche. Die Bindung an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt jedoch auch ohne ausdrückliche Erwähnung jedenfalls aus dessen verfassungsrechtlicher Verankerung. Weitere Anhaltspunkte für inhaltliche Vorgaben, die über die normative Ausrichtung an den Verbandsaufgaben - hier Gewässerunterhaltung und zugleich Hochwasserschutz - hinausgehen und diese konkretisieren, lassen sich beispielhaft der Rechtspraxis entnehmen, die sich zur Vorgängernorm des § 22 Abs. 3 WVVO herausgebildet hat. Diese hat der Gesetzgeber beim Erlass des Wasserverbandsgesetzes vorgefunden, und es ist nichts dafür ersichtlich, dass er sich hiervon absetzen wollte (siehe BT-Drs. 11/6764 S. 29).
- 35 So zählten etwa Bepflanzungsverbote und das Verbot, Zäune an Gewässern zu errichten, schon unter der Geltung der alten Rechtslage zu den verbreitet angeordneten Benutzungsbeschränkungen (vgl. etwa Rapsch, WVVO, 1989, § 22 Rn. 34; Wabnitz, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 2. Aufl. 2011, § 33 Rn. 14). Sol-

che Maßnahmen, die sich im Allgemeinen nur auf kleine Teile des Anliegergrundstücks beziehen, sind lediglich von geringerem Gewicht, da Möglichkeiten zum privatnützigen Gebrauch auch des betroffenen Grundstücksbereichs verbleiben. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich in den Benutzungsbeschränkungen in besonderer Weise die Situationsgebundenheit der an ein Gewässer angrenzenden Grundstücke niederschlägt (Wabnitz, a.a.O. § 33 Rn. 12).

- 36 cc) Schließlich wird die Ausübung der dem Wasserverband im Rahmen seiner Satzungsautonomie eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten durch die aufsichtsbehördlichen Genehmigungsvorbehalte (§ 7 Abs. 2, § 58 Abs. 2 Satz 1 WVG) und die Möglichkeit der Aufsichtsbehörde, aus Gründen des öffentlichen Interesses eine Änderung der Satzung zu fordern (sog. Satzungsoktroi, § 59 Abs. 1 WVG), an die umfassend demokratisch legitimierte Staatsgewalt rückgebunden. Mit der letztgenannten Einwirkungsmöglichkeit ist insbesondere gewährleistet, dass die satzungsrechtlichen Bestimmungen als unmittelbare Leitlinien des verbandlichen Handelns stets den gesetzlichen Vorgaben genügen.
- 37 c) Die Durchsetzung der zulässigerweise durch die Verbandssatzung festgelegten Handlungs- und Unterlassungspflichten dürfte gleichfalls dem Verband übertragen werden. § 68 Abs. 1 WVG ist insoweit hinreichend bestimmt.
- 38 Geht es wie hier um den Erlass einer so genannten unselbstständigen, auf ein rechtssatzmäßig festgelegtes Gebot oder Verbot bezogenen, Ordnungsverfügung, so sind die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein behördliches Einschreiten bereits durch die Zuwiderhandlung gegen die zur Abwehr einer abstrakten Gefahr normierte Satzungsbestimmung bezeichnet. Der Feststellung weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.
- 39 Die daran anschließende Rechtsfolge - die Entscheidung über das Ob und Wie eines Einschreitens gegen das für den rechtswidrigen Zustand verantwortliche Verbandsmitglied - liegt im pflichtgemäßen Ermessen des Verbands. Es findet seine Grenzen unter anderem in den gesetzlichen Vorgaben für die Gewässerunterhaltung. Des Weiteren hat der Verband den Grundsatz der Verhältnis-

mäßigkeit zu beachten; das folgt aus den allgemeinen rechtsstaatlichen Bindungen jeglichen hoheitlichen Handelns. Dieses Maß gesetzlicher Steuerung ist auch für einen Träger funktionaler Selbstverwaltung ausreichend.

40 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 und 3, § 162 Abs. 3 VwGO.

Dr. Nolte

Dr. Philipp

Schipper

Brandt

Dr. Keller