



# Niedersächsisches Landesjustizportal

> [Navigation](#) > Rechtsprechung

▪ [Rechtsprechung](#)



- [Suche](#)
- [Erweiterte Suche](#)
- [Gerichte](#)
- [Rechtsgebiete](#)

Niedersächsisches Vorschrifteninformationssystem

[NI-VORIS](#)

## Rechtsprechung der niedersächsischen Justiz

### Umsetzung von satzungsrechtlichen Ge- und Verboten durch einen Wasser- und Bodenverband

§ 68 Abs. 1 WVG stellt eine eigenständige und den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Beseitigungsanordnungen dar, mit denen auf § 33 Abs. 2 WVG beruhende satzungsrechtliche Ge- und Verbote zur Freihaltung von Räumstreifen an Gewässern umgesetzt werden sollen.

OVG Lüneburg 13. Senat, Urteil vom 13.02.2013, 13 LB 214/11, ECLI:DE:OVGNI:2013:0213.13LB214.11.0A

§ 33 Abs 2 WasVerbG, § 68 Abs 1 WasVerbG, § 6 Abs 1 WasVerbG, § 6 Abs 2 Nr 5 WasVerbG

#### Verfahrensgang

vorgehend VG Oldenburg (Oldenburg), 28. April 2010, Az: 5 A 2228/09, Urteil  
nachgehend BVerwG, 22. April 2015, Az: 7 C 8/13, Urteil

#### Tatbestand

- 1 Der Kläger ist Eigentümer eines im Verbandsgebiet der Beklagten gelegenen Grundstücks und wendet sich gegen deren Anordnung zur Freimachung eines Räumstreifens von sämtlichen baulichen Anlagen. Die Beklagte ist ein schon vor Inkrafttreten des Niedersächsischen Wassergesetzes gegründeter Wasser- und Bodenverband, der für die Unterhaltung von Gewässern zweiter Ordnung ausgedehnt wurde.
- 2 Entlang des klägerischen Grundstücks F. G. in H. (Flur I., Flurstück J. der Gemarkung H.) verläuft das Gewässer zweiter Ordnung Nr. 66 "Reiher Tief". 1998 erhielt der Kläger von der Beklagten eine mündliche Ausnahmegenehmigung für die Errichtung einer bis zu 8 m an die Böschungsoberkante des Gewässers heranreichenden Hausauffahrt. Dabei wurden ihm Auflagen erteilt; u.a. wurde ihm aufgegeben, dass der Räumstreifen in einer Breite von 5 m ab der Böschungsoberkante von jeglicher Bepflanzung und Bebauung freizuhalten sei und eine eventuelle Pflasterung im Bereich von 5 bis 10 m Entfernung von der Böschungsoberkante zugelassen werden könne, wenn diese auf Schwerlast ausgelegt sei. Der Kläger errichtete ohne weitergehende Genehmigung der Beklagten zusätzlich zu der Auffahrt ein Pflanzbeet mit steinerner Einfassung, das innerhalb eines Bereichs von 5 m ab der Böschungsoberkante liegt. Das Beet ist innerhalb der Einfassung mit niedrig wachsenden Pflanzen, Stauden und Büschen bepflanzt. Die Einfassung besteht aus nebeneinanderstehenden, ca. 21 cm hohen, 10 cm breiten und 5 cm dicken Klinkersteinen mit ca. 10 cm Feuchtmörtel darunter. Ob das Beet darüber hinaus noch über ein Fundament verfügt oder die Pflanzen allein aus dem Mutterboden wachsen, ist zwischen den Beteiligten streitig. Die Steine sind in den Boden eingegraben und stehen bis zu 5 cm aus dem Erdreich hervor. Das Gelände fällt vom Rand des Beetes bis zur Böschungsoberkante mit einem Gefälle von etwa 1:7 geneigt ab. Auch Teile der Grundstücksauffahrt ragen in einen Bereich von 5 m ab der Böschungsoberkante hinein, wobei der Kläger aber meint, der Verlauf der Böschungsoberkante sei unklar.
- 3 Auf der dem Grundstück des Klägers gegenüberliegenden Seite des "Reiher Tiefs" befinden sich genehmigte Gebäude im Randstreifen; das Gelände davor ist weitgehend eben. Auf der anderen Seite der das Gewässer beim klägerischen Grundstück kreuzenden Straße befinden sich ebenfalls zwei bebaute Grundstücke entlang des Gewässers. Auf demjenigen, das am Ufer des Klägers gelegen ist, befindet sich ein mit einer Betoneinfassung versehenes Hochbeet innerhalb des 10 m breiten Räumstreifens; das Gelände zwischen der Einfassung und der Böschungsoberkante ist dort eben. Gegenüber reicht eine gepflasterte Hoffläche bis fast an die Böschungsoberkante heran. Am Grabenlauf unterhalb des klägerischen Grundstücks befindet sich ca. 5 m von der Böschungsoberkante ein Maschendrahtzaun mit dahinter liegendem Gebüsch; am Zaun steht auch eine einzelne Birke. Das Gelände zwischen Zaun und Böschungsoberkante wurde dort vertieft und gebenet.
- 4 Die Beklagte fasste die Errichtung des Pflanzbeets als Antrag auf Erteilung einer weitergehenden Ausnahmegenehmigung auf und lehnte deren Erteilung mit Bescheid vom 28. November 2003 ab. In dem Bescheid wurde dem Kläger unter Fristsetzung aufgegeben, einen Streifen von 10 m ab der Böschungsoberkante für die schweren Einsatzfahrzeuge hindernisfrei zugänglich zu machen und dafür alle erforderlichen Arbeiten zu veranlassen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass durch die Veränderungen des Randstreifens eine ordnungsgemäße Gewässerunterhaltung nicht mehr gewährleistet sei. Dies liege u.a. daran, dass der Räumstreifen im Bereich bis ca. 5 m ab Böschungsoberkante ein starkes Gefälle zum Wasser habe. Ein sicheres Arbeiten für die Räumfahrzeuge sei nicht mehr möglich. Der Bescheid der Beklagten wurde dem Beigeladenen als unterer Wasserbehörde zur Kenntnis gegeben. Der Vorstand der Beklagten hatte den Erlass des Bescheides in seiner Sitzung am 31. Oktober 2003 beschlossen. Zu dem entsprechenden Tagesordnungspunkt der Sitzung war ausgeführt worden, dass der Kläger trotz eindeutiger vorheriger Aufklärung über die nach der Satzung der Beklagten erforderlichen Abstände vom Gewässer bauliche Anlagen geschaffen habe; auch nach mehrfacher Beratung durch die Beklagte vor Ort und durch die untere Wasserbehörde des Landkreises Wittmund habe der Kläger auf der Nichtversetzung der befestigten Anlage beharrt.
- 5 Widerspruch und Klage gegen die Versagung der Ausnahmegenehmigung blieben erfolglos; demgegenüber wurde die Verfügung der Beklagten zur Beseitigung des vom Kläger errichteten Pflanzbeetes mangels (ausdrücklicher) satzungsrechtlicher Anordnungsbefugnis in Bezug auf bauliche Anlagen aufgehoben (vgl. VG Oldenburg, UrT. v. 17.04.2007 - 1 A 691/05 -; nachgehend UrT. d. erkennenden Senats v. 10.12.2008 - 13 LC 112/07). Die Beklagte fügte daraufhin mit Änderungssatzung vom 26. März 2009 in § 6 Nr. 7 ihrer Verbandssatzung - VS - eine ausdrückliche Ermächtigung für den Erlass von Verfügungen zur Beseitigung von baulichen Anlagen ein, die näher als 10 m von der Böschungsoberkante ab gesehen an einem Verbandsgewässer errichtet worden sind.
- 6 Mit Bescheid vom 15. Juli 2009 gab die Beklagte dem Kläger in Ausführung eines entsprechenden Vorstandsbeschlusses vom 10. Juli 2009 auf der Grundlage des neuen Satzungsrechts auf, bis zum 2. September 2009 einen Bereich von 5 m landeinwärts ab Böschungsoberkante des Gewässers "Reiher Tief" auf der ganzen Länge des klägerischen Grundstücks frei von sämtlichen baulichen Anlagen zu räumen. Zu den im fraglichen Bereich zu entfernenden Anlagen zähle das dort befindliche Pflanzbeet samt Steineinfassung und streitigem Betonunterbau, die schräge Erdaufschüttung zwischen Beet und Böschungsoberkante sowie etwaige Teile der Hausauffahrt, die sich näher als 5 m an der Böschungsoberkante des Gewässers befinden. Die dabei betroffene Fläche sei auf die Geländehöhe der Böschungsoberkante waagrecht abzutragen und einzuebnen. Für den Fall der Nichtvornahme der angeordneten Handlungen drohte die Beklagte die Ersatzvornahme an, deren voraussichtliche Kosten sie auf 2.700 EUR bezifferte. Zur Begründung wies die

- Beklagte darauf hin, dass der rechtswidrige Zustand auf dem klägerischen Grundstück nicht länger hingenommen werden könne. Eine geregelte Unterhaltung des Gewässers sei bei Existenz der betreffenden Anlagen nicht möglich, da kein Platz für ein sicheres und ordnungsgemäßes Arbeiten mit den entsprechenden Gerätschaften vorhanden sei. Die Durchführung der Unterhaltungsarbeiten sei aber zur Abwehr von Überschwemmungs- und Vernässungsgefahren erforderlich. Die Beklagte achte zudem auf waagerechte Räumstreifen, so dass auszuschließen sei, dass vor der Anlage des Pflanzbeetes ein schräger Räumstreifen vorgelegen hätte.
- 7 Der Kläger hat am 10. August 2009 Klage erhoben. Er hat vorgetragen, dass er keine Erdaufschüttung zwischen Beet und Böschungsoberkante vorgenommen habe. Die Geländeoberfläche im Gewässerrandstreifen sei in den vergangenen 45 Jahren nicht verändert worden. Zudem seien die Randstreifen auf anderen, umliegenden Grundstücken wesentlich schwieriger zugänglich als bei seinem Gewässerrandstreifen, zum Teil seien diese sogar unbefahrbar. Die Unterhaltungsarbeiten seien bei den gegebenen Verhältnissen sehr wohl möglich, zumindest, wenn die Beklagte mit ein wenig mehr Vorsicht vorgehe. Für etwaige Baggerarbeiten habe er auch angeboten, die Pflanzen herauszunehmen und eine Abdeckung mit Matten zu dulden. Seine Heranziehung verletze den Gleichheitsgrundsatz und grenze an Willkür. Jedenfalls sei der Bescheid der Beklagten unverhältnismäßig, da sie als Eigentümerin des gegenüberliegenden Grundstückes von dort aus eine Sanierung des Ufers vornehmen könne. Zudem sei der Bescheid zu unbestimmt. Weder sei der Verlauf der Böschungsoberkante ersichtlich noch, welche Teile der Grundstücksauffahrt genau beseitigt werden sollen. Nicht zuletzt sei es sehr zweifelhaft, ob die Beklagte in ihrer Satzung überhaupt eine Beseitigungsanordnung aufnehmen dürfe.
- 8 Im Rahmen der mündlichen Verhandlung des Verwaltungsgerichts haben die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache teilweise für erledigt erklärt, nachdem die Beklagte den angefochtenen Bescheid insoweit aufgehoben hat, als ursprünglich auch die Planierung einer Erdaufschüttung zwischen der Böschungsoberkante und der Begrenzung des Pflanzenbeets gefordert worden war.
- 9 Im Übrigen hat der Kläger beantragt,
- 10 den Bescheid der Beklagten vom 15. Juli 2009 aufzuheben, soweit er sich nicht erledigt hat,
- 11 und für den Fall der möglichen Klageabweisung, Beweis durch Zeugenvernehmung entsprechend seinen Angaben im Schriftsatz vom 10. August 2009 zu erheben.
- 12 Die Beklagte hat beantragt,
- 13 die Klage abzuweisen.
- 14 Sie hat vorgetragen: Das Ufer des "Reiher Tiefs" am Grundstück des Klägers befinde sich in einem problematischen Zustand, der auf Böschungsrisse zurückzuführen sei. Bei bestimmten Witterungssituationen könne es jederzeit zu einem plötzlichen Abbruch des Ufers in das Gewässer mit einem daraus folgenden Rückstau des Wassers in oberhalb liegende Gebiete kommen. In solchen Fällen sei es notwendig, dass das Gewässer schnell mit schwerem Gerät frei geräumt werde, was durch die Anlagen des Klägers im Gewässerrandstreifen behindert werde. Daneben werde aber auch die normale Arbeit mit Schmalspurfahrzeugen behindert, da durch die schräge Erdaufschüttung eine erhöhte Kippgefahr bestünde, die die Arbeitssicherheit der Fahrzeugführer gefährde. Die behauptete Ungleichbehandlung liege nicht vor, da die Beklagte mit den anderen Grundstücksanliegern Absprachen getroffen habe, nach denen bei Notwendigkeit von Unterhaltungsarbeiten die betreffenden Anlagen kurzfristig zurückgebaut werden können. Zudem sei der Bedarf an Unterhaltungsarbeiten für die vom Kläger angeführten anderen umliegenden Grundstücke deutlich geringer als beim klägerischen Grundstück. Die angeordnete Maßnahme sei verhältnismäßig, da dem Kläger bei Entfernung der Anlagen aus dem 5 m breiten Räumstreifen und einer Verschiebung des Pflanzbeets landeinwärts noch eine 3,20 m breite Auffahrt verbleibe, welche breiter als viele Gemeindestraßen sei.
- 15 Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 28. April 2010 das Verfahren hinsichtlich des erledigten Teils eingestellt. Es hat ferner den Bescheid der Beklagten vom 15. Juli 2009 aufgehoben, soweit für die unterhalb des Pflanzenbeets und der betroffenen Teile der Hausauffahrt befindliche Fläche auch gefordert wurde, diese auf die Geländehöhe der Böschungsoberkante des dort verlaufenden Gewässers zweiter Ordnung "Reiher Tief" waagrecht abzutragen und einzuebnen. Im Übrigen ist die Klage abgewiesen worden. Der Bescheid sei hinreichend bestimmt. Zur Ermittlung der betroffenen Teile der Hausauffahrt könne der Kläger etwa Schnüre von 5 m landeinwärts spannen. Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Beseitigungsverfügung sei die satzungsrechtliche Bestimmung in § 6 Abs. 1 Nr. 7 Satz 1, 3 VS, die ihrerseits auf § 33 Abs. 2 WVG beruhe. Die Voraussetzungen lägen hinsichtlich des Pflanzbeets und der gepflasterten Hausauffahrt vor. Die Ermessensausübung der Beklagten sei nicht zu beanstanden. Die Zustände auf dem klägerischen Grundstück stellten eine erhebliche Beeinträchtigung der ungestörten Gewässerunterhaltung dar. Die alleinige Entfernung des Pflanzenbeets würde nicht ausreichen, um ungestört Räumarbeiten mit schwerem Gerät durchführen zu können. Das Interesse des Klägers an einer ungestörten Ausübung seiner Grundstückseigentümerrechte müsse hinter dem Interesse der Beklagten an einer ungestörten Gewässerunterhaltung zurücktreten. Die Beklagte begegne Hochwasser- und Überschwemmungsgefahren, während dem Kläger auch nach einer

- Verschiebung des Beets immer noch eine genügend breite Auffahrt verbliebe. Ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz liege nicht vor, weil mit anderen Eigentümern Rückbauabsprachen bestünden. Der Teilerfolg der Klage beruhe darauf, dass die Beklagte nicht substantiiert bestritten habe, dass das unter dem Beet und der Hausauffahrt befindliche Erdreich nicht aufgeschüttet wurde.
- 16 Der Senat hat auf Antrag des Klägers mit Beschluss vom 6. Oktober 2011 die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) der Frage zugelassen, ob und gegebenenfalls inwieweit ein Wasser- und Bodenverband eine eigene spezifische Anordnungs-kompetenz (insbesondere) zur Beseitigung von Gebäuden und baulichen Anlagen im Interesse der Ermöglichung einer ordnungsgemäßen Unterhaltung von Gewässern satzungsrechtlich verankern darf, oder ob die Durchsetzung der den Verbandsmitgliedern satzungsrechtlich auferlegten Bewirtschaftungspflichten durch den Erlass von Verwaltungsakten in den Zuständigkeitsbereich der Wasserbehörden fällt.
- 17 Zur Begründung der zugelassenen Berufung macht der Kläger geltend:
- 18 Wasser- und Bodenverbände seien weder zuständig für die Erteilung von Baugenehmigungen oder wasserbehördlichen Genehmigungen für bauliche Anlagen an Gewässern (§ 91 NWG a. F.) oder im Bereich des Gewässerrandstreifens (§ 91a NWG a. F.) noch für die Aufhebung einer solchen Genehmigung und könnten daher auch nicht für den Erlass einer Beseitigungsanordnung zuständig sein. Die Neufassung der Satzung beziehe sich hinsichtlich der dort vorgesehenen und von der Beklagten zu erteilenden Ausnahmegenehmigungen allerdings in unzulässiger Weise nunmehr auch auf den originären Bereich des Gewässerrandstreifens. Die niedersächsischen Zuständigkeitszuweisungen schränkten die in § 6 Abs. 1 WVG geregelte Satzungsautonomie ein, so dass die Neufassung von § 6 Abs. 1 Nr. 7 VS mangels Satzungsermächtigung unwirksam sei.
- 19 Abgesehen davon müsse berücksichtigt werden, dass früher ein befahrbarer Räumstreifen aufgrund des dortigen Bewuchses, der erst vom Kläger entfernt worden sei, überhaupt nicht vorhanden gewesen sei. § 38 Abs. 2 WHG bestimme im Übrigen, dass sich der Gewässerrandstreifen ab der Linie des Mittelwasserstandes und nur bei Gewässern mit ausgeprägter Böschungsoberkante ab dieser bestimme. An einer ausgeprägten Böschungsoberkante fehle es, so dass näher hätte ermittelt werden müssen, welche Teile der Auffahrt betroffen seien, weil es insoweit um Zentimeter gehe. Im Rahmen der Überprüfung der Ermessenserwägungen der Beklagten habe das Verwaltungsgericht nicht berücksichtigt, dass die Beklagte auf der gegenüberliegenden Uferseite über ein eigenes Grundstück verfüge und von dort die Unterhaltungsarbeiten vornehmen könne, die schweres Gerät erforderten.
- 20 Der Kläger beantragt,
- 21 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.
- 22 Die Beklagte beantragt,
- 23 die Berufung zurückzuweisen.
- 24 Die Beklagte führt aus:
- 25 Sie sei als Selbstverwaltungskörperschaft nicht nur zu satzungsrechtlichen Beschränkungen des Grundeigentums der Mitglieder berechtigt, sondern auch dazu, Regelungen zur Durchsetzung der Ge- und Verbote in der Satzung vorzusehen. Diese Berechtigung schöpfe sie allein aus dem Wasserverbandsgesetz, namentlich aus §§ 6 Abs. 1, 2 Nr. 5, 33 Abs. 2, 68 Abs. 1 WVG. Eines Rückgriffs auf die Fachgesetze bedürfe es insoweit nicht. Das auf dem Wasserverbandsgesetz als speziellem Organisationsgesetz beruhende besondere Rechtsverhältnis zwischen dem Verband und seinen Mitgliedern könne nicht dadurch ausgehebelt werden, dass durch ein Fachgesetz den Unterhaltungspflichtigen bestimmte Minimalrechte und den Eigentümern bestimmte minimale Duldungspflichten auferlegt würden. Die Neufassung des § 6 Nr. 7 VS habe die eigene Zuständigkeit der Beklagten auch betont und enthalte die frühere - für Wasser- und Bodenverbände ungewöhnliche - Kompetenzverweisung auf die Wasserbehörde nicht mehr. Zur Durchsetzung von Satzungsverboten sei die Beklagte im Rahmen ihrer hoheitlichen Angelegenheiten und Ordnungsgewalt gegenüber den Mitgliedern aufgrund ihres Binnenrechts selbst berufen; ohne eigene Erzwingungsmöglichkeiten wären die Verbote Makulatur. Zwischen Verband und Mitglied bestehe eine besondere Rechts- und Treuebeziehung im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts. Nur ein Verband selbst habe die hinreichende Sachnähe, es dürfe nicht sein, dass die Beklagte auf die Ermessensausübung einer Wasserbehörde angewiesen ist. Andere Fachbehörden seien davon abgesehen zur Durchsetzung der Satzungsverbote schon gar nicht berechtigt oder verpflichtet; eine Wasserbehörde würde vielmehr in den Kompetenzbereich der Rechtsaufsichtsbehörde des Verbandes eingreifen. An einer ausdrücklichen Zuständigkeit der Wasser- und Baubehörden für die Durchsetzung satzungsrechtlicher Ge- und Verbote fehle es sowohl im Bundes- als auch im Landesrecht. Hingegen habe der Landesgesetzgeber 1960 auf die bestehenden Wasser- und Bodenverbände zurückgegriffen, weil ihm bekannt gewesen sei, dass diese ihre Angelegenheiten selbst regeln und durchsetzen könnten. Eine Abkehr von diesem Prinzip würde zu Störungen in der Wasserwirtschaft führen und bei den Kommunen entgegen des Konnexitätsprinzips ohne finanziellen

Ausgleich zu neuen Aufgaben führen.

- 26 Die Zuständigkeit der Verbände auch zur Durchsetzung von Ge- und Verboten führe auch nicht zu einem Konflikt mit dem Fachrecht bzw. den Zuständigkeiten der Fachbehörden. Bezüglich des Verhältnisses zur Baubehörde und einer etwaig erteilten Baugenehmigung - an der es hier ohnehin fehle - sei die Situation der Beklagten mit derjenigen der Wasserbehörde identisch, wenn man diese für zuständig hielte. Die Zuständigkeiten und Eingriffsbefugnisse der Wasserbehörden für Gewässerrandstreifen und der Verbände für Räumstreifen hätten völlig unterschiedliche Zielrichtungen. Der Gewässerrandstreifen diene ökologischen, der Räumstreifen vorrangig ökonomischen und verwaltungspraktischen Zwecken. Die Verbände besäßen gegenüber ihren Mitgliedern eigenständige Hoheitsrechte und erließen eigentumsbeschränkende Regelungen und Verfügungen nicht nach dem Wasserhaushaltsgesetz oder dem Niedersächsischen Wassergesetz; diese könnten auch weit über die nach dem Wasserrecht möglichen Beschränkungen hinausgehen. Bei Annahme einer Zuständigkeit der Wasserbehörden würde die verbandliche Aufgabenerfüllung stark behindert. Es sei einem Verband nicht zumutbar, zur Durchsetzung seiner Hoheitsrechte auf das Ermessen einer anderen Behörde angewiesen zu sein. Eine Alleinzuständigkeit der Wasserbehörde könne schon deshalb nicht angenommen werden, weil Unterhaltungsmaßnahmen von den Beschränkungen im Gewässerrandstreifen weitgehend freigestellt seien. Es wäre auch seltsam, wenn der Gewässerrandstreifen etwas mit der Gewässerunterhaltung zu tun hätte, denn die ca. 130.000 km Gewässer dritter Ordnung - an denen kein Gewässerrandstreifen bestehe - würden nach denselben Regeln unterhalten wie die ca. 28.000 km Gewässer zweiter Ordnung. Auch die Regeln zum Gewässerausbau hätten keine Auswirkungen auf die Zuständigkeiten im Rahmen der Unterhaltung, denn der Ausbau als planungsbedürftiges Verfahren sei von der Unterhaltung bewusst abgekoppelt.
- 27 Die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung komme nach wie vor nicht in Betracht; die Entfernung des klägerischen Pflanzbeetes an der jetzigen Stelle sei unumgänglich. Bei Entfernung der bisherigen Schräge verbliebe ansonsten eine 40 bis 50 cm hohe Wand in nur ca. 3,50 m Entfernung vom Gewässer, was das Befahren mit Baggern unmöglich mache.
- 28 Der mit Beschluss vom 7. Dezember 2011 beigelegene Landkreis Wittmund führt aus: Das klägerische Pflanzbeet hätte durchaus auch nach Wasserrecht beurteilt werden können. Eine Ausnahmegenehmigung für den Gewässerrandstreifen (§ 91a NWG a. F.) und eine Genehmigung für eine bauliche Anlage an einem Gewässer (§ 91 NWG a. F.) hätte nicht erteilt und eine Beseitigungsverfügung bezüglich des ungenehmigten Beets erlassen werden können. Die Beklagte habe allerdings bereits eine eigene rechtsmittelfähige Entscheidung zur Beseitigung der Anlage getroffen, so dass eine Verfolgung des Falles durch die untere Wasserbehörde nicht mehr zur Debatte gestanden habe. Dieses berechnigte Vorgehen sei sinnvoll und praktikabel. Ohne Alternative sei eine entsprechende Vorgehensweise auf Basis der stichhaltigen Verbandssatzungen in allen Fällen, in denen eine behördliche Genehmigung gar nicht erforderlich sei, etwa bei der Anpflanzung von Bäumen oder Hecken in Gewässernähe. Andernfalls käme auf die unteren Wasserbehörden ein Wust an Arbeit zu, da Anordnungen der Verbände sehr häufig - zumeist mündlich an Ort und Stelle - getroffen werden müssten. Diese müssten ihre ureigenen Interessen sinnvollerweise selbst durchsetzen können, am zur Verfügung stehenden Rechtsweg ändere sich dadurch ja nichts.
- 29 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und den beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

### Entscheidungsgründe

- 30 Die Berufung des Klägers ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage gegen den Bescheid der Beklagten vom 15. Juli 2009, soweit über diesen noch streitig zu entscheiden war und nicht eine Teilaufhebung zu Gunsten des Klägers erfolgt ist, im Ergebnis zu Recht abgewiesen. Die dem Kläger (noch) aufgegebene Freiräumung des Bereichs von 5 m landeinwärts ab Böschungsoberkante des Gewässers "Reiher Tief" auf der Länge des klägerischen Grundstücks von sämtlichen baulichen Anlagen (Pflanzbeet, Teile der Hausauffahrt) stellt sich als rechtmäßig dar und verletzt den Kläger daher nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 31 1. Die Beklagte durfte die Beseitigungsanordnung auf § 68 Abs. 1 WVG stützen, ohne dass es eines Rückgriffs auf die (geänderte) Bestimmung in § 6 Abs. 1 Nr. 7 Satz 3 VS bedurfte.
- 32 Die Frage, ob und gegebenenfalls inwieweit ein Wasser- und Bodenverband eine eigene spezifische Anordnungs-kompetenz (insbesondere) zur Beseitigung von Gebäuden und baulichen Anlagen im Interesse der Ermöglichung einer ordnungsgemäßen Unterhaltung von Gewässern direkt auf § 68 Abs. 1 WVG stützen oder auf Grundlage dieser Norm i. V. m. § 33 Abs. 2 WVG satzungsrrechtlich verankern darf, oder ob die Durchsetzung der den Verbandsmitgliedern satzungsrrechtlich auferlegten Bewirtschaftungspflichten durch den Erlass von Verwaltungsakten ("VA-Befugnis") in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der (unteren) Wasserbehörden fällt, ist in der Rechtsprechung bislang noch nicht abschließend geklärt. Der Senat hatte diese Frage bereits in den Entscheidungsgründen des Urteils vom 10. Dezember 2008 - 13 LC 112/07 - (juris) angesprochen, sie seinerzeit aber mangels Entscheidungserheblichkeit offen gelassen. Die Entscheidung

betrifft den Erlass einer Beseitigungsanordnung gegenüber dem Kläger des vorliegenden Verfahrens auf der Grundlage des alten Satzungsrechts der Beklagten, das der Senat dahingehend interpretiert hatte, dass der Satzungsgeber eine Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung der Beseitigung von Gebäuden und baulichen Anlagen gerade nicht hat schaffen wollen und sich deshalb auch ein Rückgriff auf die den § 68 Abs. 1 WVG wiederholende Regelung in § 35 Abs. 1 VS verbietet. Die Beklagte hatte sich nämlich in § 6 Nr. 6 VS ausdrücklich (nur) ermächtigt, die Beseitigung insbesondere von Zäunen, Hecken, Bäumen und Leitungsmasten verlangen zu können, während sie sich einer entsprechenden Regelung in Bezug auf "Gebäude und sonstige bauliche Anlagen" in § 6 Nr. 7 VS gerade enthielt. Aus der Zusammenschau dieser speziellen Bestimmungen hatte der Senat eine satzungsrechtliche Selbstbeschränkung der Beklagten abgeleitet, die den Rückgriff auf die allgemeineren Regelungen in § 35 Abs. 1 VS bzw. letztlich auch auf § 68 Abs. 1 WVG von vornherein gesperrt hat. Deshalb hatte der Senat sich nicht vertieft mit der Frage befassen müssen, ob § 68 Abs. 1 WVG an sich schon eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von den Räumstreifen betreffenden Beseitigungsanordnungen oder aber zumindest - im Zusammenspiel mit § 33 Abs. 2 WVG - eine Rechtsgrundlage für die Schaffung einer entsprechenden satzungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage darstellt. Insoweit hatte der Senat lediglich Bedenken geäußert, weil es in § 68 Abs. 1 WVG dem Wortlaut nach zunächst um eine (bloße) Befolungspflicht und eine grundsätzliche Zuordnung der Anordnungsbefugnis zum Vorstand des Verbandes gehe. Eine ausdrückliche Beantwortung der Fragestellung war damit nicht verbunden. Gleichwohl ist das genannte Senatsurteil auch dahingehend interpretiert worden, dass das Recht eines Verbands, Anordnungen gegenüber seinen Mitgliedern notfalls auch gegen deren Willen durchzusetzen, in der Verbandssatzung explizit niedergelegt sein müsse (vgl. insbesondere Reinhardt/Hasche: WVG-Kommentar, § 68 Rdnr. 3). Demgegenüber wird im Zusammenhang mit einer älteren - noch vor Inkrafttreten des Wasserverbandsgesetzes getroffenen - Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein (Urt. v. 14.12.1983 - 3 OVG A 25/82 -, V. n. b.) die Auffassung vertreten, dass für die Durchsetzung der Pflichten zur unterhaltungsfreundlichen Bewirtschaftung die Wasserbehörden und nicht die Träger der Gewässerunterhaltung zuständig seien (Czychowski/Reinhardt: WHG-Kommentar, 10. Aufl., § 41 Rdnr. 38 a. E.). Auch diese Entscheidung hatte indessen die hier zu erörternde Fragestellung (zu § 96 Abs. 1 der Wasserverbandsverordnung - WVVO - als Vorgängervorschrift des § 68 Abs. 1 WVG) nicht beantwortet, sondern die vom Verband erlassene Anordnung schon mangels einer wirksamen satzungsrechtlichen Bewirtschaftungsverpflichtung - also eines konkreten Verbotstatbestandes - aufgehoben. Inhaltlich wenig problematisiert, wohl aber im Ergebnis bejaht wurde die "VA-Befugnis" eines Verbandes nach §§ 96 ff. WVVO in der älteren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 08.05.1958 - IV C 108/57 -, BVerwGE 7, 17). Jüngere Rechtsprechung existiert - soweit ersichtlich - nicht. Der Senat beantwortet die mithin klärungsbedürftige Fragestellung nunmehr - unter Zurückstellung von Bedenken - dahingehend, dass sich für einen Wasser- und Bodenverband eine Befugnis zum Erlass belastender Verwaltungsakte zur Durchsetzung satzungsrechtlicher Ge- und Verbote, die der Ermöglichung bzw. Erleichterung der Unterhaltung eines Gewässers dienen und ihrerseits auf § 33 Abs. 2 WVG beruhen, direkt aus der gesetzlichen Regelung des § 68 Abs. 1 WVG ergibt. § 68 Abs. 1 WVG kann aufgrund folgender Erwägungen als Ermächtigungsgrundlage angesehen werden:

- 33 a) Die Betrachtung der Entstehungsgeschichte des § 68 Abs. 1 WVG lässt kaum Zweifel daran zu, dass den Verbänden mit dieser Bestimmung gerade auch eine "VA-Befugnis" zur Durchsetzung gesetzlicher und satzungsrechtlicher Ge- und Verbote eingeräumt werden sollte, ohne dass auf an anderer Stelle explizit geregelte Ermächtigungsgrundlagen zurückgegriffen werden müsste.
- 34 aa) § 68 WVG geht letztlich zurück auf § 96 WVVO in der Fassung der Verordnung vom 3. September 1937 (RGBl. I, S. 933). § 96 Abs. 1 Satz 1 WVVO hatte folgenden Wortlaut:
- 35 "Die Mitglieder des Wasser- und Bodenverbandes, die Besitzer der zu ihm gehörenden Grundstücke, Bergwerke und Anlagen (§ 3 Nr. 1) und die Besitzer des Vorlandes der Deiche (§ 23) haben die auf Gesetz oder Satzung beruhenden Anordnungen des Vorstehers, insbesondere die Anordnungen zum Schutz des Verbandunternehmens (§ 17), zu befolgen."
- 36 Der Wortlaut ist mit demjenigen des § 68 Abs. 1 WVG in seinen Kernelementen identisch und enthält eine Pflicht zur Befolgung der auf Gesetz oder Satzung "beruhenden" Anordnungen. Die Anordnungs-kompetenz wurde in der Ursprungsfassung dem Vorsteher, in § 68 Abs. 1 WVG grundsätzlich dem (mehrköpfigen) Vorstand zugeordnet. Es liegt auf der Hand, dass zur Ermittlung des Willens des historischen Gesetz- bzw. Ordnungsgebers im Jahre 1937 die nach heutigem rechtsstaatlichen Verständnis zu fordernde Ausdifferenzierung einer Ermächtigungsgrundlage nach klarem Eingriffstatbestand und spezifischer Rechtsfolge kaum zugrunde gelegt werden kann. Schon von daher erschiene die Annahme verfehlt, in der Ursprungsfassung des § 96 WVVO hätte - durch die Verwendung des Begriffs "beruhen" - lediglich auf an anderer Stelle näher ausdifferenzierte spezifische Ermächtigungsgrundlagen verwiesen werden sollen. Es drängt sich vielmehr die gegenteilige Annahme auf, nämlich dass dem Vorsteher schlicht die Durchsetzung gesetzlicher oder satzungsrechtlicher Ge- und Verbote ermöglicht werden sollte. Das "Beruhen" der Anordnungen auf Gesetz oder Satzung war mithin in einem bloß mittelbaren Sinne gemeint, nicht aber als rechtstechnische Verweisung auf andere Ermächtigungsgrundlagen. Die Überschrift des § 96 WVVO mit "Ordnungsgewalt" und die Flankierung der Bestimmung mit Vorschriften über Zwangs- und Rechtsmittel sprechen insoweit eine ebenso klare Sprache, wie die Präambel der Ursprungsversion der Wasserverbandsverordnung von 1937, in der neben der Erhaltung der Selbstverwaltung der Verbände von der

- Ermöglichung einer "straffen Führung" gesprochen wurde. Auch in dem zum Erlass der Wasserverbandsverordnung ermächtigenden Blankettgesetz der Reichsregierung (Wasserverbandsgesetz vom 10. Februar 1937, RGBl. I S. 188) wird in § 1 neben der Selbstverwaltung der Verbände sogleich u. a. von deren "Ordnungs- und Polizeigewalt" gesprochen, die durch Verordnung "nach den Grundsätzen des nationalsozialistischen Staates neu zu gestalten" sein sollte.
- 37 bb) Nach 1945 sind in der als Bundesrecht fortgeltenden Wasserverbandsverordnung (vgl. dazu: BVerwG, Urt. v. 25.08.1955 - IV C 18/54 -, juris) die Vorschriften über Zwangs- und Rechtsmittel entfallen, weil andere bundes- oder landesrechtliche Vorschriften an deren Stelle getreten sind (vgl. dazu im Einzelnen die Ausführungen etwa bei Rapsch, WVVO-Kommentar, §§ 98-100). Allein daraus kann allerdings nicht abgeleitet werden, § 96 Abs. 1 WVVO habe den Charakter einer unmittelbaren Ermächtigungsgrundlage zum Erlass belastender Verwaltungsakte verlieren sollen. Die Beklagte weist in diesem Zusammenhang wohl zutreffend darauf hin, dass § 96 WVVO auch stets in diesem Sinne verstanden worden sei, also die Verbände von einem Recht zur Durchsetzung ihrer Satzungsregelungen ausgegangen waren. Die "Durchsetzungsmacht" wurde den Wasser- und Bodenverbänden auch nicht abgesprochen, als die Wasserverbandsverordnung schließlich 1991 durch das Wasserverbandsgesetz (WVG, BGBl. I S. 405) abgelöst wurde. Im Gegenteil wird in der Begründung des Gesetzentwurfs zum neuen § 68 WVG, der § 96 WVVO bis auf einige redaktionelle Anpassungen übernahm, ausgeführt (BT-Drs. 11/6764, S. 33 f.):
- 38 "Absatz 1 regelt die Ordnungsgewalt des Vorstands. Sie ist grundsätzlich beschränkt auf den Kreis der Verbandsmitglieder und muss sich im Rahmen des Gesetzes und der Satzung halten. Außerhalb des Kreises der Verbandsmitglieder erstreckt sie sich auch auf Deichvorlandeigentümer und Nutzungsberechtigte. Die ergehenden Anordnungen sind Verwaltungsakte, die nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen der Länder durchgesetzt werden können. Absatz 2 lässt aus Zweckmäßigkeitsgründen eine Delegation der Anordnungsbefugnis durch die Satzung auf einzelne Personen zu."
- 39 Nach dieser Begründung wird sehr deutlich, dass der Gesetzgeber auch 1991 die "auf Gesetz oder Satzung beruhenden Anordnungen" keineswegs als Verweisung auf spezifizierte Ermächtigungsgrundlagen an anderer Stelle verstanden wissen wollte, da sich die Ordnungsgewalt lediglich *im Rahmen* des Gesetzes und der Satzung halten soll. Auch werden die Anordnungen explizit als Verwaltungsakte qualifiziert, womit jedenfalls nach dem gesetzgeberischen Willen die Einräumung einer "VA-Befugnis" außer Frage steht. Der Verweis auf die Vollstreckungsmöglichkeit nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen der Länder, was regelmäßig in den Verbandssatzungen im jeweiligen Absatz 2 der § 68 Abs. 1 wiederholenden Regelungen aufgenommen worden ist - so auch § 35 Abs. 2 VS der Beklagten - rundet den (deutlichen) Befund ab.
- 40 b) Gesetzessystematische Erwägungen stehen dem aus der Betrachtung der Entstehungsgeschichte gewonnenen Befund im Ergebnis nicht entgegen. Eine Beschränkung der sich jedenfalls nach der Entstehungsgeschichte aus § 68 Abs. 1 WVG ergebenden Anordnungsbefugnis des Verbands bzw. des Vorstandsvorstands zur Durchsetzung von auf § 33 Abs. 2 WVG beruhenden satzungsrechtlichen Ge- und Verboten folgt weder aus den Regelungen des Niedersächsischen Wassergesetzes noch aus anderen fachgesetzlichen Bestimmungen - etwa des Bauordnungs- oder des Naturschutzrechts -. Es kommt zwar bei Annahme einer Anordnungskompetenz der Verbände zu - durchaus nicht unproblematisch erscheinenden - Mehrfachzuständigkeiten; den sich aus Landesrecht ergebenden Zuständigkeiten insbesondere der Wasserbehörden und der Baubehörden kann aber keine Sperrwirkung gegenüber § 68 Abs. 1 WVG bzw. gegenüber den diese Bestimmung wiederholenden Satzungsregelungen der Wasser- und Bodenverbände beigemessen werden.
- 41 aa) Entgegen der Auffassung der Beklagten steht im Landesrecht gerade den unteren Wasserbehörden durchaus ein gesetzliches Eingriffsinstrumentarium zur Durchsetzung besonderer Pflichten im Interesse der Unterhaltung zur Verfügung. Diesbezüglich hat der Senat in seinem Urteil vom 10. Dezember 2008 - 13 LC 112/07 - (juris Rdnrn. 67-69) ausgeführt:
- 42 "§ 6 der Satzung der Beklagten enthält der Sache nach lediglich Regelbeispiele für das Gebot, Ufergrundstücke nur so zu bewirtschaften, dass die Unterhaltung des Gewässers nicht beeinträchtigt wird. Dieses Gebot ist - ohne explizite Regelbeispiele zu nennen - bereits in § 115 Abs. 2 Satz 2 NWG enthalten. [...] Liegt eine konkretisierte Verpflichtung der Anlieger vor - die hier in § 6 der Satzung der Beklagten unter Inanspruchnahme der entsprechenden Satzungscompetenz nach § 33 Abs. 2 WVG zu sehen ist - führt ein Verstoß gegen die konkretisierte Verpflichtung auch zu einem Verstoß gegen § 115 Satz 2 NWG, dem nach § 169 Satz 2 NWG wasserbehördlich begegnet werden kann."
- 43 Diese Ausführungen sind aber nicht etwa so zu verstehen, dass den unteren Wasserbehörden quasi ein "blindes Exekutieren" der Satzungsbestimmungen ermöglicht wird bzw. seitens der Verbände verlangt werden könnte. Vielmehr müssten die Behörden jeweils die Inzidentprüfung vornehmen, ob die Satzungsbestimmungen generell und insbesondere auch ihre Anwendung im Einzelfall tatsächlich eine "besondere Pflicht im Interesse der Unterhaltung" darstellen und im konkreten Fall auch einen Eingriff rechtfertigen. Es handelt sich dann auch keineswegs - wie es die Beklagte darstellt - um eine unzulässige Anwendung von auf Bundesrecht beruhendem Satzungsrecht durch Länderbehörden, sondern um eine originäre Anwendung des Landeswasserrechts. Neben den bereits genannten Vorschriften des



- Niedersächsischen Wassergesetzes ist zusätzlich auf § 118 Abs. 1 NWG a. F. bzw. auf § 79 NWG 2010 zu verweisen, wonach die Wasserbehörde im Streitfall bestimmen kann, wem und in welchem Umfang u. a. eine besondere Pflicht im Interesse der Unterhaltung obliegt.
- 44 Eine originäre fachgesetzliche Zuständigkeit der unteren Wasserbehörden bzw. auch der Baubehörden ergibt sich weiterhin aufgrund der regelmäßigen räumlichen Deckungsgleichheit oder zumindest Überschneidung des verbandlichen "Räumstreifens" einerseits und des primär ökologischen Zwecken dienenden "Gewässerrandstreifens" (§ 91a NWG a. F.; §§ 38 WHG 2009, 58 NWG 2010) andererseits, der allerdings nicht an Gewässern dritter Ordnung existiert. Die Behörden haben hier im Streitfall auch über die Rechtmäßigkeit baulicher Anlagen (die nach § 91a NWG a. F. nur bei Standortbezogenheit bejaht werden konnte) sowie darüber zu befinden, ob Bäume und Sträucher beseitigt werden dürfen, wenn dies insbesondere auch für die Unterhaltung der Gewässer erforderlich ist. Die Zuständigkeitsfrage im Bereich des Räumstreifens als zumindest ufernaher Bereich kann sich schließlich auch im Hinblick auf die Regelungen zu den Anlagen in und an Gewässern (§§ 91, 109 NWG a. F. bzw. §§ 36 WHG 2009, 57, 71 NWG) und zum Gewässerausbau (§ 119 NWG a. F. bzw. §§ 68 WHG 2009, 108 NWG 2010) stellen. Insoweit sind für verbindliche Entscheidungen von vornherein nur die Wasserbehörden zuständig.
- 45 Im Falle der illegalen Errichtung baulicher Anlagen ergibt sich eine Eingriffsbefugnis der Baubehörden aus § 89 NBauO. Schließlich können sich hinsichtlich des Räumstreifens auch Zuständigkeiten und Handlungsbefugnisse der Naturschutzbehörden ergeben.
- 46 bb) Nimmt man ein Nebeneinander der fachgesetzlichen und der verbandsrechtlichen Befugnisse an, bleibt unklar, ob eine Regelung durch eine Fachbehörde oder einen Wasser- und Bodenverband erfolgen kann bzw. darf und welche Kriterien dafür gelten. Klar dürfte eigentlich nur sein, dass ein Verband etwaige durch Fachbehörden für konkrete "Räumhindernisse" erteilte Genehmigungen bei seiner Entscheidung berücksichtigen muss und nicht die Beseitigung einer derart formal legalisierten Anlage anordnen darf. Entsprechendes gilt für etwaige im Bereich des Räumstreifens geltende Restriktionen etwa naturschutzrechtlicher Art. Ein Verband wird nicht ohne weiteres die Beseitigung etwa von Gehölzen verlangen können, die unter besonderem Schutz stehen und für deren Entfernung zunächst eine Genehmigung einzuholen ist, ohne die Genehmigungsfähigkeit abzuklären. Geht es indessen nicht um formelle Genehmigungen oder die bezeichneten Restriktionen, sondern nur um die schlichte Frage, ob ein Hindernis im Interesse der Unterhaltung beseitigt werden muss, sind durchaus divergierende Entscheidungen vorstellbar, je nachdem, ob ein Verband den Weg der Selbstdurchsetzung wählt oder die Baubehörde (im Falle baulicher Anlagen) oder die Wasserbehörde (im Falle sonstiger Räumhindernisse) um ein Einschreiten bittet.
- 47 Allein diese Mehrfachzuständigkeiten und die daraus möglicherweise im Einzelfall resultierenden Probleme vermögen indessen keine Sperrwirkung für die Anwendung des § 68 Abs. 1 WVG zu begründen. Entgegen der Auffassung des Klägers folgt eine solche Sperrwirkung nicht aus § 6 Abs. 1 WVG, wonach die Rechtsverhältnisse des Verbandes und die Rechtsbeziehungen zu den Verbandsmitgliedern durch eine Satzung geregelt werden, soweit nicht u. a. Rechtsvorschriften der Länder etwas anderes bestimmen. Rechtsvorschriften der Länder können von vornherein nichts anderes bestimmen, weil es hinsichtlich der Eingriffsermächtigung nach § 68 Abs. 1 WVG um eine bundesrechtliche Bestimmung geht, die in den Verbandssatzungen nicht als originäres Recht, sondern lediglich wiederholend aufgenommen wird. Landesrecht kann gegenüber (in den Satzungen wiederholtem) Bundesrecht schon aus Erwägungen der Gesetzgebungszuständigkeiten (Art. 31, 70 ff. GG) grundsätzlich keine Sperrwirkung entfalten. Die möglichen Verwerfungen im Einzelfall aufgrund von Mehrfachzuständigkeiten sind daher hinzunehmen. Von einem Nebeneinander des Verbands- und des Fachrechts, das auch die Beklagte stets hervorhebt, wird im Übrigen auch in der schon eingangs genannten Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein (Urt. v. 14.12.1983 - 3 OVG A 25/82 -, V. n. b.) ausgegangen, wobei die dem § 33 WVG entsprechende Bestimmung der Wasserverbandsverordnung sogar als "vorrangige Spezialvorschrift" eingestuft wurde, ohne freilich eine Aussage zu treffen, ob das Spezialitätsverhältnis auch in Bezug auf die jeweiligen Eingriffsbefugnisse Geltung beanspruchen soll.
- 48 c) Nicht unerhebliche Bedenken gegen die Durchsetzung der auf §§ 33 Abs. 2, 6 Abs. 1, 2 Nr. 5 WVG beruhenden satzungsrechtlichen Ge- und Verbote auf der Grundlage des § 68 Abs. 1 WVG als Ermächtigungsgrundlage ergeben sich allerdings aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den sich aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip ergebenden Anforderungen an die "funktionale Selbstverwaltung" (BVerfG, Beschl. v. 05.12.2002 - 2 BvL 5/98 und 2 BvL 6/98 -, juris). Das Bundesverfassungsgericht hat zum nordrhein-westfälischen Lippeverbandsgesetz und zum Emschergerossenschaftsgesetz entschieden, dass zwar das Demokratieprinzip außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der gemeindlichen Selbstverwaltung ("funktionale Selbstverwaltung") für Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt offen ist, die vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichen kann, wobei dies letztlich sogar als Ergänzung und Stärkung des demokratischen Prinzips anzusehen ist. Verbindliches Handeln mit Entscheidungscharakter ist den Organen von Trägern funktionaler Selbstverwaltung aus verfassungsrechtlicher Sicht indessen nur gestattet, weil und soweit das Volk auch insoweit sein Selbstbestimmungsrecht wahrt, was erfordert, dass die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind und ihre




Wahrnehmung der Aufsicht personell demokratisch legitimierter Amtswalter unterliegt.

- 49 aa) An diesen Maßstäben sind auch die Vorschriften des Wasserverbandsgesetzes zu messen, aus denen die Verbände - wie auch die Beklagte - konkrete Handlungsbefugnisse schöpfen wollen. Während insoweit hinsichtlich der Frage der umfassend im Wasserverbandsgesetz geregelten Aufsicht keine Bedenken bestehen, ergeben sich solche aber hinsichtlich der hinreichenden gesetzlichen Determiniertheit der Eingriffsbefugnisse zum einen in Bezug § 68 Abs. 1 WVG selbst, zum anderen in Bezug auf § 33 Abs. 2 WVG:
- 50 Bereits § 68 Abs. 1 WVG lässt unter gesetzgebungstechnischen Gesichtspunkten die Ausdifferenzierung nach klarem Eingriffstatbestand und spezifischer Rechtsfolge vermissen. Die konkreten tatbestandlichen Voraussetzungen erschließen sich auch nicht mit Blick auf § 33 Abs. 2 WVG, sondern erst im Zusammenspiel mit den auf letztgenannter Bestimmung beruhenden Satzungsbestimmungen. Der Gesetzgeber enthält sich somit gerade einer genaueren Beschreibung der Eingriffsvoraussetzungen. Die Rechtsfolgenseite für den anordnenden Vorstand bleibt nach dem Wortlaut ebenfalls offen, vielmehr muss in die Norm quasi hineininterpretiert werden, dass sie dem Vorstand (wohl) eine Ermessensentscheidung einräumt bzw. abverlangt.
- 51 Der Zusammenhang mit § 33 Abs. 2 WVG führt zu keinem höheren Maß gesetzlicher Vorherbestimmtheit der Eingriffsbefugnisse des Verbands. § 33 Abs. 2 WVG geht mit nur unwesentlichen redaktionellen Änderungen auf die Ursprungsfassung von § 22 Abs. 3 WVVO aus dem Jahre 1937 zurück, die folgenden Wortlaut hatte:
- 52 "In der Satzung können weitere Beschränkungen des Grundeigentumes und der vom Eigentümer hergeleiteten Rechte zur Erleichterung der Aufgabe des Verbandes vorgeschrieben werden."
- 53 § 33 Abs. 2 WVG lässt in Anknüpfung an die weitgehend gleichlautende Vorgängerbestimmung in § 22 Abs. 3 WVVO relativ undifferenziert weitere Beschränkungen des Grundeigentums zur leichteren Durchführung der Verbandsaufgaben zu, ohne näher zu spezifizieren, um welche Beschränkungen es sich nach Art und Umfang handeln soll. Auch wird nicht näher ausgeführt, ob und welche Grenzen für die "Erleichterung der Aufgabe des Verbandes" gelten sollen. Vielmehr wird dies dem Grunde nach allein der Satzungsgewalt überlassen (vgl. auch § 6 Abs. 2 Nr. 5 WVG). Wie weitgehend diese Satzungsermächtigung ausgelegt wird, zeigt etwa, dass vertreten wird, Verbände könnten in ihre Satzung ohne weiteres auch Einschränkungen zum Zwecke des Natur- und Landschaftsschutzes und zum Schutz der ökologischen Verhältnisse aufnehmen (vgl. etwa Reinhardt/Hasche: WVG-Kommentar, § 33 Rdnr. 14; Rapsch: Wasserverbandsrecht, Rdnr. 352), obwohl dies gerade der originäre Regelungsbereich des bundes- und landesgesetzlich geregelten Rechtsregimes zum Gewässerrandstreifen ist.
- 54 Auch wenn § 33 Abs. 2 WVG von seiner (geringen) Regelungsdichte mit den skizzierten landesrechtlichen Vorschriften vergleichbar ist, die den Wasserbehörden ein Eingriffe zur Durchsetzung besonderer Pflichten im Interesse der Unterhaltung ermöglichen, bedeutet dies nicht sogleich, dass auch § 33 Abs. 2 WVG eine ausreichende gesetzliche Vorherbestimmung der Aufgaben und Handlungsbefugnisse eines Wasser- und Bodenverbandes beinhaltet. Für die Wasserbehörden, deren Amtswalter als durch eine ununterbrochene Legitimationskette demokratisch legitimiert angesehen werden können, ist keine so hohe Regelungsdichte erforderlich, wie für Organe der funktionalen Selbstverwaltung, wenn diese im Wesentlichen durch die Mitglieder legitimiert werden. Je weniger personelle Legitimation ein Amtswalter oder ein Organ hat, desto mehr Determiniertheit der Handlungsbefugnisse durch ein staatliches Gesetz ist zu fordern, weil das "Weniger" an personeller demokratischer Legitimation nur durch ein "Mehr" an sachlich-inhaltlicher demokratischer Legitimation ausgeglichen werden kann. Umgekehrt gilt dasselbe. Solange die (zwangsweise) Durchsetzung konkretisierender Satzungsbestimmungen im Einzelfall demokratisch legitimierten Amtswaltern mittels einer Inzidentprüfung innerhalb der wasserrechtlichen Eingriffsbefugnisse vorbehalten bleibt, ergeben sich ersichtlich keine Probleme. Bei einer Durchsetzung der auf § 33 Abs. 2 WVG beruhenden Satzungsregelungen unmittelbar durch den Verband liegt eine gegenteilige Wertung nahe, da es gerade keinen Ausgleich des Handelns von nicht personell demokratisch legitimierten Organen der funktionalen Selbstverwaltung durch eine stärkere inhaltliche gesetzliche Determiniertheit gibt.
- 55 bb) Gegenüber diesen Bedenken - wie die Beklagte - auf eine "besondere Rechts- und Treuebeziehung" zwischen dem Verband als öffentlich-rechtlicher Körperschaft und seinen Mitgliedern zu rekurrieren, überzeugt nach Auffassung des Senats nicht. Die Annahme einer "VA-Befugnis" trotz nicht hinreichend klarer gesetzlicher Determination einer Eingriffsbefugnis liefe letztlich auf die Wiederbelebung des in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bereits lange überwundenen "besonderen Gewaltverhältnisses" hinaus. Früher - insbesondere vor Geltung des Grundgesetzes - ging man davon aus, dass bei besonders engen Beziehungen zwischen Staat und Bürger (z. B. bei Beamten, Schülern, Strafgefangenen) Eingriffe keiner gesetzlichen Grundlage bedürfen. Dem hat das Bundesverfassungsgericht indessen eine klare Absage erteilt (vgl. etwa BVerfG, Entsch. v. 14.03.1972 - 2 BvR 41/71 -, juris). Für Wasser- und Bodenverbände kann nichts anderes gelten.
- 56 cc) Letztlich stellt der Senat die skizzierten Bedenken allerdings deshalb zurück, weil die im Wasserverbandsgesetz geregelte Aufsicht über die Wasser- und Bodenverbände das geringe Maß an gesetzlicher Determiniertheit der gesetzlichen Eingriffsbefugnisse und die fehlende demokratische Legitimation der Amtswalter des Verbandes auszugleichen vermag. Eine dem Demokratieprinzip noch genügende

- Rückkopplung kann deshalb angenommen werden, weil die auf § 33 Abs. 2 WVG beruhenden Satzungsregelungen nicht nur der präventiven Kontrolle durch umfassende aufsichtsbehördliche Genehmigungsvorbehalte unterliegen (§§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 58 Abs. 2 Satz 1 WVG), sondern auch ansonsten die Verbandstätigkeit im Einzelfall - also gerade auch die Durchsetzung der Satzungsregelungen nach § 68 Abs. 1 WVG - einer behördlichen Rechtsaufsicht unterliegt, die eine hinreichende Einbindung des Sachverständigen der Fachbehörden - insbesondere auch der Wasserbehörden - gewährleistet. In Niedersachsen nehmen die Landkreise, kreisfreien Städte und großen selbständigen Städte sowohl die Aufsichtsaufgaben (§ 1 Abs. 1 Nds. AGWVG) als auch die Aufgaben der unteren Wasserbehörden (§ 168 Abs. 3 NWG a. F., § 127 Abs. 2 NWG 2010) wahr.
- 57 Die präventive aufsichtsbehördliche Kontrolle beschränkt sich dabei nicht nur auf die Genehmigungsvorbehalte bei Schaffung und Änderung einer Satzung, sondern ermöglicht der Aufsichtsbehörde sogar, im öffentlichen Interesse Satzungsänderungen zu fordern oder im Falle der Weigerung des Verbands selbst vorzunehmen (§ 59 WVG). Wegen der darüber hinaus auch einzelfallbezogenen Rechtsaufsicht (§§ 72 ff. WVG) durch die Kommunen, bei denen auch die unteren Wasserbehörden und andere Fachbehörden verankert sind, werden Wasser- und Bodenverbände auch stets darauf achten, sich nicht in Widerspruch zu fachbehördlichen Entscheidungen zu setzen. Sollte ein Verband eine ordnungsgemäße Verwaltung nicht gewährleisten, kann seitens der Aufsicht im Extremfall sogar ein die Verbandsgeschäfte führender Beauftragter bestellt werden (§ 77 WVG). Diese enge Einbindung der Verbände in ein differenziertes "Aufsichtsgflecht" kann nach Auffassung des Senats die weniger differenzierten Bestimmungen der §§ 68 Abs. 1, 33 Abs. 2 WVG (noch) ausgleichen, so dass dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip (noch) genügt wird.
- 58 Dass dadurch im Einzelfall Klärungen in ein Rechtsmittelverfahren verschoben werden - wie etwa die im Parallelverfahren 13 LC 128/10 vom Verwaltungsgericht vorgenommene Vernehmung des zuständigen Mitarbeiters der unteren Wasserbehörde als sachverständiger Zeuge zeigt -, die bei einem originären Handeln der unteren Wasserbehörde nicht erforderlich wären, ist dann hinzunehmen. Bei dieser Sichtweise bleibt den mit den Verhältnissen vor Ort bestens vertrauten Verbänden ein effektives Handeln möglich, bei dem jedenfalls in der Mehrzahl der denkbaren Fälle auch keine Konflikte mit anderweitig begründeten Zuständigkeiten kommunaler oder staatlicher Behörden drohen dürften.
- 59 d) Eines Rückgriffs auf die durch Satzungsänderung eingefügte Bestimmung des § 6 Nr. 7 Satz 3 VS als Ermächtigungsgrundlage für die angegriffene Beseitigungsverfügung bedarf es mithin nicht; aus den geänderten Regelungen und deren Normzusammenhang ergibt sich auch keine "satzungsrechtliche Selbstbeschränkung" mehr, die der Senat in Bezug auf die Anordnung zur Beseitigung baulicher Anlagen nach dem alten Satzungsrecht in seinem Urteil vom 10. Dezember 2008 - 13 LC 112/07- (juris) entscheidungstragend angenommen hatte.
- 60 § 6 Nr. 7 VS hat in der Fassung der Änderungssatzung vom 26. März 2009 folgenden Wortlaut:
- 61 "Gebäude und sonstige bauliche Anlagen jeglicher Art wie z. B. Freileitungsmasten, Kleinkläranlagen, Leitungen aller Art, Wege und Plätze usw. einschließlich Abgrabungen oder Aufschüttungen dürfen an einem Verbandsgewässer nicht näher als 10 m von der oberen Böschungskante ab gesehen errichtet werden. Ausnahmegenehmigungen von diesem Verbot kann der Vorstand erteilen, wenn dadurch die Gewässerunterhaltung nur unwesentlich beeinflusst wird. Bei Verstößen gegen Verbote des Satzes 1 kann der Vorstand die Beseitigung oder Änderung der Anlage anordnen, um die ungestörte Gewässerunterhaltung zu ermöglichen. Kommt das Mitglied der Anordnung nicht in der gesetzten Frist nach, kann der Verband die Anordnung entsprechend den Vorgaben des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes durchsetzen."
- 62 Vorbehalte für und Verweisungen auf Entscheidungen anderer Fachbehörden sind mithin aus der Satzung "getilgt" worden. Der Sache nach wird im Wesentlichen § 35 VS bzw. § 68 Abs. 1 WVG wiederholt, so dass die dargestellte Sperrwirkung nicht mehr angenommen werden kann.
- 63 2. Der Kläger kann mit seiner Argumentation, die Beseitigungsverfügung sei aus verschiedenen Gründen im Einzelfall zu Unrecht ergangen, schon aus prozessualen Gründen nicht durchdringen, soweit diese darauf hinausläuft, dass das formell illegal errichtete Pflanzbeet zu genehmigen sei. Die Ablehnung der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung durch die Beklagte ist nämlich mit dem Urteil des Senats vom 10. Dezember 2008 - 13 LC 112/07- rechtskräftig geworden. Dies betrifft insbesondere auch die nunmehr wiederholten Einwendungen in Bezug auf eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber anderen Grundstückseigentümern. Der Sachverhalt hat sich seit Ergehen des genannten Senatsurteils nicht wesentlich verändert. Kommt eine Ausnahmegenehmigung mithin auch jetzt nicht in Betracht, muss die Beklagte auch die Beseitigung der formell illegalen und auch als nicht legalisierbar anzusehenden baulichen Anlagen verlangen können. Ein Ermessensfehler der Beklagten unter diesem Aspekt scheidet aus, im Übrigen kann insoweit auf die umfangreichen Ausführungen des Verwaltungsgerichts verwiesen werden. Der Beklagten ist auch nicht zuzumuten, die Unterhaltungsarbeiten stets nur auf der dem klägerischen Grundstück gegenüberliegenden Uferseite des "Reiher Tiefs" auszuführen. Wenn der Kläger die Argumentation des Verwaltungsgerichts zum "jährlichen Seitenwechsel" zum Zwecke der gerechten Lastenverteilung mit dem Hinweis angreift, das Grundstück auf der gegenüberliegenden Seite stehe im Eigentum der Beklagten, überzeugt dies nicht. Der Kläger beschränkt dabei den Blick auf die Unterhaltung des Gewässers allein auf Höhe seines Grundstücks

und berücksichtigt nicht die Unterhaltungsarbeiten am weiteren Gewässerverlauf oberhalb und unterhalb seines Grundstücks. Der Beklagten ist ersichtlich nicht zuzumuten, nur aufgrund der Vorstellungen und Wünsche einzelner Anlieger einen "Zickzackkurs" zu wählen, um durch mehrfachen Wechsel der Uferseite Hindernisse zu umgehen. Aus Gründen der Erleichterung der Unterhaltung besteht der Räumstreifen gerade auf beiden Seiten des Gewässers. Es ist nicht verfehlt, wenn dann die Beklagte auch auf eine beiderseitige Freihaltung drängt, zumal sie ja mit geforderten "freien" 5 m ohnehin auf einen Teil ihres satzungsrechtlich verankerten Räumstreifens von 10 m verzichtet und dem Kläger noch ein genügend breiter Raum für eine Hausauffahrt verbleibt. Für den Kläger streitet eigentlich nur der Umstand, dass die baulichen Anlagen nun schon vor Ort vorhanden sind und eine Verlegung des Beets und eine Schmälerung der Auffahrt Kosten verursacht. Diese hat sich der Kläger aber aufgrund seines Vorgehens, ungeachtet der jeweils klaren Position der Beklagten Fakten geschaffen zu haben, letztlich selbst zuzuschreiben.

- 64 Soweit sich erst nach Erlass der nur das Pflanzbeet betreffenden ersten (gerichtlich aufgehobenen) Beseitigungsverfügung vom 28. November 2003 herausgestellt hat, dass innerhalb des Streifens von 5 m ab der Böschungsoberkante auch Teile der vom Kläger errichteten Hausauffahrt betroffen sind, gelten zunächst die sachlichen Erwägungen, die der Senat im vorbezeichneten Urteil bereits für das Pflanzbeet angestellt hat, entsprechend. Der Kläger kann auch nicht mit Erfolg einwenden, es sei gar nicht klar, welche Teile der Hausauffahrt letztlich von der aktuellen Beseitigungsverfügung betroffen seien, weil der Verlauf der Böschungsoberkante unklar sei und zunächst die ursprünglichen Dimensionierungen des "Reiher Tiefs" ermittelt werden müssten, die dann für die Bemessung des Räumstreifens maßgeblich seien. Diese Betrachtungsweise teilt der Senat nicht. Maßgeblich ist vielmehr die zum Zeitpunkt der Errichtung der Hausauffahrt (bzw. die gegenwärtig) am weitesten landeinwärts gelegene Linie, die keine Uferabbrüche mehr aufweist. Sinn und Zweck des Räumstreifens bzw. einer Beseitigungsverfügung ist es gerade, der Beklagten ausreichenden Arbeitsraum am Gewässer zu verschaffen. Eine "theoretische" Linie kann allenfalls dann maßgeblich sein, wenn das Gewässer nicht nur unterhalten, sondern in seinen Abmessungen bzw. in seinem Querschnitt ausgeweitet worden ist und den Verband eine Verpflichtung zur Herstellung des (planfestgestellten) ursprünglichen Ausbauszustands treffen würde. Dafür ist - abgesehen von einer mit dem Wunsch einer weiteren Sachverhaltsaufklärung verbundenen bloßen Behauptung des Klägers - schon nichts ersichtlich. Davon abgesehen war es gerade der Kläger, der mit seinen baulichen Anlagen in jüngerer Zeit an das Gewässer "herangerückt" ist. Ihm hätte es zum Zeitpunkt der Herstellung obliegen, den gebotenen Abstand von der bei Unklarheiten vorsorglich weiter landeinwärts zu verortenden Böschungsoberkante einzuhalten. Auf den ursprünglichen Gewässerquerschnitt vor vielen Jahrzehnten kann es in einer solchen Situation nicht entscheidend ankommen. Der Verweis des Klägers auf die Regelung des § 38 Abs. 2 WHG 2010, wonach sich der Gewässerrandstreifen ab der Linie des Mittelwasserstandes und nur bei ausgeprägter Böschungsoberkante ab dieser bemisst, hilft ihm nicht weiter. Diese (neue) Regelung mag sinnvoll sein, gilt aber gerade nicht nach den auf § 33 Abs. 2 VWG beruhenden satzungsrechtlichen Bestimmungen der Beklagten für den Räumstreifen.
- 65 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Hinsichtlich der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen beruht die Entscheidung auf § 162 Abs. 3 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig, weil dieser im Berufungsverfahren keinen Antrag gestellt und sich damit auch keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat (§ 154 Abs. 3 VwGO).
- 66 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.
- 67 Der Senat hat wegen grundsätzlicher Bedeutung der unter 1. behandelten Fragestellung gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO die Revision zugelassen.

 Diesen Link können Sie kopieren und verwenden, wenn Sie **genau dieses Dokument** verlinken möchten:  
<http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&docid=MWRE130000647&psml=bsndprod.psml&max=true>

zur Trefferliste