

Öffentliches Recht

§ 14 III 1 WaStrG; Art 89 III GG

BVerwG, Urteil vom 17. April 2002 – BVerwG 9 A 24.01 – DVBl 2002, 1473 = NVwZ 2002, 1239

1. Ist das nach § 14 III 1 WaStrG erforderliche Einvernehmen von der zuständigen Landesbehörde versagt worden, darf ein wasserstraßenrechtlicher Planfeststellungsbeschluss nicht ergehen; es ist insoweit ohne Belang, ob das Einvernehmen zu Recht versagt wurde.
2. § 14 III 1 WaStrG knüpft mit den Begriffen „Landeskultur“ und „Wasserwirtschaft“ an die in Art 89 III GG getroffene Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern an. Das schließt einen Bedeutungswandel der Begriffe nicht aus; er darf jedoch ohne Verfassungsänderung nicht zu einer Kompetenzverschiebung zu Gunsten der Länder führen.
3. „Wasserwirtschaft“ ist die rechtliche Ordnung des Wasserhaushalts nach den Regeln einer „haushälterischen“ Bewirtschaftung und dient dazu, den Wasserhaushalt vor schädlichen Einwirkungen zu schützen.
4. Mit dem Begriff „Landeskultur“ ist nur die geordnete Bewirtschaftung der vorhandenen Flächen zum Zwecke der Land- und Forstwirtschaft angesprochen. Der Begriff umfasst nicht die Vollzugshoheit der Länder im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes, sowie des Denkmalschutzes.

Sachverhalt:

Das Land Berlin und die Bundesrepublik Deutschland streiten über die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit des Ausbaus des Berliner Teltowkanals. Das Wasserstraßenneubauamt Berlin stellte im Dezember 1999 einen Antrag auf Planfeststellung des Ausbaus des Teltowkanals. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin verweigerte ihre Zustimmung bezüglich der Planung mit der Begründung, der Ausbau sei überdimensioniert und widerspreche den landesplanerischen Vorstellungen, da die zur Durchführung des Planungskonzepts später notwendigen Brückenerhöhungen auch die denkmalgeschützte Glienicker Brücke umfassten und städtebaulich nicht vertretbar seien. Ferner werfe die Planung natur- und landschaftsschutzrechtliche Bedenken auf, denen keine rechtfertigenden

Ausbaunotwendigkeiten gegenüberstehen würden. Ungeachtet dessen erließ die WSD Ost den beantragten Planfeststellungsbeschluss und führte dabei aus, dass die Änderungswünsche des Landes Berlin keine Belange der Bodenerhaltung, der Bodenverbesserung, der Neulandgewinnung oder der Flurbereinigung, mithin der Landeskultur berührten, so dass sie nicht einvernehmenspflichtig seien. Das Land Berlin erhob daraufhin Klage mit dem Begehren, den Planfeststellungsbeschluss aufgrund des von ihm nicht erteilten Einvernehmens aufzuheben. Die Begriffe der Landeskultur und der Wasserwirtschaft seien aus verfassungsrechtlichen Gründen weit auszulegen, weshalb der Begriff der Landeskultur auch ökologische und landschaftsgestaltende Belange umfasse. Die als Rechtsträger der WSD Ost beklagte Bundesrepublik Deutschland beantragte, die Klage abzuweisen. Darüber hinaus erhob sie Widerklage und beantragte insoweit, den Kläger zur Erteilung des versagten Einvernehmens zu verurteilen.

Gesetzestext

§ 14 III 1 WaStrG

Soweit das Vorhaben Belange der Landeskultur oder der Wasserwirtschaft berührt, bedürfen die Feststellung des Planes, die Genehmigung und die vorläufige Anordnung des Einvernehmens der zuständigen Landesbehörde.

Problemaufriss

Ausgangspunkt des vorliegenden Urteils des *BVerwG* sind die Normen § 14 III 1 WaStrG, und Art 89 III GG, in denen ein wasserstraßenrechtliches Ausbauvorhaben an das Einvernehmen der Länder gebunden ist, soweit es Belange der Wasserwirtschaft oder der Landeskultur berührt. Damit normiert die Regelung eine der wenigen nach dem GG zugelassenen Fälle der Mischverwaltung¹. Durch die Verweigerung des Einvernehmens im vorliegenden Fall wurde die Frage aufgeworfen, ob die Argumente auf die die Senatsverwaltung ihre Verweigerung stützt, unter den Begriff der Landeskultur fallen und mithin überhaupt einvernehmenspflichtig sind. Nach dem bei der Verabschiedung des GG zugrundeliegenden Begriffsinhalt befasst sich die Landeskultur mit der Ermöglichung der günstigsten Erträge aus dem Boden bei gleichzeitiger Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit². Naturschutzrechtliche und landschaftsplanerische Erwägungen dürften somit keine Rolle

¹ Friesecke WaStrG, 4. Aufl., § 4 Rn 1; näher zur Mischverwaltung: Stern StaatsR II, § 41 VIII 1 ff; die Gesetzgebungskompetenz des Bundes bezieht sich gem Art 74 Nr 21 GG, Art 89 GG lediglich auf die Erhaltung der Wasserstraßen als Verkehrsweg, die Erfüllung insb wasserwirtschaftlicher Aufgaben obliegt gem Art 30 GG u Art 75 Nr 4 GG den Ländern.

² Friesecke WaStrG § 4 Rn 2

spielen. Abweichend vom Grundsatz des Art 79 I GG, nach dem ein Bedeutungswandel von Verfassungsbegriffen nur durch eine Verfassungsänderung erfolgen kann, ist nach dem *BVerfG* ein Bedeutungswandel zumindest dann möglich, wenn in seinem Bereich neue, nicht vorhergesehene Tatbestände auftauchen oder aber bekannte Tatbestände in einer neuen Beziehung erscheinen³. Dies könnte hier allerdings eine Kompetenzverschiebung zugunsten der Länder bedeuten, die nach dem *BVerfG* grundsätzlich selbst mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig ist⁴. Ungeachtet dessen wird jedoch auch vertreten, den Begriff der „Landeskultur“ auf die Gebiete der Fischerei, der Denkmalpflege, des Natur- und Landschaftsschutzes, sowie ökologischer Belange zu erweitern⁵. Dies wird im wesentlichen mit § 34 I Nr 3 FlurbG begründet, da dieser der Landeskultur auch den Naturschutz und die Landschaftspflege zuordne⁶. In der Rechtsprechung dagegen hat sich bislang lediglich das *OVG Lüneburg* in einer vereinzelt gebliebenen Entscheidung für eine Erweiterung des Begriffs der Landeskultur ausgesprochen⁷, während das *BVerwG* die Frage bislang noch nicht entschieden und bezogen auf die Fischerei bewusst offengelassen hat⁸.

Lösung des *BVerwG*

Damit die Verweigerung des Einvernehmens rechtmäßig ist, müsste es sich bei den vorgebrachten Argumenten der Senatsverwaltung gem § 14 III 1 WaStrG um Belange der Wasserwirtschaft oder der Landeskultur handeln. Zunächst definiert das *BVerwG* den Begriff Wasserwirtschaft gemäß der Rspr des *BVerfG*⁹ als rechtliche Ordnung des Wasserhaushalts nach den Regeln einer „haushälterischen“ Bewirtschaftung, die dazu dient, den Wasserhaushalt vor schädlichen Einwirkungen zu schützen. Durch Einführung des § 1a I WHG hat der Gesetzgeber jedoch gezeigt, dass die Wasserwirtschaft als Bestandteil des gesamten Naturhaushalts zu sehen ist, so dass bei der Auslegung des Begriffs ein Bedeutungswandel unter Einbeziehung des Schutzziels der Sicherung der ökologischen Gewässerfunktion zu berücksichtigen ist. Der Begriff der Landeskultur lässt

³ BVerfGE 2, 380, 401

⁴ BVerfGE 63, 1, 39; vgl auch BVerwG NVwZ 2002, 988 zur Kontrolle der Landesfinanzbehörden durch den Bundesrechnungshof u die damit verbundenen Kompetenzprobleme

⁵ für Naturschutz und ökologische Belange: Friesecke WaStrG, § 4 Rn 2; für Denkmalschutzpflege, Landschafts- u Naturschutz: Zeitler-Siedler Zeitler Dahme, 24. Ergänzungslieferung § 31 Rn 448; für Landschaftspflege u Naturschutz: Czychowski WHG § 31 Rn. 91

⁶ Gassner NuR 1996, 130 134

⁷ OVG Lüneburg NuR 1979, 158, 159 für die Einbeziehung von Belangen des Natur- u Landschaftsschutzes

⁸ BVerwGE 102, 74, 79

⁹ BVerfGE 15, 1, 15; 58, 300, 341

sich bis in die preußische Gesetzgebung zurückverfolgen und war stets durch seinen Bezug zur Land- und Forstwirtschaft gekennzeichnet.

„Der Begriff der „Landeskultur“ ist dem Sprachgebrauch inzwischen zunehmend fremd geworden. Wenn die moderne Gesetzessprache ihn weiterhin verwendet, macht dies deutlich, dass insoweit an dem traditionellen Verständnis festgehalten werden soll“.

Trotzdem kommt ein Vorstellungswandel wie im Bereich der Wasserwirtschaft auch für den Begriff der Landeskultur in Frage, wie ua aus der Begründung der Bundesregierung zum Gesetz zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes vom 15.03.1976¹⁰ und dem dort formulierten engen Zusammenhang zwischen der Agrarstrukturverbesserung und der Landschaftspflege mit der ökologischen Ausgleichfunktion des ländlichen Raums hervorgeht. Dementsprechend sind beide Begriffe zwar heutzutage dazu geeignet, auch dem Naturschutz und der Landschaftspflege zu dienen, jedoch umfassen sie nicht die volle Vollzugshoheit des Natur- und Landschaftsschutzes.

„Die Vollzugshoheit, die den Ländern im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege zusteht, kommt auch gegenüber wasserstraßenrechtlichen Planungen des Bundes keine Wehrfähigkeit in dem Sinne zu, dass derartige Vorhaben von naturschutzrechtlichen Vorgaben der Länder abhängig wären ...“¹¹.

Dies ergibt sich bereits aus § 9 BNatSchG aF, nach dem bei Eingriffen in die Natur und Landschaft durch eine Fachplanung des Bundes die schwächere Beteiligungsform des „Benehmens“¹² ausreicht, es sei denn eine weitergehende Beteiligungsform ist ausdrücklich vorgeschrieben; diese Bedeutung ist § 14 III 1 WaStrG jedoch nicht bezweckender ... möchte den Begriff mit diesen Kompetenzen anreichern; auch die Erhaltung des Landschaftsbildes aus den Gründen des Landschafts- und Naturschutzes soll ihm inzwischen unterfallen. Dass der Begriff „Landeskultur“ in diese Richtung ausgeweitet worden ist, ist aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Verankerung auszuschließen. Ohne eine Verfassungsänderung konnte eine Kompetenzverschiebung zugunsten der Länder nicht eintreten.“

Diesbezüglich ist bezeichnend, dass eine entsprechende Gesetzesinitiative des Bundesrates stets auf den Widerstand der Bundesregierung gestoßen ist¹³. Schließlich stellt der Senat klar, dass auch der Denkmalschutz kein Aspekt der „Landeskultur“ ist. Unter Berücksichtigung dieser Auslegung des Begriffs berühren die vom Kl geltend

¹⁰ Begründung: BTDrucks 7/3020, S 19

¹¹ für die eisenbahnrechtliche Planung BVerwGE 82, 17, 19 f

¹² zum Benehmen: Gassner NuR 1996, 130, 133

¹³ siehe: BTDrucks 13/7955, S. 17 f mit der Begründung der Bundesregierung dass eine einfachgesetzliche Konkretisierung von Art. 89 III GG ohne Verfassungsänderung nicht möglich sei

gemachten Einwendungen weder Land- noch Forstwirtschaft und sind somit bezüglich der „Landeskultur“ nicht einvernehmenspflichtig. Das Vorhaben unterlag der Einvernehmenspflicht jedoch bezüglich des Aspekts der „Wasserwirtschaft“, denn dies ist bereits dann der Fall, wenn Fragen der Wasserwirtschaft zu prüfen sind. Allerdings ist das Ermessen des Landes, wann es die wasserwirtschaftlichen Anforderungen als gewahrt ansieht, auf Null reduziert, nachdem es innerhalb der Frist des § 14 III 3 WaStrG keine Einwendungen erhoben hat. Zwar ist dies keine Ausschlussfrist, jedoch verbietet es der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens, sich im Nachhinein auf Einwände zu berufen, die sich bereits vorher hätten aufdrängen müssen. Trotzdem konnte ein Planfeststellungsbeschluss ohne das erforderliche Einvernehmen nicht ergehen.

„Im Streitfall darf sich ein Verwaltungsgericht über das Fehlen eines Einvernehmens nicht hinwegsetzen. Die Versagung des Einvernehmens bindet auch dann, wenn sie rechtswidrig ist¹⁴.“

Dem steht auch § 46 VwVfG nicht entgegen, da dieser sich gegen ein absolutes Verfahrensrecht wie dem § 14 III 1 WaStrG nicht durchsetzen kann¹⁵. Jedoch ist die Widerklage entgegen § 89 II VwGO insb in Fällen des Bund-Länder-Streits nach § 50 I Nr 1 VwGO zulässig, da es sich nicht wie im Regelfall der im § 89 II VwGO genannten Anfechtungsklage um ein Über-Unterordnungsverhältnis handelt, in dem die Bekl das Ziel der Widerklage durch den Erlass eines VA erreichen kann. Die Widerklage ist auch begründet, da der Bekl ausnahmsweise einen Anspruch auf Erteilung des Einvernehmens gem § 14 III 1 WaStrG hat. Als Ausformung des Art 89 III GG, der den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens zum Ausdruck bringt, kann ein Land sein Einvernehmen nicht in Fällen verweigern, die mit Belangen der Wasserwirtschaft oder der Landeskultur nichts zu tun haben. Bezüglich der „Landeskultur“ hat das Land keine beachtlichen Einwände vorgebracht, bezüglich der „Wasserwirtschaft“ ist das Ermessen des Kl auf Null reduziert. Der Bekl steht somit ausnahmsweise ein Anspruch auf Erteilung des Einvernehmens zu.

Ergänzende Hinweise

Das BVerwG hat bei dem schon seit geraumer Zeit schwelenden Streit über die Auslegung des Begriffs der „Landeskultur“ nun einen Mittelweg beschritten, der zwar die Berücksichtigung ökologischer Belange ermöglicht, jedoch einen Sachzusammenhang mit dem ursprünglichen Sinngehalt der „Landeskultur“, nämlich der Sorge für die land- und

¹⁴ siehe u.a.: BVerwG UPR 1992, 234, 235

¹⁵ BVerwGE 105, 348, 353; ferner Hermanns/Hönig JA 1998, 993, 996

forstwirtschaftliche Nutzung der Landschaft fordert¹⁶. Trotzdem sind die Länder durch diese „vermittelnde“ Entscheidung in ihrer Position erheblich geschwächt worden. Angesichts von Art 79 I GG erscheint es jedoch eher fraglich, ob das *BVerwG* einen weitergehenden Bedeutungswandel des Begriffs überhaupt hätte vertreten und somit den Ländern eine günstigere Verhandlungsposition einräumen können. Und auch aus politischen Gründen mag eine stärkere Position der Länder nicht unbedingt als wünschenswert erscheinen, besteht doch die Gefahr, dass die Länder § 14 III WaStrG, der sogar bei rechtswidriger Versagung des Einvernehmens bindet, missbrauchen und beliebige landschaftsplanerische Erwägungen dazu nutzen, wasserstraßenrechtliche Planungen des Bundes zu blockieren. Alles in allem ist hinsichtlich eines auslegungsrelevanten Bedeutungswandels von Verfassungsbegriffen daher zu konstatieren, dass ein solcher zwar grunds möglich, jedoch im Einzelfall nur unter engen Kautelen und nicht über die Grenzen des Wortlauts hinweg anzunehmen ist.

Lernteil

1. Die Versagung des Einvernehmens bindet auch dann, wenn sie rechtswidrig ist.
2. Der Vollzugshoheit der Länder im Bereich des Naturschutzes und Landschaftsschutzes kommt auch bei wasserstraßenrechtlichen Planungen des Bundes keine Wehrfähigkeit des Bundes in dem Sinne zu, dass diese von naturschutzrechtlichen Vorgaben der Länder abhängig wären.
3. § 46 VwVfG findet bei einem absoluten Verfahrensrecht wie § 14 III 1 WaStrG keine Anwendung.
4. In Fällen des Bund-Länder-Streits ist eine Widerklage entgegen § 89 II VwGO zulässig.

Dr. Caspar David Hermanns und Benjamin Klein, Berlin

Das Wichtigste

Eine Ausweitung des Begriffs der „Landeskultur“ im Sinne einer Vollzugshoheit der Länder im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist aufgrund seiner *verfassungsrechtlichen Verankerung* auszuschließen. Ohne *Verfassungsänderung* konnte eine Kompetenzverschiebung zu Gunsten der Länder nicht eintreten.

¹⁶ ähnl auch schon Friesecke NuR 2000 81, 85