

Titel:

Teilaufhebung einer wasserrechtlichen Erlaubnis

Normenkette:

WHG § 8

BayVwVfG Art. 48

VwGO § 114 S. 2

Leitsätze:

1. Die rückwirkende Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis kann zulässig sein. Sinn und Zweck des § 8 Abs. 1 WHG lassen die rückwirkende Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis zu. (Rn. 24)

(redaktioneller Leitsatz)

2. Es gibt keine allgemeine Verpflichtung der vollziehenden Gewalt, rechtswidrige, belastende Verwaltungsakte unbeschadet des Eintritts ihrer Bestandskraft von Amts wegen oder auf Antrag des Adressaten aufzuheben. Erforderlich ist eine umfassende Güterabwägung unter Einbeziehung aller wesentlichen Umstände des konkreten Einzelfalls, wozu auch etwaige Vertrauens Gesichtspunkte gehören. (Rn. 27) (redaktioneller Leitsatz)

(Rn. 27) (redaktioneller Leitsatz)

3. Ermessenserwägungen können gem. § 114 S. 2 VwGO im gerichtlichen Verfahren ergänzt werden.

Unzulässig, weil keine bloße Ergänzung, ist jedoch die vollständige Auswechslung der die Ermessensentscheidung tragenden Gründe. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Rücknahme einer wasserrechtlichen Erlaubnis, nachträgliche Ergänzung von Ermessenserwägungen, wasserrechtliche Erlaubnis, rückwirkende Erlaubnis, Einleitung von Mischwasser, Rücknahme, Ermessen, Vertrauensschutz, Nachschieben von Gründen

Tenor

I. Der Bescheid des Landratsamts W. vom 23. Dezember 2019 wird aufgehoben.

II. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Gerichtsbescheid ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger entsprechend Sicherheit leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger wendet sich gegen einen Bescheid des Landratsamts W. vom 23. Dezember 2019, mit dem die ihm mit Bescheid vom 22. Dezember 2017 erteilte wasserrechtliche Erlaubnis für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 21. Dezember 2017 zurückgenommen wurde.

2

Der Kläger ist neben anderen Kommunen Mitglied des Zweckverbandes Abwasserbeseitigung ... Gruppe. Dessen Aufgabe besteht in der Sammlung von Schmutzwasser der Mitgliedsgemeinden in der eigenen Kanalanlage sowie der Zuleitung von Schmutzwasser in das Kanalnetz der Stadt W. sowie deren Kläranlage.

3

Mit der Stadt W. besteht eine Zweckvereinbarung über die Übernahme des Schmutzwassers. Dazu gehört auch das Niederschlagswasser.

4

Zu diesem Zweck betreibt der Zweckverband eine Kanalanlage, in welche die Mitgliedsgemeinden, so auch der Kläger, aus physisch abgetrennten Kanalisationssystemen ihr Schmutzwasser einleiten. Jeweils vor den

Einleitungen in das Kanalnetz des Zweckverbandes bestehen Einleitungsstellen zur Entlastung auf den Gebieten der Mitgliedsgemeinden. Ein Rückfluss vom Kanal des Zweckverbandes in die Einleitungsstellen der Mitgliedsgemeinden ist nicht vorgesehen.

5

Die Rückhalteinrichtungen sind mit einer mechanischen Klärung versehen. Soweit aufgrund verstärkter Regenereignisse eine Zuleitung in den Sammler gedrosselt werden muss, erfolgt eine Einleitung des verdünnten Abwassers in das Rückhaltebecken. Soweit die Regenrückhaltmenge des Rückhaltebeckens überschritten wird, erfolgt eine Einleitung in das offene Gewässer.

6

Bereits mit Bescheid vom 11. Februar 1981 wurde vom Landratsamt W. dem Zweckverband Abwasserbeseitigung Großraum W. die gehobene wasserrechtliche Erlaubnis zum Einleiten des Mischwassers aus den Entlastungsbauwerken der Stadt ... in den Main und des Ortsteils ... der Gemeinde ... in den ... (RÜB Nr. 2) erteilt. Mit Bescheid vom 4. Januar 1984 wurde diese Erlaubnis auf den Zweckverband Abwasserbeseitigung ... Gruppe übertragen. Der Bescheid vom 11. Februar 1981 war bis 31. Dezember 2005 befristet.

7

Mit Schreiben vom 28. Februar 2014 stellte der Kläger einen Antrag auf Neuerteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis für die Einleitung von Abwasser aus einem Entlastungsbauwerk (Kanalstauraum) in den ... Entsprechende Plansätze wurden vorgelegt. Der Eingang des Schreibens wurde vom Landratsamt W. mit Schreiben vom 11. März 2014 bestätigt.

8

Das Wasserwirtschaftsamt hat mit Schreiben vom 21. Dezember 2017 zum Sachverhalt Stellung genommen und einen Weiterbetrieb der Mischwasserbehandlungsanlage ROB 3 in ... im Rahmen des bisherigen Benutzungsumfangs zugestimmt.

9

Mit Bescheid vom 22. Dezember 2017 erteilte der Beklagte dem Kläger die gehobene wasserrechtliche Erlaubnis zur Einleitung von Mischwasser aus dem Entlastungsbauwerk RÜB Nr. 3 in den ... rückwirkend ab 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2020.

10

Unter dem 5. Dezember 2019 wandte sich die Regierung von Unterfranken an das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz und fragte an, ob eine rückwirkende Verlängerung einer wasserrechtlichen Erlaubnis möglich sei. Nach Auffassung der Regierung von Unterfranken gebe es hierfür keine Rechtsgrundlage.

11

Mit E-Mail vom 20. Dezember 2019 bestätigte das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz diese Auffassung der Regierung von Unterfranken. Sollte die Regierung zu dem Ergebnis kommen, dass eine rechtswidrige Erlaubnis der Gewässerbenutzung vorliege, werde sie gebeten unter Beachtung der abgabenrechtlichen Regelungen zur Festsetzungsverjährung für die Herstellung rechtmäßiger Zustände zu sorgen. Auf das Erfordernis einer Zustellung von Verwaltungsakten vor Eintritt einer Festsetzungsverjährung werde hingewiesen.

12

Unter dem 23. Dezember 2019 erließ das Landratsamt W. sodann den streitgegenständlichen Bescheid und verfügte, dass der Bescheid des Landratsamts W. vom 22. Dezember 2017 für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 21. Dezember 2017 zurückgenommen werde.

13

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass gemäß Mitteilung des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz der Bescheid mit einer falschen Rechtsgrundlage rückwirkend erlassen worden sei und deshalb zurückzunehmen sei. Das der Behörde in Art. 48 Abs. 1 BayVwVfG gegebene Ermessen sei durch die Aufgabenstellung gebunden.

14

Mit Schriftsatz vom 23. Januar 2020 ließ der Kläger Klage erheben und beantragte zuletzt den streitgegenständlichen Bescheid vom 23. Dezember 2019 aufzuheben.

15

Zur Begründung wurde insbesondere vorgetragen, die Vorschriften über die Rücknahme von Verwaltungsakten seien nicht anwendbar, da es sich bei der gehobenen Erlaubnis vom 22. Dezember 2017 um einen rechtmäßigen Verwaltungsakt handle. Der Beklagte habe mit seinem Widerruf seinen Beurteilungsspielraum rechtswidrig überdehnt. Der Bescheid offenbare zudem einen Ermessensausfall.

16

Der Beklagte beantragte mit Schreiben vom 14. Oktober 2024 die Klage abzuweisen.

17

Zur Begründung führte er aus, dass der ursprüngliche Verwaltungsakt vom 22. Dezember 2017 rechtswidrig gewesen sei, da eine rückwirkende Erlaubniserteilung zur Einleitung von Abwasser grundsätzlich unzulässig sei. Das Ermessen sei fehlerfrei ausgeübt worden. Auch die Jahresfrist des Art. 48 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG sei eingehalten.

18

Am 8. April 2025 fand vor dem Verwaltungsgericht Würzburg ein Erörterungstermin statt. Die Beteiligten waren sich einig, dass eine mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht in Würzburg nicht mehr stattzufinden brauche und dass das Verwaltungsgericht durch Gerichtsbescheid entscheiden könne.

19

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte, die beigezogenen Behördenakten sowie auf das Protokoll über den Erörterungstermin Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

20

Über die Klage konnte gemäß § 84 VwGO ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid entschieden werden, da die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher und rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist. Die Beteiligten wurden zum Gerichtsbescheid gemäß § 84 Abs. 1 Satz 2 VwGO angehört und haben sich damit auch einverstanden erklärt.

21

1. Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren ist der Bescheid des Landratsamts W. vom 23. Dezember 2019. Mit diesem hat das Landratsamt W. seinen wasserrechtlichen Gestattungsbescheid vom 22. Dezember 2017 für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 21. Dezember 2017 zurückgenommen. Der Kläger begehrt insoweit die Aufhebung des Bescheids.

22

Die von ihm aus diesem Grund erhobene Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO ist zulässig und begründet. Der Bescheid des Beklagten vom 23. Dezember 2019 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

2. Der Beklagte hat vorliegend die mit Bescheid vom 22. Dezember 2017 dem Kläger erteilte wasserrechtliche Erlaubnis zur Einleitung von Mischwasser aus dem Entlastungsbauwerk RÜB 3 in den ... unter Hinweis auf Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG rückwirkend ab 1. Januar 2013 für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 21. Dezember 2017 zurückgenommen.

23

Nach dieser vom Beklagten genannten Vorschrift kann ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen werden, wobei ein begünstigender Verwaltungsakt nur unter den Einschränkungen des Absatzes 2 bis 4 zurückgenommen werden darf (Art. 48 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG). Für rechtswidrig begünstigende Verwaltungsakte, die – wie die vorliegende wasserrechtliche Erlaubnis – nicht unter Art. 48 Abs. 2 BayVwVfG fallen, regelt Art. 48 Abs. 3 BayVwVfG keine zusätzlichen Anforderungen für eine Rücknahme, sondern trifft nur Voraussetzungen für einen öffentlich-rechtlichen Ausgleichsanspruch.

24

3. Es kann zunächst dahingestellt bleiben, ob der wasserrechtliche Gestattungsbescheid vom 22. Dezember 2017, wie der Beklagte meint, überhaupt rechtswidrig ist, soweit er rückwirkend erteilt wurde und somit Art. 48 BayVwVfG unmittelbar anwendbar ist. Allerdings besteht in diesem Zusammenhang nach Auffassung der Kammer Anlass, darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (vgl. BayVGh, v. 15.4.2025 – 8 BV 22.183 – juris m.w.N.) eine rückwirkende Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis durchaus zulässig sein kann. Entgegen der Auffassung der Regierung von Unterfranken und des Umweltministeriums lassen nach dieser Entscheidung Sinn und Zweck des § 8 Abs. 1 WHG die rückwirkende Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis zu.

25

4. Jedenfalls erweist sich die Rücknahmeentscheidung des Landratsamts W. als rechtswidrig, da das Landratsamt W. im streitgegenständlichen Bescheid sein Rücknahmeermessen fehlerhaft ausgeübt hat und die von ihm im Klageerwiderungsschriftsatz vorgenommene Ermessenergänzung nach § 114 Satz 2 VwGO unzulässig und mithin unbeachtlich ist.

26

Das Landratsamt W. hat das ihm nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG zustehende Rücknahmeermessen ermessensfehlerhaft ausgeübt. Die gerichtliche Kontrolle ist gemäß § 114 Satz 1 VwGO grundsätzlich auf die Überprüfung beschränkt, ob die Behörde gemäß Art. 40 BayVwVfG den entscheidungserheblichen Sachverhalt einwandfrei ermittelt, die gesetzlichen Grenzen des Ermessens gewahrt und das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigungsgrundlage ausgeübt hat.

27

Ausgangspunkt der nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG zu treffenden Ermessensentscheidung ist, dass die materielle Gerechtigkeit, die für eine Korrektur unrichtiger Bescheide streitet, und die Rechtssicherheit, die für das Festhalten an der Bestandskraft spricht, gleichberechtigt nebeneinanderstehen. Dem Grundsatz der materiellen Gerechtigkeit kommt also zunächst kein höheres Gewicht zu als dem Grundsatz der Rechtssicherheit, sofern dem anzuwendenden Recht nicht ausnahmsweise eine andere Wertung zu entnehmen ist, was hier nicht der Fall ist. Dementsprechend gibt es keine allgemeine Verpflichtung der vollziehenden Gewalt, rechtswidrige, belastende Verwaltungsakte unbeschadet des Eintritts ihrer Bestandskraft von Amts wegen oder auf Antrag des Adressaten aufzuheben (vgl. hierzu BVerwG, U.v. 24.2.2011 – 2 C 50.09 – juris Rn. 11, 14 m.w.N.). Vertrauens Gesichtspunkte zugunsten des von der Rücknahmeentscheidung Betroffenen sind bei begünstigenden Verwaltungsakten, die wie hier nicht unter Art. 48 Abs. 2 BayVwVfG fallen, im Rahmen der Ermessenausübung nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG grundsätzlich dahingehend zu prüfen, ob der Begünstigte in schutzwürdiger Weise auf den Bestand des Verwaltungsakts vertraut hat, ihm dadurch Vermögensnachteile entstanden sind und die Behörde trotz der Rechtsfolge des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 BayVwVfG von der Möglichkeit der Rücknahme Gebrauch machen will (zum Ganzen: vgl. BVerwG, B.v. 7.11.2000 – 8 B 137.00 – juris Rn. 9 m.w.N.). Erforderlich ist somit eine umfassende Güterabwägung unter Einbeziehung aller wesentlichen Umstände des konkreten Einzelfalls, wozu auch etwaige Vertrauens Gesichtspunkte gehören (vgl. BVerwG, U.v. 24.5.2012 – 5 C 17.11 – juris Rn. 27).

28

Diese Prüfung hat das Landratsamt überhaupt nicht, jedenfalls nicht ermessenfehlerfrei, vorgenommen, sondern sich allein auf die nach der oben genannten Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs äußerst fragwürdige und fehlerhafte Auskunft der Regierung von Unterfranken und des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz gestützt, wonach der Bescheid mit einer falschen Rechtsgrundlage rückwirkend erlassen worden sei und deshalb zurückzunehmen sei, da schutzwürdiges Vertrauen nicht vorliege.

29

Unter Berücksichtigung der oben ausgeführten Grundsätze hätte das Landratsamt W. jedenfalls berücksichtigen müssen, dass der Kläger mit Bescheid vom 22. Dezember 2017 im Zeitpunkt der Rücknahmeentscheidung über eine seit nahezu zwei Jahren bestandskräftige wasserrechtliche Erlaubnis verfügt, die ihm rückwirkend ab dem 1. Januar 2013 eine öffentlich-rechtliche Befugnis zur Benutzung eines Gewässers eingeräumt hat. Warum in einem solchen Fall schutzwürdiges Vertrauen, wie der Beklagte ausführt, nicht vorliege, ist für die Kammer nicht nachvollziehbar.

30

Ein weiterer Ermessenfehler liegt darin, dass das Landratsamt W. sachfremde Erwägungen, die angeblich für das öffentliche Interesse an der Herstellung des gesetzmäßigen Zustands streiten, angestellt hat. Laut Bescheidsbegründung meint das Landratsamt offenbar, das ihm zustehende Ermessen sei durch die Aufgabenstellung gebunden. Das Interesse der Allgemeinheit an einer korrekten Ermittlung öffentlicher Abgaben und Gebühren überwiege das Interesse des Klägers an der kostenfreien Einleitung von Mischwasser. Mit den Wertungen des Wasserhaushaltsgesetzes ist eine solche Begründung allerdings nicht vereinbar.

31

Leitlinien zur Ausübung des Rücknahmeermessens sind insbesondere aus dem anzuwendenden Fachrecht, hier also dem Wasserhaushaltsgesetz, zu entnehmen (vgl. Schoch in Schoch/Schneider, VwVfG, § 48 Rn. 299, 302). Danach will das Wasserhaushaltsgesetz und insbesondere der hier maßgebliche § 8 Abs. 1 WHG sicherstellen, dass der Staat seinem Auftrag zur nachhaltigen Bewirtschaftung von Gewässern nach § 1 WHG nachkommt (vgl. Knopp/Müller in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 8 Rn. 3) und keine Anforderungen für die Erhebung von Abwasserabgaben festlegen kann.

32

5. Soweit der Beklagte in seinem Schriftsatz vom 14. Oktober 2024 weitere Ausführungen zum Ermessen vorträgt, vermag dies am gefundenen Ergebnis nichts zu ändern, zumal sich dieses Nachschieben von Gründen nicht mehr im Rahmen einer nach § 114 Satz 2 VwGO im gerichtlichen Verfahren zulässigen Ergänzung von Ermessenerwägungen hält.

33

Ermessenserwägungen können zwar gemäß § 114 Satz 2 VwGO im gerichtlichen Verfahren ergänzt werden. Unzulässig, weil keine bloße Ergänzung, ist jedoch die vollständige Auswechslung der die Ermessensentscheidung tragenden Gründe (vgl. BVerwG, U.v. 27.5.2014 – 1 WB 55.13 – juris Rn. 31 m.w.N.).

34

Dies ist hier allerdings der Fall. Der Beklagte hat im streitgegenständlichen Bescheid vom 23. Dezember 2019 erklärt, sein Ermessen sei durch die Aufgabenstellung gebunden. Mit anderen Worten: Der Beklagte ging offensichtlich davon aus, dass er keinen Entscheidungsspielraum habe, dass er vielmehr verpflichtet ist, tätig zu werden (zum Begriff des „gebundenen Ermessens“: Schoch/Schneider/Riese, VwGO, 46. Ergänzungslieferung 2024, § 114 Rn. 24). Damit verkennt er allerdings, dass die Entscheidung über die Rücknahme gemäß Art. 48 Abs. 3 BayVwVfG im Ermessen der zuständigen Behörde steht. Diesem Ermessen kommt, da die Rücknahme in den Fällen des Art. 48 Abs. 3 BayVwVfG an keine weiteren Voraussetzungen als die Rechtswidrigkeit geknüpft wird, eine erhebliche Bedeutung zu, weil nur dadurch die beiden Elemente des Rechtsstaatsprinzips, nämlich das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auf der einen Seite und das Prinzip der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes auf der anderen Seite, zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden können. Der Gesetzgeber hat zwar in Art. 48 Abs. 3 BayVwVfG zum Ausdruck gebracht, dass dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit im Grundsatz der Vorrang eingeräumt werden soll, durch die Einräumung des Ermessens zugleich aber der Behörde die Verpflichtung zu einer abwägenden Entscheidung in jedem Einzelfall auferlegt (zum Ganzen: vgl. Ramsauer in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 25. Aufl. 2024, § 48 Rn. 135).

35

Die mit Schreiben vom 14. Oktober 2024 vom Beklagten angestellten Erwägungen sind nach § 114 Satz 2 VwGO nicht mehr berücksichtigungsfähig, da diese Regelung – wie dargelegt – nur Fälle erfasst, in welchen bei einem Ermessensverwaltungsakt unvollständige Ermessenserwägungen ergänzt werden, nicht hingegen – wie hier – jene, in denen es an Ermessenserwägungen bisher fehlte, das Ermessen also noch gar nicht ausgeübt wurde.

36

6. Nach alledem war die von dem Kläger erhobene Anfechtungsklage erfolgreich, denn der streitgegenständliche Bescheid ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten.

37

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.