

Titel:

Zum Erfordernis der Auslegung von Unterlagen und der Erörterung von Dargebotsalternativen im Rahmen der Aufstellung einer Wasserschutzgebietsverordnung

Normenketten:

VwGO § 47

WHG § 51 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Abs. 2, § 52 Abs. 1 S. 1

BayVwVfG Art. 73 Abs. 3 S. 1

BayWG Art. 73 Abs. 3, Abs. 6

Leitsätze:

Zum Erfordernis der Auslegung von Unterlagen und der Erörterung von Dargebotsalternativen im Rahmen der Aufstellung einer Wasserschutzgebietsverordnung.

- 1. Beim Erlass von Schutzgebietsverordnungen für die öffentliche Wasserversorgung bedarf es grundsätzlich einer Alternativenprüfung (st.Rspr. BayVGHS BeckRS 2020, 6624). (Rn. 45) (redaktioneller Leitsatz)**
- 2. Es sind die naheliegenden oder sich aufdrängenden planerischen Entscheidungsalternativen jedenfalls in groben Zügen grundsätzlich zum Gegenstand der Auslegung zu machen sind. (Rn. 44) (redaktioneller Leitsatz)**
- 3. Bei Standortalternativen sind neben einem vollständigen Ersatz für ein bestimmtes Gewinnungsgebiet auch Teilalternativen zu prüfen, die zu einem verkleinerten Zuschnitt des Schutzgebiets führen können (Rn. 45 und 53) (redaktioneller Leitsatz)**
- 4. Die Notwendigkeit der Alternativenprüfung ist auch für die Fälle des Weiterbetriebs eines vorhandenen, wasserrechtlich bewilligten Brunnenstandorts im Grundsatz zu bejahen, um den grundgesetzlich gewährleisteten Eigentumsschutz der von der Schutzgebietsverordnung Betroffenen effektiv zu gewährleisten. (Rn. 76) (redaktioneller Leitsatz)**
- 5. Im Verfahren zur Aufstellung von Wasserschutzgebieten gelten die Grundsätze für das Akteneinsichtsrecht bei berechtigtem Interesse außerhalb eines konkreten Verwaltungsverfahrens im Sinn des Art. 9 BayVwVfG, das allgemein anerkannt, aber gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt ist (Fortführung BayVGHS BeckRS 1998, 23155). (Rn. 82) (redaktioneller Leitsatz)**
- 6. Die Gewährung von Rechtsschutz im gerichtlichen Normenkontrollverfahren kann die fehlende substantielle Erörterung im Anhörungsverfahren nicht ersetzen (Fortführung BayVGHS BeckRS 2020, 6624). (Rn. 120 – 125) (redaktioneller Leitsatz)**

Schlagworte:

Normenkontrollantrag gegen eine Wasserschutzgebietsverordnung, fehlende Auslegung von Unterlagen (Dargebotsalternativen Wasserbedarf), substantielle Erörterung (verneint), keine Heilung (Grundrechtsschutz durch Verfahren), Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern (bejaht), sich aufdrängende Teilalternativen, Normenkontrollantrag, Wasserschutzgebietsverordnung, Auslegung, Planunterlagen, Wasserbedarf, Trinkwassergewinnung, Heilung, Unwirksamkeit, Teilalternative, Dargebotsalternative, Verfahrensfehler, Erörterung, Akteneinsicht

Rechtsmittelinstanz:

BVerwG Leipzig, Beschluss vom 22.10.2021 – 7 BN 1.20

Fundstelle:

BeckRS 2020, 20694

Tenor

I. Die Verordnung des Landratsamts R ... über das Wasserschutzgebiet in den Städten K ..., B ... und dem Markt B ... für die öffentliche Wasserversorgung der Städte K ..., B ... und R ... vom 14. Dezember 2015, bekannt gemacht im Amtsblatt für den Landkreis R ... Nr. 12 vom 18. Dezember 2015, ist unwirksam.

II. Der Antragsgegner und die Beigeladenen zu 1 und 2 haben in beiden Verfahren jeweils die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner zu tragen. Die Beigeladene zu 3 trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner und die Beigeladenen zu 1 und 2 dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Antragsteller vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist die Verordnung des Landratsamts R ... über das Wasserschutzgebiet in den Städten K ..., B ... und dem Markt B ... für die öffentliche Wasserversorgung der Städte K ..., B ... und R ... vom 14. Dezember 2015, bekannt gemacht im Amtsblatt für den Landkreis R ... Nr. 12 vom 18. Dezember 2015. Es dient der öffentlichen Wasserversorgung der Städte K ..., B ... und R ..., die von den Beigeladenen zu 1 bis 3 betrieben wird. Die Antragsteller sind Landwirte, die jeweils einen Haupterwerbsbetrieb führen und deren Betriebsflächen zumindest teilweise im Schutzgebiet liegen.

2

1. Die Beigeladenen zu 1 bis 3 beantragten im November 2012 die Ausweisung eines gemeinsamen Trinkwasserschutzgebiets für mehrere Brunnen im Bereich W, die auf den Grundstücken FINr. ..., und ... der Gemarkung W ... sowie FINr. ... und ... der Gemarkung K ... liegen. Die Beigeladene zu 1, die neben der Stadt R ... noch weitere Gemeinden mit Trinkwasser versorgt, betreibt dort (zum Zeitpunkt der Antragstellung auf der Grundlage von Bewilligungen aus dem Jahr 1985) folgende Brunnen (in Klammern die jährlichen Höchsfördermengen): Brunnen I (680.000 m³), Brunnen II (900.000 m³), Brunnen III (1.200.000 m³) und Brunnen V (1.550.000 m³). Die Förderung aus den beiden im Jahr 2012 - als Ersatz für den inzwischen stillgelegten Brunnen IV - errichteten Brunnen VI und VII mit einer Höchstmenge von jeweils 960.000 m³ pro Jahr beruhte zunächst auf der Zulassung des vorzeitigen Beginns vom 20. August 2012. Inzwischen wurden diese durch die Bewilligung vom 18. Januar 2016 ersetzt (Höchsfördermenge weiterhin 6,25 Mio. m³ pro Jahr). Die Beigeladene zu 2 betreibt dort drei Brunnen (bezeichnet als Brunnen I bis III) auf der Grundlage einer gehobenen Erlaubnis vom 30. August 2007 sowie einer Bewilligung vom 17. Oktober 1991 (Höchsfördermenge insgesamt 1,7 Mio. m³ pro Jahr). Die Beigeladene zu 3 verfügt über zwei Brunnen (Brunnen V und VI), die 2007 gebohrt worden waren und für die der vorzeitige Förderbeginn mit Bescheid vom 16. September 2008 zugelassen wurde (Höchsfördermenge insgesamt 1,15 Mio. m³ pro Jahr). Das Verfahren zur Erteilung der 2008 beantragten Bewilligung war bis zur Neuausweisung des streitgegenständlichen Wasserschutzgebiets zurückgestellt worden. Mit Inbetriebnahme der beiden neuen Brunnen wurden die weiter nördlich gelegenen bisherigen Brunnenstandorte aufgegeben und das dazugehörige Wasserschutzgebiet aufgehoben.

3

Die Beigeladene zu 1 verfügt über ein weiteres Gewinnungsgebiet in E ... (Höchsfördermenge 500.000 m³/a). Sie hat außerdem im Gemeindegebiet von V ... einen Brunnen (im Folgenden Brunnen B ...) ausgebaut. Seit 2004 besteht eine wasserrechtliche Genehmigung für einen dreijährigen Probetrieb zur Förderung von 1.600.000 m³ pro Jahr. Das erforderliche Wasserschutzgebiet ist planreif. Aufgrund erheblicher Widerstände betroffener Grundstückseigentümer und mehrerer Gemeinden sowie wegen fehlender Durchleitungsrechte wurde bisher von dieser Fördermöglichkeit kein Gebrauch gemacht. Die Beigeladene zu 2 hat ein weiteres Gewinnungsgebiet bei N ... (Höchsfördermenge 1,15 Mio. m³/a). Zudem sind die Beigeladenen über einen Notverbund miteinander verbunden.

4

2. Das Wasserwirtschaftsamt R ... nahm zu dem Vorhaben mit Gutachten vom 4. Juli 2014 Stellung. Ausführungen zur Frage der Alternativenprüfung finden sich darin nicht. In den Hinweisen heißt es, dass der Bemessung des Schutzgebietsvorschlags eine Entnahmekonfiguration zugrunde liege, die die Gesamtentnahmemenge spezifisch auf die 11 Brunnen verteile. Durch eine Betriebsanweisung sei sicherzustellen, dass die im Einzelnen aufgeführten Entnahmemengen (die in der Stellungnahme näher bezeichnet sind) nicht überschritten würden.

5

3. Das Ingenieurbüro I erstellte mit Datum 3. Juli 2014 ein Gutachten zu alternativen Standorten für die Trinkwassergewinnung der Beigeladenen zu 1 („Alternative Standorte zur Trinkwassergewinnung für das Versorgungsgebiet der Stadtwerke R ...“ - Projektnummer ... - im Folgenden Standortgutachten). Darin wird ausgeführt, dass die Beigeladene zu 1 neben den streitgegenständlichen Brunnen nur über das Gewinnungsgebiet E ... verfüge. Zur Aufgabenstellung wird ausgeführt, dass selbst dann, wenn der Brunnen B ... sowie der im Bereich der M ...quellen geplante Brunnen ans Netz gehen könnten, der Bedarf im Versorgungsgebiet der Beigeladenen zu 1 bei einem Ausfall des Gewinnungsgebiets in der W bei weitem nicht gedeckt sei. Aus diesem Grunde „soll geprüft werden, ob zur langfristigen Sicherung der Wasserversorgung der ... [Beigeladenen zu 1] im oder nahe des Versorgungsgebiets ein Standort für ein neues Trinkwassergewinnungsgebiet erschlossen werden kann“.

6

Das Gutachten gelangt zum Ergebnis, dass im Interesse der Versorgungssicherheit der Aufbau eines weiteren Gewinnungsgebiets von großer Bedeutung sei, weil die Wasserversorgung von R ... und einiger umliegender Gemeinden nahezu ausschließlich an dem streitgegenständlichen Gewinnungsgebiet hänge. Nach Auswertung der maßgeblichen Daten könnten mehrere Standorte für weitere Erkundungen vorgeschlagen werden, die im Gutachten näher beschrieben und analysiert werden. In der Zusammenfassung werden dann neun in Betracht kommende Alternativen verglichen und priorisiert. Es wird vorgeschlagen, einen Standort in der Nähe des Brunnens B ... bevorzugt zu erkunden, angesichts der Nähe zum bestehenden Leitungssystem (Erschließungsrisiko gering, Ergiebigkeit hoch, Schützbarkeit gut). Ohne Berücksichtigung der Entfernung zum nächstgelegenen Einspeisepunkt habe dagegen der Standort „F ...“ in der Nähe der Ortschaft H ... höchste Priorität (Erschließungsrisiko gering bis mittel, Ergiebigkeit mittel bis hoch, Schützbarkeit gut bis sehr gut). Weitere Standorte befinden sich südlich des bestehenden Gewinnungsgebiets W sowie in der Nähe des Brunnens E ..., wobei bei diesem darauf hingewiesen wird, dass das Einzugsgebiet der bestehenden Wasserversorgung ermittelt werde und je nach Ergebnis eine Erweiterung um einen weiteren Brunnen in Betracht zu ziehen sei. Ein vollständiger Ersatz des streitgegenständlichen Gewinnungsgebiets werde jedoch voraussichtlich an keinem dieser Standortvorschläge möglich sein.

7

Von den Erstellern dieses Gutachtens wurde zudem mit Datum 27. November 2014 die „Kurzfassung des Gutachtens vom 03.07.2014“ gefertigt. Darin fehlen vor allem die Standortbeschreibungen der Alternativen sowie die jeweiligen Bewertungen. Zu den Standortvorschlägen finden sich lediglich die Hinweise, dass mehrere Standorte für eine weitere Erkundung in bestimmten (nur grob lokalisierten) Bereichen vorgeschlagen werden könnten, und dass ein vollständiger Ersatz des ergiebigen streitgegenständlichen Gewinnungsgebiets voraussichtlich an keinem dieser Standorte möglich sein werde.

8

Das Landratsamt R ... übersandte mit Schreiben vom 9. Dezember 2014 beide Fassungen des Gutachtens an das Wasserwirtschaftsamt R ... unter dem Betreff „Vollzug der Wassergesetze; Brunnen I - VII der Stadtwerke R ... in W ...“. Übersendungsschreiben und Anlagen wurden von beiden Behörden nicht zu den Akten über die Aufstellung des Wasserschutzgebiets genommen. Das Wasserwirtschaftsamt hat das Gutachten vielmehr im Verfahren zur Erteilung der wasserrechtlichen Bewilligung für die Brunnen I - III und V - VII der Beigeladenen zu 1 bewertet. In seiner dazu abgegebenen Stellungnahme vom 15. Dezember 2014 heißt es, für einen dauerhaft sicheren Betrieb der Trinkwasserversorgung der Beigeladenen zu 1 seien (neben dem Brunnen in E ... und dem Notverbund) alternative Versorgungsmöglichkeiten zu untersuchen. Als „Hinweis“ für die Kreisverwaltungsbehörde wurde aufgenommen, dass die Beigeladene zu 1 keine Versorgungsalternativen besitze. Zwar habe diese bereits in den 1990er Jahren östlich des I ... ein „zweites Standbein“ erfolgreich erkundet und den Brunnen B ... ausgebaut. Eine Nutzung scheitere bisher aus politischen Gründen, weil von Bürgerinitiativen negative Auswirkungen auf den H ... See befürchtet würden. Fachlich seien relevante Auswirkungen jedoch nicht zu erwarten. Die Beigeladene zu 1 hätte aufgrund der aktuellen Situation eine neue Bewertung alternativer Standorte vorgelegt. Aufgrund des hohen Wasserbedarfs seien „danach zusätzlich mehrere unabhängige Standbeine erforderlich“ [Hervorhebungen wie im Original]. Das Wasserwirtschaftsamt bestätigte die Ergebnisse der Standortprüfung. Im Interesse der Versorgungssicherheit seien vollwertige Alternativen für die Stadt R ... unabdingbar. Die Erkundung und Nutzung neuer Trinkwassererschließungen sei im öffentlichen Interesse mit Nachdruck zu betreiben.

Abschließend bat das Wasserwirtschaftsamt das Landratsamt R ..., dies in geeigneter Weise zu veranlassen.

9

4. Die Auslegung der Planunterlagen für das Wasserschutzgebiet erfolgte im Zeitraum vom 7. Januar 2015 bis 6. Februar 2015. Weder die Kurz- noch die Langfassung des Gutachtens noch die Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 15. Dezember 2014 im Bewilligungsverfahren waren Teil der ausgelegten Unterlagen. Im Erläuterungsbericht werden als sonstige Wasserbezugsmöglichkeiten nur die Standorte E ... und N ... sowie ein Notverbund genannt. Hinweise auf alternative Möglichkeiten, etwa den ausgebauten Brunnen B ... der Beigeladenen zu 1, auf Erkundungen im Bereich der M ...quellen oder auf weitere erkundungswürdige Gebiete finden sich dort ebenso wenig wie auf fachliche Erfordernisse, weitere Alternativen als „zweites Standbein“ zu erschließen.

10

5. Die Antragsteller erhoben jeweils mit Schreiben vom 20. Februar 2015 Einwendungen gegen die Schutzgebietsausweisung. Sie führten unter anderem aus, dass in den Unterlagen keine nachvollziehbare Alternativenprüfung enthalten sei. Auf sonstige Wasserbezugsmöglichkeiten sei in der Erläuterung nur äußerst knapp eingegangen worden. Darüber hinaus wurde die quantitative und qualitative Schutzwürdigkeit des Wasservorkommens infrage gestellt. Der Antragsteller im Verfahren 8 N 16.2556 führte zudem aus, dass er die Auslagerung eines Milchviehstalls beabsichtige. Das dafür in Betracht kommende Grundstück (FINr. ..., Gemarkung W ...) liege - wenn auch am Rande - noch innerhalb der Schutzzone II. Bei Erlass der Wasserschutzgebietsverordnung sei die Betriebsauslagerung daher nicht mehr zulässig. Darüber hinaus rügte ein weiterer Einwender, dass die Beigeladenen zu 1 und zu 3 ihre Trinkwasserversorgung im Wesentlichen auf die Brunnen im streitgegenständlichen Gebiet stützten, obwohl es Alternativen im Landkreis gebe.

11

6. Am 6. und 7. Oktober 2015 wurde der Erörterungstermin durchgeführt. Die Bevollmächtigten der Antragsteller rügten am ersten Tag unter anderem, dass eine ausreichende Alternativenprüfung fehle. Potentielle Neuerschließungen von Brunnen oder alternative Versorgungsmöglichkeiten seien nicht ausreichend untersucht worden, wie etwa die Verlegung des Brunnens V nach Süden, die Veränderung der Entnahmemengen aus den jeweiligen Brunnen oder sonstige alternative Brunnenkonfigurationen. Die Vertreter des Landratsamts erklärten, dass Unterlagen zur Alternativenprüfung erstellt worden seien, dass diese aber momentan nicht vorlägen. Sie würden am Folgetag zur Verfügung gestellt.

12

Am zweiten Tag des Erörterungstermins erhielten die Bevollmächtigten der Antragsteller die Kurzfassung des Standortgutachtens, das als „Alternativenprüfung“ bezeichnet wurde, ausgehändigt. Die Verhandlungsleiterin erklärte, dass dem Landratsamt die Kurzfassung vorliege, dass diese jedoch nicht öffentlich ausgelegt habe. Es fänden sich im Antrag selbst „Ansatzpunkte“, die erkennen ließen, dass eine Alternativenprüfung durchgeführt worden sei. Dort sei auf „sonstige Wasserbezugsmöglichkeiten“ eingegangen worden. Die Kurzfassung wurde zudem vorgelesen und von einer Vertreterin des Planungsbüros erläutert. Der Vertreter des Wasserwirtschaftsamts bestätigte die Ergebnisse und die Empfehlung, ein „zweites Standbein“ für die Wasserversorgung aufzubauen.

13

Die Bevollmächtigten der Antragsteller wiesen darauf hin, dass in der Stellungnahme des amtlichen Sachverständigen vom 4. Juli 2014 keine Aussagen zur Frage von Alternativen enthalten seien. Die Kurzfassung des Gutachtens sei keine ausreichende Entscheidungsgrundlage. Eine Beurteilung der Alternativenprüfung sei ohne Kenntnis der Langfassung nicht möglich, weshalb sie Akteneinsicht in die Langfassung beantragten. Die Verhandlungsleiterin erklärte, dass dem Landratsamt eine solche nicht vorliege. Der Bevollmächtigte der Beigeladenen zu 1 führte dazu aus, dass die ausführliche Alternativenuntersuchung aus Gründen des Schutzes von Betriebsgeheimnissen nicht zur Verfügung gestellt werden könne, und ein Vertreter des Landratsamts erklärte, dass es im Landkreis R ... namhafte Mineral- und Quellwasserhersteller gebe, die auf der Suche nach neuen Wasservorkommen seien. Diese könnten durchaus aus der Langfassung entsprechende Schlüsse ziehen und damit in Konkurrenz zur öffentlichen Trinkwasserversorgung treten. Der Einwand, dass es sich um Betriebsgeheimnisse handle, sei insofern glaubhaft. Der Vertreter des Wasserwirtschaftsamts erklärte auf Nachfrage, dass ihm beide

Versionen vorgelegen hätten, die gleichzeitig übermittelt worden seien. Die Bevollmächtigten des Antragstellers forderten, den Erörterungstermin abzubrechen und zu erläutern, warum dem Antrag auf Akteneinsicht nicht stattgegeben werde. Die Verhandlungsleiterin setzte den Termin mit dem Hinweis fort, die Alternativenprüfung sei erörtert und die Einwendungen seien zu Protokoll genommen worden. Eine abschließende Entscheidung seitens des Landratsamts sei nicht Gegenstand eines Erörterungstermins. Die Antragsteller erklärten sich daraufhin nur unter Vorbehalt bereit, weiter zu erörtern und rügten im Zusammenhang mit der Bedarfsprognose, dass mangels ausreichender Unterlagen ein entscheidender Teil nicht habe erörtert werden können.

14

7. In der Verfahrensakte des Landratsamts findet sich eine Übersicht zu den Anträgen und den Einwendungen, die im Erörterungstermin erhoben wurden. Darin sind rechtliche Ausführungen enthalten und das jeweilige Vorbringen der Einwender wird bewertet. Zur Alternativenprüfung findet sich der Hinweis, dass aus den Antragsunterlagen sonstige Wasserbezugsmöglichkeiten ersichtlich seien. Das Kurzgutachten sei in den Erörterungstermin eingeführt worden und es habe die Chance einer substantiellen Erörterung bestanden. Daher sei eine Alternativenprüfung durchgeführt worden, das Schutzgebiet sei gut schützbar und es dränge sich keine Alternative mit besserem Schutzbereich und geringerer Betroffenheit für die gleiche Wassermenge auf. Zum Antrag auf Akteneinsicht in die Langfassung wurde ausgeführt, dass die Kurzfassung zu Informationszwecken ausreichend gewesen sei.

15

Zur Alternativenprüfung findet sich in den Behördenakten zudem eine E-Mail der zuständigen Abteilungsleiterin vom 11. Dezember 2015, wonach sich das Landratsamt auf die Aussagen des amtlichen Sachverständigen verlassen könne, dem die Alternativenprüfung in Langform vorgelegen habe und von dem diese fachlich beurteilt worden sei. Dem Landratsamt liege die Kurzfassung sowie die fachliche Beurteilung vor. Die „Kurzform“ lasse erkennen, dass kein Ermittlungsdefizit gegeben sei, dass keine sachfremden Erwägungen eingegangen und keine Abwägungsfehler enthalten seien. Die Entscheidung an sich bleibe dem Wasserversorger vorbehalten. Der abschließende Aktenvermerk vom 14. Dezember 2015 problematisiert die Frage der Alternativenprüfung nicht näher. Dem Wunsch auf Akteneinsicht werde u.a. wegen Betriebsgeheimnissen nicht nachgekommen.

16

8. Die Antragsteller machen zur Begründung ihres Normenkontrollantrags im Wesentlichen Fehler in Bezug auf die Alternativenprüfung geltend. Es habe keine ordnungsgemäße Auslegung der Planunterlagen stattgefunden, weil weder das Gutachten zur Alternativenprüfung noch die Kurzzusammenfassung ausgelegt worden seien. Darüber hinaus sei keine substantielle Erörterung im Planaufstellungsverfahren möglich gewesen. Die Antragsteller beantragen,

17

die Verordnung des Landratsamts R ... über das Wasserschutzgebiet in den Städten K ..., B ... und Markt B ... für die öffentliche Wasserversorgung der Städte K ..., B ... und R ... vom 14. Dezember 2015, bekannt gemacht im Amtsblatt für den Landkreis R ... Nummer 12 vom 18. Dezember 2015, für unwirksam zu erklären.

18

9. Der Antragsgegner beantragt,

19

den Antrag abzulehnen.

20

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass eine Auslegung der Alternativenprüfung nicht erforderlich gewesen sei. Es müssten nicht sämtliche Unterlagen ausgelegt werden, die möglicherweise erforderlich seien, um die Rechtmäßigkeit der Planung umfassend beurteilen zu können. Aus der Kurzfassung des Gutachtens, die Gegenstand des Erörterungstermins gewesen sei, ergebe sich, dass es keine Alternative gebe. Zwar seien in mehreren Standortbereichen Grundwassererschließungen möglich, ein vollständiger Ersatz des ergiebigen Gewinnungsgebiets, das hier streitgegenständlich sei, werde voraussichtlich jedoch an keinem Standort möglich sein. Zu berücksichtigen sei insofern auch, dass im Wasserschutzgebiet bereits Brunnen vorhanden seien. Dieser Gesichtspunkt führe zu geringeren Anforderungen.

21

Ein möglicher Verfahrensfehler könne sich zudem nicht ausgewirkt haben. Es sei auszuschließen, dass die Norm ohne den (vermeintlichen) Verfahrensfehler einen anderen Inhalt erhalten hätte. Sowohl dem Landratsamt als auch dem Wasserwirtschaftsamt habe die Alternativenprüfung bei der Beurteilung des Wasserschutzgebiets vorgelegen. Das Wasserwirtschaftsamt sei nach Prüfung der Unterlagen (einschließlich der Gutachten zur Alternativenprüfung) zum Ergebnis gelangt, dass es zum festgesetzten Wasserschutzgebiet keine sinnvolle Alternative gebe. Das Landratsamt habe dann als Verordnungsgeber nach Bewertung und Abwägung der Unterlagen - unter besonderer Berücksichtigung des Gutachtens des amtlichen Sachverständigen - das streitgegenständliche Wasserschutzgebiet festgesetzt. Eine Alternative, die bei gleichzeitig geringerem Eingriff in die Rechte Betroffener für die Wasserversorger zumutbar (d.h. ohne erheblichen Aufwand verwirklichtbar) sei, sei nach Einschätzung des Wasserwirtschaftsamts nicht vorhanden.

22

10. Die Beigeladene zu 1 beantragt,

23

den Antrag abzulehnen.

24

Es liege kein formeller Auslegungsfehler vor, weil den bereits ausgelegten Unterlagen die geforderte Anstoßwirkung zugekommen sei. Durch die Vorstellung der Alternativenprüfung habe eine substantielle Erörterung stattgefunden. Die Kurzfassung sei als Erörterungsgrundlage mehr als ausreichend gewesen. Es fehle insofern an einem Vortrag der Antragsteller, inwiefern eine problembezogene Erörterung erschwert gewesen sein soll.

25

Selbst wenn insofern ein Fehler vorliege, könne dieser nicht entscheidungserheblich sein. Das Bundesverwaltungsgericht erkenne das Gebot der Normerhaltung an. Das Anhörungsverfahren für Betroffene nach Art. 73 BayVwVfG diene nicht dem Interesse an sachrichtiger Normierung, im Unterschied zur Behördenbeteiligung. Daher sei es nicht erforderlich, dass Verfahrensverstöße mit der Nichtigkeit der Norm sanktioniert würden. Auch unter dem Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes durch Verfahren sei diese Fehlerfolge nicht geboten.

26

11. Die Beigeladene zu 2 beantragt,

27

den Antrag abzulehnen.

28

Die Wasserschutzgebietsverordnung verstoße nicht gegen höherrangiges Recht. Es liege kein Auslegungsfehler vor, weil die gesetzlich vorgeschriebene Anstoßwirkung bereits durch den ausgelegten Verordnungsentwurf mit den zugehörigen Planunterlagen erfüllt worden sei. Die Alternativenprüfung sei auch hinreichend erörtert worden. Nachdem die Kurzfassung im Erörterungstermin verlesen und erläutert worden sei, seien die Antragsteller etwa in der Lage gewesen, geltend zu machen, dass in der Umgebung von V ... weitere Alternativen zur Verfügung stünden. Der Erörterungstermin sei auch unterbrochen worden, um dem sachverständigen Beistand der Antragsteller eine genaue Auseinandersetzung mit der Alternativenprüfung zu ermöglichen. Die Akteneinsicht in die Langfassung des Gutachtens sei dagegen nicht erforderlich gewesen, weil diese nicht zum entscheidungserheblichen Abwägungsmaterial zähle. Es sei nämlich zulässig gewesen, die Alternativen, die zur Erreichung der Planungsziele weniger geeignet erschienen, bereits im Rahmen einer Grobanalyse auszuschneiden, weil es sich um kein neu zu erschließendes Gewinnungsgebiet handle, sondern um den Schutz einer bereits seit Jahrzehnten genutzten Trinkwassergewinnung. Notwendig, aber auch ausreichend sei angesichts des Bestandsinteresses eine Grobanalyse auf ernsthaft in Betracht kommende Alternativlösungen gewesen. Laut Gutachten könne das geschützte Gewinnungsgebiet von keinem der alternativ untersuchten Standorte ersetzt werden. Die Richtigkeit der Kurzfassung sowie der Langfassung des Gutachtens sei durch den amtlichen Sachverständigen des Wasserwirtschaftsamts geprüft und bestätigt worden.

29

Darüber hinaus sei der Grundsatz der Planerhaltung zu berücksichtigen. Es sei anerkannt, dass ein Verfahrensfehler nicht zur Aufhebung führe, wenn ausgeschlossen werden könne, dass die angegriffene Verordnung ohne den Verfahrensmangel einen anderen Inhalt erhalten hätte. Diese Voraussetzung sei vorliegend erfüllt. Gleichmaßen geeignete und weniger belastende Alternativen für die Trinkwasserversorgung bestünden nicht. Dies gelte auch für den konkreten Zuschnitt des Wasserschutzgebiets. Der Vertreter der Beigeladenen verwies insofern auf eine Stellungnahme des Gutachterbüros I, in dem dargelegt werde, wie das Einzugsgebiet der streitgegenständlichen Brunnen durch modellierte Lastfälle eingegrenzt worden sei. Seit Mitte der Neunzigerjahre sei untersucht worden, wie ein künftiges Gewinnungsgebiet am besten optimiert werden könne. Dabei seien auch Verlagerungen von Brunnen geprüft worden. Dies habe letztlich dazu geführt, dass die Beigeladene zu 3 zwei Brunnen (V und VI) neu gebohrt und die vorher bestehenden Brunnen außer Betrieb gesetzt habe, sowie dazu, dass die Beigeladene zu 1 den Brunnen IV vom Netz genommen und durch die Brunnen VI und VII ersetzt habe.

30

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und die Behördenakten sowie die Niederschrift der mündlichen Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

31

Die zulässigen Normenkontrollanträge, die zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden wurden, sind begründet. Das Normenkontrollverfahren leidet an Verfahrensfehlern, die zur Unwirksamkeit der Verordnung führen.

32

Gegen die Zulässigkeit der Anträge bestehen keine Bedenken. Die statthaften Normenkontrollanträge (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, Art. 5 Satz 1 AGVwGO) wurden fristgerecht erhoben (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO); beide Antragsteller können geltend machen, als Eigentümer im Geltungsbereich der Verordnung liegender Grundstücke von rechtswidrigen Nutzungsbeschränkungen betroffen zu sein und sind daher gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt (vgl. BayVGH, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - W+B 2019, 244 = juris Rn. 23; U.v. 8.4.2020 - 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 21).

33

Die Anträge sind auch begründet. Das Verfahren zur Aufstellung der streitgegenständlichen Wasserschutzgebietsverordnung weist sowohl bei der Auslegung (dazu unter A.) als auch bei der Erörterung mit den Betroffenen und den Personen, die Einwendungen erhoben haben (dazu unter B.), Fehler auf, die nicht geheilt wurden (dazu unter C.) und die jeweils zur Unwirksamkeit der Verordnung führen (dazu unter D.).

A.

34

Es wurden nicht alle maßgeblichen Unterlagen ausgelegt.

35

1. Vor Erlass einer Rechtsverordnung zur Festsetzung eines Wasserschutzgebiets nach § 51 WHG hat die Kreisverwaltungsbehörde gemäß Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG ein Anhörungsverfahren entsprechend Art. 73 Abs. 2 bis 8 BayVwVfG durchzuführen. Der Plan ist dazu in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, für die Dauer eines Monats auszulegen (Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayVwVfG).

36

Der Plan besteht nach Art. 73 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG aus den Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlass und die vom Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen. Ungeachtet der beschränkten Verweisung (Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG nimmt nicht auf Art. 73 Abs. 1 BayVwVfG Bezug) gilt diese Regelung nach der Gesetzessystematik entsprechend, weil sie vom Gesetzgeber in Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayVwVfG vorausgesetzt wird (vgl. BayVGH, U.v. 18.12.1996 - 22 N 95.3196 - BayVBl 1997, 467 = juris Rn. 12; U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - juris Rn. 27). Die Verordnung über Pläne und Beilagen in wasserrechtlichen Verfahren - WPBV - (vom 13.3.2000, GVBl. S. 156, zuletzt geändert durch VO v. 20.10.2010, GVBl. S. 727) ist dagegen nicht unmittelbar zur Bestimmung des

Planbegriffs und damit des Umfangs der auszulegenden Unterlagen heranzuziehen, weil sie lediglich die Vorlagepflichten gegenüber der Behörde regelt (vgl. BayVGH U.v. 18.12.1996 - 22 N 95.3196 - BayVBI 1997, 467 = juris Rn. 12 zur WPBV vom 18.5.1983, GVBl. S. 283, zuletzt geändert durch VO v. 6.8.1990, GVBl. S. 314). Dass der Ordnungsgeber bestimmte Angaben als maßgeblichen Bestandteil wasserrechtlicher Verfahren angesehen hat, kann aber zumindest einen groben Anhaltspunkt für die Relevanz einzelner Unterlagen geben, etwa der Umstand, dass gemäß § 5 Nr. 5 Buchst. a) WPBV „Alternativen“ grundsätzlich Teil der Erläuterung von Art und Umfang eines Vorhabens sind. Für die Frage, was im Einzelnen Gegenstand der Auslegung sein muss, ist aber maßgeblich auf Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayVwVfG (i.V.m. Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG) und die dazu ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung abzustellen. Danach richtet sich der Umfang der Unterlagen, die mit dem Plan auszulegen sind, nach dem jeweiligen Informationszweck der Planauslegung (BVerwG, U.v. 5.12.1986 - 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214/224 = juris Rn. 38).

37

1.1 Die Auslegung hat vor allem Anstoßfunktion. Die Betroffenen sollen in die Lage versetzt werden, Einwendungen zu erheben, die zumindest in groben Zügen erkennen lassen, welche Rechtsgüter als gefährdet angesehen und welche Beeinträchtigungen befürchtet werden, wobei Ausführungen, die wissenschaftlich-technischen Sachverstand erfordern, nicht verlangt werden können (BVerwG, U.v. 3.3.2011 - 9 A 8.10 - BVerwGE 139, 150 = juris Rn. 19 m.w.N.). Daher sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts grundsätzlich nicht alle Unterlagen auszulegen, die möglicherweise zur umfassenden Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Planung erforderlich sind (BVerwG, U.v. 24.11.2004 - 9 A 42.03 - juris Rn. 27; U.v. 3.4.2019 - 4 A 1.18 - juris Rn. 16 m.w.N.; vgl. auch BayVGH, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - juris Rn. 27; weitergehend dagegen Lieber in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 73 Rn. 114). Die Auslegung kann sich vielmehr „auf die Unterlagen beschränken, deren der Einzelne bedarf, um als Laie den Grad seiner Betroffenheit abschätzen und sich das Interesse, Einwendungen zu erheben, bewusst machen zu können“ (BVerwG, U.v. 3.3.2011 - 9 A 8.10 - BVerwGE 139, 150 = juris Rn. 19; U.v. 28.4.2016 - 9 A 9.15 - BVerwGE 155, 91 = juris Rn. 19; vgl. auch BayVGH, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - a.a.O.).

38

1.2 Die ausgelegten Unterlagen dürfen sich aber regelmäßig nicht allein auf die in Aussicht genommene Ausführungsvariante und die durch sie hervorgerufenen Betroffenheiten beschränken; vielmehr müssen sie es grundsätzlich ermöglichen, die Erforderlichkeit eines Vorhabens unter dem Aspekt der Alternativenprüfung zumindest in groben Zügen infrage zu stellen und die Behörde dadurch zu einer Prüfung zu veranlassen (BVerwG, U.v. 3.3.2011 - 9 A 8.10 - BVerwGE 139, 150 = juris Rn. 22, m.w.N.; BayVGH, U.v. 8.4.2020 - 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 27; Ziekow, VwVfG, 3. Aufl. 2013, § 73 Rn. 30).

39

1.2.1 Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu in dem auch von den Beigeladenen zu 1 und zu 2 zitierten Urteil vom 12. Dezember 1996 (Az.: 4 C 29.94 - BVerwGE 102, 331/338 = juris Rn. 30) grundlegend ausgeführt:

40

„Gegenstand der für den Plan vorzulegenden Erläuterung ist auch die Behandlung von in Betracht kommenden Planungsalternativen. Das ist insbesondere im Hinblick auf die enteignende Vorwirkung der straßenrechtlichen Planfeststellung (§ 19 Abs. 1 Sätze 2 und 3, Abs. 2 FStrG) nötig. Der Vorhabenträger muß für sein Vorhaben zum einen das Allgemeinwohl präzisieren. Zum anderen muß er die Erforderlichkeit des projektierten Vorhabens darlegen. Das wird im Regelfall die Behandlung von planerischen Entscheidungsalternativen bedingen. Den von einem Vorhaben in ihren Belangen Berührten muß die Gelegenheit eröffnet werden, Einwendungen auch insoweit gegen die Planung zu erheben. Dies ist substantiell nur dann möglich, wenn - zumindest in Grundzügen - naheliegende Alternativen, welche den Behörden bekannt sind, dargelegt werden. Es wäre eine Verkürzung des Anhörungs- und Erörterungsverfahrens, wenn sich die zuständigen Behörden darauf beschränken dürften, nur die in Aussicht genommene Plantrasse darzustellen. Eine effektive Problembehandlung verlangt, daß die durch ein Vorhaben Berührten in geeigneter Weise erfahren können, welche anderen Lösungen erwogen worden sind.“

41

Die Unterrichtung Betroffener kann danach auch dem Ziel dienen, es ihnen zu ermöglichen, insofern sachkundige Einwendungen zu erheben (vgl. BVerwG, U.v. 12.12.1996 - 4 C 29.94 - BVerwGE 102, 331/338 f. = Rn. 32, unter Bezugnahme auf U.v. 5.12.1986 - 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214/224 ff. = juris Rn. 35 ff.). Die Vorschriften über die Auslegung von Planungsunterlagen im Verwaltungsverfahren bezwecken nämlich nicht nur eine frühzeitige Information der Öffentlichkeit, sondern ihnen kommt auch Rechtsschutzfunktion zu, weil ein Betroffener auf Grundlage der ausgelegten Unterlagen entscheiden kann und bei sonst drohender Präklusion auch entscheiden muss, ob und mit welchen Argumenten er sich gegen das Vorhaben wenden sollte (vgl. BVerwG, B.v. 24.10.2017 - 1 BvR 1026/13 - DVBl 2018, 175 = juris Rn. 58, unter Bezugnahme auf U.v. 20.12.1979 - 1 BvR 385/77 - BVerwGE 53, 30/60; s. auch BayVGh, U.v. 8.4.2020 - 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 27). Daher sind zu den Alternativen, die sich zum Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens aufdrängen mussten, die entsprechenden Unterlagen mitauszulegen (vgl. BVerwG, U.v. 12.12.1996 - 4 C 29.94 - a.a.O. Rn. 34, 39).

42

Dagegen müssen Unterlagen über Planungsalternativen, die schon im Vorfeld verworfen wurden, weil sie einem maßgeblichen Planungsziel entgegengestanden hätten, nicht ausgelegt werden. Die Information über ungeeignete Planalternativen trägt nämlich zur Anstoßwirkung nichts bei (vgl. BVerwG, U.v. 24.11.2004 - 9 A 42.03 - juris Rn. 30). Gleiches kann für die Offenlegung von näheren Informationen gelten, wenn den Betroffenen bestimmte erwägenswerte Alternativen bereits anderweitig in ausreichender Weise vor Augen geführt wurden (vgl. BVerwG, U.v. 27.10.2000 - 4 A 18.99 - BVerwGE 112, 140 = juris Rn. 22), oder für Varianten, die erst während des Verfahrens hinzukommen und die nicht geeignet sind, den Umfang oder die Art der Betroffenheit von Beteiligten in von dem Vorhaben berührten Belangen und die Möglichkeiten der Abhilfe in einem grundlegend anderen Licht erscheinen zu lassen (BVerwG, U.v. 24.11.2004 - 9 A 42.03 - a.a.O. Rn. 28, unter Verweis auf U.v. 12.12.1996 - 4 C 29.94 - BVerwGE 102, 331/340 ff. = juris Rn. 35 ff.).

43

1.2.2 Diese im Hinblick auf die enteignende Vorwirkung im Planfeststellungsrecht (vgl. BVerwG, U.v. 12.12.1996 - 4 C 29.94 - BVerwGE 102, 331/338 = juris Rn. 30; U.v. 3.3.2011 - 9 A 8.10 - BVerwGE 139, 150 = juris Rn. 22) entwickelten Grundsätze gelten entsprechend, wenn Wasserschutzgebietsverordnungen Gegenstand des Aufstellungsverfahrens sind, die als Inhaltsbestimmungen i. S. des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (teilweise erhebliche) Einschränkungen der Eigentumspositionen mit sich bringen.

44

Beim Erlass von Schutzgebietsverordnungen für die öffentliche Wasserversorgung ist in der Regel ebenfalls eine Alternativenprüfung notwendig, was dann zur Folge hat, dass die naheliegenden oder sich aufdrängenden planerischen Entscheidungsalternativen jedenfalls in groben Zügen grundsätzlich zum Gegenstand der Auslegung zu machen sind (BayVGh, U.v. 8.4.2020 - 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 31).

45

Ein Wasserschutzgebiet für eine öffentliche Wasserversorgung kann nach § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG nur festgesetzt werden, soweit das Wohl der Allgemeinheit dies erfordert. Nach ständiger Rechtsprechung des Senats bedarf es daher im Festsetzungsverfahren grundsätzlich einer Alternativenprüfung (vgl. zuletzt BayVGh, U.v. 8.4.2020 - 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 29 m.w.N.). Dabei darf sich die Betrachtung nicht nur auf die Standortfrage verengen; vielmehr können sowohl alternative Trinkwassererschließungen (etwa durch Mitversorgung) oder Alternativstandorte für Gewinnungsanlagen (vgl. BayVGh, U.v. 12.7.2018 - 8 N 16.2563 - juris Rn. 83 ff., 88 m.w.N.; U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - juris Rn. 128 ff. m.w.N.) als auch alternative Lösungen zur Gewinnung von Trinkwasser am bestehenden Standort (BayVGh, U.v. 24.10.2007 - 22 N 05.2524 - BayVBl 2008, 239 = juris Rn. 25 ff. für eine Umgestaltung einer Brunnenanlage) in Betracht kommen. Bei Standortalternativen sind neben einem vollständigen Ersatz für ein bestimmtes Gewinnungsgebiet auch Teilalternativen vorstellbar, die zu einem verkleinerten Zuschnitt des Schutzgebiets führen würden, was aus der Formulierung „soweit“ in § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG folgt. Daher ist die Unverzichtbarkeit einer einzelnen Gewinnungsanlage oder eines ganzen Gebiets für die Wasserversorgung eines bestimmten Versorgungsbereichs nicht automatisch mit der Alternativlosigkeit gleichzusetzen. Die Erforderlichkeit der Unterschutzstellung kann bei naheliegenden oder sich aufdrängenden Teilalternativen zur Wassergewinnung zumindest teilweise in Frage stehen, wenn deren Verwirklichung zu einem verringerten Schutzzumfang führen würde. Für die Beurteilung, ob eine solche Alternative vorliegt, kommt es in erster Linie auf die dadurch hervorgerufenen Belastungen für Betroffene und auf die Zumutbarkeit der

Verwirklichung für den Wasserversorger im jeweiligen Einzelfall an (vgl. BayVGh, U.v. 24.10.2007 - 22 N 05.2524 - a.a.O. m.w.N.; U.v. 29.12.2011 - 8 N 08.190 - BayVBI 2012, 500 = juris Rn. 71 ff.).

46

Die Frage, in welcher Weise, d.h. vor allem in welcher Intensität eine derartige Prüfung im Aufstellungsverfahren erfolgen muss (vgl. dazu BayVGh, U.v. 12.7.2018 - 8 N 16.2563 - juris Rn. 88; U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - juris Rn. 129, 132; s. auch OVG RhPf, U.v. 8.10.2015 - 1 C 10843/13 - juris Rn. 33), hängt von den Umständen des Einzelfalls ab: Während in Fällen, in denen ein wasserrechtlich bewilligter Brunnenstandort unverändert weiterbetrieben werden soll, aus dem bisher Trinkwasser in der benötigten Menge und Qualität gefördert werden konnte, regelmäßig geringere Anforderungen zu stellen sind (BayVGh, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - juris Rn. 129, 132), sind bei geringer Schutzfähigkeit des Gewinnungsgebiets in der Regel eingehendere Untersuchungen erforderlich (BayVGh, U.v. 12.7.2018 - 8 N 16.2563 - juris Rn. 88 m.w.N.). Nicht ausreichend ist jedenfalls der bloße Verweis darauf, dass ein Wasserversorger selbst entscheiden kann, welche Art der Trinkwasserversorgung er wählt (vgl. BayVGh, U.v. 12.7.2018 - 8 N 16.2439 - juris Rn. 49; U.v. 12.7.2018 - 8 N 16.2563 - juris Rn. 84). Wäre das Vorhaben nämlich aus Sicht der betroffenen Grundrechtsträger nicht oder nicht im beantragten Umfang erforderlich, könnte allein die Entscheidung des Versorgers für den gewählten Standort sowie für die Art und Weise der Gewinnung (unter Ausschluss anderer Gewinnungsmöglichkeiten) die Einschränkungen für die Eigentumspositionen durch die jeweilige Schutzgebietsverordnung nicht ohne Weiteres rechtfertigen.

47

1.3 Nicht gefolgt werden kann daher den Beigeladenen zu 1 und zu 2, wenn sie einseitig auf den Anstoß, überhaupt Einwendungen zu erheben (vgl. oben 1.1), abstellen. Ihnen mag zwar zuzugestehen sein, dass diese Wirkung hier im Grundsatz gegenüber den Antragstellern erzielt worden ist, weil sich diese fristgerecht gegen das Vorhaben gewendet haben. Daraus den Schluss zu ziehen, dass die Zwecke der Auslegung umfassend erreicht worden seien und deshalb kein Auslegungsfehler vorliege, greift aber schon deshalb zu kurz, weil die Wasserschutzgebietsverordnung Auswirkungen nicht nur auf die Antragsteller, sondern auf eine Vielzahl von Betroffenen hat.

48

2. Bei Zugrundelegung dieser Maßstäbe erweisen sich die ausgelegten Unterlagen als unvollständig (dazu unter 2.1). Das Vorbringen der Beigeladenen zu 1 und zu 2, dass es überhaupt keiner Behandlung der Alternativenfrage im Anhörungsverfahren und damit vor allem auch keiner Auslegung bedurft hätte, überzeugt dagegen nicht (dazu unter 2.2).

49

2.1 Die Auslegung von Unterlagen zur Alternativenprüfung war nicht entbehrlich. Aus dem Gutachten des von den Beigeladenen beauftragten Ingenieurbüros I ... vom 3. Juli 2014 („Alternative Standorte zur Trinkwassergewinnung für das Versorgungsgebiet der Stadtwerke R ...“ - Projektnummer ... - im Folgenden Standortgutachten) ergeben sich nämlich naheliegende und sich für eine weitere Prüfung aufdrängende Alternativstandorte (dazu unter 2.1.1). Die Frage von Versorgungsalternativen war jedoch nicht Gegenstand der ausgelegten Unterlagen (dazu unter 2.1.2), weshalb den Betroffenen relevante Einwendungen abgeschnitten waren (dazu unter 2.1.3).

50

2.1.1 Im Standortgutachten werden nicht nur konkrete Standorte für eine Erkundung mit dem Ziel der Grundwassererschließung vorgeschlagen, sondern es wird vor allem auch dargelegt, dass die Umsetzung (jedenfalls für die Beigeladene zu 1) aus Gründen der Versorgungssicherheit unabdingbar ist, was auch für das Schutzgebietsverfahren Relevanz haben kann. Es beschreibt somit naheliegende alternative Gewinnungsmöglichkeiten, bei denen sich eine weitere Prüfung aufdrängen musste, und die im streitgegenständlichen Schutzgebietsverfahren entscheidungserheblich waren.

51

2.1.1.1 Das Standortgutachten unterbreitet konkrete Vorschläge für eine Standorterkundung. Es analysiert das Stadtgebiet von R ... sowie Gebiete in der weiteren Umgebung und scheidet die für die Wasserversorgung ungeeigneten Bereiche aus. Für weitere Untersuchungen werden insgesamt neun konkrete Vorschläge unterbreitet, die näher beschrieben, analysiert und bewertet werden (vgl. Tabelle, Langfassung des Standortgutachtens S. 101). Als Ergebnis wird vorgeschlagen, einen Standort in der Nähe des Brunnens B ... bevorzugt zu untersuchen (Standort B1-II, vgl. Anlage 8.2 zum Standortgutachten). Bei

Ausblendung der Entfernung zur nächsten Einspeisungsstelle wird dem Standort „F ...“ in der Nähe der Ortschaft H ... (Standort B1-V, vgl. Anlage 8.2 zum Standortgutachten) oberste Priorität zuerkannt. Schließlich weisen die Gutachter darauf hin, dass zum Erstellungszeitpunkt das Einzugsgebiet des Brunnens E ... ermittelt worden sei und dass je nach Ergebnis auch eine Erweiterung dieses Standorts in Betracht gezogen werden könnte (Langfassung des Standortgutachtens S. 102). Die Ergebnisse der Standortprüfung wurden vom Wasserwirtschaftsamt in der Stellungnahme vom 15. Dezember 2014 bestätigt (vgl. die Akte im Verfahren 8 N 16.2555 - im Folgenden Gerichtsakte - S. 175).

52

2.1.1.2 Nach dem Standortgutachten handelt es sich dabei nicht nur um eine mögliche Handlungsalternative. Es kommt vielmehr zum Ergebnis, dass im Interesse der Versorgungssicherung der Aufbau eines weiteren Gewinnungsgebiets für die Beigeladene zu 1 von großer Bedeutung ist, aus dem im Fall einer Havarie zumindest eine Grundversorgung gewährleistet werden kann. Die Wasserversorgung von R ... und einiger umliegender Gemeinden hängt nämlich nahezu ausschließlich an dem streitgegenständlichen Gewinnungsgebiet (Langfassung des Standortgutachtens S. 99). Aus dem Gesamtzusammenhang folgt, dass dies selbst dann gilt, wenn der bereits errichtete, aber noch nicht in Betrieb befindliche Brunnen B ... ans Netz gehen sollte (Langfassung des Standortgutachtens S. 7). Diese Einschätzung wird durch die Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 15. Dezember 2014 zu diesem Gutachten (Gerichtsakte S. 160 ff.) vollumfänglich bestätigt. Danach sind für einen dauerhaft sicheren Betrieb der Trinkwasserversorgung der Beigeladenen zu 1 (neben dem Brunnen in E ... und dem Notverbund) alternative Versorgungsmöglichkeiten zu untersuchen (Gerichtsakte S. 166). Im Einzelnen wird dazu ausgeführt, dass die Beigeladene zu 1 zwar bereits in den 1990er Jahren östlich des I ... ein „zweites Standbein“ erfolgreich erkundet und den Brunnen B ... ausgebaut hat, dass aber eine Nutzung bisher aus politischen Gründen gescheitert ist, weil von Bürgerinitiativen negative Auswirkungen auf den H ... See befürchtet wurden, die aber aus fachlicher Sicht nicht als relevant angesehen werden (Gerichtsakte S. 174 f.). Aufgrund des hohen Wasserbedarfs seien im Standortgutachten zusätzlich „mehrere unabhängige Standbeine“ [Hervorhebungen wie im Original] für erforderlich gehalten worden. Das Wasserwirtschaftsamt bestätigt dieses Erfordernis und hält „vollwertige Alternativen“ im Interesse der Versorgungssicherheit für „unabdingbar“. „Die Erkundung und Nutzung neuer Trinkwassererschließungen“ ist, so die Stellungnahme der Fachbehörde, „im öffentlichen Interesse mit Nachdruck zu betreiben“. Abschließend wird das Landratsamt R ... ausdrücklich aufgefordert, „dies in geeigneter Weise zu veranlassen“ (Gerichtsakte S. 175). Damit wird die Notwendigkeit aus fachlicher Sicht eindringlich verdeutlicht.

53

2.1.1.3 Die zu erkundenden Alternativstandorte können zumindest in Form von Teilalternativen für die Bestimmung des Umfangs des streitgegenständlichen Schutzgebiets auch relevant werden. Es besteht die konkrete Möglichkeit, dass mit ihrer Verwirklichung eine Verringerung der Entnahmemengen im Bereich W ... einhergeht und damit eine Verkleinerung des Zuschnitts des hier streitgegenständlichen Wasserschutzgebiets. Der Vertreter des Wasserwirtschaftsamts hat dies in der mündlichen Verhandlung nicht nur nicht ausgeschlossen, sondern vielmehr als denkbar bestätigt, sei es auch gegebenenfalls nur eine Verkleinerung in - bezogen auf die Gesamtfläche von rund 700 ha - verhältnismäßig geringem Umfang. Dies steht im Übrigen auch in Einklang mit dem Gutachten des Wasserwirtschaftsamts vom 4. Juli 2014 (Behördenakte des Landratsamts S. 43), in dem die Entnahmekonfiguration für das Gewinnungsgebiet W, d.h. die spezifische Verteilung der Gesamtentnahmemenge auf die elf Brunnen, in unmittelbarem Zusammenhang zu der Bemessung des Schutzgebietsvorschlags gesetzt wird. Soweit in der Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 30. Januar 2018 noch die Rede davon war, dass auf den Standort W ... als Hauptversorgungsgebiet nicht verzichtet werden kann (Gerichtsakte S. 43), betrifft dies eine andere Fragestellung. Darauf sind auch die Aussagen zur Erforderlichkeit der zu gewinnenden Wassermenge zu beziehen. Nach den Ausführungen in der mündlichen Verhandlung können Reduzierungen der Entnahmemengen in Betracht kommen, was Auswirkungen auf die Schutzgebietsgröße haben kann. Im Übrigen hat auch die Beigeladene zu 2 eingeräumt, dass bei einer deutlichen Reduzierung der gesamten Entnahmemengen sogar eine noch weitergehende Verschmälerung des Grundwassereinzugsgebiets im besonders sensiblen Nahbereich der Brunnenfelder möglich sei (Gerichtsakte S. 124). Dies erscheint ebenfalls prüfungswürdig. Die Antragsteller haben geltend gemacht, dass nach Einschätzung ihres Fachbeistands eine Wasserentnahme von 1,8 bis 2 Mio. m³, also in der Größenordnung von einem Fünftel der Jahresentnahmemenge im Gebiet W ... (9,1 Mio. m³), allein in der Umgebung des Brunnens B ... in Betracht kommt (wo sich der Standort B1-II befindet, der laut

Standortgutachten bevorzugt zu erkunden ist, vgl. oben). Dem sind Antragsgegner und Beigeladene nicht entgegengetreten. Aus der von ihnen in der mündlichen Verhandlung übergebenen fachlichen Stellungnahme ergibt sich vielmehr, dass weitere, nicht unerhebliche Entnahmemengen an anderen Gewinnungsstandorten beantragt sind (Gerichtsakte S. 189).

54

2.1.1.4 Darlegungen zur Alternativenprüfung im Rahmen der Auslegung waren nach Überzeugung des Senats erforderlich, weil sich die Prüfung der im Standortgutachten beschriebenen, naheliegenden Alternativen aus objektiver Sicht aufdrängen musste (vgl. BVerwG, U.v. 12.12.1996 - 4 C 29.94 - BVerwGE 102, 331/338 ff. = juris Rn. 30 ff.).

55

Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass die Alternativstandorte möglicherweise weniger ergiebig sind als das streitgegenständliche Gewinnungsgebiet. Es mag daher zutreffen, dass keine gleich ergiebigen, im Stadtgebiet oder im weiteren Umfeld der Stadt R ... bzw. im Stadtgebiet von B ... und von K ... oder im Umfeld davon liegenden Gewinnungsgebiete für einen vollständigen Ersatz in Betracht kommen (vgl. die Stellungnahme des Gutachters der Beigeladenen, Gerichtsakte S. 189 ff.). Soweit sich der Antragsgegner sowie die Beigeladenen zu 1 und zu 2 darauf berufen, dass Alternativen in anderen Fallgestaltungen regelmäßig nur dann näher zu prüfen sind, wenn sie als vollständiger Ersatz in Betracht kommen (vgl. dazu oben 1.2.2 und BayVG, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - juris Rn. 132, 135 m.w.N.) und dass dabei auch die an anderen Orten ausgelösten Betroffenheiten zu berücksichtigen sind, verkennen sie die Besonderheit, dass die Teilalternativen hier nicht dazu dienen sollen, Betroffene zu entlasten. Vielmehr haben das Ingenieurbüro I ... und das Wasserwirtschaftsamt die Erkundung und Nutzung aus Gründen der Versorgungssicherheit für notwendig erachtet. Dementsprechend wird im Standortgutachten ausgeführt, dass ein vollständiger Ersatz des Gewinnungsgebiets W ... „voraussichtlich an keinem der Standorte“ möglich sein wird (Langfassung des Standortgutachtens S. 101; vgl. auch die Kurzfassung des Standortgutachtens vom 27.11.2014 - im Folgenden Kurzfassung - S. 6). Das ändert aber nichts an dem Erfordernis, weitere Gewinnungsmöglichkeiten in den vorgeschlagenen Bereichen zu erkunden mit dem Ziel, sie zu erschließen. Es kann daher dahinstehen, ob die im Standortgutachten bezeichneten Alternativen im Hinblick auf die Zumutbarkeit für den Versorger und auf die Belastung für Grundstückseigentümer in den neu zu erschließenden Bereichen ernsthaft in Betracht gekommen wären. Hier ist allein maßgeblich, dass jedenfalls die Beigeladene zu 1 zusätzliche Trinkwassererschließungen schaffen muss und dass sich daraus - als weitere Folge - Auswirkungen auf den Standort W ... ergeben können.

56

Es spielt auch keine Rolle, dass es sich bei dem Standortgutachten um keine gezielte Ausarbeitung im Rahmen des Schutzgebietsverfahrens zu der Frage handelt, ob es gleichwertige Alternativen für die zu schützenden Brunnenstandorte gibt. Insofern erscheint es im Übrigen missverständlich, wenn die Beteiligten das Gutachten als „Alternativenprüfung“ bezeichnen. Ob es zutrifft, dass die Erstellung entsprechender Gutachten regelmäßig nicht notwendig ist, wie die Beigeladene zu 2 in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, ist unerheblich. Sind der zuständigen Behörde naheliegende Alternativen bekannt, sind diese nach den oben dargelegten Grundsätzen (vgl. 1.) zum Gegenstand der Auslegung zu machen. Hier kommt hinzu, dass das Standortgutachten zum Gegenstand des zeitlich parallel durchgeführten Bewilligungsverfahren für einzelne Brunnen der Beigeladenen zu 1 in der W ... gemacht wurde. Es steht daher sogar in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Normaufstellungsverfahren. Bestätigt wird die Relevanz nicht zuletzt dadurch, dass der Antragsgegner jedenfalls die Kurzfassung des Standortgutachtens vom 27. November 2014 im weiteren Anhörungsverfahren selbst als maßgebliche Entscheidungsgrundlage herangezogen hat (vgl. Behördenakte des Landratsamts S. 299), um zu belegen, dass eine (nach seiner Ansicht ausreichende) Alternativenprüfung stattgefunden hat.

57

2.1.2 In den ausgelegten Unterlagen finden sich weder Ausführungen zu Planungsalternativen im Allgemeinen noch zu Möglichkeiten einer teilweisen Bedarfsdeckung aus anderen, neu zu erschließenden Gewinnungsgebieten im Besonderen. Es ist aus ihnen nicht ersichtlich, ob und in welcher Form eine entsprechende Prüfung stattgefunden hat.

58

Nach Auskunft des Landratsamts R ... (Gerichtsakte S. 37; Behördenakte des Landratsamts S. 299) wurde das Standortgutachten weder in der Langfassung vom 3. Juli 2014 noch in der Kurzfassung vom 27. November 2014 ausgelegt. Im Erläuterungsbericht werden lediglich im Zusammenhang mit der Ermittlung des Wasserbedarfs die bestehenden Wasserbezugsmöglichkeiten der Beigeladenen einschließlich der weiteren Gewinnungsanlagen der Beigeladenen zu 1 in E ... und der Beigeladenen zu 2 in N ... (Erläuterungsbericht S. 6 ff., 40) beschrieben. Entsprechendes gilt für die Unterlagen zu den Grundwassermodellen. In den Anlagen 5.2 und 5.3 zum Antrag auf Schutzgebietsausweisung sind jeweils die im März 2007 (vgl. Anlage 5.2, Ordner 3.1, S. 123 ff., 150 f.) und im Februar 2010 (vgl. Anlage 5.3, Ordner 4, S. 158 ff. und darin enthaltene Anlage 1.2) vorhandenen Brunnen aufgeführt. Die Anlage 5.4 vom 5. November 2012 beschreibt ebenfalls nur die Brunnensituation (vgl. Ordner 1, Anlage 5.4 S. 23 ff., 100 ff. und die darin enthaltene Anlage 1.2, sowie Ordner 1, Anlage 6, S. 1 ff.).

59

Ausweislich des Übersendungsschreibens des Landratsamts vom 9. Dezember 2014 an das Wasserwirtschaftsamt R ... (Wasserrechtsakte des Wasserwirtschaftsamts) lagen den Behörden beide Fassungen des Standortgutachtens spätestens in der ersten Dezemberhälfte 2014 vor, also vor Beginn des Auslegungszeitraums (7. Januar bis 6. Februar 2015) zu einem Zeitpunkt, als das Auslegungsverfahren gerade eingeleitet wurde (vgl. dazu auch BVerwG, U.v. 12.12.1996 - 4 C 29.94 - BVerwGE 102, 331/339 f. = juris Rn. 34). Die Frage von erst nachträglich hinzukommenden Alternativen und einer daraus resultierenden Verpflichtung, ein erneutes Anhörungsverfahren einzuleiten, stellt sich daher nicht (vgl. BVerwG, U.v. 12.12.1996 - 4 C 29.94 - BVerwGE 102, 331/340 ff. = juris Rn. 35 ff.). Im Übrigen datiert selbst die Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts zum Standortgutachten auf den 14. Dezember 2014 ebenso wie das Anschreiben, mit dem diese an das Landratsamt übermittelt wurde.

60

Soweit die Vertreter des Antragsgegners im Erörterungstermin darauf verwiesen haben, dass im Erläuterungsbericht (S. 40) unter der Überschrift „sonstige Wasserbezugsmöglichkeiten“ die bestehenden Gewinnungsgebiete nochmals zusammengefasst werden und dass dort auch der gemeinsame Notverbund der Beigeladenen erwähnt wird (vgl. Behördenakte des Landratsamts S. 299), führt dies zu keiner anderen Bewertung. Für die Prüfung der Möglichkeiten einer Alternativversorgung reicht es weder in Bezug auf Voll- noch auf Teilalternativen und auf deren Zumutbarkeit aus, den Bestand an Gewinnungsgebieten eines Wasserversorgers zu beschreiben.

61

Auch in der mündlichen Verhandlung haben weder die Bevollmächtigten der Beigeladenen zu 1 und 2 noch die Vertreter des Antragsgegners Angaben dazu gemacht, aus welchen Unterlagen, die Gegenstand der Auslegung waren, sich hinreichende Informationen zu einer Alternativenprüfung ergeben haben sollten. Von der Vertreterin des von den Beigeladenen beauftragten Ingenieurbüros I ... wurde in Bezug auf einen vollständigen Ersatz des Gebiets W ... zwar ausgeführt, dass von vornherein keine geeignete Alternative gesehen worden sei, die zum einen ein vergleichbares Grundwasserdargebot aufweist und zum anderen im weiteren Umfeld der Stadt R ... bzw. im Stadtgebiet von B ... und von K ... oder im Umfeld davon liegt (vgl. auch die in der mündlichen Verhandlung übergebene Heftung, Gerichtsakte S. 189 ff.). Dieses Vorbringen betrifft aber nur den Aspekt der vollständigen Alternativen und nicht von Teilalternativen. Im Übrigen haben sich die Vertreter des Ingenieurbüros dabei auf später vorgelegte Materialien und auf den nachträglichen Sachvortrag gestützt, nicht dagegen auf die ausgelegten Unterlagen.

62

2.1.3 Aufgrund der fehlerhaften Auslegung mussten sich die Antragsteller in den jeweiligen Einwendungsschreiben vom 20. Februar 2015 (Beiakte des Landratsamts - Stellungnahmen S. 79 ff., 85 ff.) auf die formale Seite beschränken, also auf das Fehlen entsprechender Hinweise. Sie waren lediglich in der Lage zu rügen, dass „eine nachvollziehbare Alternativenprüfung ... in den Unterlagen nicht enthalten“ ist und dass in diesen „auf sonstige Wasserbezugsmöglichkeiten ... nur äußerst knapp eingegangen“ wird. Die in den ausgelegten Materialien enthaltenen Angaben waren dagegen nicht geeignet, es Betroffenen zu ermöglichen, die Erforderlichkeit der Schutzgebietsausweisung insgesamt oder auch nur in Teilen substantiell in Frage zu stellen. Sie konnten vor allem nicht sachkundig einwenden, dass weitere Möglichkeiten zur Trinkwassererschließung zum Gegenstand des Verfahrens zu machen sind, mit dem Ziel, die Schutzgebietsgröße zur Diskussion zu stellen, und dass angesichts der besonderen Umstände hier

nicht nur Teilalternativen naheliegen, sondern dass sich die Erkundung konkreter Standorte aufdrängen musste.

63

Anderes ergibt sich auch nicht aus der Erwähnung von Alternativen in den Einwendungsschreiben der Antragsteller. Deren Bevollmächtigte hatten vorgetragen, dass es nach ihrer Kenntnis Hinweise darauf gebe, dass in der näheren Umgebung Quellstandorte vorhanden seien, die für eine Alternativversorgung in Betracht kämen, bislang jedoch noch nicht untersucht worden seien. Dies mag mit der anwaltlichen oder gutachterlichen Tätigkeit für Betroffene von anderen Vorhaben (etwa des Brunnen B ...) zusammenhängen, worauf die Beigeladenen zu 1 und 2 hingewiesen haben. Es wäre den Antragstellern aber erst bei einer hinreichenden Information im vorliegenden Anhörungsverfahren ermöglicht worden, sachkundige Einwände zu erheben.

64

2.2 Die Voraussetzungen für einen Ausnahmefall, in dem auf eine Behandlung grundlegender Angaben zur Alternativenprüfung im Anhörungsverfahren und damit auch auf eine entsprechende Auslegung verzichtet werden könnte, sind - entgegen der Einwände der Beigeladenen zu 1 und zu 2 - nicht gegeben.

65

Ein Sachverhalt, in dem vorab bereits alle Alternativen im Wege einer Grobprüfung im Vorfeld ausgeschlossen wurden oder hätten ausgeschlossen werden können, weil sie ungeeignet waren, liegt ebenso wenig vor, wie ein Fall, in dem alternative Versorgungsmöglichkeiten deshalb von vornherein ausscheiden, weil sie auf ein anderes Vorhaben hinauslaufen würden (vgl. dazu BVerwG, U.v. 24.11.2004 - 9 A 42.03 - juris Rn. 30 und oben 1.2.1).

66

2.2.1 Die im Standortgutachten genannten Teilalternativen waren nicht ungeeignet.

67

Die Prüfung der bezeichneten, naheliegenden Standortalternativen kam nicht nur ernsthaft in Betracht, sondern mussten sich aus den dargelegten Gründen für eine Alternativenprüfung sogar aufdrängen (vgl. oben 2.1.1). Es ist widersprüchlich, wenn einerseits konkrete Erkundungs- und Erschließungsmaßnahmen für eine alternative Wasserversorgung - auch vom Wasserwirtschaftsamt als amtlichem Sachverständigen - eingefordert werden, andererseits aber eben diese Alternativlösungen von vornherein für eine Teilversorgung ungeeignet sein sollen, so dass es nicht einmal notwendig wäre, sie im Aufstellungsverfahren eingehender auf ihre Relevanz zu prüfen und sie den Betroffenen im Anhörungsverfahren offenzulegen. Hinzu kommt, dass hier über die im Gutachten aufgezeigten Gewinnungsmöglichkeiten hinaus zwei weitere Teilalternativen konkret in Betracht kamen: zum einen der bestehende, aber noch nicht in Betrieb befindlichen Brunnen B ..., der laut Beigeladener zu 1 über ein mögliches Dargebot von bis zu 1,6 Mio. m³ pro Jahr verfügt (vgl. die in der mündlichen Verhandlung übergebene Heftung, Gerichtsakte S. 189 ff.) und bei dem das Wasserwirtschaftsamt keine durchgreifenden Bedenken hat (vgl. Stellungnahme vom 15.12.2014, Gerichtsakte S. 174), sowie zum anderen die Erschließung der M ...quellen (vgl. Langfassung des Standortgutachtens S. 7).

68

Soweit der Antragsgegner sowie die Beigeladenen zu 1 und zu 2 inhaltliche Ausführungen dazu gemacht haben, warum die im Standortgutachten aufgezeigten Teilalternativen ausscheiden sollen, ändert dies nichts an der Erforderlichkeit der Auslegung. Es handelt sich nämlich um Umstände, die in die materielle Prüfung einfließen müssen und die daher regelmäßig zuvor im Anhörungsverfahren zu erörtern sind. Dazu zählen Fragen des Erschließungsrisikos für die neuen Standorte sowie der zeitlichen Perspektiven für Erkundung und mögliche spätere Erschließungen. Gleiches gilt für Überlegungen, inwiefern ortsnahe Standorte zu bevorzugen sind (vgl. § 50 Abs. 2 Satz 1 WHG), in welchem Umfang eine Überdeckung des gesamten Wasserbedarfs zulässig wäre und ob lediglich eine Art „Notversorgung“ geschaffen werden soll, die aber wohl durch ein Wasserschutzgebiet in zulässiger Weise abgesichert werden müsste (vgl. dazu BayVGH, U.v. 9.7.2010 - 22 N 06.1741 - juris Rn. 26 ff.) und die nach den Ausführungen des Vertreters des Wasserwirtschaftsamts in der mündlichen Verhandlung aus technischen Gründen kaum als völlig stillgelegte Reserve betrieben werden könnte. Die zu erwartende Ergiebigkeit der neuen Trinkwassererschließungen und die Problematik, dass es sich beim hier streitgegenständlichen Gebiet um

ein - nach dem Vortrag der Beigeladenen zu 2 - optimiertes Wasserschutzgebiet handelt, zählen ebenfalls zum materiellen Prüfprogramm.

69

2.2.2 Nicht überzeugend ist auch der Einwand der Beigeladenen zu 2, dass es sich bei einer Verringerung der Entnahmemenge und bei einer Aufteilung der Wasserversorgung auf weitere Standorte (die möglicherweise außerhalb der jeweiligen Gemeindegebiete oder in größerer Entfernung zu diesen liegen) um ein alium zur vorgelegten Planung handeln würde.

70

So finden sich in den Unterlagen schon keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass die im Standortgutachten unterbreiteten Alternativvorschläge tatsächlich im Wege einer Grobprüfung mit eben der Begründung ausgeschieden worden wären, dass insofern ein alium vorliege und wesentliche Planungsziele verfehlt würden. Ein solches liegt auch nicht vor. Zwar ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Fachplanungsrecht anerkannt, dass von einer Alternative nicht mehr gesprochen werden kann, wenn sie im Hinblick auf die verfolgten Ziele auf ein anderes Projekt hinauslaufen würde, was auf Wasserschutzgebiete grundsätzlich übertragbar ist (vgl. BayVGh, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - juris Rn. 150 m.w.N.). Die Beigeladene zu 2 engt aber die hier zugrunde zu legende Zielsetzung zu stark ein und berücksichtigt nicht die Notwendigkeit (jedenfalls für die Beigeladene zu 1), ein „zweites Standbein“ für die Versorgung zu schaffen (vgl. 2.1.1.2). Dieses Ziel muss nach Darstellung ihres Gutachters I sowie nach den Vorgaben des Wasserwirtschaftsamts verfolgt werden. Es ist daher maßgeblich einzubeziehen und kann nicht ausgeblendet werden, wie dies bei der von der Beigeladenen zu 2 formulierten Zielsetzung einer ortsnahen Trinkwasserversorgung auf dem Gemeindegebiet der Fall wäre. Angesichts dieser Umstände des Einzelfalls lässt sich die erforderliche Abwägung mit den Eigentumsbelangen jedenfalls nicht im Wege einer Grobprüfung vornehmen. Vielmehr handelt es sich bei den anzustellenden Überlegungen wiederum um materielle Fragen, die eine nähere Prüfung und Abwägung erfordern und die daher keinen Ausschluss auf Ebene der Grobprüfung rechtfertigen können. Im Übrigen wären dabei ggf. weitere Aspekte zu berücksichtigen. So handelt es sich für die Beigeladene zu 1 um keine Versorgung durch Quellen auf dem eigenen Gemeindegebiet.

71

Der Verweis auf das Urteil des Senats vom 28. August 2019 (Az. 8 N 17.523 - juris Rn. 150) überzeugt ebenfalls nicht. Beide Fälle sind nicht miteinander vergleichbar. Hier steht keine Zulieferung durch andere Versorger aus der Umgebung inmitten. Umgekehrt war der Betreiber des Gewinnungsgebiets im damals zu entscheidenden Fall nicht verpflichtet, alternative Standorte zu erkunden und zu nutzen, um die Versorgungssicherheit dauerhaft gewährleisten zu können.

72

2.2.3 Es handelt sich auch um keinen Fall, in dem ausschließlich seit längerem bestehende und bestandskräftig genehmigte Gewinnungsanlagen unverändert fortbetrieben werden sollen, sodass ohnehin strengere Maßstäbe an eine Alternativenprüfung anzulegen sind. Die Bewilligungsverfahren für mehrere Brunnen im Gewinnungsgebiet, die die Beigeladenen zu 1 und zu 3 als Ersatz für drei inzwischen stillgelegte Brunnen neu angelegt hatten, waren bei Erlass der Schutzgebietsverordnung nämlich noch nicht abgeschlossen. Für diese lagen nur Zulassungen des vorzeitigen Beginns für das Zutagefördern und Ableiten von Grundwasser vor. Hiervon war ein nicht unerheblicher Anteil der gesamten Förderleistung des Gewinnungsgebiets betroffen. Auf den Meinungsstreit zum Prüfungsumfang bei unverändertem Fortbestehen der Gewinnungsanlagen (vgl. BayVGh, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - juris Rn. 128 m.w.N.) kommt es daher nicht an.

73

2.2.3.1 Der Beigeladenen zu 3 war für ihre beiden Brunnen (Jahresentnahme zusammen 1.150.000 m³) noch keine endgültige Bewilligung, sondern nur eine Zulassung des vorzeitigen Beginns für das Zutagefördern und Ableiten des Grundwassers erteilt worden (vgl. Erläuterungsbericht S. 3 und Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts, Behördenakte des Landratsamts S. 35), die nach § 17 Abs. 2 Satz 1 WHG grundsätzlich jederzeit widerrufen werden kann. Laut Stellungnahme des Landratsamts vom 8. Februar 2018 (Gerichtsakte S. 37) war das wasserrechtliche Bewilligungsverfahren bis zum Erlass der Wasserschutzgebietsverordnung zurückgestellt worden und es fehlte für den Verfahrensabschluss noch das Gutachten des Wasserwirtschaftsamts.

74

Ebenso verfügte die Beigeladene zu 1 für die gleichermaßen erst später errichteten Brunnen VI und VII (Jahresentnahme aus beiden Brunnen 1.920.000 m³) nur über eine Zulassung des vorzeitigen Beginns der Grundwasserförderung vom 20. August 2012 (vgl. Erläuterungsbericht S. 2 und Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts, Behördenakte des Landratsamts S. 32). Beide waren laut Darstellung des von den Beigeladenen beauftragten Sachverständigenbüros nach bakteriologischen Belastungen als Ersatz angelegt worden (Gerichtsakte S. 132). Die wasserrechtliche Bewilligung wurde erst am 18. Januar 2016 erteilt (vgl. Stellungnahme des Landratsamts vom 8.2.2018, Gerichtsakte S. 36).

75

Aus den bezeichneten Brunnen kann mehr als ein Drittel der Jahresgesamtmenge des Gewinnungsgebiets W entnommen werden (1,15 Mio. m³/a + 1,92 Mio. m³/a = 3,07 Mio. m³/a bei einer Gesamtentnahmemenge von 9,1 Mio. m³/a). Auch wenn es sich um Brunnenverlegungen gehandelt haben mag und die früheren Brunnenstandorte, die inzwischen aufgegeben worden sind, sich in der Nähe befinden, spricht allein diese Größenordnung dafür, angesichts der geänderten Lage und der nur vorläufigen Genehmigungssituation einen - im Vergleich zu Fällen der unveränderten Fortführung bestehender, bestandskräftig bewilligter Brunnen - erhöhten Prüfungsumfang für die Alternativenprüfung zu fordern (vgl. BayVGh, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - juris Rn. 129 m.w.N.; Sellmann, DVBI 1992, 235/236).

76

2.2.3.2 Auf die Frage, ob es beim Weiterbetrieb eines vorhandenen, wasserrechtlich bewilligten Brunnenstandorts grundsätzlich einer Prüfung von Standortalternativen bedarf, kommt es dagegen nicht an. Die Notwendigkeit der Alternativenprüfung ist auch für diese Fälle im Grundsatz zu bejahen, um den grundgesetzlich gewährleisteten Eigentumsschutz der von der Schutzgebietsverordnung Betroffenen effektiv zu gewährleisten (BayVGh, U.v. 29.12.2011 - 8 N 08.190 - BayVBI 2012, 500 = juris Rn. 45 ff.; U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - juris Rn. 128 ff. m.w.N.). Wenn die Vertreter der Gegenansicht darauf abstellen, dass nach § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG die „bestehende“ öffentliche Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen geschützt werden könne und dass bereits genutzte, bestandskräftig bewilligte Anlagen im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle nicht in Frage gestellt werden dürften, greift dies hier aufgrund der bei Erlass der Schutzgebietsverordnung noch laufenden wasserrechtlichen Verfahren für mehrere Brunnen und für erhebliche Teile des Gewinnungsgebiets (vgl. oben) nicht durch. Die Tatbestandswirkung der wasserrechtlichen Zulassung als Verwaltungsakt (vgl. VGh BW, B.v. 25.3.1971 - II 504/69 - ZfW 1971, 182; HessVGh, U.v. 17.5.2002 - 7 N 4645/98 - NuR 2002, 240 = juris Rn. 20; U.v. 24.11.2006 - 7 N 1420/05 - ZUR 2007, 156 = juris Rn. 49) steht bei einer nur vorläufigen Sicherung (hier war sogar ein Verfahren bis zum Erlass der Schutzgebietsverordnung zurückgestellt worden, vgl. Gerichtsakte S. 37) der Prüfung im Schutzgebietsverfahren nicht entgegen. Im Übrigen wird dies von den Vertretern dieser Gegenmeinung lediglich als Regelvermutung gesehen bzw. als Grundsatz, von dem Abweichungen möglich sind (vgl. VGh BW, U.v. 7.12.2009 - 3 S 170/07 - NuR 2010, 659 = juris Rn. 56; U.v. 24.3.2014 - 3 S 280/10 - juris Rn. 80; OVG RhPf, U.v. 8.10.2015 - 1 C 10843/13 - juris Rn. 32). Jedenfalls wären hier selbst bei Zugrundelegung dieser Auffassung Unterlagen zu Versorgungsalternativen auszulegen gewesen. Nur dadurch kann es Betroffenen ermöglicht werden, substantielle Einwendungen zur Frage der noch nicht abschließend beurteilten Erforderlichkeit zu erheben.

77

B. Verfahrensfehler liegen auch in der unzureichenden Erörterung von Alternativen zur Bedarfsdeckung sowie darin, dass keine Akteneinsicht in die Langfassung des Standortgutachtens vom 3. Juli 2014 gewährt wurde.

78

1. Die Anhörungsbehörde hat nach Ablauf der Einwendungsfrist gemäß Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG i.V.m. Art. 73 Abs. 6 Satz 1 BayVwVfG die rechtzeitig gegen den Plan erhobenen Einwendungen, die rechtzeitig abgegebenen Stellungnahmen von Vereinigungen nach Absatz 4 Satz 5 sowie die Stellungnahmen der Behörden zu dem Plan mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden, den Betroffenen sowie denjenigen, die Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben haben, zu erörtern. Für die Erörterung gelten gemäß Art. 73 Abs. 6 Satz 6 BayVwVfG die Vorschriften über die mündliche Verhandlung im förmlichen Verwaltungsverfahren (vgl. v.a. Art. 68 BayVwVfG) entsprechend. Es ist am Maßstab der Gebote der Gewährung ausreichenden Gehörs und des fairen Verfahrens zu führen (vgl. Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9, Aufl. 2018, § 73 Rn. 128 und zum Anspruch auf Gehör BVerwG, U.v.

5.12.1986 - 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 = juris Rn. 44; Gößl in Sieder/Zeitler, BayWG, Stand Febr. 2019, Art. 73 Rn. 35; Knemeyer, in Isensee/Kirchhof, HdBStR, 3. Aufl. 2007, § 178 Rn. 63 ff.).

79

1.1 In der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass Art. 73 Abs. 6 BayVwVfG eine substantielle Erörterung gewährleistet, die sich nicht nur auf die ausgelegten Unterlagen und die dagegen vorgebrachten Einwendungen, sondern auf die maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen einschließlich der eingeholten Stellungnahmen der am Vorhaben beteiligten Behörden bezieht (BVerwG, U.v. 5.12.1986 - 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 = juris Rn. 41; BayVGh, U.v. 29.12.2011 - 22 N 08.190 - BayVBI 2012, 500 = juris Rn. 17; NdsOVG, U.v. 28.8.1995 - 3 L 14/90 - juris Rn. 12; Lieber in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 73 Rn. 304 f.; Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 73 Rn. 128, jew. m.w.N.). Der Wortlaut von Absatz 6 Satz 1 zielt dabei auf eine Gleichstellung von Einwendungen und Stellungnahmen sowie der Teilnehmer am Erörterungstermin (vgl. dazu LT-Drs. 17/2820, S. 15). Den Betroffenen ist eine substantielle Einflussnahme zu ermöglichen, weshalb eine hinreichend problembezogene Erörterung erfolgen muss. Das Anhörungs- und Erörterungsverfahren ist Ausfluss der grundrechtsschützenden Funktion des Verfahrensrechts (vgl. BVerwG, U.v. 5.12.1986 - 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 = juris Rn. 41; BayVGh, U.v. 18.12.1996 - 22 N 95.3196 - ZfW 1997, 236 = juris Rn. 13; U.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - BayVBI 2009, 567 = juris Rn. 30; U.v. 29.12.2011 - 22 N 08.190 - a.a.O. Rn. 17; NdsOVG, U.v. 14.11.2018 - 13 KN 249/16 - juris Rn. 43 jew. m.w.N.). Dem folgend bejaht der Verwaltungsgerichtshof in Normsetzungsverfahren mit dem Ziel des Erlasses von Wasserschutzgebietsverordnungen einen Anspruch der Betroffenen aus Art. 73 Abs. 6 BayVwVfG auf eine substantielle Erörterung (BayVGh, U.v. 29.12.2011 - 22 N 08.190 - a.a.O. Rn. 17 m.w.N.).

80

Die Erörterungspflicht kann sich auch auf Gutachten beziehen (vgl. BayVGh, U.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - BayVBI 2009, 567 = juris Rn. 29 ff.; NdsOVG, U.v. 28.8.1995 - 3 L 14/90 - juris Rn. 12 ff.; Schwind in Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 51 Rn. 56 m.w.N.). Es kommt nur darauf an, ob diese zu den maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen zählen. Den Betroffenen ist dann Gelegenheit zu gegeben, sich mit den im Termin anwesenden Fachleuten, etwa des Wasserwirtschaftsamts oder der Wasserversorger, über die in den gutachterlichen Stellungnahmen enthaltenen Erkenntnisse und über die sich daraus für das beabsichtigte Vorhaben ergebenden Folgerungen auseinanderzusetzen (BayVGh, U.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - a.a.O. Rn. 34; vgl. auch Lieber in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 73 Rn. 306 f.). Dazu dürfen sie auch externe Fachleute als Beistand (Art. 14 Abs. 4 BayVwVfG) heranziehen (vgl. NdsOVG, U.v. 28.8.1995 - 3 L 14/90 - juris Rn. 14). Es kann grundsätzlich auch zulässig sein, wenn in bestimmten Fällen Beteiligten Gelegenheit zu einer schriftlichen Stellungnahme und ggf. der anderen Seite zu einer Erwiderung darauf gegeben wird (vgl. BVerwG, B.v. 9.7.2003 - 9 VR 1.03 - juris Rn. 5; U.v. 18.3.2009 - 9 A 39.07 - BVerwGE 133, 239 = juris Rn. 28; vgl. zu den Grenzen BayVGh, U.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - a.a.O. Rn. 35). Betroffene haben aber umgekehrt weder einen Anspruch auf unbegrenzte Redezeit (BVerwG, B.v. 9.6.2010 - 9 A 20.08 - DVBI 2011, 36 = juris Rn. 33; Lieber in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 73 Rn. 306) noch auf einen ständigen „Dialog“ mit Anhörungsbehörde oder Vorhabenträger über den Erörterungstermin hinaus (vgl. BVerwG, U.v. 8.7.1998 - 11 A 30.97 - NVwZ 1999, 70 = juris Rn. 18; B.v. 9.7.2003 - 9 VR 1.03 - juris Rn. 5; VGh BW, U.v. 11.2.2004 - 5 S 387/03 - juris Rn. 90).

81

1.2 Voraussetzung für die substantielle Erörterung ist es, dass die Betroffenen ausreichend Gelegenheit haben, sich über relevante Aspekte zu informieren (vgl. NdsOVG, U.v. 14.11.2018 - 13 KN 249/16 - juris Rn. 43 f.; Lieber in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 73 Rn. 307), was in erster Linie bereits durch die Auslegung gewährleistet werden soll (vgl. oben A. 1.). Flankierend dazu besteht auch in Normsetzungsverfahren mit dem Ziel des Erlasses von Wasserschutzgebietsverordnungen der allgemeine verwaltungsrechtliche Anspruch auf Akteneinsicht; er wird durch die Regelungen über die Auslegung und die Erörterung im Anhörungsverfahren nach Art. 73 Abs. 3 und 6 BayVwVfG aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen nicht ausgeschlossen, sondern kommt neben diesen zum Tragen (vgl. dazu Kirchberg in Ziekow, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, Rn. 231 ff.; Troidl, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, 2013, Rn. 541 f.).

82

1.2.1 Weil Art. 75 Abs. 3 Satz 1 BayWG weder auf Art. 72 Abs. 1 HS. 2 BayVwVfG noch auf Art. 29 f. BayVwVfG verweist, gelten im Verfahren zur Aufstellung von Wasserschutzgebieten die Grundsätze für das

Akteneinsichtsrecht bei berechtigtem Interesse außerhalb eines konkreten Verwaltungsverfahrens im Sinn des Art. 9 BayVwVfG, das allgemein anerkannt, aber gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt ist (Engel in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 29 Rn. 12 m.w.N.). Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat dazu in seinem Urteil vom 17. Februar 1998 (Az.: 23 B 95.1954 - BayVBl 1998, 693 = juris Rn. 30) grundlegend ausgeführt:

83

„Das Recht auf Akteneinsicht ist ein wesentlicher Teil der im Rechtsstaat grundsätzlich unverzichtbaren Parteiöffentlichkeit des Verfahrens; es ist insoweit Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips und, wenn in der Sache Grundrechte berührt werden, auch dieser Grundrechte. Es dient vor allem der Selbstbestimmung des Bürgers im Sinne von Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG im Verwaltungsverfahren und stellt zur Wahrung wegen seiner personalen Würde sicher, nicht lediglich Objekt, sondern Subjekt des Verwaltungsverfahrens zu sein (vgl. BayVGh vom 5.9.1989 NVwZ 1990, 775/777). Die Akteneinsicht dient insbesondere auch der Verwirklichung des rechtlichen Gehörs und der ‚Waffengleichheit‘ der Beteiligten. Darüber hinaus ist die Akteneinsicht in der Demokratie ein notwendiger Bestandteil der öffentlichen Kontrolle der Verwaltung und wesentliche Voraussetzung eines sinnvollen Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und Behörde (vgl. Kopp, VwVfG, 6. Aufl., RdNr. 2 zu § 29 sowie Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG 4. Aufl. RdNr. 3 zu § 29 jeweils m.w.N.).“

84

Daran ist festzuhalten. Das Akteneinsichtsrecht ist daher im Kern als allgemeiner, grundrechtsgebotener und im Rechtsstaatsprinzip verankerter Verfahrensstandard verfassungsfixiert (vgl. Schmidt-Aßmann, in Isensee/Kirchhof, HdBStR, § 109 Rn. 28 f. unter Bezugnahme auf BVerwG, U.v. 2.7.2003 - 3 C 46.02 - BVerwGE 118, 270 = juris Rn. 15).

85

1.2.2 Die Entscheidung über die Gewährung der Akteneinsicht steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde (mit dieser Befugnis korrespondiert ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung) und setzt ein berechtigtes Interesse des Antragstellers voraus (BGH, B.v. 14.7.2015 - KVR 55/14 - NJW 2015, 3648 = juris Rn. 15 f., m.w.N.; BayVGh, U.v. 22.3.1988 - 21 B 87.3439 - BayVBl 1988, 404 f.; U.v. 17.2.1998 - 23 B 95.1954 - BayVBl 1998, 693 = juris Rn. 32 f.; Kallerhoff/Mayen in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 29 Rn. 18 m.w.N.). Dieses ist ggf. mit entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen an der Geheimhaltung der Akteninhalte abzuwägen (vgl. BGH, B.v. 14.7.2015 - KVR 55/14 - NJW 2015, 3648 = juris Rn. 16; Kallerhoff/Mayen in Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 29 Rn. 18b, jew. m.w.N.).

86

Wie im Planfeststellungsrecht, das gemäß Art. 72 Abs. 1 HS. 2 BayVwVfG ebenfalls ein im behördlichen Ermessen stehendes Akteneinsichtsrecht kennt, ist im Aufstellungsverfahren für ein Wasserschutzgebiet bei der Ermessensausübung der Grundsatz des Grundrechtsschutzes durch Verfahren zu berücksichtigen. Eine Einsicht in entscheidungserhebliche Unterlagen kann daher nur bei Vorliegen schwerwiegender Gründe gänzlich versagt werden (vgl. Lieber in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 72 Rn. 219; Wickel in Fehling/Kastner/Störmer, VerwR, 4. Aufl. 2016, § 72 VwVfG Rn. 10), die regelmäßig nicht gegeben sein dürften (vgl. für das Planfeststellungsrecht BVerwG, B.v. 17.2.1997 - 4 VR 17.96 u.a. - NuR 1998, 305 = juris Rn. 32; Engel in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 29 Rn. 8).

87

1.2.3 Der Anwendung dieser Grundsätze im Rechtssetzungsverfahren zur Aufstellung eines Schutzgebiets für Zwecke der Trinkwasserversorgung kann nicht entgegenggehalten werden, dass die entsprechende Heranziehung von Akteneinsichtsregelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze bei Verfahren der exekutiven Normsetzung regelmäßig abgelehnt wird (vgl. Kallerhoff/Mayen in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 29 Rn. 14a m.w.N.). Der Grund dafür liegt nämlich in der besonderen Entscheidungsfreiheit eines Normgebers, die grundsätzlich auch dem Ordnungsgeber zugebilligt wird (vgl. BVerwG, U.v. 26.4.2006 - 6 C 19.05 - BVerwGE 125, 384 = juris Rn. 16, und zur Unanwendbarkeit des Untersuchungsgrundsatzes nach Art. 24 BayVwVfG BAG, B.v. 21.9.2016 - 10 ABR 33/15 - BAGE 156, 213 = juris Rn. 135; B.v. 21.9.2016 - 10 ABR 48/15 - BAGE 156, 289 = juris Rn. 118). Dieser Rechtsgedanke steht aber unter dem Vorbehalt gesetzlicher Sonderregelungen (vgl. BVerwG, U.v. 26.4.2006 - 6 C 19.05 - BVerwGE 125, 384 = juris Rn. 16) und ist daher auf den Erlass von Wasserschutzgebietsverordnungen nicht übertragbar. Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG bindet den Normgeber nämlich ausdrücklich an die Verfahrensbestimmungen des

Planfeststellungsrechts in Art. 73 Abs. 2 bis 8 BayVwVfG, einschließlich der oben dargelegten Anhörungs- und Erörterungspflichten. Es handelt sich daher um eine Normsetzung, die durch eine besondere Verfahrensausgestaltung gekennzeichnet ist (vgl. Gößl in Sieder/Zeitler, BayWG, Art. 73 Rn. 36) und die sich dadurch wesentlich vom herkömmlichen Verordnungserlass unterscheidet.

88

2. Nach diesen Maßstäben liegt ein Verfahrensfehler vor, weil die Aspekte „Alternativenprüfung“ und „Bedarfsnachweis“ im Erörterungstermin nicht hinreichend behandelt wurden. Gegenstand der Erörterung war nämlich nur die Kurzzusammenfassung des Standortgutachtens vom 27. November 2014, nicht dagegen die Langfassung vom 3. Juli 2014.

89

2.1 Es bestehen bereits Zweifel, ob die Kurzfassung des Standortgutachtens in ausreichender Weise und unter Beachtung der Verfahrensgrundsätze eingeführt wurde, was aber dahinstehen kann.

90

2.2 Ein Verstoß gegen den Anspruch aus Art. 73 Abs. 6 Satz 1 BayVwVfG auf substanzielle Erörterung sowie gegen den Grundsatz der fairen Verfahrensgestaltung liegt jedenfalls darin, dass den Antragstellern bei der Behandlung der Alternativenprüfung und der Bedarfsdeckung im Erörterungstermin keine Möglichkeit eingeräumt wurde, von den Inhalten der Langfassung des Standortgutachtens Kenntnis zu erlangen und diese näher zu erörtern.

91

2.2.1 Zu den maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen und damit zu den notwendigen Gegenständen der Erörterung zählen nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung auch die in Betracht kommenden Planungsalternativen, vor allem dann, wenn sie naheliegen und sich ihre nähere Prüfung aufdrängt. Im oben zitierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 1996 (Az.: 4 C 29.94 - BVerwGE 102, 331/338 = juris Rn. 30, vgl. oben A. 1.2) heißt es dazu, dass es „eine Verkürzung des Anhörungs- und Erörterungsverfahrens [wäre], wenn sich die zuständigen Behörden darauf beschränken dürften, nur die in Aussicht genommene Plantrasse darzustellen“. Fragen der Erforderlichkeit des Vorhabens sind somit substanziell zu erörtern, wenn es bei der Entscheidung auf sie ankommt und Betroffene dies verlangen, was beides der Fall war. Hier stellten die Inhalte des Standortgutachtens dafür eine maßgebliche Grundlage dar, weil dort naheliegende Alternativstandorte aufgezeigt werden, deren weitere Erkundung und Umsetzung als „zweites Standbein“ jedenfalls für die Beigeladene zu 1 für erforderlich gehalten wurde, und weil sich deren Prüfung im Wasserschutzgebietsverfahren somit aufdrängen musste (vgl. oben A. 2.1.1).

92

2.2.2 Ohne Kenntnis der Inhalte der Langfassung des Standortgutachtens war den Antragstellern - trotz der Behandlung der Kurzfassung im Erörterungstermin - nach den Gesamtumständen eine hinreichend problembezogene Erörterung der Alternativenprüfung - und damit im Zusammenhang stehend des Bedarfsnachweises - nicht möglich. Sie konnten insofern nicht substanziell Einfluss nehmen. Die dagegen vorgebrachten Argumente der Beigeladenen zu 1 und zu 2 überzeugen nicht.

93

2.2.2.1 Den Antragstellern war es aufgrund der zu Unrecht unterbliebenen Auslegung (vgl. oben A.) und der daraus resultierenden verspäteten Kenntnis (selbst der im Kurzgutachten zusammengefassten Ergebnisse des Standortgutachtens) schon erheblich erschwert, zu dem Themenkreis Alternativen und Bedarfsdeckung im Erörterungstermin überhaupt inhaltlich Stellung zu beziehen, worauf sie auch hingewiesen haben. Sie wurden auf den von ihnen erhobenen Einwand hin, in den ausgelegten Unterlagen fehle eine nachvollziehbare Alternativenprüfung (vgl. oben A. 2.1.3), bei der Behandlung dieser Thematik am zweiten Tag des Erörterungstermins mit der Kurzzusammenfassung des Standortgutachtens sowie mit den Aussagen des Wasserwirtschaftsamts dazu erstmalig konfrontiert. Demgegenüber waren Beigeladene und Wasserwirtschaftsamt mit dem Standortgutachten und das Landratsamt jedenfalls mit der Stellungnahme des amtlichen Sachverständigen zu dieser vertraut. Bereits das Gebot einer fairen Verfahrensgestaltung, das die Einräumung rechtlichen Gehörs beinhaltet und nicht zuletzt vom Gedanken einer „Waffengleichheit“ getragen ist (vgl. dazu BVerwG, U.v. 8.7.1982 - 5 C 84.80 - RdL 1982, 18 = juris Rn. 10 ff. und BayVGH, U.v. 17.2.1998 - 23 B 95.1954 - BayVBl 1998, 693 = juris Rn. 30), machte es angesichts dieser Gesamtumstände erforderlich, den Antragstellern die von ihnen geforderte Einsicht in die Langfassung zu gewähren oder ihnen auf anderem Weg, etwa durch hinreichende Einführung der Langfassung in den

Erörterungstermin, in zumutbarer Weise Kenntnis von den maßgeblichen Inhalten zu verschaffen, was aber unterblieben ist.

94

2.2.2.2 Die Antragsteller konnten im Rahmen der weiteren Erörterung mangels näherer Informationen zu den Alternativen ihre wesentlichen Einwendungen, die Bedarfsdeckung könne teilweise auf anderem Weg erfolgen, wenn die sich aufdrängenden Alternativstandorte erkundet und erschlossen werden, und es komme dann eine Verkleinerung des Schutzgebiets in Betracht (vgl. oben A. 2.1.1), nicht vertiefen und untermauern.

95

Aus dem Standortgutachten hätten sie bereits deutlicher als aus dem Kurzgutachten erkennen können, dass nicht nur naheliegende, sondern sich für eine weitere Erkundung und Nutzung aufdrängende Standorte für eine Teilversorgung bestehen. Vor allem wären sie aber gegenüber dem Landratsamt sowie den Beigeladenen in der Lage gewesen, zu belegen, welche das sind und aus welchen fachlichen Gründen die einzelnen Standortalternativen (gerade aus Sicht des Ingenieurbüros der Beigeladenen) in Betracht gezogen werden müssen. Aus der Kurzfassung ergaben sich dazu nur sehr allgemeine, pauschale Informationen, die einen substanziellen Vortrag nicht ermöglichten: Während in der Langfassung neun Standortvorschläge im Einzelnen ausführlich untersucht und genau lokalisiert werden, stellt die Kurzfassung lediglich eine knappe Ergebniszusammenfassung dar; das über 100seitige Gutachten mit Anlagen (verschiedene Karten, Tabellen und Übersichten mit Grundlagendaten und Bohrprofilen von zahlreichen Brunnen, Grundwassermessstellen und Bohrungen) wurde auf 7 Seiten Text (mit Anlage in Form zweier Karten) gekürzt. Es sind nur größere Bereiche bezeichnet, in denen sich Alternativstandorte befinden, sowie solche, die für die Trinkwassergewinnung ausscheiden. Welche Versorgungsmöglichkeiten sich konkret zur weiteren Erschließung aus welchen Gründen anbieten bzw. aufdrängen, wird im Kurzgutachten ebenso wenig dargelegt, wie die Gründe, warum Standorte als weniger empfehlenswert oder als ungeeignet eingeschätzt wurden. In der Langfassung des Standortgutachtens finden sich dazu nicht nur genaue Lagebeschreibungen, verbunden mit Darstellungen in mehreren Karten, und Analysen der jeweils maßgeblichen Parameter, sondern auch eine abschließende Bewertung anhand bestimmter Kriterien (Erschließungsrisiko, Ergiebigkeit, Schützbarkeit, Entfernung zu Einspeisepunkten), nach denen dann eine Priorisierung erfolgt.

96

So haben sich die Bevollmächtigten der Antragsteller in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat etwa auf die Ergiebigkeit des Gebiets um den Brunnen B ... berufen, wo sich der Standort befindet, der in der Langfassung des Standortgutachtens zur bevorzugten Erkundung vorgeschlagen wird (Standort B1-II, Standortgutachten S. 101). Selbst diesen, in erster Linie zu erkundenden Alternativstandort beschreibt die Kurzfassung nur sehr allgemein. Es ist lediglich davon die Rede, dass der Sektor B der aussichtsreichste Bereich sei und dass dort mehrere Standorte vorgeschlagen werden könnten. Dieser Bereich ist jedoch äußerst weiträumig und umfasst ein Gebiet, das sich von S ... bis kurz vor H ... erstreckt und vom S ...see bis an den I reicht, so dass es allein bei Kenntnis der Kurzfassung nicht möglich war, die Umgebung des Brunnens B ... als den priorisierten Standort zu identifizieren. Daher war es den Antragstellern auf Grundlage der ihnen bekannten Unterlagen im Erörterungstermin nicht möglich, diesen Standort aufgrund eigener Sachkunde zu bewerten und vor allem das zu erwartende Wasserdargebot abzuschätzen. Wenn die Beigeladene zu 1 in diesem Zusammenhang geltend macht, es fehle an einem hinreichenden Vorbringen der Antragsteller, inwiefern ihnen eine problembezogene Erörterung erschwert worden sei, blendet sie diese Zusammenhänge aus.

97

Die Kenntnis der Inhalte des Standortgutachtens war für die Bevollmächtigten und die Fachbeistände der Antragsteller erforderlich, um sich mit den anwesenden Vertretern des Wasserwirtschaftsamts und der Beigeladenen über eine alternative Bedarfsdeckung sowie daraus resultierende Möglichkeiten zur Verringerung des Schutzgebiets hinreichend fachlich auseinandersetzen zu können. Soweit sich dazu einzelne Aussagen im Kurzgutachten finden oder aus dem Vortrag der Vertreter des Wasserwirtschaftsamts sowie der Beigeladenen hervorgehen, etwa dass es für die Beigeladene zu 1 eines weiteren Gewinnungsgebiets als „zweites Standbein“ bedarf, sind diese undetailliert und sehr pauschal. Für eine problembezogene Erörterung war hier aber die Kenntnis der genauen Inhalte notwendig, nicht zuletzt deshalb, weil die Verhandlungsleiterin im Erörterungstermin nach der Erläuterung der

Kurzzusammenfassung verdeutlicht hat, dass das Landratsamt der Ansicht war, dass die darin enthaltene Prüfung ausreichend sei (vgl. Behördenakte des Landratsamts S. 300 f.). Mit Detailwissen über die einzelnen Standorte hätten die Antragsteller eine fachliche Diskussion über konkrete Alternativmöglichkeiten führen können, mit dem Ziel, die Behörden zu einer vertieften Prüfung von Teilalternativen und einer (teilweise) veränderten Bedarfsdeckung zu veranlassen. Dabei hätte die Möglichkeit bestanden, unter Berufung auf die Aussagen in der Langfassung zumindest darauf zu drängen, dass weitere Erkundungsmaßnahmen vorgenommen werden. Dass dies von Seiten der Antragsteller eindeutig gewollt war, zeigt bereits deren Hinweis auf Quellen im Bereich des Ortes V ... (die im Übrigen nicht Gegenstand des Standortgutachtens waren) und die Anregung, diese näher zu untersuchen. Für ein solches Vorbringen hätte sich nicht nur der Vorschlag, den oben beschriebenen Standort beim Brunnen B ... (B1-II) vordringlich zu erkunden, sondern auch der abschließende Hinweis im Standortgutachten auf das Gewinnungsgebiet E ... angeboten. Dort ist davon die Rede, dass dieses (zum Zeitpunkt der Gutachtenserstellung) untersucht werde und dass je nach Ergebnis auch eine Erweiterung dieses Gebiets durch einen zusätzlichen Brunnen in Betracht gezogen werden könne (Standortgutachten, S. 102). Das Kurzgutachten enthält keine entsprechenden Angaben und ermöglichte daher auch keinen solchen Vortrag. In der Stellungnahme, die in der mündlichen Verhandlung von den Beigeladenen vorgelegt wurde, ist in Bezug auf dieses Gewinnungsgebiet im Übrigen sogar davon die Rede, dass dort eine Entnahme von 500.000 m³ pro Jahr genehmigt und von 450.000 m³ pro Jahr beantragt sei. Die damit im Zusammenhang stehenden Fragen bedürfen aber keiner weiteren Vertiefung, weil allein ausreichend ist, dass die Antragsteller die Erörterung der Alternativenprüfung und der hier maßgeblichen Frage nach einer teilweisen Deckung des Wasserbedarfs durch neu zu erkundende und zu nutzende Gebiete nicht substantiell beeinflussen konnten.

98

2.2.2.3 Die vom Antragsgegner bereits im Aufstellungsverfahren vertretene (vgl. die interne Bewertung, Behördenakte des Landratsamts S. 415, und das Schreiben vom 16.11.2015, Behördenakte des Landratsamts S. 427) und von den Beigeladenen zu 1 und zu 2 unterstützte Einschätzung, die Kurzzusammenfassung habe für eine Information der Betroffenen im Erörterungsverfahren ausgereicht, überzeugt aus den genannten Gründen nicht.

99

Sie steht vor allem auch im Widerspruch zur Aktenlage. Aus maßgeblichen Vermerken im Aufstellungsverfahren ergibt sich nämlich, dass das Landratsamt selbst der Kenntnis des Wasserwirtschaftsamts von der Langfassung des Standortgutachtens und der fachlichen Überprüfung (vgl. die Stellungnahme vom 15.12.2014, Gerichtsakte S. 160 ff.) eine erhebliche Bedeutung zuerkannt hat. In der behördeninternen E-Mail vom 11. Dezember 2015 (Behördenakte des Landratsamts S. 451), die eine abschließende Bewertung einzelner Einwendungen enthält, wurde das Standortgutachten mit der Alternativenprüfung gleichgesetzt. Als maßgeblich haben die Entscheidungsträger darin einerseits angesehen, dass dem Wasserwirtschaftsamt „die Alternativenprüfung in Langfassung“ vorgelegen hat und fachlich beurteilt wurde, sowie andererseits, dass dem Landratsamt sowohl die Kurzfassung als auch dessen fachliche Stellungnahme vorlag. Das Landratsamt ist danach von der Entscheidungsrelevanz beider Fassungen ausgegangen. Es hat sich im Ergebnis auf die Prüfung durch den amtlichen Sachverständigen verlassen. Im Übrigen haben auch die Vertreter des Wasserwirtschaftsamts nicht nur im Erörterungstermin betont, dass ihnen die Langfassung bei ihrer Begutachtung vorgelegen habe (Behördenakte des Landratsamts S. 301), sondern auch im gerichtlichen Verfahren (vgl. Stellungnahme vom 30.1.2018, Gerichtsakte S. 43; ebenso die Stellungnahme des Landratsamts vom 8.2.2018, Gerichtsakte S. 37). Eine Prüfung durch eigene fachliche Beistände war den Antragstellern wegen der fehlenden Kenntnis der Inhalte der Langfassung und mangels Nachvollziehbarkeit der Aussagen in der Kurzzusammenfassung dagegen nicht möglich, worauf sie auch zu Recht hingewiesen haben (vgl. Behördenakte des Landratsamts S. 300, 435 ff.).

100

Der Vortrag der Beigeladenen zu 1 und zu 2 sowie des Antragsgegners in der mündlichen Verhandlung, für einen fachkundigen Sachverständigen sei allein aus einer der dem Kurzgutachten beigefügten Karten erkennbar (ungeachtet des Umstandes, dass diese nicht einmal eine Legende enthält), dass keine alternativen Gewinnungsgebiete mit einer Ergiebigkeit von 6,25 Mio. m³ Trinkwasser pro Jahr in Betracht kommen, greift ebenfalls nicht durch. Zum einen kommt es hier nicht allein auf Vollalternativen an, sondern

es war auch die Möglichkeit einer Teilversorgung aus anderen Standorten einzubeziehen (vgl. oben A. 2.1.1). Zum andern ist zu berücksichtigen, dass das Kurzgutachten mit der dort enthaltenen Formulierung „der vollständige Ersatz des ergiebigen Gewinnungsgebiets W, aus dem 6,25 Mio. m³/a entnommen werden können, wird voraussichtlich jedoch an keinem der Standorte möglich sein“ (Kurzgutachten S. 6) diese Feststellung selbst in Frage gestellt hat und gerade deshalb Anlass geben konnte, die Standorte anhand der Langfassung näher zu prüfen. Soweit der Vertreter des Wasserwirtschaftsamts in der mündlichen Verhandlung dies für von vornherein fernliegend gehalten und die Formulierung „voraussichtlich“ als zu optimistisch bewertet hat, mag dies an den besonderen Kenntnissen der Mitarbeiter des amtlichen Sachverständigen liegen (vgl. dazu BayVGh, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - juris Rn. 43 m.w.N.), möglicherweise aber auch daran, dass diese das gesamte Standortgutachten kennen. Derart vertiefte Kenntnisse können bei anderen Fachleuten - ohne Studium des umfassenden Gutachtens - dagegen nicht in gleicher Weise unterstellt werden. Ihnen ist vielmehr zuzubilligen, dass sie erst nach Kenntnisnahme der Langfassung seriös eine eigenständige Bewertung vornehmen können und dass es daher aus Sicht der Antragsteller notwendig war, dem - möglicherweise im Ergebnis verfehlten - Anhaltspunkt für ergiebige Gewinnungsgebiete nachzugehen.

101

2.2.2.4 Auch die weiteren Einwände gegen das Vorliegen eines Verfahrensfehlers greifen nicht durch.

102

So trägt die Beigeladene zu 1 nicht überzeugend vor, im Erörterungstermin sei nicht der Eindruck entstanden, die Antragsteller seien überrascht worden. Zum einen kann es auf subjektive Eindrücke nicht ankommen, zum anderen haben die Bevollmächtigten im Erörterungstermin hinreichend verdeutlicht, dass sie mit der Vorgehensweise nicht einverstanden waren. Sie haben nicht nur Akteneinsicht in die Langfassung und die Aussetzung des Verfahrens beantragt, sondern auch erklärt, mangels ausreichender Behandlung der Alternativenprüfung die Erörterung anderer Themen nur unter Vorbehalt fortsetzen zu wollen, und dabei ausdrücklich einen Verfahrensfehler aufgrund unzureichender Unterlagen gerügt (Behördenakte des Landratsamts S. 300 ff.). Damit haben sie deutlich auf die Informationsdefizite hingewiesen und sich nicht etwa mit Erörterungstiefe und -umfang einverstanden erklärt.

103

Die gegen die Entscheidungserheblichkeit der bezeichneten Umstände erhobenen Einwände der Beigeladenen zu 1 und zu 2 überzeugen ebenfalls nicht. Es bedurfte einer näheren Prüfung möglicher Alternativen zur teilweisen Bedarfsdeckung. Insofern kann vollumfassend auf die obigen Darlegungen verwiesen werden. Aus denselben Gründen, aus denen Angaben zur Alternativenprüfung im Auslegungsverfahren erforderlich waren, waren diese Fragen auch substantiell zu erörtern (vgl. zu den Einwänden oben A. 2.2).

104

3. Ein weiterer Verfahrensmangel liegt darin, dass das Landratsamt den Antragstellern die Akteneinsicht unter Missachtung der dafür geltenden Rechtsgrundsätze verwehrt hat.

105

Es ist weder eine ordnungsgemäße Ermessensausübung ersichtlich, verbunden mit der erforderlichen Abwägung der maßgeblichen Belange, noch liegen tragfähige Hinweise auf entgegenstehende Interessen vor, die eine vollständige Verweigerung der Einsichtnahme überhaupt hätten rechtfertigen können. Über die Verletzung des verfahrensrechtlichen Anhörungsrechts hinaus (hier des Anspruchs auf substantielle Erörterung nach Art. 73 Abs. 6 BayVwVfG) liegt darin ein weiterer, selbständiger Verfahrensmangel (vgl. Herrmann in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, Stand 1.4.2020, § 29 Rn. 36; Kallerhoff/Mayen, in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 28 Rn. 86; Schwarz in Fehling/Kastner/Störmer, VerwR, § 29 VwVfG Rn. 31).

106

3.1 Die zuständige Behörde hat ihr Ermessen nicht ordnungsgemäß ausgeübt.

107

Das Landratsamt ist dem Akteneinsichtsgesuch mit unterschiedlichen Argumenten begegnet, ohne dass deutlich wird, welche Gesichtspunkte letztendlich für die endgültige und vollständige Ablehnung maßgeblich waren. So wurde im Erörterungstermin zunächst erklärt, dass die Langfassung dem Landratsamt nicht

vorliege (Behördenakte des Landratsamts S. 300). In der anschließenden Diskussion hat ein Vertreter der Beigeladenen zu 1 pauschal Betriebsgeheimnisse geltend gemacht, was erst von einem Vertreter des Landratsamts dahingehend ergänzt wurde, dass es Mineral- und Quellwasserhersteller gebe, die an Standorten interessiert seien und die aus dem Gutachten „die entsprechenden Schlüsse“ ziehen könnten (Behördenakte des Landratsamts S. 300 f.). Bei der abschließenden Bewertung der Einwände und der gestellten Anträge durch das Landratsamt nach Beendigung des Erörterungstermins (Behördenakte des Landratsamts S. 413 ff., insb. S. 414 f. und S. 415 f.) ist dann davon die Rede, dass die Erörterung der Gutachteninhalte anhand der Kurzfassung als ausreichend angesehen wurde (unter wörtlicher Zitierung von BayVGH, U.v. 29.11.2011 [richtig 29.12.2011] - 22 N 08.190 - juris Rn. 71 bis 73). Eine ordnungsgemäße Ermessensbetätigung ist dagegen nicht erkennbar. Erforderlich wäre gewesen, die sich gegenüberstehenden Interessen im Einzelnen zu benennen und zu bewerten sowie in Ausgleich zu bringen und dies den Antragstellern gegenüber darzulegen. Daran fehlt es. Im Übrigen geht das Landratsamt auch weder auf Fragen der Nichtöffentlichkeit des Erörterungstermins ein, die die Bevollmächtigten der Antragsteller ausdrücklich aufgeworfen haben (Behördenakte des Landratsamts S. 301), noch auf Möglichkeiten einer teilweisen Schwärzung der Langfassung oder einer anderen Art der Begrenzung der Informationserteilung (etwa durch eine Zusammenfassung in ausführlicher Art und Weise), mit dem Ziel, widerstreitende Interessen auf diesem Weg auszugleichen.

108

3.2 Vor allem sind aber der Sache nach keinerlei das Interesse der Antragsteller überwiegenden Gründe ersichtlich, auf die die vollständige Verweigerung der Akteneinsicht überhaupt gestützt werden könnte.

109

Die insofern im Erörterungstermin (Behördenakte des Landratsamts S. 300 f.) und im weiteren Aufstellungsverfahren angestellten Überlegungen (vgl. Vermerk, Behördenakte des Landratsamts S. 416; zusammenfassender Aktenvermerk, Behördenakte des Landratsamts S. 453) beschränken sich auf pauschale Behauptungen, sind nicht nachvollziehbar und daher keineswegs tragfähig.

110

3.2.1 Zur Maßstabsbildung lassen sich die für das Verwaltungsverfahren in Art. 29 f. BayVwVfG normierten allgemeinen Grundsätze heranziehen (vgl. Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, 6. Aufl. 2018, Rn. 748), die sich auch im Informationsfreiheitsrecht finden. Danach kann etwa der der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Akteneinsicht entgegenstehen (vgl. dazu BVerwG, U.v. 23.2.2017 - 7 C 31.15 - NVwZ 2017, 1775 = juris Rn. 64 m.w.N.; B.v. 5.3.2020 - 20 F 3.19 - juris Rn. 11 f.; Kallerhoff/Mayen in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 30 Rn. 13a, und zu § 2 Nr. 1 des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen Goldhammer, NVwZ 2017, 1809 ff.; Lohmann, NuR 2018, 607 ff.; Wiebe, NVwZ 2019, 1705 ff.). Juristische Personen des Privatrechts, die sich (mittelbar) im Mehrheitseigentum der öffentlichen Hand befinden, wie die Beigeladene zu 1, können sich im Grundsatz auf den Geheimnisschutz berufen (vgl. BVerwG, U.v. 23.2.2017 - 7 C 31.15 - NVwZ 2017, 267 - juris Rn. 89). Es kann dabei schon zu berücksichtigen sein, dass die Bekanntgabe die Position des Unternehmens am Markt schwächt, d.h. es ist kein unmittelbares Konkurrenzverhältnis erforderlich (vgl. BVerwG, U.v. 23.2.2017 - 7 C 31.15 - a.a.O. Rn. 91). Die einzelnen Voraussetzungen bedürfen hier aber keiner näheren Prüfung.

111

3.2.2 Es fehlt nämlich schon an der Glaubhaftmachung eines derartigen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses. Ein solches wurde im Erörterungstermin von einem Bevollmächtigten der Beigeladenen zu 1 nur pauschal behauptet, aber nicht näher dargelegt und ist auch sonst nicht ersichtlich. Letztlich hat erst ein Vertreter des Landratsamts durch den Hinweis auf mögliche Mineral- und Quellwasserhersteller ein solches Interesse zu erläutern versucht (Behördenakte des Landratsamts S. 300 f.), ohne dies allerdings zu konkretisieren und hinreichend zu begründen. Es ist weder nachvollziehbar, worin genau die geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen liegen sollen noch welcher Wettbewerb nachteilig beeinflusst werden sollte. Eine mögliche Konkurrenz öffentlicher Versorger zu privaten Mineralwasserherstellern in Bezug auf die Erschließung neuer Grundwasserbrunnen lässt sich im Übrigen auch auf anderen Wegen lösen. Hinzu kommt, dass die Langfassung des Standortgutachtens von der Beigeladenen zu 1 im gerichtlichen Verfahren vorgelegt wurde, ohne derartige Bedürfnisse geltend zu machen, was ebenfalls gegen schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen spricht. Schließlich haben in der mündlichen Verhandlung weder die Beigeladenen noch der Antragsgegner die Gründe für die Geheimhaltung näher dargelegt, auch nicht als der Senat hat erkennen lassen, dass er nach vorläufiger

Rechtseinschätzung kein durchgreifendes Geheimhaltungsinteresse feststellen könne und von einem Verfahrensfehler ausgehe.

112

4. Angesichts dieser Verfahrensverstöße kann offenbleiben, ob auch die Auskunftserteilung in Bezug auf die verwaltungsinterne Behandlung von Lang- und Kurzfassung des Standortgutachtens gegen den Grundsatz des fairen Verfahrens verstoßen hat.

113

Die Versammlungsleiterin hat im Erörterungstermin zum Antrag auf Akteneinsicht in die Langfassung des Standortgutachtens laut Protokoll zunächst erklärt, dass diese dem Landratsamt nicht vorliege (Behördenakte des Landratsamts S. 300). Der Umstand, dass das Landratsamt die Langfassung selbst an die Fachbehörde weitergeleitet hat (vgl. das Übermittlungsschreiben vom 9.12.2014, Akte des WWA) und dass dieses im wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren eine fachliche Bewertung für das Landratsamt vorgenommen hat, wurde - laut Niederschrift - nicht mitgeteilt. Dies erscheint geeignet, die Akteneinsicht zumindest zu erschweren. Die Auskunft suggeriert (auch in Verbindung mit der Aussage, die Kurzfassung liege dem Landratsamt vor, vgl. Behördenakte des Landratsamts S. 299) aus objektiver Empfängersicht der Antragsteller aber vor allem, dass es auf das Standortgutachten in Langfassung nicht ankomme. Ausweislich des Entscheidungsvermerks (E-Mail vom 11.12.2015, Behördenakte des Landratsamts S. 451) hat das Landratsamt allerdings die Kenntnis und die fachliche Beurteilung der Langfassung durch das Wasserwirtschaftsamt sowie seine eigene Kenntnis - nicht nur von der Kurzfassung, sondern auch von dieser fachlichen Stellungnahme des amtlichen Sachverständigen - als maßgebliche Aspekte angesehen (vgl. oben 2.2.2.3). Zwar wurde im weiteren Verlauf des Erörterungstermins offensichtlich eingeräumt, dass das Wasserwirtschaftsamt über das komplette Gutachten verfügt (Behördenakte des Landratsamts S. 301), es fällt dabei aber auf, dass selbst auf die einfache Frage, seit wann die Langfassung der Fachbehörde vorliege, eher ausweichende Auskünfte gegeben wurden. Nicht anders kann die protokollierte Antwort eines Vertreters des Wasserwirtschaftsamts, die Langfassung sei gleichzeitig mit der Kurzfassung übermittelt worden, gewertet werden. Auch im Fall des aktuellen Nichtwissens wäre eine sachgerechtere Aufklärung (etwa durch Nachreichung von Informationen) dieser Umstände, denen durchaus Relevanz zukommen kann (vgl. oben A. 2.1.2), ohne Weiteres möglich gewesen. Insgesamt erscheint es irreführend, einerseits eine Fachbehörde mit der Beurteilung des Gutachtens eines Ingenieurbüros zu betrauen und sich andererseits, nach Kenntnis der fachlichen Bewertung, zunächst allein auf den formalen Umstand zu berufen, dass das Gutachten der eigenen Behörde nicht vorliege. Gerade angesichts der Nachfragen und des Akteneinsichtsgesuchs der Antragsteller erscheint es nicht nachvollziehbar, diese über einzelne Umstände derart im Unklaren zu lassen.

114

Die in der an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof weitergeleiteten Stellungnahme des Landratsamts R ... vom 8. Februar 2018 (Gerichtsakte S. 37) enthaltenen Aussagen, die Langfassung liege dem Landratsamt nicht vor, habe dem Wasserwirtschaftsamt aber bei Begutachtung des Wasserschutzgebiets vorgelegen, wiederholt dies im Ergebnis. Es wurde darauf verzichtet, den Umstand offenzulegen, dass sich das Gutachten weiterhin in der elektronischen Akte des Wasserwirtschaftsamts befindet. Die Landesadvokatur hat die Zusammenhänge für den Antragsgegner jedoch inzwischen klargestellt und aufgeklärt (vgl. A. 2.1.2).

C.

115

Die formellen Mängel wurden nicht geheilt.

116

1. Eine Heilung der fehlerhaften Auslegung (vgl. oben A.) liegt nicht vor.

117

Eine Wiederholung des Auslegungsverfahrens sowie der nachfolgenden Verfahrensschritte, die diese Verfahrensmängel behoben hätte, wurde nicht durchgeführt. Ob es für die Heilung ausreichen kann, dass der Auslegungszweck im weiteren Verfahren dadurch erreicht wird, dass im Erörterungstermin eine substantielle Information und Erörterung zu fehlerhaft unzureichend ausgelegten Alternativen erfolgt (vgl. BVerwG, U.v. 12.12.1996 - 4 C 29.94 - BVerwGE 102, 331 = juris Rn. 34) oder dass später eine

umfassende Akteneinsicht in die maßgeblichen Unterlagen gewährt und die hinreichende Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt wird (vgl. BVerwG, U.v. 5.12.1986 - 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 = juris Rn. 44; U.v. 15.2.2018 - 9 C 1.17 - BVerwGE 161, 180 = juris Rn. 33; NdsOVG, U.v. 28.8.1995 - 3 L 14/90 - juris Rn. 15; s. auch U.v. 14.11.2018 - 13 KN 249/16 - juris Rn. 40), bedarf hier keiner näheren Erörterung. Beides war nämlich nicht der Fall. Im weiteren Anhörungsverfahren wurde den Antragstellern lediglich die Kurzfassung des Standortgutachtens vorgestellt und nur diese wurde mit ihnen erörtert. Die Inhalte der aus objektiver Sicht für die Entscheidung maßgeblichen Langfassung wurden ihnen dagegen weiterhin vorenthalten; ihr Akteneinsichtsgesuch wurde zu Unrecht abgelehnt (vgl. oben B. 2. und 3.).

118

2. Eine Heilung durch Nachholung der hinreichend problembezogenen Erörterungen zur Alternativenprüfung sowie zum Bedarfsnachweis (vgl. oben B.) hat im Verwaltungsverfahren erst Recht nicht stattgefunden.

119

Die Bevollmächtigten der Antragsteller haben zwar nach dem Ende des Erörterungstermins noch Einwendungen vorgebracht, mit denen sich das Landratsamt auseinandergesetzt hat (vgl. Behördenakte des Landratsamts S. 421 ff.), dies war aber schon deshalb unzureichend, weil ihnen die beantragte Akteneinsicht in die Langfassung des Standortgutachtens weiterhin verwehrt blieb. Inwiefern ein solches nachgelagertes schriftliches Verfahren überhaupt zur Heilung von Erörterungsmängeln führen könnte (vgl. dazu etwa BayVGH, U.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - BayVBI 2009, 567 = juris Rn. 35 und andererseits BVerwG, U.v. 5.12.1986 - 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 = juris Rn. 44), kann daher dahinstehen.

120

3. Die Verletzung der Anhörungsrechte wurde auch nicht im gerichtlichen Normenkontrollverfahren geheilt.

121

Einer Heilung mag zwar nicht entgegenstehen, dass die Antragsteller im gerichtlichen Verfahren keine Akteneinsicht in das Standortgutachten genommen haben, weil insofern die Möglichkeit der Kenntniserlangung als ausreichend angesehen werden kann (vgl. BVerwG, U.v. 5.12.1986 - 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 = juris Rn. 44; NdsOVG, U.v. 28.8.1995 - 3 L 14/90 - juris Rn. 15), die hier für die Beteiligten nach Vorlage der vollständigen Langfassung mit Anlagen sowohl durch die Beigeladene zu 1 als auch durch den Antragsgegner bestand. Auch mag die Heilung nicht die Wiederholung des gesamten Verfahrens ab dem fehlerhaften Verfahrensschritt erfordern; Heilungsvoraussetzung ist aber jedenfalls, dass die nachgeholtene Verfahrensschritte - hier die nachträgliche Akteneinsicht und die anschließende problembezogene Erörterung - ihre Funktion für den Entscheidungsprozess der Behörde uneingeschränkt erreichen können (vgl. BVerwG, U.v. 24.6.2010 - 3 C 14.09 - BVerwGE 137, 199 = juris Rn. 37 m.w.N.; B.v. 18.4.2017 - 9 B 54.16 - juris Rn. 4; HessVGH, B.v. 6.11.2012 - 6 B 1267/12 - juris LS 1 und Rn. 21; Emmenegger in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 45 Rn. 107 f.; Hufen, JuS 1999, 313/317 f.; Reus, MDR 1992, 735; s. zur Funktion des Anhörungsverfahrens beim Normerlass auch BVerfG, B.v. 12.10.2010 - 2 BvF 1/07 - BVerfGE 127, 293/321 = juris Rn. 105), was hier nicht der Fall wäre. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat dazu in seinem Urteil vom 8. April 2020 (Az.: 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 43 ff.) ausgeführt:

122

„Auch die Gewährung von Rechtsschutz im vorliegenden Normenkontrollverfahren kann die fehlende substantielle Erörterung im Anhörungsverfahren nicht ersetzen.

123

Das Anhörungsverfahren vor Erlass einer Wasserschutzgebietsverordnung hat nicht nur die Funktion, die verordnungserlassende Behörde möglichst umfassend über den entscheidungserheblichen Sachverhalt zu informieren (Aufklärungsfunktion), sondern soll den Betroffenen auch rechtliches Gehör im Sinne eines vorgezogenen Rechtsschutzes gewähren (Rechtsschutzfunktion). Dem Anhörungsverfahren kommt deshalb eine grundrechtsichernde Bedeutung zu (sog. Grundrechtsschutz durch Verfahren, vgl. BVerfG, B.v. 20.12.1979 - 1 BvR 385/77 - BVerfGE 53, 30 = juris Rn. 66; Lieber in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 73 Rn. 9). Zentrales Ziel dieses prozeduralen Grundrechtsschutzes ist es, der Gefahr einer Entwertung materieller Grundrechtspositionen vorzubeugen (vgl. BVerfG, B.v. 8.2.1983 - 1 BvL 20/81 - BVerfGE 63, 131 = juris Rn. 31). Gerade im Hinblick auf die Komplexität behördlicher Abwägungsentscheidungen und die damit einhergehenden materiellen Steuerungsdefizite des Gesetzes

erfüllt das Verfahrensrecht insoweit eine verfassungsrechtlich gebotene Kompensationsfunktion (vgl. auch Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen, BT-Drs. 18/1375 S. 64).

124

Das durch die Rechtsschutzgewährleistung des Art. 19 Abs. 4 GG bestimmte gerichtliche Normenkontrollverfahren kann die grundrechtsschützende Funktion des Anhörungsverfahrens nicht ersetzen. Die gerichtliche ‚Richtigkeitskontrolle‘ der Norm, die im Hinblick auf behördliche Bewertungs-, Abwägungs- und Einschätzungsvorgänge Einschränkungen unterliegt (BayVGh, U.v. 29.12.2011 - 22 N 08.190 - BayVBI 2012, 500 = juris Rn. 30), kann grundlegende Defizite im Normerlassverfahren nicht kompensieren. Die Gewährung rechtlichen Gehörs im Normenkontrollverfahren kann nicht gleichgesetzt werden mit der Möglichkeit, vor Normerlass auf die behördliche Entscheidungsfindung substantiell Einfluss zu nehmen. Dass der Begriff der Erforderlichkeit in § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG voll gerichtlich überprüfbar ist (BVerwG, U.v. 26.11.2015 - 7 CN 1.14 - NVwZ 2016, 609 = juris Rn. 25), ändert daran nichts. Denn es verbleiben erhebliche Beurteilungsspielräume der Behörde, z.B. bei der Ausübung eines ‚administrativen Vereinfachungsspielraums‘ bei der Schutzgebietsabgrenzung (BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 CN 1.11 - NVwZ 2013, 227 = juris Rn. 22) oder bei der Bewertung etwaiger Standortalternativen (BayVGh, U.v. 12.7.2018 - 8 N 16.2563 - juris Rn. 88; U.v. 30.7.2010 - 22 N 08.2749 - juris Rn. 33); hierzu wurden die Antragsteller nicht substantiell beteiligt. Im Übrigen sind die Erfolgchancen gerichtlicher Normenkontrollanträge betroffener Grundstückseigentümer durch den hohen Rang der öffentlichen Trinkwasserversorgung (vgl. BVerfG, B.v. 15.7.1981 - 1 BvL 77/78 - BVerfGE 58, 300 = juris Rn. 164; BVerwG, U.v. 13.6.1996 - 3 C 13.95 - NuR 1997, 188 = juris Rn. 27) und der fachlichen Autorität der Wasserwirtschaftsämter (Art. 63 Abs. 3 Satz 1 BayWG) nicht unwesentlich begrenzt (BayVGh, U.v. 11.4.2000 - 22 N 99.2159 - BayVBI 2000, 531 = juris Rn. 23).“

125

Daran ist festzuhalten, ohne dass es hier im Einzelnen darauf ankommt, inwiefern nach der entsprechenden Verordnungsermächtigung (§ 51 Abs. 1 WHG; vgl. auch § 19 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 WHG a.F.) der Inhalt der Schutzgebietsverordnungen determiniert ist (vgl. dazu BVerwG, B.v. 28.3.1989 - 4 NB 39.88 - NVwZ-RR 1989, 617 = juris Rn. 8; B.v. 30.9.1996 - 4 NB 31.96 u.a. - BayVBI 1997, 249 = juris Rn. 18 ff.; BayVGh, U.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - BayVBI 2009, 567 = juris Rn. 41; Sellmann, DVBI 1992, 235/236) und inwiefern die Entscheidung auf Bewertungs-, Abwägungs- und Einschätzungsvorgängen beruht (vgl. dazu BayVGh, U.v. 5.12.2007 - 22 N 05.194 - juris Rn. 34; U.v. 25.1.2008 - 22 N 04.3471 - ZfW 2010, 177 = juris Rn. 24; U.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - a.a.O.; U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - juris Rn. 130 f. m.w.N.; vgl. auch BVerwG, B.v. 17.10.2005 - 7 BN 1.05 - BayVBI 2006, 377 = juris Rn. 21; B.v. 29.9.2010 - 7 BN 1.10 - juris Rn. 7; Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 51 Rn. 47 ff. m.w.N.; Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Februar 2020, § 51 WHG Rn. 44 f.), die Entscheidung also Ergebnis eines differenzierten Bewertungs- und Gestaltungsprozesses ist (Czychowski/Reinhardt, a.a.O. Rn. 40, m.w.N.; Hünnekens, a.a.O. Rn. 43). Eine Kompensation im gerichtlichen Verfahren kommt auch hier mangels substantieller Beteiligung nicht in Betracht. Die Einwendungen waren auf eine weitere Sachverhaltsaufklärung gerichtet, mit dem Ziel, zusätzliche Dargebotsalternativen zu erkunden und zu nutzen, die zu einer Verringerung des Wasserbedarfs und damit zu einer Verkleinerung des Gebiets hätten führen können. Es standen daher zentrale Fragen der Sachverhaltsermittlung im Zusammenhang mit der Erforderlichkeit inmitten und damit wesentliche Aspekte des Schutzgebietsverfahrens. Hinzu kommt, dass Antragsgegner sowie Beigeladene zu 1 und zu 2 noch im gerichtlichen Verfahren durchgehend betont haben, dass sie Teilalternativen als nicht relevant betrachten (was nicht zutrifft, vgl. oben A. 2.), so dass es auch an der Bereitschaft fehlte, die Einwendungen mit den Antragstellern ergebnisoffen zu erörtern.

D.

126

Die Verfahrensverstöße führen zur Unwirksamkeit der Verordnung.

127

1. Die Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern bei der Aufstellung von Schutzgebietsverordnungen für Trinkwasserschutzgebiete bedürfen einer differenzierten Betrachtung.

128

1.1 Ein erheblicher Fehler im Normsetzungsverfahren führt grundsätzlich zur Unwirksamkeit der Norm, soweit gesetzlich nichts Anderes geregelt ist (BayVGh, U.v. 8.4.2020 - 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 46;

Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, Rn. 758; Schwind in Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 51 Rn. 58). Dies folgt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts letztlich aus dem Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, wobei die Fehlerfolge nicht verfassungsrechtlich geboten ist (vgl. BVerfG, B.v. 7.5.2001 - 2 BvK 1/00 - BVerfGE 103, 332/390 = juris Rn. 187 f.). Daher sind Ausnahmen vom Grundsatz, dass rechtswidrige Normen unwirksam sind, unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (etwa in Form einer gesetzlich angeordneten Unbeachtlichkeit bestimmter Verfahrens- und Formfehler, die nicht innerhalb einer bestimmten Frist gerügt werden), die Einschränkung des Gebots der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung bedarf aber der Rechtfertigung (vgl. zum Ganzen BVerfG, B.v. 7.5.2001 - 2 BvK 1/00 - BVerfGE 103, 332/389 f. = juris Rn. 185 ff.; Sachs in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Aufl. 2012, § 31 Rn. 76 ff., Rn. 99 ff.).

129

1.2 Spezielle gesetzliche Regelungen zur Folge von Verfahrensverstößen beim Erlass von Wasserschutzgebietsverordnungen (gemäß § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG i.V.m. Art. 73 Abs. 3 BayWG) etwa in Form einer Verweisung im BayWG auf Art. 46 BayVwVfG oder auf §§ 214 ff. BauGB (vgl. dazu BayVGH, U.v. 11.4.2000 - 22 N 99.2159 - BayVBI 2000, 531 = juris Rn. 23) bestehen nicht.

130

Soweit Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG die entsprechende Anwendbarkeit einzelner Bestimmungen des Art. 73 BayVwVfG für das Anhörungsverfahren regelt, erfasst dies nicht die Fehlerfolgenbestimmungen des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes. Die Festsetzung von Wasserschutzgebieten wird durch diese Verweisung nicht zum Erlass von Verwaltungsakten deklariert (Gößl in Sieder/Zeitler, BayWG, Art. 73 Rn. 36). Vielmehr erkennt das Bayerische Wassergesetz weiterhin den Rechtsnormcharakter an (grundlegend dazu BVerwG, U.v. 15.3.1968 - IV C 5.67 - BayVBI 1968, 319; vgl. zur Entstehungsgeschichte des BayWG auch Gößl, a.a.O., Art. 73 Rn. 2 ff.). Dies folgt nicht nur aus dem Wortlaut, sondern auch aus der Systematik. Die Regelungen über die Folgen von Verfahrens- und Formfehlern von Verwaltungsakten stehen mit den Bestimmungen über das Anhörungsverfahren in Art. 73 BayVwVfG in keinem engen oder gar untrennbaren Zusammenhang.

131

1.3 Die Fehlerfolgenregelungen für Verwaltungsakte sind auch nicht entsprechend heranziehbar.

132

Zwischen dem Erlass einer Wasserschutzgebietsverordnung als Rechtsnorm und einem Planfeststellungsbeschluss als Verwaltungsakt bestehen wesentliche Unterschiede. So setzt etwa Art. 46 BayVwVfG die Trennung zwischen der Rechtswidrigkeit (eines Verwaltungsakts), die in diesen Fällen unberührt bleibt (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 46 Rn. 10 f. m.w.N.), und dem Aufhebungsanspruch als deren regelmäßiger Rechtsfolge voraus, der im Interesse der Rechtserhaltung ausnahmsweise suspendiert wird. Eine solche Unterscheidung gibt es bei Rechtsnormen nicht (vgl. BayVGH, U.v. 8.4.2020 - 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 50; OVG LSA, U.v. 17.3.2011 - 2 K 174/09 - juris Rn. 46; OVG Bremen, U.v. 20.12.2016 - 1 D 83/14 - NVwZ-RR 2017, 486 = juris Rn. 38).

133

1.4 Eine entsprechende Heranziehung spezialgesetzlicher Fehlerfolgenregelungen für Rechtsnormen, wie sie in anderen Rechtsgebieten vom Gesetzgeber bereichsspezifisch getroffen wurden (vgl. etwa §§ 214 ff. BauGB und grundlegend dazu Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, Rn. 758 ff.), kommt ebenfalls nicht in Betracht.

134

Es handelt sich dabei um Sonderbestimmungen, die schon aufgrund ihres Ausnahmecharakters nicht analogiefähig sind (BayVGH, U.v. 8.4.2020 - 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 48; vgl. auch OVG SH, U.v. 17.6.1999 - 1 K 7/98 - juris Rn. 24) und bei denen einzelne Regelungen nicht aus dem Gesamtzusammenhang herausgelöst werden können. So mag § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB einen Anhaltspunkt dafür geben, dass bestimmte Fehler bei der Öffentlichkeitsbeteiligung regelmäßig als wesentlich anzusehen sind (vgl. dazu BayVGH, U.v. 11.4.2000 - 22 N 99.2159 - BayVBI 2000, 531 = juris Rn. 23; OVG LSA, U.v. 22.11.2017 - 2 K 127/15 - NuR 2017, 45 = juris Rn. 284; OVG RhPf, U.v. 2.8.2018 - 1 C 11685/16 - UPR 2019, 158 = juris Rn. 53), wofür aber bereits allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze sprechen können (vgl. BVerfG, B.v. 12.10.2010 - 2 BvF 1/07 - BVerfGE 127, 293/331 f. = juris Rn. 127 f. m.w.N.). Diese Planerhaltungsbestimmung muss jedenfalls im Kontext mit § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB

gesehen werden, wonach ein Verstoß unbeachtlich wird, wenn er nicht innerhalb eines Jahres gegenüber dem Normgeber geltend gemacht wurde, was wiederum gegen die Annahme eines absoluten Verfahrensmangels spricht. Schließlich wäre auch § 215 Abs. 2 BauGB einzubeziehen, der als Voraussetzung für ein Unbeachtlichwerden eine Hinweispflicht auf diese Obliegenheit bei Inkraftsetzung der Rechtsnorm statuiert (BayVGh, U.v. 8.4.2020 - 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 49), woran es hier fehlt. Angesichts der Einbettung dieser Bestimmungen in ein vom Gesetzgeber ausdifferenziertes Regelungssystem, das vor dem Hintergrund der besonderen Verfahrensbestimmungen für den Normerlass nach dem Baugesetzbuch gesehen werden muss, verbietet sich eine Heranziehung einzelner Regelungen im Wege eines Analogieschlusses. Hinzu kommt, dass derartige Erhaltungsnormen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung berühren (vgl. BVerfG, B.v. 7.5.2001 - 2 BvK 1/00 - 103, 332/389 f. = juris Rn. 185 ff.; Zimmermann, JA 2018, 249 f.) und daher ihrerseits rechtfertigungsbedürftig sind.

135

1.5 In der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zu Wasserschutzgebietsverordnungen sind aber für Fälle der Verletzung von Verfahrensvorschriften - unter Rückgriff auf allgemeine Grundsätze der Normerhaltung - Ausnahmen vom Grundsatz der Unwirksamkeit als Fehlerfolge anerkannt (BayVGh, U.v. 11.4.2000 - 22 N 99.2159 - BayVBI 2000, 531 = juris Rn. 24; U.v. 25.1.2008 - 22 N 04.3471 - juris Rn. 19; U.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - BayVBI 2009, 567 = juris Rn. 41; U.v. 29.12.2011 - 22 N 08.190 - juris Rn. 30; vgl. auch OVG LSA, U.v. 22.11.2017 - 2 K 127/15 - NuR 2017, 45 = juris Rn. 285).

136

Der Senat hat dazu in seinem Urteil vom 8. April 2020 (Az.: 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 50) ausgeführt:

137

„5.2 Dennoch hat der Verwaltungsgerichtshof ein berechtigtes Anliegen der Normerhaltung von Wasserschutzgebietsverordnungen in eng umrissenen Grenzen anerkannt (BayVGh, U.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - BayVBI 2009, 567 = juris Rn. 40 f.; U.v. 11.4.2000 - 22 N 99.2159 - BayVBI 2000, 531 = juris Rn. 23). Hintergrund dürfte die dienende Funktion des Verfahrensrechts für die materielle Entscheidung sein (vgl. BVerwG, U.v. 8.6.1995 - 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 = juris Rn. 57; Emmenegger in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 46 Rn. 4). Die Verfahrensbestimmungen erfüllen grundsätzlich keinen Selbstzweck, sondern sollen eine richtige Entscheidung in der Sache gewährleisten. Abgesehen davon kommt eine Grundrechtsverletzung durch Verfahrensfehler nicht in Betracht, wenn von vorneherein ausgeschlossen werden kann, dass bei fehlerfreier Verfahrensgestaltung eine für die Betroffenen günstigere Entscheidung getroffen worden wäre (vgl. BVerfG, B.v. 18.6.1986 - 1 BvR 787/80 - BVerfGE 73, 280 = juris Rn. 49; Jarass in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl. 2018, Vorb. Vor Art. 1 Rn. 11). Die Verletzung von grundrechtssichernden Beteiligungsregelungen im Normsetzungsverfahren führt demnach nicht zur Nichtigkeit der angegriffenen Norm, wenn von vorneherein ausgeschlossen werden kann, dass diese ohne den Verfahrensfehler einen anderen Inhalt erhalten hätte.“

138

Daran bleibt festzuhalten. In diesen Fällen kommt der Grundsatz der Normerhaltung zum Tragen. Auch aus grundrechtlicher Sicht zwingt die Eigentumsgarantie nicht dazu, einen Anspruch auf Aufhebung oder Ungültigerklärung von Rechtsakten auch dann zu bejahen, wenn sich der Verfahrensfehler nicht auf das sachliche Ergebnis ausgewirkt haben kann (vgl. Papier/Shirvani in Maunz/Dürig, GG, 90. EL Stand Februar 2020, Art. 14 Rn. 131). Entgegen der Argumentation der Beigeladenen zu 1 kann diesem Prinzip aber kein genereller Vorrang eingeräumt werden, angesichts des verfassungsrechtlichen Gehalts der Fehlersanktionierung (vgl. oben 1.1) und der fehlenden gesetzlichen Normierung. Zudem ist zu beachten, dass die materiellrechtliche Überprüfung der vom Normgeber getroffenen Entscheidung, die auch Elemente der Ermessensausübung und der Abwägung einschließen kann (vgl. oben C. 3.), die notwendigen Schutzfunktionen für die Grundrechtsträger nicht ersetzen könnte, nicht zuletzt wegen des hohen Rangs der Belange der öffentlichen Trinkwasserversorgung und der fachlichen Autorität der Wasserwirtschaftsämter (vgl. BayVGh, U.v. 11.4.2000 - 22 N 99.2159 - BayVBI 2000, 531 = juris Rn. 23; U.v. 8.4.2020 - 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 45).

139

Aufgabe des Tatsachengerichts ist es, sich gemäß § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO die Überzeugung zu verschaffen, ob von vorneherein ausgeschlossen werden kann, dass die angefochtene Entscheidung ohne

den Verfahrensverstöß anders ausgefallen wäre, ob sich ein Fehler also ausgewirkt hat oder nicht. Zur Aufklärung hat es im Rahmen seiner Pflicht zur Erforschung des Sachverhalts von Amts wegen (§ 86 VwGO) alle verfügbaren Erkenntnismöglichkeiten auszuschöpfen (vgl. BVerwG, U.v. 28.4.2016 - 9 A 9.15 - BVerwGE 155, 91 = juris Rn. 37; U.v. 15.2.2018 - 9 C 1.17 - BVerwGE 161, 180 = juris Rn. 35 f.).

140

2. Bei Zugrundelegung dieser Maßstäbe liegen zur Unwirksamkeit führende Verfahrensmängel vor.

141

2.1 Nach Überzeugung des Senats ist die Ergebnisrelevanz bei Heranziehung der dargelegten Maßstäbe gegeben. Die Verfahrensmängel bei Auslegung und Erörterung führen daher zur Unwirksamkeit der Verordnung.

142

Es kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die Schutzgebietsverordnung ohne die Verfahrensfehler einen anderen Inhalt erhalten hätte. Vielmehr besteht die konkrete Möglichkeit, dass bei ordnungsgemäßer Verfahrensgestaltung eine andere Entscheidung über die Gebietsabgrenzung getroffen worden wäre.

143

Bei der Beurteilung dieser Fragen darf ein Gericht nach obergerichtlicher- und höchstrichterlicher Rechtsprechung eine eigene hypothetische Abwägungsentscheidung nicht an die Stelle derjenigen des Ordnungsgebers setzen (BayVGH, U.v. 8.4.2020 - 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 53, m.w.N. und unter Verweis auf BVerfG, B.v. 24.10.2017 - 1 BvR 1026/13 - NVwZ 2018, 573 = juris Rn. 47 und B.v. 16.12.2015 - 1 BvR 685/12 - NVwZ 2016, 524 = juris Rn. 23). Andernfalls würde es seine Rolle als kontrollierende unabhängige Instanz aufgeben und die Stelle der entscheidenden Behörde einnehmen (vgl. BVerwG, U.v. 10.2.2016 - 9 A 1.15 - BVerwGE 154, 153 = juris Rn. 30). Daraus resultiert der Maßstab, dass nur dann keine Unwirksamkeit der überprüften Norm gegeben ist, wenn von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass diese ohne den Verfahrensfehler einen anderen Inhalt erhalten hätte. Dagegen ist ein Fehler im Anhörungsverfahren regelmäßig ergebnisrelevant, wenn Betroffene konkrete Fragen und Einwände zu entscheidungsrelevanten, aber verfahrensfehlerhaft nicht erörterten Themenkreisen aufwerfen, die nicht von vornherein als nicht erörterungswürdig oder als nicht diskussionswürdig abgetan werden können (vgl. BayVGH, U.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - BayVBI 2009, 567 = juris Rn. 41 f. U.v. 8.4.2020 - 8 N 16.2210 u.a. - a.a.O.). So liegt es hier.

144

Zwar spricht vieles dafür, dass das streitgegenständliche Schutzgebiet hinreichend optimiert worden ist und dass in örtlicher Nähe kein einzelner Alternativstandort mit gleicher Menge zur Verfügung steht; hier waren aber die im Standortgutachten empfohlenen und auch vom Wasserwirtschaftsamt geforderten (Teil-)Alternativen in Betracht zu ziehen - wenn auch aus Gründen der Versorgungssicherheit -, die eine Verringerung der Jahresentnahme und damit auch eine Verkleinerung des Schutzgebiets ermöglicht hätten (vgl. oben A. 2.1.1). Wie bereits dargelegt wurde, waren nicht nur Alternativstandorte mit gleicher Ergiebigkeit in die Prüfung einzubeziehen.

145

Die Antragsteller konnten im gesamten Anhörungsverfahren mangels Kenntnis der Langfassung des Gutachtens nicht konkret zu diesen Teilalternativen vortragen, um darauf hinzuwirken, dass sich die Behörden mit diesen näher befassen, und sie dadurch zu einer weiteren Prüfung zu bewegen. Eine vertiefte Erörterung war nicht möglich. Es ist offenkundig, dass die Antragsteller bei hinreichender Kenntnis der im Standortgutachten enthaltenen verfahrensrelevanten und detaillierten Informationen ihre Einwände noch näher hätten spezifizieren und die Thematik eingehender hätten diskutieren können. Bei einer Umsetzung von Teilalternativen wäre auch eine weitere Verkleinerung des Schutzgebiets in Betracht gekommen (vgl. oben A. 2.1.1).

146

2.2 Die Ergebnisrelevanz wäre hier im Übrigen selbst dann gegeben, wenn entsprechend der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu Art. 46 BayVwVfG im Planfeststellungsrecht (s. zur Geltung für Fälle, in denen Behörden über Entscheidungsspielräume verfügen, Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 46 Rn. 73 m.w.N.; vgl. auch BVerwG, U.v. 24.6.2010 - 3 C 14.09 - BVerwGE 137, 199 = juris Rn. 38 ff.)

darauf abgestellt würde, ob nach den Umständen des Falls die konkrete und nicht nur die abstrakte Möglichkeit besteht, dass die Behörde ohne Verfahrensfehler anders entschieden hätte (BVerwG, U.v. 15.2.2018 - 9 C 1.17 - BVerwGE 161, 180 = juris Rn. 36; Emmenegger in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 46 Rn. 67 ff. jeweils m.w.N.; vgl. auch BVerwG, U.v. 31.7.2012 - 4 A 7001.11 u.a. - BVerwGE 144, 44 = juris Rn. 34 und im Nachgang dazu BVerfG, B.v. 24.10.2017 - 1 BvR 1026/13 - DVBI 2018, 175 = juris Rn. 42 ff.). Dies ist nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung immer dann gegeben, wenn sich anhand der in Betracht kommenden Erkenntnismittel die Möglichkeit abzeichnet, dass der Verfahrensmangel von Einfluss auf das Ergebnis gewesen sein kann (BVerwG, U.v. 21.1.2016 - 4 A 5.14 - BVerwGE 154, 73 = juris Rn. 43; vgl. auch Emmenegger, a.a.O., jeweils m.w.N.).

147

Die entsprechende Heranziehung des Art. 46 BayVwVfG im Normsetzungsverfahren wird in der Rechtsprechung und Literatur aber zu Recht überwiegend verneint (vgl. OVG Bremen, U.v. 20.12.2016 - 1 D 83/14 - NVwZ-RR 2017, 486 = juris Rn. 38; OVG LSA, U.v. 17.3.2011 - 2 K 174/09 - juris Rn. 46; Kyrill-Alexander Schwarz in Fehling/Kastner/Störmer, VerwR, § 46 VwVfG Rn. 3). Es fehlt zum einen an der Vergleichbarkeit der Normsetzung mit dem Erlass eines Verwaltungsakts (vgl. oben 1.3) und zum anderen an einer ausdrücklichen gesetzlichen Fehlerfolgenbeschränkung für Wasserschutzgebietsverordnungen. Angesichts der Grundrechtsrelevanz und des verfassungsrechtlichen Gehalts der Fehlerfolgensanktionierung (vgl. oben 1.1) erscheint eine gesetzliche Grundlage für die Heranziehung derart erheblicher Einschränkungen des Grundsatzes, dass Fehler im Normsetzungsverfahren zur Unwirksamkeit führen, geboten. Ob dieser Maßstab dennoch anzulegen ist, kann hier aber offengelassen werden, weil konkrete Hinweise bestehen, dass die ordnungsgemäße Erörterung möglicherweise Auswirkungen auf die Schutzgebietsausweisung gehabt hätte.

148

Es besteht nämlich die konkrete Möglichkeit, dass die zusätzlichen Einwendungen der Antragsteller eine Neubewertung der zu berücksichtigenden Teilalternativen hätten herbeiführen können und es bestand in Folge davon die Möglichkeit einer Verkleinerung des Schutzgebiets (vgl. dazu auch BVerwG, U.v. 28.4.2016 - 9 A 9.15 - BVerwGE 155, 91 = juris Rn. 37). Dabei reicht es aus, wenn nur partielle Änderungen in Betracht kommen (vgl. BayVGH, B.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - BayVBI 2009, 567 = juris Rn. 42), wie sie der Vertreter des Wasserwirtschaftsamts in der mündlichen Verhandlung im Hinblick auf die Verwirklichung von Alternativstandorten zumindest für möglich gehalten hat (vgl. oben A. 2.1.1). Das Beispiel des Antragstellers im Verfahren 8 N 16.2556 führt deutlich vor Augen, dass selbst das Herausfallen einzelner Grundstücke aus einer Schutzzone, was aus Sicht des Gesamtvorhabens eher als unwesentlich einzuordnen sein mag, für den betroffenen Eigentümer erhebliche Wirkungen haben kann.

149

2.3 Ob die Unwirksamkeit nur bei Evidenz eines Verfahrensfehlers eintritt, bedarf ebenfalls keiner Entscheidung (ebenso offen gelassen bei BVerfG, B.v. 12.10.2010 - 2 BvF 1/07 - BVerfGE 127, 293/332 = juris Rn. 129). Die Mängel sind evident, weil kein Zweifel an der Erkennbarkeit der Fehler besteht (vgl. Meermagen/Schultzky, VerwArch 101 [2010], 539/554 f.; Sachs in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, § 31 Rn. 102 ff., jew. m.w.N.). Das ist der Fall, weil die Maßstäbe für die Auslegung (vgl. oben A.1.) sowie für die Erörterung (vgl. oben B.1.) höchstrichterlich geklärt sind.

150

3. Die von den Beigeladenen erhobene Einwände greifen nicht durch.

151

Es überzeugt nicht, wenn die Beigeladene zu 1 unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (U.v. 12.10.2010 - 2 BvF 1/07 - BVerfGE 127, 293/331 f. = juris Rn. 128) die festgestellten Verfahrensfehler für unbeachtlich hält, weil die hier in Frage stehenden Regelungen nicht im Interesse einer sachrichtigen Normierung statuiert und nicht in funktionserheblicher Weise verletzt worden seien. Dies stünde bereits im Widerspruch zum Inhalt der von ihr zitierten Entscheidung. Das Bundesverfassungsgericht führt darin aus, dass „der Verstoß gegen Anhörungs- und Beteiligungspflichten, die der Gesetzgeber für das Verfahren des Erlasses von Rechtsverordnungen vorgesehen hat, ... nach ganz herrschender Auffassung regelmäßig zur Ungültigkeit der Verordnung [führt]“ (BVerfG, U.v. 12.10.2010 - 2 BvF 1/07 - BVerfGE 127, 293/332 = juris Rn. 128 m.w.N.), ohne dies näher einzugrenzen.

Warum die Rechtsverstöße im Anhörungsverfahren dennoch nicht die Unwirksamkeit nach sich ziehen sollen, erschließt sich aus dem Beigeladenenvortrag nicht. Vor allem ist nicht nachvollziehbar, dass die Beteiligungsvorschriften gemäß Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG i.V.m. Art. 73 Abs. 6 Satz 1 BayVwVfG nicht auch im Interesse sachrichtiger Normierung erlassen worden sein sollen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bezweckt nicht nur den Schutz der Betroffenen, sondern hat zugleich auch die Informationsgewinnung der Behörde zum Ziel (BVerwG, U.v. 8.6.1995 - 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339/345 = juris Rn. 18; U.v. 26.5.2011 - 7 A 10/10 - IR 2011, 214 = juris Rn. 32; BayVGh, U.v. 8.4.2020 - 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 44; Schink in Knack/Hennecke, VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 73 Rn. 9 ff., 64; Uschkerit in: Pautsch/Hofmann, VwVfG, 2016, § 73 Rn. 41, jew. m.w.N.; Wahl/Dreier, NVwZ 1999, 606/611 f.). Das gesamte Anhörungsverfahren dient der umfassenden Aufklärung des Sachverhalts (Lieber in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 73 Rn. 9, 275; vgl. zu den Verfahrenszwecken auch BVerwG, U.v. 24.10.1967 - I C 64.65 - BVerwGE 28, 131 = juris Rn. 12) und damit auch der Gewährleistung der inhaltlichen Entscheidungsrichtigkeit. Dies zeigt vor allem die systematische Betrachtung. Art. 73 Abs. 6 BayVwVfG ist von der Vorstellung geprägt, dass die Anhörungsbehörde den Sachverhalt im gesamten Anhörungsverfahren hinreichend ermittelt und dieses Ergebnis in Form einer Stellungnahme an die Planfeststellungsbehörde weiterleitet (vgl. zum Musterentwurf des VwVfG BT-Drs. 7/910, S. 87 f.). An der umfassenden Sachverhaltsermittlung im Anhörungsverfahren ändert sich nichts, wenn die eigentlich vorausgesetzte strikte Trennung zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde aufgehoben wird und Art. 73 Abs. 9 BayVwVfG keine Anwendung findet. Dies ist kein Grund dafür, die sachrichtige Entscheidung allein durch die Behördenanhörung und die Anhörung von Vereinigungen nach Art. 73 Abs. 4 BayVwVfG verwirklicht zu sehen. Dass deren Einbeziehung in der Regel stärker auf die Nutzung des behördenexternen Sachverständigen gerichtet sein mag als die Einbeziehung betroffener Bürger, führt nicht dazu, dass diese Zwecke durch die Betroffenenbeteiligung nicht verwirklicht werden. Hinweise auf Einschränkungen finden sich im Normtext nicht.

152

Darüber hinaus unterschätzt die Beigeladene zu 1 die Bedeutung des Grundrechtsschutzes durch Verfahren, die entgegen ihrem Vorbringen nicht auf atomrechtliche Fallgestaltungen und vergleichbare Sachverhalte beschränkt werden kann. Der von ihr zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich entnehmen, dass in Bereichen, in denen der verfassungsgerichtlichen Inhaltskontrolle von Rechtsnormen auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassungsaufträgen enge Grenzen gesetzt sind, der Beachtung von Verfahrensnormen umso größere Bedeutung zukommt (BVerfG, U.v. 12.10.2010 - 2 BvF 1/07 - BVerfGE 127, 293/333 = juris Rn. 130). Dieser Gedanke ist auf Wasserschutzgebietsverordnungen übertragbar, die ebenfalls erheblich in das Eigentumsgrundrecht eingreifen können und bei denen der Gesetzgeber den normsetzenden Behörden Handlungsspielräume eingeräumt haben, etwa durch die Ermessenregelung in § 51 Abs. 1 WHG (vgl. auch BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 CN 1.11 - NVwZ 2013, 227 = juris Rn. 21 f. m.w.N. zu administrativen Vereinfachungsspielräumen und oben C. 3.). Das bei der Festsetzung von Wasserschutzgebieten eingeräumte Ermessen bezieht sich dabei regelmäßig nicht nur auf die Ausweisung als Ganzes, sondern auch auf die räumliche Abgrenzung des Gebiets, das nicht zuletzt im Zusammenhang mit den Fördermengen und der Förderverteilung von Brunnen Veränderungen erfahren kann (vgl. BayVGh, U.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - juris Rn. 41 f.; OVG LSA, U.v. 17.3.2011 - 2 K 174/09 - juris Rn. 46). Daher sind Grundstückseigentümer und Betroffene zur Gewährleistung eines vorbeugenden Grundrechtsschutzes gerade unter dem Aspekt der grundrechtsschützenden Funktion des Verfahrensrechts in das Normerlassverfahren einzubeziehen (vgl. BVerwG, U.v. 5.12.1986 - 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 = juris Rn. 41; BayVGh, U.v. 18.12.1996 - 22 N 95.3196 - ZfW 1997, 236 = juris Rn. 13; U.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - BayVBI 2009, 567 = juris Rn. 30; U.v. 29.12.2011 - 22 N 08.190 - BayVBI 2012, 192 = juris Rn. 17; NdsOVG, U.v. 14.11.2018 - 13 KN 249/16 - juris Rn. 43 jew. m.w.N.). Ihr Anspruch auf Erörterung bezieht sich nicht allein auf die Geltendmachung eigener Belange (vgl. oben B. 1.1).

153

Ebenso wenig kann sich die Beigeladene zu 1 mit Erfolg auf die große Bedeutung des Trinkwasserschutzes berufen. Sie betont zu Recht den hohen Stellenwert des Wassers als Grundlage allen menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens. Dies bewirkt jedoch nicht, dass Verstöße gegen das Verfahrensrecht - ungeachtet des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sowie der Erfordernisse des Grundrechtsschutzes und unter Ausklammerung der dargelegten Anforderungen (vgl. oben 1.) - stets zur Sanktionslosigkeit führen müssten. Vielmehr können diese Aspekte sogar - angesichts der eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle (vgl. BayVGh, U.v. 8.4.2020 - 8 N 16.2210 u.a. - juris Rn. 45) - für einen effektiven Grundrechtsschutz im Verwaltungsverfahren sprechen.

E.

154

Der Antragsgegner hat die Entscheidung, wonach die streitgegenständliche Verordnung unwirksam ist, ebenso zu veröffentlichen, wie zuvor die Rechtsvorschrift bekannt zu machen war (§ 47 Abs. 5 Satz 2, 2. Halbsatz VwGO).

F.

155

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, Abs. 3 VwGO und § 162 Abs. 3 VwGO. Die Beigeladene zu 3 hat im Gegensatz zu den anderen Beigeladenen keine Anträge gestellt.

156

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit im Kostenpunkt beruht auf § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

157

Die Revision war nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.