

Titel:

Erlaubnis zur Benutzung des Grundwassers

Normenkette:

WHG § 8, § 9 Abs. 1 Nr. 5, § 46 Abs. 1 Nr. 1, § 49

BayWG Art. 29, Art. 63 Abs. 3 S. 1

BayVwVfG Art. 35 S. 1

Leitsätze:

1. **Verwaltungsakte sind solche Maßnahmen, die vom Adressaten als Verwaltungsakte verstanden werden mussten und einer bestimmten Behörde zuzurechnen sind, selbst wenn sie materiell-rechtlich die übrigen Kriterien des Art. 35 BayVwVfG nicht erfüllen. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)**

2. **Signifikante Belastungen der Gewässer können schon weit vor der Schwelle der Erheblichkeit vorliegen. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)**

3. **Die Genehmigungsfreiheit nach § 46 Abs. 1 S. 1 WHG setzt voraus, dass signifikante nachteilige Auswirkungen auf den Wasserhaushalt nach menschlicher Erfahrung unwahrscheinlich sind. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)**

4. **Amtlichen Auskünften und Gutachten des Wasserwirtschaftsamts kommt eine besondere Bedeutung zu. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)**

Schlagworte:

erlaubnisfreie Benutzung des Grundwassers, Gemeingebrauch, Brunnenbohrung, signifikant nachteilige Auswirkungen auf den Wasserhaushalt, Verwaltungsakt, Erlaubnis, Grundwasser, signifikante Belastung, Auslegung, nachteilige Auswirkungen, Wasserhaushalt, Erheblichkeit

Fundstelle:

BeckRS 2020, 5615

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Tatbestand

1

Die Parteien streiten über die Rechtmäßigkeit eines Schreibens des Landratsamts H., mit dem dieses der Klägerin mitteilte, dass die von ihr geplante Brunnenbohrung nur bis zu einer Tiefe von max. 55 m möglich sei.

2

Die Klägerin ist Eigentümerin des in der Gemarkung W. gelegenen Grundstücks mit der Fl.Nr. .../1. Das Grundstück wird zu privaten Zwecken genutzt.

3

Mit Schreiben vom 6. Februar 2018, beim Landratsamt H. eingegangen am 21. Februar 2018, zeigte die Klägerin an, dass sie auf dem Grundstück Fl.Nr. .../1 der Gemarkung W... einen Brunnen bohren wolle. Das Grundwasser werde zum Gartengießen für das Grundstück mit der Fl.Nr. .../1, welches eine Größe von 6.000,00 m² habe, genutzt. Es erfolge eine Entnahme von max. 1,5 l/s bzw. 2.000,00 m³ im Jahr. Die beabsichtigte Bohrtiefe betrage 80 m.

4

Mit Schreiben vom 5. April 2018 teilte das Landratsamt der Klägerin mit, dass eine Brunnenbohrung nur bis zu einer Tiefe von max. 55,00 m möglich sei. Die Bohrung sei auf das erste, oberflächennahe Grundwasserstockwerk zu beschränken. Durch die vorgesehene Bohrtiefe von 80,00 m werde dies nicht eingehalten. Da ab einer Tiefe von ca. 59,00 m der mittlere Muschelkalk beginne, sei ein Sicherheitsabstand von ca. 4,00 m zum hochmineralisierten und gespannten Grundwasserstockwerk einzuhalten. Wegen geologischer und hydrogeologischer Besonderheiten des Standards sei deshalb eine tiefere Bohrung nicht möglich.

5

Unter dem 4. Mai 2018 ließ die Klägerin Klage erheben mit dem Antrag, den Bescheid der Beklagten vom 5. April 2018 aufzuheben.

6

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass der Beklagte der Klägerin eine Beschränkung der Bohrtiefe auf 55,00 m nicht auferlegen können. Die Beschränkung der Klägerin in der Vornahme der Bohrtiefe rechtfertige sich auch nicht aus den Vorgaben des § 49 WHG. Der Beklagte sei nicht befugt, die Einstellung der Erschließung bereits vor Beginn der Bohrung anzuordnen, da eine nachteilige Veränderung der Grundwasserbeschaffenheit nicht zu besorgen sei und kein Schaden drohe. Es sei fraglich, ob die Annahme des Beklagten, dass ab einer Tiefe von 59,00 m mittlerer Muschelkalk beginne, korrekt sei.

7

Der Beklagte beantragte mit Schriftsatz vom 7. Juli 2018 die Klage abzuweisen.

8

Zur Begründung wurde darauf hingewiesen, dass schon kein anfechtbarer Verwaltungsakt vorliege. Im Übrigen würden bei der von der Klägerin geplanten Bohrung die Voraussetzungen für eine erlaubnisfreie Bohrung nicht vorliegen. Bei der angezeigten Bohrtiefe von 80,00 m würden stockwerktrennende Schichten durchstoßen und das zweite Grundwasserstockwerk erörtert. Dadurch bestehe die Möglichkeit, dass oberflächige Schadstoffe in das zweite Grundwasserstockwerk transportiert würden.

9

Am 29. Oktober 2019 führte das Gericht einen Augenschein durch.

10

Mit Schreiben vom 5. Februar 2020 erklärte der Beklagte, dass Einverständnis bestehe mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung. Die Zustimmung der Klägervorteiler erfolgte mit Schriftsatz vom 20. Februar 2020.

11

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

12

Gemäß § 101 Abs. 2 VwGO konnte das Gericht vorliegend ohne mündliche Verhandlung entscheiden, weil sich die Beteiligten hiermit einverstanden erklärt haben.

13

Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren ist das Schreiben des Beklagten vom 5. April 2018. Mit diesem wurde der Klägerin mitgeteilt, dass an dem von ihr geplanten Standort eine Brunnenbohrung nur bis zu einer maximalen Bohrtiefe von 55,00 m zugelassen werde und jegliches Tieferbohren untersagt werde.

14

1. Es kann dahingestellt bleiben, ob die von der Klägerin aus diesem Grund erhobene Anfechtungsklage die richtige Klageart ist. Allerdings spricht viel dafür, denn bei dem Schreiben des Landratsamts H. vom 5. April 2018 handelt es sich wohl um einen Verwaltungsakt i.S.d. Art. 35 Satz 1 BayVwVfG und nicht, wie der Beklagte meint, um eine unverbindliche Rechtsauskunft.

15

Verwaltungsakte sind nach allgemeiner Auffassung, welcher das erkennende Gericht folgt, solche Maßnahmen, die vom Adressaten als Verwaltungsakte verstanden werden mussten und einer bestimmten Behörde zuzurechnen sind, selbst wenn sie materiell-rechtlich die übrigen Kriterien des Art. 35 BayVwVfG nicht erfüllen (vgl. etwa Stelkens, in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 35 Rn. 14). Maßgebend für diese Bewertung ist der objektive Erklärungswert des Verwaltungshandelns. Es kommt demnach darauf an, wie es der Empfänger unter Berücksichtigung der ihm erkennbaren Umstände bei objektiver Würdigung verstehen musste. Etwaige Unklarheiten gehen zu Lasten der Verwaltung (vgl. BVerwG, U.v. 17.8.1995 - BVerwGE 99 S. 101, 103).

16

Danach kann es wohl nicht zweifelhaft sein, dass das Schreiben des Landratsamtes H. vom 5. April 2018 einen Verwaltungsakt darstellt. Dafür spricht der Wortlaut. Die vom Beklagten gewählte Formulierung unter I. Ziffer 2. „die Bohrung ist auf das erste oberflächennahe Grundwasserstockwerk zu beschränken. Durch die vorgesehene Bohrtiefe von 80 m wird dies nicht eingehalten. Am Standort kann eine maximale Bohrtiefe von 55 m zugelassen werden. Jegliches Tieferbohren in noch tiefer liegende Felsgesteine ist untersagt“ impliziert nach allgemeinem Sprachverständnis, dass der Klägerin verboten wird, tiefer als 55 m zu bohren. Damit spricht viel für die Richtigkeit der von der Klägerin erhobenen Anfechtungsklage.

17

2. Doch selbst für den Fall, dass man, wie der Beklagte, vorliegend die Feststellungsklage als richtige Klageart ansehen würde, wäre sowohl diese, wie auch die vom Gericht favorisierte Anfechtungsklage jedenfalls unbegründet, denn die im Schreiben des Landratsamts H. vom 5. April 2018 normierte Regelung ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) bzw. die Klägerin hat keinen Anspruch auf Feststellung, dass sie bis zu einer Tiefe von 80 m genehmigungsfrei bohren kann.

18

a) Ausgangspunkt der rechtlichen Beurteilung sind § 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG sowie § 8 Abs. 1 WHG. Nach diesen Vorschriften bedarf die Entnahme, das Zutagefördern, das Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser grundsätzlich der Erlaubnis oder Bewilligung. Die Vorschriften des § 46 WHG bzw. Art. 29 BayWG machen hiervon für bestimmte Gewässerbenutzungen und Benutzungszwecke eine Ausnahme. Insbesondere bedarf das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten oder Ableiten von Grundwasser für den Haushalt (§ 46 Abs. 1 Nr. 1 WHG) keiner Erlaubnis oder Bewilligung. Hierbei gilt es jedoch zu beachten, dass die Vorschrift des § 46 WHG als Ausnahmevorschrift eng auszulegen ist (vgl. Czychowsky/Reinhardt, WHG, Kommentar, 12. Aufl., § 46 Rn. 2). Verfassungsrechtliche Bedenken gegen einen solchen engen Ansatz der Zulassungsfreiheit der Grundwasserbenutzung bestehen nicht, da das Grundwasser nicht dem Grundeigentum zugeordnet ist, ein Eingriff in das nach Art. 14 GG geschützte Eigentumsrecht damit von vornherein nicht möglich ist. Durch eine restriktive Auslegung wird dem Betroffenen nur die vorbehaltlose Zugriffsmöglichkeit auf das Grundwasser - also eine Vergünstigung - verweigert, auf die er grundsätzlich überhaupt keinen Rechtsanspruch hat (vgl. zum Ganzen Czychowsky/Reinhardt, a.a.O.).

19

Insbesondere ist gemäß § 46 Abs. 1 Satz 1 WHG eine solche Zugriffsmöglichkeit bei signifikanten nachteiligen Auswirkungen einer Gewässerbenutzung gänzlich ausgeschlossen. Dabei ist der Begriff „signifikant“ nach dem allgemeinen Sprachgebrauch zwar eher ein Synonym für den Begriff „erheblich“. Vorliegend ist jedoch zu beachten, dass dieser Begriff aus der WRRL übernommen wurde. Nach der Gesetzesbegründung ist er daher nicht mit dem Begriff „erheblich“ gleichzusetzen. Signifikante Belastungen der Gewässer können also schon weit vor der Schwelle der Erheblichkeit vorliegen, z.B. können bereits geringe Einleitungen bestimmter Schadstoffe in die Gewässer für die Gewässerqualität ausschlaggebend sein. Damit können auch geringfügige nachteilige Stoffeinträge in das Grundwasser der Erlaubnisfreiheit entgegenstehen (vgl. Czychowsky/Reinhardt, a.a.O., § 25 Rn. 41). Schließlich dürfen nach dem gesetzlichen Wortlaut des § 46 Abs. 1 Satz 1 WHG keine signifikanten nachteiligen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt „zu besorgen“ sein. Solche Auswirkungen sind dann zu besorgen, wenn die Möglichkeit eines entsprechenden Schadenseintritts nach den gegebenen Umständen im Rahmen einer sachlich vertretbaren, auf konkreten Feststellungen beruhenden Prognose nicht von der Hand zu weisen ist (vgl. BayVGh, U.v. 5.12.1996 - 22 B 96.2050 - juris).

20

Mit anderen Worten: Die Genehmigungsfreiheit nach § 46 Abs. 1 Satz 1 WHG setzt also voraus, dass signifikante nachteilige Auswirkungen auf den Wasserhaushalt nach menschlicher Erfahrung unwahrscheinlich sind (vgl. BVerwG, U.v. 26.6.1970 - IV C 99/67 - juris). Entscheidend ist dabei eine Betrachtung des konkreten Einzelfalls. Je größer der mögliche Schaden ist, desto höher sind die Anforderungen an die Unwahrscheinlichkeit seines Eintritts (vgl. Meyer in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG § 46 Rn. 16).

21

b) Unter Berücksichtigung dieser allgemeinen Ausführungen ist die vom Beklagten getroffene Feststellung, es werde am Standort nur eine maximale Bohrtiefe von 55 m zugelassen, jegliches Tieferbohren sei untersagt, nicht zu beanstanden. Denn wie sich aus den Stellungnahmen des Wasserwirtschaftsamtes ergibt, die der Vertreter des Wasserwirtschaftsamtes auch noch einmal vor Ort im Rahmen des Augenscheintermins eindrucksvoll darlegte, sind vorliegend bei der von der Klägerin geplanten Bohrtiefe nachteilige Auswirkungen auf den Wasserhaushalt durchaus zu besorgen. Insbesondere in seiner Stellungnahme vom 6. Juni 2018 hat der Vertreter des Wasserwirtschaftsamtes für die Kammer nachvollziehbar dargelegt, dass durch die geplante Bohrtiefe von 80 m für den Gartenbrunnen stockwerk-trennende Schichten durchstoßen würden und das zweite Grundwasserstockwerk erörtert werde. Dadurch bestehe die Möglichkeit, dass oberflächige Schadstoffe in das zweite Stockwerk transportiert würden. Mischungsvorgänge entweder durch das Zusickern von Oberflächenwasser in tiefliegende Schichten oder durch das Aufsteigen von hochgespanntem und hochmineralisiertem tiefen Grundwasser in die oberen Schichten könnten nicht ausgeschlossen werden. Als Ergebnis könne die Beschaffenheit des jeweiligen Grundwasserstockwerks qualitativ, wie auch quantitativ geändert werden. Der mittlere Muschelkalk sei in dieser Gegend hoch gespannt und teilweise artesisch.

22

Aufgrund dieser vom Wasserwirtschaftsamt geschilderten besonderen Sensibilität des im Bereich des Vorhabens anzutreffenden Hauptgrundwasservorkommens und dessen überragender Bedeutung für die Trinkwasserversorgung (vgl. BVerfG v. 15.7.1981 - Az. 1 BvL 77/78 - juris) kann vorliegend, aufgrund der Stellungnahmen des Wasserwirtschaftsamtes jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass signifikante nachteilige Auswirkungen auf den Wasserhaushalt im Sinne des § 46 Abs. 1 Satz 1 WHG zu besorgen sind. Theoretisch lässt sich nämlich trotz aller Sorgfalt ein technisches Versagen oder ein Unfall nie ausschließen, so dass eine Tiefenbohrung in weitere Hauptgrundwasserstockwerke immer eine nicht unerhebliche Gefahrenquelle für die Beschaffenheit des Grundwassers darstellt und deshalb auch gestattungspflichtig ist.

23

c) Das Landratsamt hat daher im streitgegenständlichen Bescheid vom 5. April 2018 zu Recht die Bohrung auf das erste, oberflächennahe Grundwasserstockwerk und eine maximale Bohrtiefe von 55 m beschränkt, da nur bis dahin keine signifikanten nachteiligen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt zu besorgen sind. Nicht zu beanstanden ist auch der Hinweis auf die Untersagung des Tieferbohrens in noch tiefer liegende Felsgesteine, zumal dies nach dem oben Gesagten eine Gewässerbenutzung ohne die erforderliche Erlaubnis oder Bewilligung darstellen würde, welche ein repressives Einschreiten der zuständigen Gewässeraufsichtsbehörde in Form einer Untersagung rechtfertigt (vgl. BayVGh, B.v. 27.10.2011 - 8 CS 11.1380 - juris).

24

d) Etwas Anderes ergibt sich auch nicht aufgrund der vom Kläger vorgetragenen Einwendungen.

25

Soweit der Klägervertreter die Feststellungen des Wasserwirtschaftsamtes anzweifelt und insbesondere, dass ab einer Tiefe von ca. 59 m der mittlere Muschelkalk beginne, geht die Kammer im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des 8. Senats des BayVGh (vgl. z.B. B.v. 5.9.2019 - 8 ZB 16.1851 - juris, Rn. 20; B.v. 2.5.2011 - 8 ZB 10.2312 - BayVBI 2012, 47 = juris Rn. 11) davon aus, dass amtlichen Auskünften und Gutachten des Wasserwirtschaftsamtes als kraft Gesetzes eingerichtete Fachbehörde (Art. 63 Abs. 3 Satz 1 BayWG) eine besondere Bedeutung zukommt. Diesen liegt die fachliche Erfahrung aus einer jahrelangen Bearbeitung wasserrechtlicher Sachverhalte in einem bestimmten Gebiet zugrunde und nicht nur die Auswertung von Aktenvorgängen im Einzelfall, so dass ihnen grundsätzlich ein wesentlich größeres Gewicht als Expertisen privater Fachinstitute zukommt. Für nicht durch Aussagen sachverständiger

Personen untermauerte Darlegungen wasserwirtschaftlicher Art von Prozessbeteiligten gilt dies erst recht. Vorliegend hat die Klägerin nicht substantiiert dargelegt, warum sich dem Verwaltungsgericht der Eindruck aufdrängen soll, dass die Äußerungen des Wasserwirtschaftsamtes vom 22. März 2018 und 6. Juni 2018 tatsächlich oder rechtlich unvollständig, widersprüchlich oder aus anderen Gründen fehlerhaft sein sollten (vgl. BayVGH, B.v. 23.2.2016 - 8 CS 15.1096 - juris Rn. 36). Der Einwand des Klägers, es handele sich dabei um spekulative Annahmen, greift nicht durch. Das Wasserwirtschaftsamt hat plausibel dargelegt, dass es bereits mit dem Vorgang befasst gewesen sei, da die Klägerin nach der Möglichkeit der Errichtung von Erdwärmesonden bis in eine Tiefe von 60 m angefragt habe. Anhand von Informationen habe man die maximale Bohrtiefe auf 50 m begrenzt. Sie habe das Ziel gehabt, die Bohrungen nicht bis in den mittleren Muschelkalk durchzustoßen. Es sei dann vereinbart worden, die erste Bohrung als Testbohrung unter fachlicher Begleitung durchzuführen, um die geologischen Gegebenheiten zu erkunden und die Grenze oberer/mittlerer Muschelkalk festzulegen. Die Bohrungen seien wie vereinbart durchgeführt und die Grenze oberer/mittlerer Muschelkalk vor Ort durch den vom Bauherrn beauftragten Fachmann festgelegt worden. Nach den Ergebnissen liege die Grenze bei 59 m unter Gelände. Diese Tiefenangabe bilde damit am Standort die Grenze zwischen oberflächennahem Grundwasser und tiefem hochmineralisiertem und hochgespanntem Grundwasser. Die Klägerin hat diese bewertende Einschätzung des Wasserwirtschaftsamtes nicht etwa durch Vorlage einer privatgutachterlichen Stellungnahme substantiiert bestritten. Vielmehr bewegt sich ihr gegen die Tragfähigkeit dieser gutachterlichen Behauptungen angeführtes Vorbringen weitestgehend im spekulativen Bereich und im Behaupten des Gegenteils. Dies reicht allerdings nicht aus, die Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamtes infrage zu stellen.

26

Soweit der Klägervertreter die Einholung eines Sachverständigengutachtens beantragt hat, dass bei einer Bohrtiefe von bis zu 55 m Grundwasser in der Liegenschaft nicht erschlossen werde und bei einer Anlegung von einer Bohrtiefe von bis zu 80 m begrenzt auf die erste grundwasserführende Schicht eine nachteilige Veränderung der Grundwasserbeschaffenheit nicht zu besorgen sei, war dieser Beweisantrag zunächst als unbehelflich abzulehnen, da offensichtlich Übereinstimmung zwischen den Parteien besteht, dass bei einer Bohrtiefe von 55 m Grundwasser in der Liegenschaft nicht erschlossen wird. Das Wasserwirtschaftsamt hat bereits mit Stellungnahme vom 22. März 2018 gegenüber dem Landratsamt erklärt, dass bis zu einer Tiefe von 55 m nicht mit Grundwasser gerechnet werden könne. Das ergebe sich aus den Ergebnissen der durchgeführten Erdwärmesonden-Bohrungen im Herbst 2017. Im Übrigen handelt es sich bei dem Beweisantrag um einen unzulässigen Ausforschungsbeweisantrag, da im Grunde erst die Beweiserhebung selbst die entscheidungserheblichen Behauptungen der Klägerin, bei einer Bohrtiefe von 80 m werde nur in die erste grundwasserführende Schicht eingegriffen und eine nachteilige Veränderung der Grundwasserbeschaffenheit sei auch nicht zu besorgen, aufdecken könnte. Die Mitwirkungspflicht der Parteien fordert von den Beteiligten, Beweisanträge nur zu bestimmten, substantiierten Tatsachenbehauptungen zu stellen. Sie verlangt weiter, dass die Tatsache vom Antragsteller mit einem gewissen Maß an Bestimmtheit i.S.v. Nachdrücklichkeit als wahr und als mit den angegebenen Beweismitteln beweisbar behauptet wird. Nicht ausreichend ist eine aufs Geratewohl aufgestellte Behauptung bzw. die Behauptung einer „aus der Luft gegriffenen“ Tatsache. Im vorliegenden Fall geht es der Klägerin mit dem Beweisantrag nur darum, ermitteln zu lassen, ob ihre auf keinerlei Anhaltspunkte gestützte Behauptung nicht vielleicht doch wahr ist. Das Wasserwirtschaftsamt hat nämlich mehrfach aufgrund der Ergebnisse der durchgeführten Erdwärmesonden-Bohrungen im Herbst 2017 darauf hingewiesen, dass ab einer Tiefe von ca. 59 m der mittlere Muschelkalk und damit ein neues Grundwasserstockwerk beginne.

27

3. Die Klage muss nach alledem erfolglos bleiben. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.