VGH München, Beschluss v. 21.06.2022 – 8 ZB 21.2359

Titel:

Finanzieller Ausgleich für eine unzumutbare Eigentumsbeschränkung eines im Wasserschutzgebiet gelegenen Grundstücks

Normenketten:

VwGO § 113 Abs. 5 S. 1, § 124 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3
WHG § 52 Abs. 1 S. 3, Abs. 4, § 96
GG Art. 14
AGBGB Art. 71 Abs. 1 S. 2

Leitsätze:

1. Zu den Voraussetzungen eines Entschädigungsanspruchs gem. § 52 Abs. 4 WHG eines Eigentümers eines im Wasserschutzgebiet gelegenen Hotels wegen unzumutbarer Eigentumsbeschränkung bei abgelehntem Befreiungsantrag. (Rn. 15 – 49) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die zuständige Behörde hat nach § 52 Abs. 1 S. 3 WHG eine Befreiung von Verboten, Beschränkungen sowie Duldungs- und Handlungspflichten einer Wasserschutzgebietsverordnung (vgl. § 52 Abs. 1 S. 1 WHG) zu erteilen, soweit dies zur Vermeidung unzumutbarer Beschränkungen des Eigentums erforderlich ist und hierdurch der Schutzzweck nicht gefährdet wird. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)
3. Der von der höchstrichterlichen Rechtsprechung geforderte und vom Bundesgesetzgeber umgesetzte Vorrang der Realkompensation (vgl. grundlegend BVerfG BeckRS 1999, 30049356) hat zur Folge, dass ein Entschädigungsanspruch nach § 52 Abs. 4 WHG in aller Regel einen erfolglosen Befreiungsantrag des Anspruchsstellers nach § 52 Abs. 1 S. 3 WHG voraussetzt. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)
4. Der Erlöschenstatbestand des Art. 71 Abs. 1 S. 2 AGBGB setzt voraus, dass der Anspruch entstanden ist. Dies erfordert regelmäßig, dass ein Antrag auf Erteilung einer Befreiung von dem Nutzungsverbot nach § 52 Abs. 1 S. 3 WHG gestellt wurde und erfolglos geblieben ist. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Berufungszulassung (abgelehnt), Verpflichtungsklage, Entschädigung wegen unzumutbarer Eigentumsbeschränkung, Hotel im Wasserschutzgebiet (engere Schutzzone), Bauverbot, Sozialpflichtigkeit des Eigentums („Situationsgebundenheit“), vorheriger Antrag auf Befreiung, Wasserschutzgebiet, Grundstück, bauliche Anlage, Hotel, finanzieller Ausgleich, Entschädigung, Eigentumsbeschränkung, Duldungspflicht, Realkompensation, Befreiungsantrag, Nutzungsverbot

Vorinstanz:

VG Augsburg, Urteil vom 19.07.2021 – Au 9 K 20.2678

Fundstellen:

UPR 2022, 388
NVwZ-RR 2022, 896
LSK 2022, 15431

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerinnen tragen die Kosten des Zulassungsverfahrens als Gesamtschuldner. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 500.000 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Klägerinnen begehren von dem Beklagten, die Beigeladene zu verpflichten, ihnen einen finanziellen Ausgleich für eine unzumutbare Eigentumsbeschränkung ihres im Wasserschutzgebiet gelegenen Grundstücks in Höhe von 500.000 EUR zu bezahlen.

2
1. Die Klägerinnen sind Miteigentümer des Grundstücks FlNr. …1 Gemarkung S. Das Grundstück ist ca. 2.200 m^2 groß und mit einem Hotelgebäude bebaut. Das Gebäude wurde bereits vor dem Jahr 1985 als Pension genutzt. In den Jahren 1987, 1996 und 2006 erteilte das Landratsamt Ostallgäu Baugenehmigungen zur Nutzungsänderung (Restaurant) und zur Erweiterung (An- und Ausbau); dabei wurden die bauplanungsrechtlichen Regelungen über den Außenbereich angewandt.

3
Das Grundstück liegt in der engeren Schutzzone des mit Verordnung des Landratsamts Ostallgäu vom 25. Mai 2016 festgesetzten Wasserschutzgebiets in der Gemeinde S. im Landkreis Ostallgäu für die öffentliche Wasserversorgung der Beigeladenen (WSG-VO). Die hiergegen gerichteten Normenkontrollanträge lehnte der Senat mit Urteilen vom 28.8.2019 ab (Az. 8 N 17.547 betreffend die Klägerin zu 1). Die Urteile sind rechtskräftig (vgl. BVerwG, B.v. 26.6.2020 - 7 BN 3.19 - NJW 2020, 3672; die Klägerin zu 1 hatte keine Nichtzulassungsbeschwerde erhoben).

4
§ 3 Abs. 1 Nr. 5.1 WSG-VO verbietet in der engeren Schutzzone die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen. Für die Erteilung von Befreiungen von den Verboten des § 3 WSG-VO gilt § 52 Abs. 1 Satz 2 und 3 WHG (§ 4 Abs. 1 WSG-VO).

5
Die Verordnung vom 25. Mai 2016 löste eine frühere Wasserschutzgebietsverordnung vom 6. Juni 1988 ab (vgl. § 10 WSG-VO). Seinerzeit lag das Grundstück der Klägerinnen in der weiteren Schutzzone nahe der engeren Schutzzone.

6
2. Mit anwaltlichem Schreiben vom 25. Juni 2020 ließen die Klägerinnen beim Landratsamt Ostallgäu die Einleitung eines Entschädigungsverfahrens nach § 98 WHG beantragen und machten als Ausgleich für die Minderung des Verkehrswerts ihres Grundstücks bzw. Gewerbebetriebs einen Betrag von 500.000 EUR geltend.

7
3. Das Landratsamt Ostallgäu lehnte dies mit Bescheid vom 4. November 2020 ab. Es fehle an einem Befreiungsantrag nach § 52 Abs. 1 Satz 2 und 3 WHG, der zwingende Voraussetzung eines Entschädigungsanspruchs nach § 52 Abs. 4 WHG sei. Das Bauverbot nach § 3 Abs. 1 Nr. 5.1 WSG-VO greife nicht durch, weil Erweiterungsvorhaben bauplanungsrechtlich nicht genehmigungsfähig seien. Etwaige Ansprüche seien zudem nach Art. 71 Abs. 1 AGBGB ausgeschlossen; die Drei-Jahresfrist seit Inkrafttreten der Wasserschutzgebietsverordnung am 3. Juni 2016 sei abgelaufen.

8
4. Mit ihrer am 10. Dezember 2020 beim Verwaltungsgericht Augsburg eingegangenen Klage haben die Klägerinnen beantragt, den Beklagten unter Aufhebung des o.g. Bescheids zu verpflichten, ihnen als Eigentümerinnen des Grundstücks FlNr. …1 wegen der Beschränkung der baulichen Grundstücksnutzung durch die Wasserschutzgebietsverordnung des Landratsamts Ostallgäu vom 25. Mai 2016 eine Entschädigung in Höhe von 500.000 EUR festzusetzen, zu zahlen durch die Beigeladene.

9
5. Das Verwaltungsgericht Augsburg hat die Klage abgewiesen. Eine unzumutbare Einschränkung des Eigentums, die über die gesteigerte Sozialbindung infolge der Lage im Wasserschutzgebiet hinausgehe, liege nicht vor. Zudem fehle es an einem vorherigen Befreiungsantrag nach § 52 Abs. 1 Satz 2 und 3 WHG, der zwingende Voraussetzung eines Entschädigungsanspruchs nach § 52 Abs. 4 WHG sei. Ein solcher sei nicht als „Minus“ im Antrag auf Entschädigung enthalten. Ob ein Anspruch nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 AGBGB erloschen wäre, bedürfe keiner Entscheidung.

10

6. Mit ihrem Antrag auf Zulassung der Berufung verfolgen die Klägerinnen ihr Entschädigungsbegehren weiter. Sie machen ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Ersturteils und grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache geltend.

II.

11
A. Der Zulassungsantrag hat keinen Erfolg. Die von den Klägerinnen geltend gemachten Zulassungsgründe sind nicht hinreichend dargelegt oder liegen nicht vor (vgl. § 124 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VwGO, § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO).

12
1. Aus dem Zulassungsvorbringen der Klägerinnen ergeben sich keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

13
Ernstliche Richtigkeitszweifel im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind nicht erst dann gegeben, wenn bei der im Zulassungsverfahren allein möglichen summarischen Prüfung der Erfolg des Rechtsmittels wahrscheinlicher ist als der Misserfolg. Solche liegen vielmehr bereits dann vor, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt wird (vgl. BVerfG, B.v. 18.3.2022 - 2 BvR 1232/20 - juris Rn. 23; B.v. 18.6.2019 - 1 BvR 587/17 - BVerfGE 151, 173 = juris Rn. 32 m.w.N.). Bei der Beurteilung ist nicht auf einzelne Elemente der Urteilsbegründung, sondern auf das Ergebnis der Entscheidung abzustellen (vgl. BVerfG, B.v. 7.10.2020 - 2 BvR 2426/17 - NVwZ 2021, 325 = juris Rn. 34; BVerwG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - DVBl 2004, 838 = juris Rn. 9).

14
Ausgehend von diesen Maßstäben haben die Klägerinnen ernstliche Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit der angegriffenen Entscheidung nicht dargelegt.

15
a) Das Verwaltungsgericht ist ohne Rechtsfehler zu der Auffassung gelangt, dass ein Entschädigungsanspruch nach § 52 Abs. 4 WHG in aller Regel - so auch hier - einen vorherigen erfolglosen Antrag auf Erteilung einer Befreiung von den Verboten nach § 52 Abs. 1 Satz 3 WHG i.V.m. § 4 Abs. 1 WSG-VO voraussetzt (vgl. UA Rn. 52).

16
aa) Nach § 52 Abs. 4 WHG ist eine Entschädigung zu leisten, soweit eine Anordnung nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 oder Nummer 2 das Eigentum unzumutbar beschränkt und diese Beschränkung nicht durch eine Befreiung nach Absatz 1 Satz 3 oder andere Maßnahmen vermieden oder ausgeglichen werden kann.

17
Die Regelung in Absatz 4, die als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG anzusehen ist, führt den früheren § 19 Abs. 3 Halbsatz 1 WHG unter Berücksichtigung der zu § 52 Abs. 1 Satz 3 WHG ergangenen neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts fort (vgl. BT-Drs. 16/12275 S. 67). Ihr liegt zu Grunde, dass Nutzungsbeschränkungen in Schutzgebieten als Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen müssen; soweit derartige Beschränkungen das Eigentum unzumutbar beeinträchtigen, kommt eine finanzielle Entschädigung nur in Betracht, wenn Vorkehrungen zur realen Vermeidung der Belastung ausscheiden (vgl. BVerfG, B.v. 6.9.2005 - 1 BvR 1161/03 - NVwZ 2005, 1412 = juris Rn. 21 ff.; BVerwG, B.v. 15.4.2003 - 7 BN 4.02 - NVwZ 2003, 1116 = juris Rn. 6). Dementsprechend hat die zuständige Behörde - hier das Landratsamt - nach § 52 Abs. 1 Satz 3 WHG eine Befreiung von Verboten, Beschränkungen sowie Duldungs- und Handlungspflichten einer Wasserschutzgebietsverordnung (vgl. § 52 Abs. 1 Satz 1 WHG) zu erteilen, soweit dies zur Vermeidung unzumutbarer Beschränkungen des Eigentums erforderlich ist und hierdurch der Schutzzweck nicht gefährdet wird.

18
bb) Der von der höchstrichterlichen Rechtsprechung geforderte und vom Bundesgesetzgeber umgesetzte Vorrang der Realkompensation (vgl. grundlegend BVerfG, B.v. 2.3.1999 - 1 BvL 7.91 - BVerfGE 100, 226 -

juris Leitsatz 2 und Rn. 94) hat zur Folge, dass ein Entschädigungsanspruch nach § 52 Abs. 4 WHG in aller Regel einen erfolglosen Befreiungsantrag des Anspruchsstellers nach § 52 Abs. 1 Satz 3 WHG voraussetzt (vgl. Gößl in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, Stand Juli 2021, § 52 WHG Rn. 106; OLG Zweibrücken, U.v. 24.7.2004 - 6 O 8.02 - juris Rn. 37 f.).

19
Der Befreiung kommt Vorrang vor dem Entschädigungsanspruch zu, weil § 52 Abs. 4 WHG letzteren von einer unzumutbaren Beschränkung des Eigentums abhängig macht, der nicht durch andere Maßnahmen, insbesondere durch die Gewährung einer Befreiung, abgeholfen werden kann (vgl. BVerwG, U.v. 17.5.2018 - 4 C 2.17 - BVerwGE 162, 127 = juris Rn. 12, 21 zu § 68 Abs. 1 BNatSchG). Ob ein Realausgleich durch Erteilung einer Befreiung erreicht werden kann, ist deshalb vorrangig zu prüfen (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 52 Rn. 82 f.; Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand September 2021, § 52 WHG Rn. 57). Ist eine Befreiung nur auf Antrag möglich, weil über die Ausnahme von dem Verbot nicht abstrakt-generell für bestimmte Gruppen von Eigentümern, sondern nur durch konkret-individuelle Einzelfallprüfung entschieden werden kann (vgl. Dederer in Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand Dezember 2021, Art. 14 Rn. 913), bedarf es eines darauf gerichteten vorherigen Antrags des Anspruchsstellers.

20
(1) Diese Auslegung, die sich auf die Gesetzgebungsmaterialien (BT-Drs. 16/12275 S. 67) sowie systematische und teleologische Erwägungen stützt, ist ohne Weiteres mit dem Wortlaut des § 52 Abs. 4 WHG vereinbar. Der Formulierung „und diese Beschränkung nicht durch eine Befreiung nach Absatz 1 Satz 3 oder andere Maßnahmen vermieden oder ausgeglichen werden kann“ ist nicht zu entnehmen, dass es den normbetroffenen Grundstückseigentümern möglich sein muss, eine Entschädigung ohne vorherigen Befreiungsantrag zu beanspruchen. Die tatbestandliche Voraussetzung, dass ein Realausgleich nicht möglich ist (vgl. BVerfG, B.v. 6.9.2005 - 1 BvR 1161/03 - NVwZ 2005, 1412 = juris Rn. 26; B.v. 2.3.1999 - 1 BvL 7/91 - BVerfGE 100, 226 = juris Rn. 94), verhält sich nicht zu der Frage, ob der Eigentumsbetroffene zuvor einen Befreiungsantrag gestellt haben muss. Dies wird zu § 68 Abs. 1 BNatSchG, dessen Wortlaut insoweit vergleichbar ist („der nicht durch andere Maßnahmen, insbesondere durch die Gewährung einer Ausnahme oder Befreiung, abgeholfen werden kann“), für den Regelfall bejaht (vgl. VG Gelsenkirchen, U.v. 22.9.2015 - 6 K 2929/12 - NuR 2016, 289 = juris Rn. 33 ff.; Fellenberg in Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 68 Rn. 9; Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 68 BNatSchG Rn. 13; Sauthoff in Schlacke, GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2017, § 68 Rn. 13). Dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Mai 2018 (Az. 4 C 2.17 - BVerwGE 162, 127) ist entgegen der Auffassung der Klägerseite nicht das Gegenteil zu entnehmen. Die dortige Sache war an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen worden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO); im Übrigen hatte der Kläger geltend gemacht, dass ihm die Erteilung einer Befreiung nichts mehr nütze (vgl. dort juris Rn. 5 und 21).

21
(2) Aus dem Umstand, dass sich die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG primär an den Normgeber und - erst bei Aktualisierung der Eigentumsbeschränkung - an die Verwaltung richten (vgl. BVerfG, B.v. 2.3.1999 - 1 BvL 7/91 - BVerfGE 100, 226 = juris Rn. 92 ff. und 95 ff.), lässt sich nicht entnehmen, dass ein Entschädigungsanspruch nach § 52 Abs. 4 WHG keinen vorherigen Antrag auf Befreiung von einem Nutzungsverbot erfordern dürfte.

22
Das Verbot der Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen in § 3 Abs. 1 Nr. 5.1 WSG-VO ist verhältnismäßig; der Verordnungsgeber hat bei der Normsetzung das Übermaßverbot beachtet (vgl. BayVGH, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.547 - Rn. 114 ff. - nicht veröffentlicht; U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - W+B 2019, 244 = juris Rn. 125 f.). Soweit Grundstückseigentümer trotzdem durch Verbote und Beschränkungen im Einzelfall unzumutbar beeinträchtigt sein sollten, trifft die Wasserschutzgebietsverordnung mit der Befreiungsmöglichkeit in § 4 Abs. 1 WSG-VO Vorkehrungen, mit der unzumutbare Belastungen durch Einzelfallentscheidungen der Verwaltung real vermieden werden können. Erst wenn eine solche Ausnahme im Einzelfall nicht in Betracht kommt, ist Raum für eine finanzielle Entschädigung nach § 52 Abs. 4 WHG (vgl. BVerfG, B.v. 6.9.2005 - 1 BvR 1161/03 - NVwZ 2005, 1412 = juris Rn. 26).

23

Dies kann in aller Regel nur anhand eines Befreiungsantrags geprüft werden. Allein auf Grundlage der Wasserschutzgebietsverordnung ist regelmäßig noch nicht abschätzbar, welche Auswirkungen das Verbot der Errichtung und Erweiterung baulicher Anlagen auf einzelne Grundstücke konkret haben wird und ob ein Realausgleich nach § 52 Abs. 1 Satz 3 WHG in Betracht kommt (vgl. BVerfG, B.v. 6.9.2005 - 1 BvR 1161/03 - NVwZ 2005, 1412 = juris Rn. 31; vgl. auch Drost, Das neue Wasserrecht in Bayern, Stand Januar 2022, § 98 WHG Rn. 8). Nur wenn dies von vorneherein ausgeschlossen ist, erübrigt sich ein vorheriger Befreiungsantrag des Betroffenen. Dies ist im vorliegenden Fall nicht anzunehmen. Die wasserwirtschaftliche (Un-)Verantwortbarkeit einer nochmaligen Erweiterung des Hotels der Klägerinnen tritt nicht offen zutage, sondern ist anhand einer konkreten Planung zu beurteilen (vgl. unten Rn. 29 ff.). Das Landratsamt kann nicht anstelle des Eigentümers entscheiden, welche objektiv vorhandenen Erweiterungsmöglichkeiten tatsächlich realisiert werden könnten (vgl. NdsOVG, U.v. 20.12.2017 - 13 KN 67/14 - RdL 2018, 237 = juris Rn. 187). Aus diesem Grund kann in dem Antrag der Klägerinnen auf finanzielle Entschädigung nach § 52 Abs. 4 WHG auch kein Befreiungsantrag als „Minus“ gesehen werden.

24
Hinzu kommt, dass ein Entschädigungsanspruch ausscheidet, wenn Nutzungen verboten werden, die ihrerseits erlaubnispflichtig sind (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG; vgl. BGH, U.v. 19.9.1996 - III ZR 82/95 - BGHZ 133, 271 = juris Rn. 33). Dies kann im Einzelfall - wenn sensible Untergrundverhältnisse vorherrschen (vgl. auch BayVGH, B.v. 9.7.2019 - 8 ZB 19.296 - NVwZ-RR 2020, 306 = juris Rn. 13 f.) - auf Bauvorhaben zutreffen (vgl. VGH BW, U.v. 3.8.1998 - 3 S 990/98 - VBlBW 1999, 97 = juris Rn. 42; Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, 4. Aufl. 2017, Rn. 1105). Auch diese Frage lässt sich nur auf Grundlage eines konkreten Vorhabens beurteilen.

25
(3) Dass das Bundesverfassungsgericht - worauf die Klägerseite hinweist (unter Bezugnahme auf BVerfG, U.v. 6.12.2016 - 1 BvR 2821/11 u.a. - BVerfGE 143, 246 - juris Rn. 261; B.v. 6.9.2005 - 1 BvR 1161/03 - NVwZ 2005, 1412 - juris Rn. 33; B.v. 16.2.2000 - 1 BvR 242/91 u.a. - BVerfGE 102, 1 - juris Rn. 48) - nicht entschieden hat, dass vor der Geltendmachung eines Entschädigungsanspruchs nach § 52 Abs. 4 WHG ein Befreiungsantrag zu stellen ist, verhilft dem Zulassungsantrag nicht zum Erfolg. Es ist nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Auslegung des Wasserrechts nach Art einer Superrevisionsinstanz zu überprüfen (vgl. BVerfG, B.v. 12.1.2011 - 1 BvR 3132/08 - ZOV 2011, 158 = juris Rn. 26). Die Auslegung des „einfachen Rechts“, hier der Vorschriften des Wasserrechts, und seine Anwendung auf den einzelnen Fall sind grundsätzlich Sache der zuständigen Fachgerichte (vgl. BVerfG, B.v. 18.8.2010 - 1 BvR 3268/07 - ZOV 2010, 216 = juris Rn. 39; B.v. 24.10.1999 - 2 BvR 1821/99 - juris Rn. 5).

26
(4) Auch auf Art. 71 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AGBGB können die Klägerinnen ihre Auffassung, der Entschädigungsanspruch aus § 52 Abs. 4 WHG erfordere keinen vorherigen Befreiungsantrag nach § 52 Abs. 1 Satz 3 WHG, nicht mit Erfolg stützen.

27
Hiernach erlöschen die auf eine Geldzahlung gerichteten öffentlich-rechtlichen Ansprüche gegen den Freistaat Bayern, eine bayerische Gemeinde oder einen bayerischen Gemeindeverband, soweit nicht anderes bestimmt ist, in drei Jahren. Die Frist beginnt mit dem Schluss des Jahres, in dem der Berechtigte von den den Anspruch begründenden Umständen und der Person des Verpflichteten Kenntnis erlangt oder ohne grobe Fahrlässigkeit erlangen müsste, jedoch nicht vor dem Schluss des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist (vgl. Art. 71 Abs. 1 Satz 2 AGBGB).

28
Das Zulassungsvorbringen, es sei einem Grundstückseigentümer ohne „hellseherische Fähigkeit“ nicht möglich, innerhalb von drei Jahren ab Bekanntmachung der Schutzgebietsverordnung alle zukünftig möglichen baulichen Vorhaben zu konkretisieren und hierauf bezogene Befreiungsanträge zu stellen, greift zu kurz. Die Frage, inwieweit die frühere Rechtsprechung zu Art. 87 Abs. 2 Satz 2 BayWG a.F. (vgl. BayObLG, U.v. 29.5.2000 - 2Z RR 12/99 - BayVBl 2001, 411 = juris Rn. 17 ff.; U.v. 5.4.2000 - 1Z RR 449/99 - NVwZ 2001, 118 = juris Rn. 12; Gößl in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, BayWG, Stand 15.10.2009, Art. 87 Rn. 19) auf Art. 71 Abs. 1 Satz 2 AGBGB übertragen werden kann, bedarf vorliegend keiner abschließenden Klärung. Art. 71 Abs. 1 Satz 2 AGBGB setzt voraus, dass der Anspruch entstanden ist (vgl. BayVGH, B.v. 14.9.2021 - 6 ZB 21.1259 - juris Rn. 22). Dies erfordert - entsprechend der oben dargelegten

Erwägungen und vorbehaltlich der nachstehenden Ausführungen - regelmäßig, dass ein Antrag auf Erteilung einer Befreiung von dem Nutzungsverbot nach § 52 Abs. 1 Satz 3 WHG gestellt wurde und erfolglos geblieben ist.

29
cc) Der Zulassungsantrag legt auch nicht hinreichend dar, dass den Klägerinnen die Beantragung einer Befreiung von dem Bauverbot in § 3 Abs. 1 Nr. 5.1 WSG-VO nach § 52 Abs. 1 Satz 3 WHG i.V.m. § 4 Abs. 1 WSG-VO unzumutbar gewesen wäre.

30
Der Zulassungsantrag macht insoweit geltend, es sei nicht ersichtlich, dass aufgrund der bestehenden abstrakten Gefahrenlage in der engeren Schutzzone eine Befreiung vom Verbot der Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen in Betracht kommen kann, zumal das Landratsamt nie angedeutet habe, dass ein „Befreiungsspielraum“ bestehe. Betroffene Eigentümer müssten nicht ohne hinreichende Erfolgsaussichten (nutzlose) Befreiungsanträge stellen, zumal dies im Fall eines Antrags auf Befreiung von einem Bauverbot mit nicht unerheblichen Planungskosten verbunden sei.

31
Damit kann die Klägerseite nicht durchdringen. Der Senat kann nicht erkennen, dass eine Befreiung von dem Verbot, bauliche Anlagen in der engeren Schutzzone zu erweitern (§ 3 Abs. 1 Nr. 5.1 WSG-VO), hier von vorneherein ausgeschlossen wäre.

32
(1) Soweit der Zulassungsantrag auf die abstrakte Gefährdungslage in der engeren Schutzzone abstellt, wird er dem systematischen Zusammenspiel von Regel und Ausnahme bei Anwendung des repressiven Verbots mit Befreiungsvorbehalt (vgl. dazu BVerfG, B.v. 15.7.1981 - 1 BvL 77/78 - BVerfGE 58, 300 = juris Rn. 173 ff.; U.v. 5.8.1966 - 1 BvF 1/61 - BVerfGE 20, 150 = juris Rn. 22) nicht gerecht.

33
Eine Wasserschutzgebietsverordnung kann - ihrem Rechtscharakter als Rechtsverordnung gemäß - lediglich generelle Regelungen treffen, so dass der Normgeber gezwungen und berechtigt ist, sich verallgemeinernd am Regelfall zu orientieren. Die Verallgemeinerungen müssen auf einer möglichst weiten Beobachtung aufbauen, die alle betroffenen Regelungstatbestände einschließt. Nur auf diese Weise kann ein möglichst lückenloser Schutz des Grundwassers überhaupt gewährleistet werden. Auf den Nachweis eines Schadenseintritts im Einzelfall kann dann verzichtet werden (vgl. BVerwG, U.v. 12.9.1980 - IV C 89.77 - NJW 1981, 837 = juris Rn. 14; BayVGH, B.v. 15.2.2019 - 8 CS 18.2411 - NuR 2019, 787 = juris Rn. 23; vgl. auch Rossi in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 48 WHG Rn. 29 m.w.N.).

34
Fehlen im Einzelfall konkrete Gefährdungspotentiale, hat dies die Verwaltung im Rahmen der Prüfung einer Befreiung nach § 52 Abs. 1 Satz 3 WHG zu berücksichtigen (vgl. OVG RhPf, U.v. 2.3.2022 - 1 C 11675/20 - juris Rn. 51; U.v. 8.10.2015 - 1 C 10843/13 - juris Rn. 74, 84). Dies eröffnet einen Handlungsspielraum im Hinblick auf die Frage, ob die an sich gebotenen Schutzanordnungen im Einzelfall teilweise unterbleiben können. Dies gilt zumindest dann, wenn ein effektiver Schutz des Grundwassers auf andere Weise gewährleistet bleibt (vgl. BayVGH, U.v. 13.6.1996 - 22 N 93.2863 u.a. - BayVBl 1997, 111 = juris Rn. 29 zu § 19 WHG).

35
(2) Ausgehend davon kann der Senat nicht erkennen, dass eine Befreiung von dem Verbot, bauliche Anlagen in der engeren Schutzzone zu erweitern (§ 3 Abs. 1 Nr. 5.1 WSG-VO), im Fall des Hotels der Klägerinnen kategorisch ausgeschlossen wäre.

36
Das Landratsamt hat sich mit der Frage der wasserwirtschaftlichen Vertretbarkeit einer nochmaligen Erweiterung des Hotels der Klägerinnen in der engeren Schutzzone des Wasserschutzgebiets nicht auseinandergesetzt. Seine Auffassung, dass dies ausgeschlossen sei, hat es nicht auf wasserrechtliche, sondern ausschließlich auf bauplanungsrechtliche Erwägungen gestützt (vgl. Bescheid vom 4.11.2020 S. 4).

37

Im Verfahren zur Festsetzung des Wasserschutzgebiets hat das Wasserwirtschaftsamt eine nochmalige Erweiterung des Hotels nicht als wasserwirtschaftlich ausgeschlossen betrachtet. Vielmehr hat es die Erteilung einer „Ausnahmegenehmigung“ für möglich erachtet, wenn die Maßnahmen so ausgeführt würden, dass sie dem Trinkwasserschutz in vollem Umfang gerecht würden. Eine Unterkellerung sei unzulässig; wasserwirtschaftlich nicht vertretbar sei zudem der Einbau einer Ölheizung (vgl. Niederschrift über den Erörterungstermin vom 23.11.2015 S. 13 = Normaufstellungsakten [NA] S. 286a). Diese Aussage entspricht der Einschätzung in der gutachterlichen Stellungnahme vom 18. August bzw. 24. September 2015 (vgl. dort S. 13 = NA S. 212a). Der abstrakte Vorhalt der Klägerseite, es sei nicht ersichtlich, dass eine Befreiung von dem Bauverbot in Betracht käme, weil grundsätzlich jede Verletzung das Grundwasser überdeckender Schichten Gefahrenherde für das Grundwasser darstellten (bezugnehmend auf BayVGH, U.v. 27.11.2012 - 22 N 09.2974 - juris Rn. 39; vgl. auch DVGW-Arbeitsblatt W 101 Stand März 2021, S. 21 Nr. 6.3.1: „in der Regel nicht tragbar“, S. 23 Nr. 2.2, 2.3: „hohe Gefährdung“ bei Eingriffen in den Untergrund in Schutzzone II), kann diese konkret-individuelle fachgutachterliche Einschätzung nicht erschüttern.

38
Die pauschale Behauptung der Klägerinnen, sie könnten keinen weiteren Beitrag zur Entscheidung über eine Befreiung leisten, ist nach alldem nicht nachvollziehbar.

39
dd) Soweit die Klägerinnen nicht unerhebliche Planungskosten anführen, um die Unzumutbarkeit eines Antrags auf Befreiung von dem Bauverbot der Wasserschutzgebietsverordnung zu begründen, können sie ebenfalls nicht durchdringen. Bei den Planungskosten handelt es sich um Vorleistungen, die grundsätzlich der Sphäre des Eigentümers bzw. Vorhabenträgers zuzuordnen sind. Die Situation der Klägerinnen ist insoweit nicht grundlegend anders als die eines Eigentümers, der die Zulassung eines Vorhabens im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens verfolgt. Auch wenn Planungskosten nutzlos blieben, weil eine Befreiung nicht erteilt werden kann, ist dies im Hinblick auf die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden.

40
b) Ob das Bauverbot in § 3 Abs. 1 Nr. 5.1 WSG-VO das Eigentum an dem klägerischen Grundstück unzumutbar beschränkt im Sinne des § 52 Abs. 4 WHG, bedarf keiner abschließenden Klärung, weil das Verwaltungsgericht die Klageabweisung selbständig tragend auf das Fehlen eines Befreiungsantrags nach § 52 Abs. 1 Satz 3 WHG gestützt hat (vgl. UA Rn. 52 - sog. kumulative Mehrfachbegründung, vgl. BayVGH, B.v. 11.3.2020 - 8 ZB 18.2397 - ZEV 2020, 783 = juris Rn. 16 m.w.N.).

41
Das Verwaltungsgericht hat im Ausgangspunkt zutreffend erkannt, dass Verbotsregelungen einer Wasserschutzgebietsverordnung, die sich darin erschöpfen, eine vorhandene Nutzung festzuschreiben, die „Situationsgebundenheit“ des Grundeigentums widerspiegeln und grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmende Inhaltsbestimmungen darstellen, welche die Sozialpflichtigkeit konkretisieren (vgl. BVerwG, B.v. 30.9.1996 - 4 NB 31.96 u.a. - ZfBR 1997, 94 = juris Rn. 39 f.; BayVGH, B.v. 13.2.2014 - 8 ZB 12.1985 - GewArch 2015, 229 = juris Rn. 12; NdsOVG, B.v. 23.5.2018 - 13 LA 284/17 - ZfW 2018, 228 = juris Rn. 15). Es hat auch nicht verkannt, dass eine Überschreitung der Grenze der entschädigungslos hinzunehmenden Sozialbindung nicht nur dann in Betracht kommt, wenn eine bisher ausgeübte Nutzung unterbunden wird, sondern auch dann, wenn Nutzungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden, die sich nach Lage der Dinge objektiv anbieten (UA Rn. 44; vgl. BVerwG, B.v. 10.5.1995 - 4 B 90.95 - NJW 1996, 409 = juris Rn. 3; U.v. 25.10.2018 - 4 C 9.17 - BVerwGE 163, 294 = juris Rn. 40; BGH, U.v. 19.9.1996 - III ZR 82/95 - BGHZ 133, 271 = juris Rn. 31).

42
Ob das Verbot der Errichtung und Erweiterung baulicher Anlagen in § 3 Abs. 1 Nr. 5.1 WSG-VO von den Klägerinnen entschädigungslos hinzunehmen ist oder ob sie einen finanziellen Ausgleich beanspruchen können, bedarf keiner abschließenden Klärung.

43
Bei der Abgrenzung sind die Gesichtspunkte der Zumutbarkeit, des Vertrauensschutzes und die Art und Schwere der jeweiligen Belastung von Relevanz (vgl. BVerwG, U.v. 24.6.1993 - 7 C 26.92 - BVerwGE 94, 1 = juris Rn. 47). Im Hinblick darauf durfte das Verwaltungsgericht u.a. berücksichtigen (vgl. UA Rn. 49), dass mit einer Einbeziehung des klägerischen Grundstücks aufgrund der Lage am Rand der früheren Schutzzone

W II seit dem Jahr 1988 zu rechnen war (vgl. auch BayVGH, B.v. 13.2.2014 - 8 ZB 12.1985 - GewArch 2015, 229 = juris Rn. 13). Im Übrigen war den Fachstellen schon seit dem Jahr 1997 klar, dass das frühere Schutzgebiet anzupassen war (vgl. Erläuterungsbericht, Antragsunterlagen zur WSG-VO, Anlage 1 S. 3); wann dies an die Öffentlichkeit gelangte, ist unklar. Jedenfalls wird die Situation des klägerischen Grundstücks seit Jahrzehnten durch die Lage im Einzugsbereich des von der Beigeladenen geförderten (Trink-)Wasservorkommens - in geringer Entfernung vor allem zum Fassungsbereich des Brunnens I - geprägt (vgl. auch BGH, U.v. 23.6.1988 - III ZR 8/87 - BGHZ 105, 15 = juris Rn. 12); für die Erwartung, bauliche Anlagen könnten dort ohne Weiteres errichtet bzw. erweitert werden, bestand kein berechtigter Grund.

44
Ob die Klägerinnen das Bauverbot nach Art und Schwere ohne Ausgleich unverhältnismäßig trifft, lässt sich ohne eine konkrete Planung nicht einschätzen. Der Zulassungsantrag legt auch nicht dar, dass das Grundstück der Klägerinnen ohne das streitbefangene Bauverbot in der von ihnen beabsichtigten Weise bebaubar gewesen wäre (vgl. auch OVG Berlin-Bbg, B.v. 5.10.2021 - OVG 11 N 1.18 - juris Rn. 14).

45
2. Die Berufung ist auch nicht wegen einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen.

46
Grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtssache, wenn es bei der Berufungszulassung auf eine konkrete, über den Einzelfall hinausgehende Rechts- oder Tatsachenfrage ankommt, die bislang höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht geklärt ist und die im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts einer berufungsgerichtlichen Klärung bedarf (vgl. BVerfG, B.v. 18.6.2019 - 1 BvR 587/17 - BVerfGE 151, 173 = juris Rn. 33; B.v. 9.6.2016 - 1 BvR 2453/12 - NVwZ 2016, 1243 = juris Rn. 20).

47
Ausgehend davon haben die Klägerinnen eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache nicht aufgezeigt. Die von ihnen aufgeworfene Frage,

48
„ob ein betroffener Eigentümer vor Geltendmachung einer finanziellen Entschädigung nach § 52 Abs. 4 WHG rechtlich gezwungen ist, zuvor erfolglos - und rechtskräftig bestätigt - einen Befreiungsantrag nach § 52 Abs. 1 Satz 3 WHG verfolgt zu haben“,

49
kann auf der Grundlage des § 52 Abs. 1 Satz 3, Abs. 4 WHG unter Anwendung anerkannter Auslegungsmethoden, insbesondere des Wortlauts und der Entstehungsgeschichte (vgl. oben Rn. 16 ff.) und unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung, wonach der Befreiung Vorrang vor einem Entschädigungsanspruch zukommt (vgl. BVerfG, B.v. 6.9.2005 - 1 BvR 1161/03 - NVwZ 2005, 1412 = juris Rn. 26; BVerwG, U.v. 17.5.2018 - 4 C 2.17 - BVerwGE 162, 127 = juris Rn. 12) einfach auch ohne Durchführung eines Berufungsverfahrens geklärt werden. Sie ist dahingehend zu beantworten, dass ein Entschädigungsanspruch nach § 52 Abs. 4 WHG grundsätzlich einen erfolglosen Antrag auf Erteilung einer Befreiung nach § 52 Abs. 1 Satz 3 WHG voraussetzt. In welchen Einzelfällen dies dem Eigentümer ausnahmsweise nicht zuzumuten ist, lässt sich fallübergreifend weder bejahen noch verneinen und ist damit einer allgemein gültigen Klärung in einem Berufungsverfahren nicht zugänglich (vgl. BVerwG, B.v. 21.10.2020 - 4 B 4.20 - BRS 88 Nr. 117 = juris Rn. 4).

50
B. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 und § 162 Abs. 3 VwGO (zur Nichterstattungsfähigkeit außergerichtlicher Kosten des Beigeladenen im Zulassungsverfahren vgl. BayVGH, B.v. 6.10.2017 - 8 ZB 15.2664 - ZfB 2018, 33 = juris Rn. 24).

51
C. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG; sie folgt der Festsetzung des Ausgangsgerichts, gegen die keine Einwände erhoben wurden.

52

Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).