

Titel:

Kostenersatz für durch Grundwasserförderung verursachte Mehrkosten der Abwasserbeseitigung

Normenketten:

WHG § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, § 13 Abs. 2 Nr. 4, Abs. 3, § 14 Abs. 6, § 18, § 52 Abs. 4, Abs. 4

BayVwVfG Art. 28 Abs. 1, Art. 36 Abs. 2, Art. 37 Abs. 1, Art. 45 Abs. 1 Nr. 3

BayWG Art. 24, Art. 34

FStrG § 7a S. 1

GG Art. 14 Abs. 1 S. 2

Leitsätze:

1. Eine Nebenbestimmung zur wasserrechtlichen Bewilligung, die dem Grundwasserförderer einen Kostenbeitrag für durch die Gewässerbenutzung veranlasste Mehrkosten der Abwasserbeseitigungsanlagen auferlegt, kann rechtmäßig sein, wenn die Maßnahmen zur Vermeidung oder zum Ausgleich einer Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit erforderlich sind. (Rn. 41 – 48) (redaktioneller Leitsatz)

2. Der Kostenersatz nach § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG umfasst nur die durch die Gewässerbenutzung verursachten Mehrkosten. (Rn. 47) (redaktioneller Leitsatz)

3. § 52 Abs. 4 WHG und § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG regeln unterschiedliche Sachverhalte und Adressatenkreise. Eine Sperrwirkung des Entschädigungsrechts auf die Kostenersatzregelung besteht insoweit nicht. (Rn. 50) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Wasserrechtliche Bewilligung, nachträgliche Nebenbestimmung, Kostenersatz, Kostenbeitragspflicht, Nebenbestimmung, Wohl der Allgemeinheit, Abwasserbeseitigung, Verursachungszusammenhang, Schutzmaßnahmen, Verhältnismäßigkeit, Sperrwirkung

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Kosten des Verfahrens, einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1 und zu 2, hat der Kläger zu tragen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1

Der Kläger wendet sich gegen eine nachträglich angeordnete Nebenbestimmung zu einer ihm erteilten wasserrechtlichen Bewilligung für die Grundwasserförderung zur Trinkwasserversorgung, mit der er zu einem Kostenbeitrag zugunsten der Beigeladenen verpflichtet wird.

2

Der Kläger ist ein öffentlichrechtlicher Zweckverband für die Fernwasserversorgung in Bayern. Gemäß seiner Satzung hat er die Aufgabe, die Träger der örtlichen Wasserversorgung vor allem im ...bayerischen Raum mit Grund- bzw. Trinkwasser zu versorgen. Hierzu entnimmt der Kläger seit dem Jahr 1974 im Mündungsdreieck zwischen ... und ... aus drei jeweils zwölf Meter tiefen Horizontalfilterbrunnen auf den Grundstücken Fl.Nr. ... der Gemarkung A. sowie den Fl.Nrn. ... und ... der Gemarkung B. Grundwasser. Zur Sicherung der Grundwasserentnahme zur öffentlichen Trinkwasserversorgung wurde eine Schutzgebietsverordnung, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. ... vom 1. März 1973 des Landkreises ...-...,

erlassen, die zuletzt durch Verordnung des Landratsamts ...-... vom 7. Juli 1983, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. ... des Landkreises ...-... vom 11. August 1983, geändert wurde.

3

Grundlage für die Grundwasserentnahme durch den Kläger war der Bewilligungsbescheid des Landratsamts ...-... vom 15. Mai 1974 mit Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2023. In dem Bescheid war unter A II 11 (7.) unter der Überschrift „Wasserschutzgebiet“ geregelt, dass der Kläger einen Kostenbeitrag in Höhe der Mehrkosten für die Abwasserbeseitigungsanlagen der Gemeinden und Gemeindeteile A.,,,,,, zu leisten hat, die durch die bewilligte Gewässerbenutzung veranlasst sind. Das gelte im Besonderen für die Mehrkosten, die der Gemeinde A. deswegen entstehen, weil für die Kläranlage ein anderer Standort gewählt werden muss, an die Leistungsfähigkeit und bauliche Ausführung der Abwasseranlage erhöhte Anforderungen zu stellen sind und für die Erfassung und Behandlung von Niederschlagswasser zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind. Können sich die Träger dieser Abwasseranlagen und der Unternehmer über diesen Kostenbeitrag nicht einigen, so setze ihn das Landratsamt ...-... fest. Eine Begründung der Zuzahlungspflicht enthält der Bescheid nicht.

4

Aufgrund dieser Regelung bestanden zwischen den Jahren 1975 und 2023 Kostenübernahmeverträge zwischen dem Kläger und den Beigeladenen, die zuletzt mit Ablauf der Gültigkeit der Bewilligung zum 31. Dezember 2023 ordentlich beendet wurden.

5

Infolge des Ablaufs des Bewilligungszeitraums beantragte der Kläger am 28. Februar 2022 die Neuerteilung einer wasserrechtlichen Bewilligung für die Förderung von Grundwasser zur öffentlichen Trinkwasserversorgung.

6

Mit Bescheid vom 27. Dezember 2023 wurde dem Kläger die wasserrechtliche Bewilligung zur Förderung von Grundwasser zur öffentlichen Wasserversorgung aus den bestehenden Horizontalfilterbrunnen auf den Grundstücken Fl.Nr. ... der Gemarkung A. sowie den Fl.Nrn. ... und ... der Gemarkung B. erteilt. Die Bewilligung enthält verschiedene Inhalts- und Nebenbestimmungen und den Hinweis, dass gemäß § 13 Abs. 1 und 3 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) Inhalts- und Nebenbestimmungen auch nachträglich möglich seien. Die Bewilligung vom 27. Dezember 2023 ist Gegenstand des Klageverfahrens (Au 9 K 24.215), in dem sich der Kläger gegen einzelne Inhalts- und Nebenbestimmungen wendet.

7

Im Rahmen des wasserrechtlichen Verfahrens zur Neuerteilung der beantragten Bewilligung hatten die Gemeinden A. (Beigeladene zu 1) und der Markt C. (Beigeladener zu 2) erneut die Aufnahme einer Verpflichtung des Klägers zur Übernahme von Mehrkosten für die gemeindliche Abwasserbeseitigung gefordert. Dem wurde zunächst durch den Beklagten nicht entsprochen. Alleinige Grundlage für die Festlegung von Entschädigungen im Bewilligungsverfahren sei § 14 Abs. 3 Satz 3 WHG, der eine durch die Gewässerbenutzung eintretende nachteilige Einwirkung auf das Recht eines Dritten voraussetze. Da kein Recht geltend gemacht werde und ein solches nicht erkennbar sei, bestehe keine Rechtsgrundlage für das Begehren, eine Verpflichtung zur Kostenübernahme auszusprechen. Es sei auch weder erkennbar noch dargelegt, welche Kosten für Maßnahmen der Beigeladenen erforderlich sein sollen, um eine mit der Benutzung verbundene Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu vermeiden oder auszugleichen. Auch § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG könne als Rechtsgrundlage nicht herangezogen werden. Für die in der Vergangenheit erfolgten, wasserschutzgebietsbedingten Umbauten der gemeindlichen Kläranlagen bestehe keine unbillige Kostenverteilung mehr, da bereits umfangreiche Zuzahlungen geleistet worden seien. Selbst wenn noch laufend Mehrkosten durch den Betrieb des in der Vergangenheit errichteten Mischsystems und der Vakuumanlage entstünden, habe der Beigeladene zu 1 den Zusammenhang mit der Bewilligung nicht substantiiert dargelegt. Es sei davon auszugehen, dass die gemeindliche Abwasseranlage auch durch die neu zu bewilligende Grundwasserentnahme weiterbetrieben werde. Nachteiligen Wirkungen für die Beigeladenen könne auch mit nachträglichen Inhalts- und Nebenbestimmungen nach § 14 Abs. 6 WHG oder § 13 Abs. 3 WHG begegnet werden. Zum jetzigen Zeitpunkt lägen die Voraussetzungen für die Aufnahme der begehrten Nebenbestimmung nicht vor.

8

Gegen die unterbliebene Aufnahme einer Kostentragungspflicht des Klägers bezüglich der Mehrkosten für die Abwasseranlagen, die durch die bewilligte Gewässerbenutzung veranlasst sind, erhoben die Gemeinde A. (Au 9 K 24.282) und der Markt C. (Au 9 K 24.283) beim Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg Klage.

9

Die Gemeinde A. (Beigeladene zu 1) führt zur Begründung aus, infolge der Bewilligung zugunsten des Klägers habe die Gemeinde anstelle eines einfachen Trennsystems Anlagen des Mischsystems errichtet, die einen höheren Betriebs- und Unterhaltungsaufwand hätten. Erforderlich geworden sei auch eine Vakuumkanalisation mit Unterdruckleitungen (mit erheblichem Stromverbrauch und Wartungsaufwand), eine Kläranlage mit Regenüberlaufbecken und großer Schneckenpumpanlage (erforderlich wegen des Mischsystems) und Pumpwerke I, II, Sportplatz (zusätzliche Pumpen mit höherer Leistung wegen des Mischsystems). Die betreffenden Anlagen und Anlagenteile bzw. die entsprechende Umrüstung bestehender Anlagen habe die Gemeinde A. zum Schutz des vom Kläger geförderten Trinkwassers (Grundwasser) errichtet bzw. vorgenommen. Ohne die bewilligte Gewässerbenutzung hätte die Gemeinde diese Anlagen weder so errichtet bzw. umgerüstet noch würde sie sie so betreiben oder unterhalten. Dazu wäre sie auch anderweitig nicht verpflichtet gewesen, insbesondere nicht nach den einschlägigen Vorschriften über die ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung. Die besonderen Maßnahmen seien für eine ordnungsgemäße kommunale Wasserentsorgung nicht erforderlich, sondern dienten ausschließlich dem Schutz und der Qualitätssicherung der Trinkwasserförderung durch den Kläger. Die beschriebenen Abwasserbeseitigungsanlagen seien zur vorsorgenden Sicherung des Trinkwassers für den Kläger notwendig. Jedenfalls gehe die Gemeinde davon aus, dass Betrieb und Unterhaltung der Anlagen auch künftig von ihr verlangt werden. Dadurch müssen die Kläranlage und die Kanalisation weiterhin auf ein größeres Volumen ausgerichtet sein sowie Vakuumdruckleitungen kostenaufwändig betrieben (Strom), unterhalten sowie gegebenenfalls erneuert werden.

10

Der Markt C. (Beigeladener zu 2) verweist darauf, dass aufgrund der Kostenbeteiligungspflicht des Klägers am 18./29. Dezember 2008 mit diesem eine Kostenbeteiligungsvereinbarung geschlossen worden sei, die bis zum Auslaufen der Bewilligung am 31. Dezember 2023 wirksam gewesen sei und mit der der Kläger anteilig Mehrkosten der 2007 neu errichteten Abwasserbeseitigungsanlagen (Kläranlage und weiterer Abwasseranlagen) des Marktes übernommen habe. Ausweislich der Präambel in der Kostenübernahmevereinbarung, in der auf die Auflage im Bewilligungsbescheid Bezug genommen worden sei, seien alle Beteiligten davon ausgegangen, dass es sich bei den Errichtungs-, Betriebs- und Unterhaltungskosten der Kläranlage und der weiteren Abwasseranlagen um Kosten handele, die durch die Gewässerbenutzung des Klägers (Trinkwasserförderung) veranlasst sind. In der wasserrechtlichen gehobenen Erlaubnis dieser Abwasserbeseitigungsanlagen vom 1. August 2007 habe das Landratsamt ...- ... die Auflage aufgenommen, dass der Markt für die Dauer der Erlaubnis bis zum 31. Dezember 2027 die Kostenbeteiligungsvereinbarung mit dem WFW bindend und zuverlässig einzuhalten habe. Die Mehrbelastungen für den Markt ergäben sich in erster Linie daraus, dass die beiden damals eigenständigen Abwasseranlagen ... und ... zum Schutz der Gewässernutzung (Trinkwasserförderung) durch den Kläger im Jahr 2007 aus dem Bereich der Schutzzone an den jetzigen Standort ... (außerhalb der Schutzzone) verlegt werden mussten. Dazu hätten die beiden Anlagen mit Hilfe einer Druckleitung zu einer gemeinsamen Anlage zusammengeführt werden müssen. Für den Betrieb dieser Anlage seien mehr Pumpwerke, Stauraumkanäle und Retentionsfilterbecken erforderlich. Hieraus ergäben sich deutlich höhere Betriebs- und Unterhaltskosten, die der Kläger gemäß der Kostenbeteiligungsvereinbarung anteilig übernommen habe. Die unter der neuen Bewilligung fortgesetzte Trinkwasserförderung durch den Kläger stelle dieselben Anforderungen an die Abwasserbeseitigungsanlagen des Marktes wie die vorherige Bewilligung. Der Markt habe die Neuerrichtung nur mit Blick auf die Kostenbeteiligung des Klägers auf sich genommen. Die Mehrkosten würden sich auf 20.000 bis 26.000 EUR jährlich belaufen.

11

Im Rahmen der genannten Klageverfahren, in denen der Kläger vom Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg jeweils beigeladen worden war, wies der Beklagte mit Schreiben vom 13. Juni 2024 darauf hin, dass aufgrund der substantiierten Klagebegründung die Rechtsauffassung der Beigeladenen geteilt werde. Es sei die nachträgliche Aufnahme einer Nebenbestimmung beabsichtigt, nach der dem Kläger ein Kostenbeitrag in Höhe der Mehrkosten der Abwasserbeseitigung dem Grunde nach auferlegt werden solle.

Das Schreiben enthält im weiteren rechtliche Erwägungen zur Aufnahme der beabsichtigten Nebenbestimmung und wurde dem Kläger als Beteiligten des Klageverfahrens zugeleitet.

12

Mit Schreiben vom 22. November 2024 gab der Beklagte dem Kläger Gelegenheit, sich bis zum 11. Dezember 2024 zu einem Entwurf einer ergänzenden Regelung zur Kostentragungspflicht zu äußern. Ein Antrag auf Fristverlängerung und Akteneinsicht vom 11. Dezember 2024 wurde mit Schreiben vom 16. Dezember 2024 mit der Begründung abgelehnt, im Anhörungsschreiben seien die für die Entscheidung maßgeblichen Tatsachen und rechtlichen Erwägungen mitgeteilt worden. Angesichts des bereits vorangegangenen Klageverfahrens und den dort abgegebenen Stellungnahmen sei die gewährte Äußerungsfrist ausreichend.

13

Mit Bescheid vom 17. Dezember 2024 änderte das Landratsamt ...-... die Bewilligung vom 27. Dezember 2023 (Az. ...) von Amts wegen und ergänzte diese unter Abschnitt A. Ziffer III.1. („Wasserrecht“) durch folgende Regelung:

14

"1.10 Kostenbeitrag: Dem ZV WFW wird dem Grunde nach auferlegt, für die Dauer der Bewilligung einen Kostenbeitrag für die Mehrkosten der Abwasserbeseitigungsanlagen einschließlich Kanalisation der Gemeinde A. und dem Markt C. zu leisten, die durch die bewilligte Gewässerbenutzung veranlasst sind."

15

Zur Begründung wurde ausgeführt, als Rechtsgrundlage für die Nebenbestimmung sei § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG anwendbar. Demnach könne die zuständige Behörde durch Inhalts- und Nebenbestimmungen insbesondere dem Benutzer angemessene Beiträge zu den Kosten von Maßnahmen auferlegen, die eine Körperschaft des öffentlichen Rechts getroffen hat oder treffen wird, um eine mit der Benutzung verbundene Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu vermeiden oder auszugleichen. Nach Wortlaut, Historie und Zweck der Vorschrift sowie nach der Gesetzesbegründung sei eine weite Auslegung des Verbundenheitserfordernisses vorzunehmen. So werde nach dem Wortlaut keine Kausalität verlangt. Auch sei aus der Gesetzeshistorie ersichtlich, dass der Gesetzgeber in § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG eine Billigkeitsregelung sah, die auch solche Maßnahmen kompensationsfähig machen sollte, die eine Benutzung erst ermöglichen. Das Ziel einer gerechten Lastenverteilung spreche auch dafür, eine Konnexität zwischen getroffener Maßnahme der Körperschaft und Vermeidung bzw. Ausgleich der Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit genügen zu lassen. Gerade weil Abwasseranlagen zum Schutz von Boden und Grundwasser stets an sich verändernde Umstände angepasst werden müssten und die Gemeinden als Betreiber der Abwasseranlage zur Anpassung/Ertüchtigung verpflichtet seien, die nur im Interesse des Klägers notwendigen Anpassungen vorzunehmen, sei es billig, wenn sich der Kläger als von der Bewilligung Begünstigter auch in angemessenem Umfang an diesen (Mehr-)Aufwendungen beteilige. Der Wortlaut der Vorschrift laute „verbunden“ und nicht „verursacht“. Daher seien von dem Kostenbeitrag auch die Mehrkosten für die Kanalisation umfasst, für die in der Vergangenheit ebenso ein Kostenbeitrag übernommen worden sei. Wenn die Gemeinde Schutzvorkehrungen treffe, die allein wegen der Trinkwasserversorgung des Klägers erforderlich sind, seien diese mit der bewilligten Grundwasserförderung verbunden. Das gelte auch für die Mehrkosten durch den Betrieb des in der Vergangenheit errichteten Mischsystems und der Vakuumanlage. Die nachträgliche Ergänzung erfolge in pflichtgemäßem Ermessen. Neben den Interessen des Bewilligungsinhabers seien vor allem auch die Bewirtschaftungsgrundsätze des Wasserrechts beachtet worden. Es sei verhältnismäßig, dem Bewilligungsinhaber einer bewilligten Entnahmemenge von jährlich 52,5 Mio. m³ und entsprechender Refinanzierungsmöglichkeit, die Mehrkosten für Abwasserbeseitigungsanlagen einschließlich Kanalisation, die für die Beigeladenen mit der Grundwasserentnahme verbunden sind, aufzuerlegen, auch wenn die Abwasserbeseitigung grundsätzlich nach Art. 24 BayWG Aufgabe der Gemeinden sei. Die Nebenbestimmung gelte lediglich für die Mehrkosten, welche die jeweilige Kommune über die ohnehin bestehende Aufgabenerfüllung hinaus zu tragen habe. Mit der Entscheidung erfolge lediglich eine Verpflichtung des Bewilligungsinhabers dem Grunde nach. Die konkrete Höhe sei der bisherigen Praxis entsprechend zwischen Bewilligungsinhaber und der jeweiligen Kommune im Rahmen einer Vereinbarung zu regeln und die konkret entstandenen Mehrkosten abzurechnen.

16

Gegen diesen Bescheid erhob der Kläger am 17. Januar 2025 beim Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg Klage und beantragte,

17

den Änderungsbescheid vom 17. Dezember 2024 aufzuheben.

18

Zur Begründung der Klage wird vorgetragen, der Änderungsbescheid des Beklagten vom 17. Dezember 2024 sei rechtswidrig und verletze den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Eine Kostenbeteiligung des Klägers an den Abwasserbehandlungskosten der Beigeladenen komme weder nach § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG noch aus einem sonstigen Rechtsgrund in Betracht. Gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG könne die zuständige Behörde durch Inhalts- und Nebenbestimmungen insbesondere dem Benutzer angemessene Beiträge zu den Kosten von Maßnahmen auferlegen, die eine Körperschaft des öffentlichen Rechts getroffen hat oder treffen wird, um eine mit der Benutzung verbundene Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu vermeiden oder auszugleichen. Gegenüber dem Bewilligungsverfahren habe sich nichts derart geändert, dass nun eine andere Entscheidung begründbar wäre, auch wenn der Beklagte ein neues substantiiertes Vorbringen der Gemeinden geltend mache. Im Ausgangsbescheid habe der Beklagte selbst ausgeführt, dass gegenüber dem Kläger kein Anspruch auf Kostenbeteiligung an der Abwasserbeseitigung bestehe. Eine Kostentragung komme nur für Maßnahmen in Betracht, die getroffen werden, um eine mit der Benutzung verbundene Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu vermeiden oder auszugleichen. Eine derartige Beeinträchtigung sei schon nicht erkennbar. Soweit der Beklagte davon ausgehe, eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit liege vor, wenn die Qualität des zum Zweck der Trinkwasserversorgung geförderten Grundwassers schlecht sei, verkenne er, dass das Risiko einer Verschlechterung der Trinkwasserqualität niemals etwas mit der Grundwasserförderung des Klägers zu tun haben könne. Auf die Frage der Kausalität komme es nicht an, da keine Verknüpfung zwischen der Gewässerbenutzung und dem Wohl der Allgemeinheit bestehe. Nach § 13 WHG könnten einem Gewässerbenutzer Maßnahmen auferlegt werden, damit die Benutzung im Einklang mit den maßgeblichen Rechtsvorschriften und dem Wohl der Allgemeinheit erfolgt. § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG betreffe den Fall, in dem der Gewässerbenutzer selbst nicht in der Lage sei, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, z. B. weil Rechte Dritter betroffen seien, so dass der Hoheitsträger diese übernimmt. Für diese Fälle sehe die Vorschrift eine Kostenbeteiligung des Gewässerbenutzers vor. § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG begünstige daher nur Körperschaften des öffentlichen Rechts und nicht Private. Voraussetzung für den Erlass einer Nebenbestimmung nach § 13 WHG sei, dass ohne diese Nebenbestimmung durch die Gewässerbenutzung schädliche Gewässeränderungen entstehen oder nachteilige Wirkungen für andere oder aber Beeinträchtigungen sonstiger Belange der Gewässerbewirtschaftung zu erwarten wären. Mit der Gewässerbenutzung verbunden sei eine Beeinträchtigung nur dann, wenn sie von der zugelassenen Gewässerbenutzung adäquat verursacht wird und vom Schutzbereich der Vorschrift erfasst wird. Es gehe nicht um irgendwelche Maßnahmen, die dem Wohl der Allgemeinheit dienen, sondern nur um solche, die der Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit durch die Gewässerbenutzung entgegenwirkten. § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG sei konsequent am Verursacherprinzip orientiert. Die von den Gemeinden betriebene Abwasserbehandlung verhindere jedoch keine Beeinträchtigungen, die durch die Grundwasserentnahme ausgelöst seien, sondern allenfalls solche, die für das Wohl der Allgemeinheit durch die gemeindliche Abwasserbeseitigung verursacht werden könnten. § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG beziehe sich aber nur auf Maßnahmen, die den Auswirkungen der Gewässerbenutzung entgegenwirken, und nicht auf solche, die einem anderen Zweck des Wohls der Allgemeinheit dienen. Verursache ein Gewässerbenutzer negative Auswirkungen, die er selbst nicht ausgleichen könne, so solle er der öffentlichen Körperschaft, die an seiner Stelle den benutzungsbedingten schädlichen Auswirkungen entgegenwirke, die dafür notwendigen Kosten erstatten. Die vom Beklagten vertretene Auslegung sei vom Gesetzeszweck nicht erfasst. Das Bundesverwaltungsgericht habe in einem ähnlich gelagerten Fall die Heranziehung zu Abwasserbeseitigungskosten im Zusammenhang mit einer bewilligten Grundwasserentnahme für mit dem Gesetzeszweck nicht vereinbar gehalten (U.v. 13.9.1985 – 4 C 47.82). Es erfolge auch keine unbillige Kostenverlagerung zu Lasten der Gemeinden, da diese nach den gesetzlichen Vorschriften (§§ 55 Abs. 1, 60 WHG, Art. 34 BayWG) zur schadlosen Abwasserbehandlung verpflichtet seien und die Kosten hierfür zu tragen hätten. Art. 34 Abs. 1 BayWG verbiete es sogar, die Kosten der Abwasserbeseitigung über § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG einem Grundwasserentnehmer aufzuerlegen. Durch die Bewilligung vom 27. Dezember 2023 bzw. durch die auf deren Grundlage erfolgende Gewässerbenutzung erfolge schon deshalb keine unbillige Kostenverlagerung, weil die Beigeladenen die Entscheidung über die Errichtung und den Betrieb der heute

existierenden Abwasseranlagen schon vor dem 27. Dezember 2023 getroffen hätten. Warum es aufgrund etwaiger Refinanzierungsmöglichkeiten billiger erscheine, dem Kläger die Kosten für die gemeindliche Abwasserbeseitigung aufzuerlegen, erschließe sich nicht. Aus haushaltsrechtlichen Gründen bedürfe das überdies einer gesetzlichen Grundlage. Durch Nachfragen bei anderen Wasserversorgern hätten keine vergleichbaren Fälle ermittelt werden können. Auch § 14 Abs. 3 WHG trage die streitgegenständliche Nebenbestimmung nicht. Durch die bewilligte Grundwasserentnahme sei weder das Recht der Gemeinden auf kommunale Haushaltshoheit noch deren Eigentum betroffen. Aus Art. 28 GG folge kein Schutz jeder einzelnen vermögenswerten Rechtsposition, geschützt sei nur der Kernbereich der kommunalen Finanzhoheit, der bei der hier streitgegenständlichen Kostenbeteiligung an der gemeindlichen Abwasserbeseitigung nicht berührt werde. Im Übrigen würden die Kosten für die Abwasserbehandlung Umstände betreffen, die nichts mit der (neu) bewilligten Grundwasserentnahme zu tun hätten, da die bestehenden Abwasseranlagen auch ohne die Neubewilligung weiterbetrieben würden. Die Nebenbestimmung sei zudem zu unbestimmt. Es sei nämlich schon unklar, welcher Kostenbeitrag für die Mehrkosten der Abwasserbeseitigungsanlagen den Beigeladenen überhaupt zustehen könnte und wie sich dieser berechnen solle. Dies ergebe sich auch nicht aus der Begründung im Bescheid, vielmehr würden unauflösbare Zweifel zum konkreten Regelungsumfang verbleiben, da dem Kläger in der Begründung scheinbar noch weitergehende Pflichten aufgegeben würden („zu regeln und ...abzurechnen“). Auch sei unklar, welcher Beitrag an den Mehrkosten der Abwasserbeseitigungsanlagen den Gemeinden überhaupt zustehen könnte. Mehrkosten seien weder plausibel dargelegt noch erkennbar. Die Zahlungen der Vergangenheit seien kein Beleg für das Vorhandensein einer Rechtsgrundlage. Eine Differenzierung der Kosten zwischen den Gemeinden sei nicht erfolgt. Sofern der Trinkwasserschutz mit besonderen Anforderungen an die Abwasserbeseitigung verbunden sei, löse dies keine Mehrkosten über die allgemeinen Anforderungen hinaus aus, sondern sei integraler Bestandteil der gemeindlichen Pflicht zur schadlosen Abwasserbehandlung. Der Beklagte habe im Übrigen das von ihm nach § 13 Abs. 2 WHG obliegende Ermessen nicht fehlerfrei ausgeübt, da er Aspekte berücksichtigt habe, die unzutreffend seien bzw. den gesetzlichen Regelungen widersprächen. Der Beklagte habe die Auffassung der Regierung von ... wörtlich übernommen und habe nicht berücksichtigt, dass dem Kläger nur angemessene Beträge auferlegt werden könnten. Eine solche Prüfung habe ebenso wenig stattgefunden wie die Bestimmung, bis zu welcher Höhe ein Kostenbeitrag angemessen sei. Überwiegende Teile des Siedlungsgebiets der Gemeinde A. lägen außerhalb des prognostizierten künftigen Wasserschutzgebiets. Eine Kostenbeteiligung des Klägers für die Abwasserbehandlung im gesamten Gemeindegebiet A. erscheine unverhältnismäßig.

19

Der Beklagte beantragt,

20

die Klage abzuweisen.

21

Zur Begründung wird ausgeführt, eine entsprechende Kostentragungsregelung sei bereits in der Vorgängerbewilligung enthalten gewesen. Der Kläger habe zwar dagegen zunächst Klage erhoben, diese jedoch wieder zurückgenommen. Er habe seinerzeit letztlich im Ergebnis anerkannt, dass für die Beigeladenen jährliche Mehrkosten anfallen, deren alleinige Tragung durch die Kommunen und somit die Abwälzung des Kostenrisikos für Investitionen, Erhaltungsaufwand und Betriebskosten auf die jeweilige Kommune unbillig sei. Die tatsächlich vorhandenen Anlagen bzw. die notwendige Kanalisation könnten auch nicht ohne Weiteres abgestellt bzw. umgestellt werden. Den Kommunen bleibe schlicht nichts anderes übrig, als die Abwasserbeseitigungsanlagen samt Kanalisation weiterzubetreiben. Dies gelte auch vor dem Hintergrund, dass das Schutzgebiet zum derzeitigen Stand unverändert sei. Dass die Beigeladenen von den getätigten Investitionen über den Bewilligungszeitraum hinaus profitieren, liege in der Natur der Sache. Sie würden auch das alleinige Kostenrisiko und den weiterhin erhöhten Aufwand für Sanierung und Betriebskosten tragen. Der Bewilligungsbescheid vom 27. Dezember 2023 sehe die Möglichkeit nachträglicher Nebenbestimmungen vor. Der Kläger habe auch ausreichend Möglichkeit gehabt, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern. Kenntnis über den Gedankenaustausch zwischen Aufsichtsbehörde und entscheidender Behörde bedürfe es im Rahmen der Anhörung nicht. Das Akteneinsichtsrecht gelte bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens ohnehin nicht für Entwürfe zu Entscheidungen sowie für Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung. Nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens habe der Kläger über das Verwaltungsgericht sein Akteneinsichtsrecht wahrnehmen

können. Auch die Einsicht in die Korrespondenz zur Eingabe der Gemeinde A. sei ermöglicht worden. Die Äußerungsfrist sei angesichts des Verfahrensverlaufs und der Vorgängerverfahren angemessen gewesen. Dem Kläger sei bekannt gewesen, dass der Beklagte eine Ergänzung des Bewilligungsbescheids beabsichtige.

22

Inhaltlich werde vollumfänglich auf den Änderungsbescheid vom 17. Dezember 2024 mit den maßgeblichen Ausführungen zu Wortlaut, Sinn und Zweck der Norm verwiesen. Eine mit der Gewässerbenutzung verbundene Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit liege bereits dann vor, wenn die Qualität des zum Zwecke der Trinkwasserversorgung geförderten Grundwassers schlecht sei oder zumindest ein entsprechendes Risiko bestehe. Eine von der kommunalen Abwasserbeseitigung ausgehende Verunreinigung des Bodens führe nicht für sich gesehen, sondern erst bei Hinzutreten einer Gewässernutzung zur Trinkwasserversorgung zu einer Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit. Der Kläger versuche den Anwendungsbereich nach Sinn und Zweck übermäßig einzuschränken. Die dem entgegenstehende Rechtsauffassung des Beklagten sei im Bescheid ausführlich dargestellt worden. Die vom Kläger zitierten Kommentarauszüge seien dem Beklagten bekannt. Aus Zusammenspiel von Wortlaut, Sinn und Zweck (Vermeidung unbilliger Kostenverlagerungen) und der Historie ergebe sich, dass der vorliegende Sachverhalt von der Norm gedeckt sei. So werde auch in der Kommentarliteratur vertreten, dass ein Kostenbeitrag für die Einrichtung oder Unterhaltung einer Wasserversorgungseinrichtung von der Norm gedeckt sei. Der Gesetzgeber habe in § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG eine Billigkeitsregelung gesehen, die auch solche Maßnahmen kompensationsfähig machen sollte, die nicht Auswirkungen einer Benutzung kausal verhinderten, sondern eine Benutzung gegebenenfalls auch erst ermöglichen. Dies sei vorliegend der Fall, da ohne Schutzmaßnahmen die Trinkwasserentnahme nicht erlaubnisfähig sei. Das vom Kläger zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, das sich maßgeblich auf eine vom bayerischen Gesetz abweichende Regelung aus dem nordrheinwestfälischen Wassergesetz beziehe, sei dem Beklagten bekannt gewesen. Anzeichen dafür, dass mit der Regelung in Art. 34 Abs. 1 BayWG (wie mit der Regelung in NRW) zugleich auch der Ausschluss jeglichen Kostenausgleichs beabsichtigt war, fänden sich weder im Wortlaut noch in der Gesetzesbegründung. Die streitgegenständliche Nebenbestimmung sei auch hinreichend bestimmt. Es werde ausdrücklich auf die Mehrkosten einschließlich Kanalisation abgestellt. In der Übernahmevereinbarung vom 18. Dezember 2008 sei für den Fall einer erneuten Kostentragungsregelung in einer Folgebewilligung der Abschluss eines erneuten entsprechenden Vertrags vereinbart worden. Der Beklagte sei davon ausgegangen, dass dem Kläger aus der Vorgängervereinbarung die maßgeblichen Kostenpositionen bekannt seien. Diese könnten aber auch noch klarstellend näher dargelegt werden. Die Kostenvereinbarung vom 18. Dezember 2008 regle die Kostenbeteiligung des Klägers an der neuen Kläranlage Die neue Kläranlage sei notwendig geworden, weil die alten Kläranlagen innerhalb des Wasserschutzgebiets gelegen seien. Für den Betrieb der Anlage seien mehr Pumpwerke, Stauraumkanäle und Retentionsfilterbecken erforderlich geworden, was höhere Betriebs- und Unterhaltungskosten zur Folge habe. Die Investitionskosten seien einmalig mit einem bestimmten Betrag ausgeglichen worden (§ 1 der Vereinbarung), die Betriebsmehrkosten seien in § 2 der Vereinbarung genannt worden. Diese seien bislang vom Kläger zu 50% übernommen worden. § 3 der Vereinbarung regle die Kosten für den Unterhalt, § 4 die Mehrkosten im Fall einer Erneuerung. Die für die Gemeinde A. ausgelösten Mehrkosten seien nach Auskunft der Gemeinde in der Vergangenheit im Einzelfall von sachverständiger Seite berechnet, behördlich durch das Wasserwirtschaftsamt ... geprüft und einvernehmlich mit dem Kläger angestimmt worden. Im Einzelnen seien die Kosten auch detailliert im Verfahren Az. Au 9 K 24.282 und Au 9 K 24.282 dargelegt worden, in denen der Kläger beigeladen worden sei. Die Heranziehung des Klägers dem Grunde nach entspreche dem Vorgehen, das seit 50 Jahren üblich gewesen war. Der konkrete Betrag sei im Rahmen einer Vereinbarung festgelegt worden. Es wäre ermessensfehlerhaft gewesen, wenn die Kostenbeteiligungspflicht des Klägers nicht weitergeführt worden wäre. Die Gemeinde A. habe dargelegt, dass sie die Investitionen in die Abwasserbeseitigungsanlagen und damit verbundene Mehrkosten aufgrund der Trinkwassergewinnung des Klägers ohne die Vereinbarung nicht auf sich genommen hätte. Der Kläger habe nur die angemessenen Kosten zu tragen, auch seien die Beigeladenen nach den allgemeinen haushaltsrechtlichen Vorschriften zu einer wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet. Wenn der Kläger anführe, dass Teile des Gemeindegebiets der betroffenen Kommunen künftig nicht mehr im Schutzgebiet liegen werden, so verkenne er, dass sich die maßgeblichen Unterlagen derzeit noch in Abstimmung befänden. Zu beachten sei zudem, dass die Kosten nicht durch eine Änderung des Schutzgebietes automatisch entfallen.

23

Mit Beschluss vom 11. April 2025 wurden die Gemeinde A. und der Markt C. zum Verfahren beigelegt.

24

Mit Schreiben vom 8. Juni 2026 ergänzte und vertiefte der Kläger nochmals seine Auffassung. Es fehle an einer durch die bewilligte Nutzung des Grundwassers zur Trinkwasserversorgung ausgelösten Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit. Werde die Minderung der Qualität des Grundwassers durch Einsickern von Abwasser verursacht und nicht unmittelbar durch die bewilligte Benutzung, scheide ein Kostenbeitrag nach § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG aus. Beeinträchtigungen im Bereich der Trinkwasserversorgung, die nicht von einer Benutzung ausgehen, würden in § 52 WHG und dem dortigen Entschädigungssystem erfasst. Mit Anwendung des § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG würden die Gemeinden die Voraussetzungen einer Entschädigung nach § 52 Abs. 4 WHG umgehen. Kosten der Abwasserbeseitigung beträfen ausschließlich den Pflichtenkreis der Gemeinden, so dass nicht von entnahmebedingten Mehrkosten gesprochen werden könne. Nach Art. 34 BayWG sei die Pflicht zur Abwasserbeseitigung und damit auch die Kostenlast den Gemeinden zugewiesen. Dem Beklagten stehe kein Ermessen zu, die Kosten dem Kläger aufzuerlegen. Die vom Beklagten aufgezählten Maßnahmen, zu denen der Kläger einen Kostenbeitrag leisten solle, hätten nichts mit der bewilligten Gewässernutzung zu tun, sondern würden nur der Notwendigkeit einer von der Gemeinde zu leistenden ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung folgen. Es fehle auch an der Angemessenheit des Kostenbeitrags, so dass das Ermessen gar nicht eröffnet sei. Zur Angemessenheit habe sich der Beklagte nicht geäußert. Er könne sich bei einer Neuregelung für die nächsten 29 Jahre nicht auf erloschene vertragliche Regelungen beziehen. Aktuell würden andere Gegebenheiten bestehen als damals. Im Fall der Gemeinde A. seien auch nicht die Mehrkosten, sondern die Gesamtkosten gutachterlich bewertet worden. Durch den Rückgriff auf die ausgelaufene Vereinbarung im Verwaltungsprozess zeige der Beklagte, dass er erstmals realisiere, um welche Kosten es sich überhaupt handle. Die nachträgliche Konkretisierung lasse nicht erkennen, welche ermessensrelevanten Aspekte dazu führen sollen, dass der Kläger die Kosten weiterhin tragen solle. Der Kläger habe die für die neue Schutzgebietsausweisung erforderlichen Unterlagen eingereicht. Es liege am Beklagten, das Verordnungsverfahren fortzuführen.

25

Mit Schreiben vom 29. Juni 2026, der Klagepartei zugeleitet am 30. Juni 2026, nahmen die Beigeladenen zum Verfahren Stellung, nahmen auf ihre in den Klageverfahren Au 9 K 24.282 und Au 9 K 24.283 verfassten Klagebegründungen mit Anlagen Bezug und machten diese zum Gegenstand des Verfahrens. In diesen Verfahren seien die den Beigeladenen durch die Trinkwassergewinnung des Klägers entstandenen Mehrkosten für die kommunale Abwasserbeseitigung bereits im Einzelnen dargelegt und die mit dem Kläger in den letzten 50 Jahren geschlossenen Vereinbarungen über dessen Kostenbeteiligung erläutert und vorgelegt worden. Der Kläger habe dem Beigeladenen zu 2 in der Kostenvereinbarung vom 18./29.12.2008 ausdrücklich und verbindlich zugesagt, seine finanzielle Beteiligung an den Mehrkosten über das Ende der alten wasserrechtlichen Bewilligung hinaus fortzusetzen, wenn die neue Bewilligung eine entsprechende Kostentragungsregelung enthalte. In der Sache schlossen sich die Beigeladenen den zutreffenden Ausführungen des Beklagten in der Begründung des angefochtenen Änderungsbescheids vom 17. Dezember 2024 sowie in der Klageerwidlung vom 9. April 2025 an. Mit der angegriffenen Nebenbestimmung werde noch keine konkrete Zahlungspflicht des Klägers für bestimmte Kostenpositionen festgelegt, sondern nur dem Grunde nach geregelt, dass sich der Kläger an Mehrkosten der Beigeladenen zu beteiligen hat, die von der Trinkwassergewinnung veranlasst sind. Bei der noch abzuschließenden vertraglichen Regelung könnten alle Einwendungen des Klägers berücksichtigt werden, insbesondere auch zur Feststellung der Mehrkosten, der Angemessenheit der Kostenbeteiligung, der Berücksichtigung veränderter Umstände und etwaige Vorteilsausgleiche für die Beigeladenen. Hierdurch werde die Verhältnismäßigkeit der Kostenbeteiligung sichergestellt. Die Regelung sei weder unangemessen noch zu unbestimmt. Sie entspreche vielmehr der Notwendigkeit, für die lange Laufzeit der wasserrechtlichen Bewilligung bisher noch unvorhersehbare Fälle abbilden zu können. Vergleichbare Regelungen seien dem Gesetzgeber auch nicht fremd. So sehe z.B. § 7a Satz 1 FStrG eine entsprechende gesetzliche Regelung vor.

26

Am 6. Juli 2026 fand die mündliche Verhandlung statt. Für deren Hergang wird auf das Protokoll der Verhandlung verwiesen. Dem Antrag des Bevollmächtigten des Klägers auf Einräumung einer Schriftsatzfrist zur Stellungnahme zum Schreiben der Beigeladenen vom 29. Juni 2026, dem

Bevollmächtigten zugeleitet am 30. Juni 2026, wurde mit in der mündlichen Verhandlung verkündetem Beschluss nicht stattgegeben, da der Schriftsatz im Wesentlichen die bereits in den vorangegangenen Verfahren zwischen den Beteiligten ausgetauschten Argumente wiederhole und im Übrigen bis zur mündlichen Verhandlung ausreichend Zeit zur Stellungnahme bestanden habe.

27

Die Beigeladenen zu 1 und 2 beantragten jeweils,

28

die Klage abzuweisen.

29

Bezüglich des weiteren Vorbringens der Beteiligten und der Einzelheiten im Übrigen wird auf die Gerichts- und die beigezogenen Behördenakten verwiesen. Beigezogen wurden auch die Gerichtsakten in den Verfahren Au 9 K 24.282 und Au 9 K 24.283.

Entscheidungsgründe

30

Die zulässige Klage hat keinen Erfolg. Die mit Bescheid vom 17. Dezember 2024 nachträglich ergänzte Nebenbestimmung zur wasserrechtlichen Bewilligung des Beklagten vom 27. Dezember 2023 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO).

31

1. Die Klage ist zulässig.

32

a) Die mit Bescheid vom 17. Dezember 2024 unter Abschnitt A Ziffer III. 1.10 nachträglich angeordnete streitgegenständliche Nebenbestimmung ist ein Verwaltungsakt im Sinne von Art. 35 Satz 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) und kann mit der Anfechtungsklage selbständig angegriffen werden. Die mit der Nebenbestimmung angeordnete Kostenbeitragspflicht dem Grunde nach ist isoliert anfechtbar, da der Hauptverwaltungsakt (Bewilligung der Grundwasserförderung zur Trinkwasserversorgung) ohne die nachträglich angefügte Nebenbestimmung Bestand haben kann. Die dem Kläger erteilte wasserrechtliche Bewilligung kann auch bei Aufhebung der Nebenbestimmung ohne inhaltliche Änderung fortbestehen.

33

b) Der Kläger ist auch nach Art. 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt.

34

Der Kläger, ein öffentlichrechtlicher Zweckverband kann zwar kein subjektives Recht aus einer grundrechtlichen oder grundrechtsähnlichen Position ableiten. Er ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts insoweit nicht grundrechtsfähig als Grundrechte als Abwehrrechte Privater gegen staatliche Eingriffe nicht seinem Schutz dienen. Auch erwirbt ein Zweckverband mit seiner Gründung nicht die ursprünglich seinen Verbandsmitgliedern zustehenden und verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechte. Nach Art. 22 Abs. 1 Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) geht zwar das Recht und die Pflicht der einzelnen Verbandsmitglieder, die dem Zweckverband übertragenen Aufgaben zu erfüllen und die hierfür notwendigen Befugnisse auszuüben, auf den Zweckverband über. Dieser ist jedoch weder Gebietskörperschaft noch Gemeindeverband i.S.v. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz (GG), Art. 10 Bayerische Verfassung (BV), denn er besitzt keine Kompetenz für ein fest umrissenes Hoheitsgebiet, sondern lediglich für eine mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende, ihm übertragene Aufgabe (vgl. Widtmann/Grasser, Bayerische Gemeindeordnung, Stand Mai 2025, BayKommZG, Art. 17 Rn. 1; VG München, U.v. 23.10.2009 – M 24 K 08.4958 – juris). Er kann aber dann in einem eigenen, subjektiven Recht verletzt sein, wenn die angefochtene Regelung die Erfüllung der ihm satzungsgemäß zugewiesenen Aufgabe erschwert oder gar unmöglich macht. Der Kläger kann vorliegend geltend machen, dass durch die ihm auferlegte Kostenbeitragspflicht die Erfüllung seiner in § 4 der Satzung des Zweckverbandes Wasserversorgung Fränkischer Wirtschaftsraum i. d. Fassung vom 21.01.1977 (RABl Nr. 5/1977), geändert durch Satzung vom 25.01.1984 (RABl Nr. 5/1984) und vom 12.12.1988 (RABl Nr. 8/1989) festgeschriebenen Aufgabe – Erschließung, Aufbereitung Bereithaltung von Grundwasser, Belieferung von

Trägern der örtlichen Wasserversorgung mit Trinkwasser; Errichtung, Betreiben und Unterhaltung einer übergeordneten Wasserversorgungsanlage – erschwert wird.

35

c) Die einmonatige Klagefrist nach § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO wurde mit Klageerhebung am 17. Januar 2025 ebenfalls gewahrt.

36

2. Die mit Bescheid vom 17. Dezember 2024 (Az. ...) nachträglich angefügte Auflage, wonach dem Kläger dem Grunde nach auferlegt wird, für die Dauer der Bewilligung einen Kostenbeitrag für die Mehrkosten der Abwasserbeseitigungsanlagen einschließlich der Kanalisation der Gemeinde A. und dem Markt C. zu leisten, die durch die bewilligte Gewässerbenutzung veranlasst sind, ist rechtmäßig. Der Kläger besitzt daher keinen Anspruch auf Aufhebung dieser Nebenbestimmung.

37

a) Der Bescheid vom 17. Dezember 2024 ist formell rechtmäßig ergangen, insbesondere wurde der Kläger vor Erlass unter Beachtung der Vorgaben von Art. 28 BayVwVfG angehört.

38

Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG erfordert, dass die Behörde dem Betroffenen die beabsichtigte Entscheidung mitteilt und über Äußerungsmöglichkeiten belehrt. Die Gelegenheit zur Anhörung muss nach Zeit, Ort und Umständen angemessen und zumutbar sein. Den Zeitpunkt der Anhörung kann die Behörde im Rahmen ihres Ermessens bestimmen. Es besteht keine Pflicht die Anhörung erst nach vollständiger Ermittlung des Sachverhalts durchzuführen, der Beteiligte muss jedoch die Möglichkeit haben, auf alle maßgeblichen Aspekte einzugehen. Die Behörde kann für Stellungnahmen eine Frist setzen, wobei der Fristablauf nicht zur Präklusion führt, sondern nur zum Recht, ohne Stellungnahme zu entscheiden. Welcher Zeitraum angemessen ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab (vgl. Ramsauer in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 26. Aufl. 2025, § 28 Rn. 36f.).

39

Vorliegend hat der Beklagte den Kläger mit Schreiben vom 22. November 2024 mit Äußerungsfrist bis zum 11. Dezember 2024 zum beabsichtigten Erlass der streitgegenständlichen Auflage unter Angaben seiner rechtlichen Erwägungen angehört. Das Schreiben wurde dem Bevollmächtigten des Klägers am 22. November 2024 zugeleitet. Die Anhörungsfrist ist zwar kurz bemessen, aber im vorliegenden Fall nach den konkreten Umständen dennoch ausreichend. Angesichts der bereits vorangegangenen Klageverfahren zwischen den Beteiligten, in dem der Beklagte unter Hinweis auf die abgegebenen Klagebegründungen der Beigeladenen bereits mit Schreiben vom 13. Juni 2024 mitteilte, dass die nachträgliche Aufnahme der im Klageverfahren erstrebten Nebenbestimmung beabsichtigt sei, und dies unter Angabe seiner rechtlichen Erwägungen begründete, waren dem Kläger der Sachverhalt und die rechtlichen Beweggründe des Beklagten hinreichend bekannt. Das Begehren, durch eine nochmalige Akteneinsicht die Hintergründe für die Änderung der Rechtsauffassung des Beklagten gegenüber der zunächst im Bewilligungsverfahren vertretenden anderslautenden Entscheidung nachvollziehen zu können, ist für die Möglichkeit zur Stellungnahme nicht Voraussetzung, so dass eine Verlängerung der Äußerungsfrist zur Akteneinsicht für die Wahrung des rechtlichen Gehörs nicht veranlasst war.

40

Darüber hinaus wäre ein etwaiger Anhörungsmangel nach Art. 45 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG geheilt. Der Kläger hatte im Rahmen des Klageverfahrens ausreichend Gelegenheit, seine Rechtsauffassung darzulegen. Im Zuge der zwischen den Beteiligten anhängigen Klageverfahren fanden mehrere Besprechungen und außergerichtliche Gespräche statt, in denen die Argumente ausgetauscht und vom Beklagten gewürdigt wurden.

41

b) Die streitgegenständliche Regelung kann sich auf § 13 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 Nr. 4 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) i.V.m. Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG stützen.

42

Nach § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG kann die zuständige Behörde durch Inhalts- und Nebenbestimmungen insbesondere dem Benutzer angemessene Beiträge zu den Kosten von Maßnahmen auferlegen, die eine

Körperschaft des öffentlichen Rechts getroffen hat oder treffen wird, um eine mit der Benutzung verbundene Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu vermeiden oder auszugleichen.

43

§ 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG regelt den Fall, dass Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht durch Auflagen für den Unternehmer, sondern nur durch Maßnahmen von Körperschaften des öffentlichen Rechts verhütet oder ausgeglichen werden können.

44

Das bedeutet, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts muss Vermeidungs- oder Ausgleichsmaßnahmen durchführen, die entweder aus Anlass einer Gewässerbenutzung erforderlich werden oder die in ein schon früher geplantes oder begonnenes Vorhaben mit einbezogen werden. Es ist nicht erforderlich, dass das Vorhaben unmittelbar durch die Gewässerbenutzung verursacht ist. Durch die Beitragsleistung entfällt für den Gewässerbenutzer die eigene Verantwortung für Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen. Die in § 13 Abs. 2 Nr. 4 normierte Geldleistungspflicht hat die Funktion, durch eine Kostenbeteiligung an Vor- oder Nachsorgemaßnahmen öffentlicher Körperschaften konkreten Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu begegnen, die im Zusammenhang mit einer bestimmten Gewässernutzung stehen. Das Gesetz geht davon aus, dass es bei manchen Gewässerbenutzungen nicht möglich ist, deren Folgen für das Wohl der Allgemeinheit allein durch Mittel oder Maßnahmen des Gewässerbenutzers entgegenzuwirken. Bei den Maßnahmen, muss es sich um Maßnahmen tatsächlicher Art, nicht jedoch notwendigerweise um wasserwirtschaftliche Maßnahmen handeln. § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG ermöglicht es der Behörde auch, den Gewässerbenutzer nur teilweise zu Kosten für gemeinschaftlichen Maßnahmen herauszuziehen.

45

Voraussetzung für die Auferlegung von Beiträgen ist außerdem, dass die Körperschaft des öffentlichen Rechts Maßnahmen vornimmt, um Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu vermeiden oder auszugleichen, wobei der Begriff des Wohls der Allgemeinheit umfassend zu verstehen ist. Er umfasst nicht nur wasserrechtliche, sondern auch sonstiges Gemeinwohlbelange (Knopp/Müller in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, Stand: Aug. 2025, § 13 WHG Rn. 111 f.). Der Begriff des Wohls der Allgemeinheit ist in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WHG als ein wesentliches Bewirtschaftungsziel genannt. Die Gewässer und deren Bewirtschaftung müssen dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Auch wenn der Begriff vornehmlich auf Gesichtspunkte der Wasserwirtschaft, namentlich der Wasserversorgung bezogen ist, umfasst das Wohl der Allgemeinheit jedoch grundsätzlich auch andere Belange des öffentlichen Wohls im Sinn der gebündelten Interessen aller Bürger (Czychowski/Reinhardt, WHG, 13. Aufl. 2023, § 6 Rn. 25 ff). So ist die Erlaubnis oder Bewilligung zu versagen, soweit von der beabsichtigten Benutzung eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere eine Gefährdung der öffentlichen Wasserversorgung zu erwarten ist, die nicht durch Auflagen oder Maßnahmen einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verhütet oder ausgeglichen werden kann. Das Wohl der Allgemeinheit umfasst auch die Belange der menschlichen Gesundheit und ist auch gefährdet, wenn Wasser auf eine Weise oder an einer Stelle so gefördert wird, dass bei seinem bestimmungsgemäßen Verbrauch eine Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit über den Einzelfall hinaus zu erwarten ist (BVerwG, 17.3.1989 – 4 C 30.88 – juris Rn. 14 zur insoweit unveränderten Rechtslage nach §§ 6, 4 Abs. 2 Nr. 3 WHG a.F.). Insoweit sind insbesondere die Anforderungen nach der Trinkwasserverordnung und die Regelungen in § 37 Abs. 1, § 39 Abs. 2 Infektionsschutzgesetz (IfSG) zu berücksichtigen, wonach die Gesundheitsbehörde ermächtigt ist, Vorsorgemaßnahmen zur Abwehr von Gesundheitsgefahren durch den Gebrauch von Trinkwasser zu treffen. Eine mit der Gewässerbenutzung verbundene Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit liegt somit bereits dann vor, wenn das Risiko besteht, dass das zum Zweck der Trinkwasserversorgung geförderte Grundwasser die nach der Trinkwasserverordnung einzuhaltenden Anforderungen nicht erfüllt. Nach dem insbesondere im Gesundheitsrecht vorherrschenden Vorsorgegrundsatz ist durch geeignete Maßnahmen Sorge dafür zutragen, dass eine Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit durch die Förderung und den Gebrauch von Grundwasser auszuschließen ist. Der Begriff des Wohls der Allgemeinheit ist ein zentraler Begriff für die Bewilligungsfähigkeit eines Vorhabens. So ist im Rahmen des Bewilligungsverfahrens durch einen umfassenden Abwägungsprozess sicherzustellen, dass das Wohl der Allgemeinheit durch das Vorhaben nicht beeinträchtigt wird.

46

Die Beigeladenen haben als Körperschaften des öffentlichen Rechts bereits im Rahmen der Vorgängerbewilligung durch Maßnahmen die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass dem Kläger die beantragte Bewilligung erteilt werden konnte. Erst durch die erhöhten Schutzvorkehrungen im Rahmen der Abwasserbeseitigung, die ausschließlich durch die Ausweitung der Schutzgebietszone infolge der Grundwasserförderung durch den Kläger erforderlich wurden, war das Vorhaben genehmigungsfähig geworden. Nur die Förderung des Grundwassers zur Trinkwasserversorgung führte zu dem erhöhten Schutzbedürfnis, dem durch die von den Beigeladenen getroffenen Maßnahmen zur Abwasserbeseitigung Rechnung getragen wurde. So wurde ausweislich der Sitzungsniederschrift des Gemeinderats der Beigeladenen zu 1 vom 3. April 1973 die Umplanung des Kanalisationsprojektes von Trennsystem zum Mischsystem beschlossen, die vom Kläger verlangt werde und zu Lasten des Klägers erfolgen soll. Auch die Verlegung der Kläranlage sowie der Anschluss von Einzelhöfen, die zuvor eine häusliche Kleinkläranlage betrieben hatten, an die neuerrichtete Kläranlage wurde infolge der die Grundwassergewinnung durch den Kläger zur Trinkwasserversorgung erforderlich. Gleiches gilt für die Verlegung der Kläranlage ... durch den Beigeladenen zu 2 außerhalb des zugunsten des Klägers beschlossenen Wasserschutzgebiets. Diese Maßnahmen dienen dem Vorsorgegrundsatz zum Schutz des Wohls der Allgemeinheit und waren Grundlage für die Erteilung der Bewilligung zur Grundwasserförderung. Ohne die erhöhten Schutzvorkehrungen zur Abwasserbeseitigung wäre das Vorhaben des Klägers nicht genehmigungsfähig gewesen. Da der Kläger zur örtlichen Abwasserbeseitigung weder verpflichtet noch in der Lage wäre, hätten die für die Bewilligung notwendigen Schutzmaßnahmen diesem auch nicht mittels einer Auflage nach § 13 WHG auferlegt werden können und konnten nur durch die Beigeladenen sichergestellt werden. Der nach § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG geforderte Verursachungszusammenhang ist demnach gegeben. Dem Wortlaut der Vorschrift ist nicht zu entnehmen, dass die Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit unmittelbar durch die Gewässerbenutzung erfolgen muss. Nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift ist maßgeblich, dass die Bewilligung wegen einer Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit ohne die Maßnahmen nicht erteilt werden konnte bzw. die geforderten Maßnahmen Voraussetzung für die Bewilligung waren. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Frage bislang nicht abschließend entschieden (U.v. 13.9.1985 – 4 C 47.82 – ZfW 1986, 302). Ein Verursachungszusammenhang wäre wohl nur zu verneinen, wenn die Beeinträchtigung nur eine völlig fernliegende theoretische Möglichkeit darstellt (vgl. VGH BW, U.v. 30.4.1987 – 5 S 1030/84 – ZfW 1988, S. 351 (353)), das ist vorliegend jedoch nicht der Fall.

47

Der Anordnung zur Erstattung der Mehrkosten steht nicht entgegen, dass die Errichtung der Abwasseranlagen zur Sicherstellung des erhöhten Schutzbedarfs bereits unter der Vorgängerbewilligung erfolgte. Maßgeblich ist, dass der Weiterbetrieb der bereits errichteten Anlagen Voraussetzungen für die (Neu-)Erteilung der Bewilligung ist. Für erstattungsfähig wurden lediglich die Mehrkosten der Abwasserbeseitigungsanlagen erklärt, die durch die bewilligte Gewässerbenutzung veranlasst sind und über deren Höhe – wie bisher – vertragliche Vereinbarungen zu treffen sind. Im Rahmen dieser Vereinbarungen sind die Mehrkosten im Einzelfall zu ermitteln und die den Beigeladenen im Rahmen ihrer gesetzlichen Pflicht zur Abwasserbeseitigung ohnehin entstehenden Kosten auszusondern. Der Bestimmtheitsgrundsatz nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG steht einer Festsetzung der Kosten nur dem Grunde nach nicht entgegen (Knopp/Müller in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, Stand: Aug. 2025, § 13 WHG Rn. 115). Da es sich um wiederkehrende, langjährige Mehrkosten handelt, wäre die Festsetzung eines konkreten Betrags auch nicht möglich.

48

Dass die Abwasserbeseitigung gemäß Art. 34 Abs. 1 Bayerisches Wassergesetz (BayWG) eine Pflichtaufgabe der Beigeladenen ist, steht dem Kostenersatz ebenfalls nicht entgegen, da lediglich die durch die Bewilligung erforderlich gewordenen Mehrausgaben für erstattungsfähig erklärt wurden. Erst die Grundwasserförderung zur Trinkwasserversorgung führt zu einem erhöhten Schutzaufwand bei der Abwasserbeseitigung. Es handelt sich insoweit um Maßnahmen, die über die gesetzlichen Pflichten zur Abwasserbeseitigung hinaus gehen. Damit steht aber auch die vom Kläger zitierte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. September 1985 (Az. 4 C 47/82; NVwZ 1986, 204) der Heranziehung des Klägers zum Kostenersatz nicht entgegen. Im streitgegenständlichen Fall geht es nicht um eine gesetzlich unzulässige Verlagerung der Pflicht zur Abwasserbeseitigung auf den Gewässerbenutzer (Kläger), sondern lediglich um den Ersatz von kausal verursachten Mehrkosten. Die Aufgabe der Abwasserbeseitigung verbleibt hier im Grunde nach als gesetzliche Pflichtaufgabe bei den zum Verfahren

beigeladenen Kommunen, allerdings beschränkt auf die örtlich veranlassten Kosten der Abwasserbeseitigung. Einen solchen Kostenersatz lässt § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG zu Lasten des Klägers nach Auffassung der Kammer zu.

49

Auch die Entschädigungsregelung in § 52 Abs. 4 WHG aufgrund der vorgenommenen Festsetzung eines Wasserschutzgebiets steht der getroffenen und streitigen Regelung zum Kostenersatz nach § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG nicht entgegen. Beide Vorschriften regeln unterschiedliche Sachverhalte und richten sich an unterschiedliche Adressaten, sodass sie nach Auffassung der Kammer nebeneinander angewandt werden können. Die in § 52 Abs. 4 WHG getroffene Entschädigungsregelung knüpft ersichtlich an eine unzumutbare Beschränkung des Grundeigentums an und stellt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar. Entschädigungsberechtigt ist derjenige, dessen vermögenswertes Recht durch die behördliche Schutzanordnung unzumutbar beeinträchtigt wird, wobei sich die Entschädigung nach dem Ausmaß des Rechtsverlustes richtet (Gößl, in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, Stand: Aug. 2025, § 52 WHG Rn. 109). Dies ist regelmäßig derjenige, dessen Eigentum im Wasserschutzgebiet belegen ist. Entschädigungspflichtig ist nach § 97 WHG der durch die Schutzanordnung unmittelbar Begünstigte. Beruht die Entschädigungspflicht auf einer wasserrechtlichen Zulassung, trifft diese dessen jeweiligen Antragsteller. Bei einer Wasserschutzgebietsverordnung handelt es sich insoweit regelmäßig um das Wasserversorgungsunternehmen (Giesberts/Reinhardt in BeckOK Umweltrecht, Stand: 1.7.2025, § 97 WHG Rn. 1). Der Kläger ist Nutzer eines durch Schutzanordnung gesicherten Wasservorkommens, wodurch den Beigeladenen im Rahmen der Abwasserentsorgung Mehrkosten entstehen. Diese Konstellation fällt systematisch nicht in den Anwendungsbereich des § 52 Abs. 4 WHG, sodass aus dieser Norm kein Entschädigungsanspruch zugunsten der Beigeladenen abgeleitet werden kann.

50

Da § 52 Abs. 4 WHG den durch eine unzumutbare Eigentumsbeschränkung verursachten Rechtsverlust des Grundstückseigentümers ausgleichen soll, während § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG darauf gerichtet ist, dem Wasserbenutzer angemessene Beiträge zu den Mehrkosten einer Körperschaft des öffentlichen Rechts aufzuerlegen, betreffen beide Vorschriften unterschiedliche Regelungssachverhalte und Adressatenkreise, sodass eine Sperrwirkung des § 52 Abs. 4 WHG, wenn dessen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, nicht angenommen werden kann.

51

Die getroffene Regelung zum Kostenersatz ist auch sachlich geboten. Wie im Rahmen des Klageverfahrens nachvollziehbar erläutert wurde, verändert die Grundwasserförderung durch den Kläger dauerhaft die Fließvorgänge im Untergrund, so dass es aus Sicht der Kammer gerechtfertigt ist, die hierdurch verursachten Mehrkosten dem Kläger aufzuerlegen. Dieser Mehrkostenersatz ist auch nicht lediglich an die erstmalige Bewilligungserteilung geknüpft, sondern dient der fortbestehenden Bewilligungsreife der Gewässerbenutzung durch den Kläger und damit der Genehmigungsfähigkeit der beantragten Grundwasserförderung als solcher. Die Regelung zum Kostenersatz sichert damit letztlich dauerhaft die Gestattungsfähigkeit der Gewässerbenutzung im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens gemäß § 12 Abs. 2 WHG.

52

Die besonderen Anforderungen an die Abwasserbeseitigung durch die Beigeladenen sind nach Auffassung der Kammer erforderlich, um eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu verhindern, d.h. um die Bewilligungsfähigkeit der beantragten Gewässerbenutzung herbeizuführen und dauerhaft sicherzustellen. Die erforderliche Kausalität zwischen Gewässerbenutzung und Mehrkostenersatz ist gegeben. Die Bewilligung kann nach fachlicher Einschätzung nicht erteilt werden, ohne dass die Beigeladenen besondere Schutzvorkehrungen treffen. Diese Schutzvorkehrungen im Bereich der Abwasserbeseitigung erschöpfen sich auch nicht in der erstmaligen Bewilligung zur Grundwasserförderung, sondern bleiben kontinuierlich erforderlich zur Sicherstellung der genehmigten Trinkwasserförderung. Da sich der geregelte Kostenersatz auf die verursachten Mehrkosten beschränkt, ist auch sichergestellt, dass dem Kläger keine Kosten in Rechnung gestellt werden, die außerhalb dieses Sicherungszwecks der fortdauernden Bewilligungsreife liegen. Auf diese Art und Weise ist die getroffene Regelung auch nicht ermessensfehlerhaft und beachtet den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Das Landratsamt ... hat im Verfahren schlüssig dargelegt, dass erst durch die erhöhten Schutzvorkehrungen die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung

geschaffen wurden. Dies gilt sowohl für die erstmalige Bewilligung der Gewässerbenutzung als auch für die hier streitige fortgesetzte Bewilligung zur Grundwasserförderung, da andernfalls auch der Widerruf der Bewilligung nach § 18 WHG i.V.m. § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwVfG drohen würde.

53

Ohne den Fortbestand dieser Maßnahmen wäre durch eine kontinuierliche Nutzung des – qualitativ möglicherweise nicht den Anforderungen entsprechende – Grundwassers das Wohl der Allgemeinheit (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 3 WHG) betroffen. Der Fortbestand der erhöhten Anforderungen bei der Abwasserbeseitigung der Beigeladenen dient letztlich der Vorsorge vor einer Beeinträchtigung der geförderten Grundwasserqualität und sichert die Genehmigungsfähigkeit des Antrags des Klägers auf Benutzung des vorhandenen Grundwassers. Die Schutzmaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit, so dass ohne die Schutzmaßnahmen das Wohl der Allgemeinheit in Gestalt der Trinkwasserqualität beeinträchtigt wäre. Die durch die Maßnahmen der Beigeladenen kontinuierlich sichergestellte Wasserreinhaltung dient dem Allgemeinwohl, da nach fachlicher Einschätzung die genehmigte Grundwasserförderung die Fließvorgänge im Untergrund verändert und dazu führt, dass Verunreinigungen in unbeeinflusste Grundwasserzonen gelangen können, was wiederum erhöhte Anforderungen an die Abwasserbeseitigung zur Folge hat. Dienen die Mehraufwendungen für die Abwasserbeseitigungsanlagen aber dazu, eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu verhüten oder vorzubeugen, liegt ohne den Fortbestand dieser Maßnahmen eine Beeinträchtigung vor. Die aufrechterhaltenen Maßnahmen der Beigeladenen zur Abwasserbeseitigung können im Ergebnis nicht hinweggedacht werden, ohne dass die Genehmigungsfähigkeit der Gewässerbenutzung als solcher in Frage gestellt wird.

54

3. Damit erweist sich aber die getroffene Regelung zum Kostenersatz als rechtmäßig und war die Klage abzuweisen. Als im Verfahren unterlegen hat der Kläger die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die Kosten der Beigeladenen zu 1 und 2 waren für erstattungsfähig zu erklären, da die Beigeladenen sich durch eigene Antragstellung einem Kostenrisiko aus § 154 Abs. 3 VwGO ausgesetzt haben (§ 162 Abs. 3 VwGO).

55

4. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 Zivilprozessordnung (ZPO).

56

5. Die Berufung war nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Dies betrifft insbesondere die aufgeworfene Frage, ob die für die Abwasserbeseitigung entstehenden Mehrkosten von § 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG erfasst sein können. Insoweit kommt der Rechtssache Bedeutung über den hier entschiedenen Einzelfall zu.