



26.10.2022

Wichtige neue Entscheidung

Wasserrecht: Ausübung des Bewirtschaftungsermessens bei Antrag auf Erlaubnis zur Entnahme von Tiefengrundwasser

§ 8, § 12 WHG

Beschränkte wasserrechtliche Erlaubnis zur Entnahme von Grundwasser zur Frostschutzberegnung einer Christbaumkultur
Tiefengrundwasser
Bewirtschaftungsermessens

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 04.10.2022, Az. 8 ZB 22.1193

Orientierungssätze der LAB:

1. Das in § 12 Abs. 2 WHG eingeräumte Bewirtschaftungsermessens ist allein an wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten auszurichten. Es hat sich im Rahmen des durch § 12 Abs. 1 WHG vorgegebenen Zwecks der nachhaltigen Gewährleistung der wasserwirtschaftlichen Ordnung zu halten und insbesondere an den Bewirtschaftungsgrundsätzen des § 6 WHG und seinen Konkretisierungen in den Bewirtschaftungszielen der §§ 27, 28, 44, 47 WHG zu orientieren.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA_Bayern) eingestellt.

2. Bei der Ausübung des Bewirtschaftungsermessens dürfen die Belange eines vorsorgenden Grundwasserschutzes und der Erhaltung der öffentlichen Wasserversorgung (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 WHG) auch dann in den Blick genommen werden, wenn der Versagungsgrund nach § 48 Abs. 1 Satz 1 WHG der begehrten Grundwasserentnahme nicht entgegensteht.

3. Weniger Brunnen bergen weniger Gefahren – die Wasserrechtsbehörde darf daher im Rahmen ihres Bewirtschaftungsermessens durchaus dem Umstand den Vorzug geben, die Grundwassernutzung möglichst wenigen Nutzern (insb. der öffentlichen Trinkwasserversorgung) vorzubehalten, da dies die möglichen Quellen von Grundwassergefährdungen reduziert und die Kontrolle durch die Gewässeraufsicht erleichtert.

Hinweis:

Der Kläger wendete sich gegen die Ablehnung seines Antrags auf Erteilung einer beschränkten wasserrechtlichen Erlaubnis für das Zutagefördern von Grundwasser durch das Landratsamt sowie eine zugleich verfügte Rückbauverpflichtung bezüglich des bereits errichteten Brunnens und die damit verbundene Zwangsgeldandrohung.

Das mit dem Brunnen erschlossene Tiefengrundwasser wollte der Kläger, nach Zwischenspeicherung in einem bereits genehmigten und errichteten Rückhaltebecken, für die Frostschutzberegnung seiner Christbaumkulturen verwenden. Der medial vielbeachtete Fall ist vor allem dadurch geprägt, dass das Wasserwirtschaftsamt zu der vorgeschalteten Anzeige der Brunnenbohrung zunächst (nach eigener Aussage ggf. fehlerhaft) keine Bedenken geltend gemacht hatte. Die tatsächliche Brunnenbohrung erfolgte dann jedoch deutlich tiefer. In der Folge bewertete das Wasserwirtschaftsamt die Nutzung des Tiefengrundwassers als grundsätzlich problematisch, da dieses nach umweltpolitischen Vorgaben besonders geschont und allenfalls in begründeten Ausnahmefällen genutzt werden sollte, um die vorrangige öffentliche Wasserversorgung künftiger Generationen zu sichern. Im konkreten Fall hielt es die Grundwasserentnahme unter strengen Nebenbestimmungen aber für ausnahmsweise (noch) vertretbar, insbesondere da bei der alternativen Nutzung von Trinkwasser aus der örtlichen öffentlichen Wasserversorgung im Ergebnis auf ein sogar noch tieferliegendes

Grundwasservorkommen zugegriffen würde. Die Wasserrechtsbehörde ist dem letztlich nicht gefolgt und hat den Erlaubnisantrag im Rahmen ihres Bewirtschaftungsermessens abgelehnt.

Dies wurde vom Verwaltungsgericht München in dessen Urteil vom 14.12.2021 (Az. M 2 K 20.3647, juris) bestätigt; nach der Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVGh) mit der vorliegenden Entscheidung ist das Urteil nunmehr rechtskräftig.

Die vorliegende Entscheidung ist lesenswert, da sie die Anforderungen an das in § 12 Abs. 2 WHG eingeräumte Bewirtschaftungsermessens bei der Entscheidung über einen Antrag auf Entnahme von (Tiefen)Grundwasser anschaulich zusammenfasst (Rn. 24).

Hervorzuheben ist, dass die Belange eines vorsorgenden Grundwasserschutzes und der Erhaltung der öffentlichen Wasserversorgung (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 WHG) bei der Ausübung des Bewirtschaftungsermessens auch dann in den Blick genommen werden dürfen, wenn der Versagungsgrund nach § 48 Abs. 1 Satz 1 WHG der begehrten Grundwasserentnahme nicht entgegensteht. Dass der Ermessensbetätigung insoweit eine übertriebene Vorsorge durch die Wasserrechtsbehörde zugrunde liege, hat der BayVGh im konkreten Fall nicht feststellen können (Rn. 28).

Von Bedeutung ist weiter, dass die Wasserrechtsbehörde im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens auch den Umstand maßgebend gewichten darf, die Grundwassernutzung möglichst wenigen Nutzern vorzubehalten, da dies die möglichen Quellen von Grundwassergefährdungen reduziert und die Kontrolle durch die Gewässeraufsicht erleichtert (Rn. 29). Das Argument des Klägers, dass die Behörde insoweit verpflichtet wäre, zu seinen Gunsten zu berücksichtigen, dass durch sein beabsichtigtes Zutagefördern von Grundwasser aus den oberen Schichten des tertiären Hauptgrundwasserleiters noch tiefer liegenderes Grundwasser geschont werde, das er ansonsten vom Wasserversorger aus dem öffentlichen Versorgungsnetz für seine Bewässerungszwecke beziehen würde, drang daher nicht durch.

8 ZB 22.1193
M 2 K 20.3647

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

***** * *****

- ***** -

*****.

***** **

*** * *****

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Erteilung einer beschränkten wasserrechtlichen Erlaubnis,
hier: Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Bayeri-
schen Verwaltungsgerichts München vom 14. Dezember 2021,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 8. Senat,
durch den Richter am Verwaltungsgerichtshof Meier als Vorsitzender,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Losenegger,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Steiner

ohne mündliche Verhandlung am **4. Oktober 2022**
folgenden

Beschluss:

- I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Der Kläger hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.
- III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 12.500 EUR festgesetzt.

Gründe:

I.

- 1 Der Kläger begehrt eine beschränkte wasserrechtliche Erlaubnis für das Zutagefördern von Grundwasser aus einem Brunnen, den er auf seinem Grundstück errichtet hat und wendet sich zugleich gegen eine entsprechende Rückbauverpflichtung des Brunnens sowie eine Zwangsgeldandrohung.
- 2 Der Kläger ist Eigentümer des Grundstücks FINr. *** der Gemarkung P*****. Er baut auf rund 30 ha Fläche Christbäume an. Auf dem Grundstück hat er einen Brunnen (Tiefe: 48 m; Durchmesser: 25 cm) errichtet, um Grundwasser zu fördern, das er in ein zuvor genehmigtes und bereits errichtetes Rückhaltebecken leitet. Das Grundwasser soll vornehmlich zur sog. Frostschutzberegnung der Christbäume genutzt werden, um Frostschäden zu vermeiden. Der jährliche Bewässerungsbedarf liegt bei etwa 30.000 m³.
- 3 Mit Schreiben vom 19. Juni 2015 zeigte der Kläger dem Beklagten gem. § 49 WHG, Art. 30 BayWG die Brunnenbohrung mit einer Tiefe bis zu 40 m zum Zwecke der Bewässerung bei einem erwarteten Grundwasserspiegel von 18 m unter der Geländeoberkante an. Gegen die Anzeige äußerte des Wasserwirtschaftsamt München keine Bedenken; es sei darauf zu achten, dass die Bohrtiefe von 40 m eingehalten werde.
- 4 Nach Durchführung der Bohrung beantragte der Kläger erstmals im Juli 2017 und ergänzt am 9. Mai 2018 eine beschränkte wasserrechtliche Erlaubnis für das Zutagefördern von Grundwasser zum Zweck der Bewässerung.

- 5 Im August 2017 ermittelte das Wasserwirtschaftsamt anlässlich eines Ortstermins, dass der Brunnen eine Ausbautiefe von rund 48 m aufweise.
- 6 Eine im April 2018 anhand einer Grundwasserprobe vorgenommene isotopenhydrologische Untersuchung ergab, dass das erschlossene Grundwasser deutlich von altem, vor mehr als 60 Jahren neugebildeten Grundwasser dominiert wird; der Anteil an jungem, erst während der letzten 60 Jahren neugebildeten Grundwasser liegt bei 10 bis 25 %.
- 7 Mit Gutachten vom 22. Mai 2018 teilte das Wasserwirtschaftsamt Folgendes mit: Der Brunnen erschließe Wasser aus den oberen Schichten des tertiären Hauptgrundwasserleiters. Es handle sich um sogenanntes Tiefengrundwasser. Dieses sei für die vom Kläger beantragte Nutzung in der Regel nicht vorgesehen. Tiefengrundwasser nehme nur über sehr lange Zeiträume am Wasserkreislauf teil. Es sei in der Regel auf natürliche Weise gut vor Oberflächeneinflüssen geschützt. Die Nutzung von Tiefengrundwasser könne jedoch zu einem beschleunigten Mengenumsatz und damit zu einer beschleunigten Tiefenverlagerung von Schadstoffen aus oberflächennahen Grundwasservorkommen führen. Daher solle nach umweltpolitischen Vorgaben Tiefengrundwasser besonders geschont und allenfalls in begründeten Ausnahmefällen genutzt werden, um die vorrangige öffentliche Wasserversorgung künftiger Generationen zu sichern.
- 8 Im vorliegenden Fall sei die Nutzung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit jedoch ausnahmsweise und unter Festlegung entsprechend strenger Nebenbestimmungen (betrifft u.a. Befristung, Benutzungsumfang, erhöhte Anforderungen an die Eigenüberwachung und Dokumentation gem. Eigenüberwachungsverordnung, Ausführung des Brunnenkopfes, Lagerung wassergefährdender Stoffe) hinnehmbar, weil oberflächennahe Grundwasservorkommen mit ausreichendem Dargebot nicht zur Verfügung stünden. Die alternative Nutzung von Trinkwasser aus der öffentlichen Wasserversorgung sei nicht sinnvoll; denn im konkreten Fall würde dieses Wasser aus einer Gewinnungsanlage stammen, die ein ausgeprägtes Tiefengrundwasser aus tieferliegenden Horizonten des tertiären Hauptgrundwasserstockwerks fördere. Damit würde durch den klägerischen Brunnen im Ergebnis tieferliegendes Grundwasservorkommen geschont. Zugleich hält es das Wasserwirtschaftsamt für möglich, dass ihm bei der Beurteilung im Rahmen der Bohranzeige ein Fehler unterlaufen sei und es sonst Bedenken geltend gemacht hätte. Insgesamt könne aber aus wasserwirtschaftlicher Sicht eine beschränkte Erlaubnis mit den besagten Nebenbestimmungen befürwortet werden.
- 9 Der Zweckverband zur Wasserversorgung der A***** wies mit Schreiben vom 22. Oktober 2018 darauf hin, dass der Brunnen des Klägers zwar nicht innerhalb des Was-

erschutzgebietes um den Trinkwasserstandort A***** liege, jedoch in dessen zentralem Anstrombereich.

- 10 Mit Bescheid vom 31. Juli 2020 lehnte das Landratsamt die wasserrechtliche Erlaubnis für das Entnehmen und Zutagefördern von Grundwasser ab (I.). Zugleich verpflichtete es den Kläger, bis spätestens sechs Wochen nach Bestandskraft des Bescheids prüf-fähige Unterlagen eines hydrogeologischen Fachbüros oder einer qualifizierten Bohr-firma für den vollständigen Rückbau der bestehenden Brunnenanlage einzureichen (II.1.) und, nach Freigabe des Rückbaukonzepts durch das Landratsamt, sodann un-verzüglich mit den Rückbauarbeiten zu beginnen und diese bis spätestens sechs Wo-chen nach der Freigabe zu vollenden (II.2.). Außerdem drohte es ein Zwangsgeld in Höhe von jeweils 2.000,- EUR an, wenn die festgelegten Pflichten nicht, nicht recht-zeitig oder nicht vollständig erfüllt würden (III.).
- 11 Zur Begründung der Ablehnung der beschränkten Erlaubnis führte das Landratsamt im Wesentlichen aus, dass das gesetzlich eingeräumten Bewirtschaftungsermessens nach § 12 Abs. 2 WHG dahingehend ausgeübt werde, den Antrag abzulehnen. Maß-geblich sei die besondere Bedeutung des Tiefengrundwassers für die Allgemeinheit, welche sich auch aus dem aktuelle Landesentwicklungsprogramm vom 22. August 2013 (Nr. 7.2.2) ergebe. Dahinter hätten die privaten wirtschaftlichen Interessen des Klägers auch unter Berücksichtigung seiner Investitionen und der eigenmächtigen Ausweitung der Bohrtiefe auf 48 m zurückzustehen.
- 12 Die Forderung zum Rückbau des Brunnens beruhe auf § 49 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Satz 1 WHG. Da die Erschließung des Grundwassers ohne Erlaubnis vorgenommen worden sei, sei sie unbefugt im Sinne der Vorschrift. Der Rückbau sei dem Kläger zuzumuten.
- 13 Das Verwaltungsgericht München hat die Klage des Klägers gegen den Bescheid mit Urteil vom 14. Dezember 2021 abgewiesen. Der begehrten Erlaubnis nach § 8 WHG stehe bereits der Versagungsgrund des § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG entgegen. Wegen der Durchbrechung der schützenden Deckschichten bestehe nach allgemeiner Lebenser-fahrung die Gefahr eines Schadstoffeintrages in das Grundwasser durch den Brun-nenbetrieb. Den Ausführungen des Wasserwirtschaftsamtes könne nicht gefolgt wer-den. Es habe mit seiner juristisch-ökonomischen (Alternativen-)Bewertung den Rah-men seiner gesetzlichen Aufgabenzuschreibung überschritten und könne insoweit von vornherein keinen Erkenntnis-, Erfahrungs- und Einschätzungsvorsprung für sich in Anspruch nehmen. Die vom Wasserwirtschaftsamt vorgeschlagenen Nebenbestim-mungen seien nicht geeignet, die Gefahr abzuwenden. Denn jedenfalls die Dokumen-tationspflichten gestalteten den Betrieb nicht, sondern würden ihn nur begleiten.
- 14 Unabhängig davon, habe jedoch die Behörde das ihr in § 12 Abs. 2 WHG zustehende

Bewirtschaftungsermessen ordnungsgemäß ausgeübt. Vorliegend habe der Beklagte die Ausübung seines Bewirtschaftungsermessens zwar eher unstrukturiert dargestellt, es aber im Ergebnis unter Einbeziehung des Verbesserungsgebots und des Verschlechterungsverbots nach § 47 WHG und von Überlegungen zum sparsamen Umgang mit (Tiefen-)Grundwasser, dem Verhindern von Verunreinigungen und der Privatnützigkeit des Vorhabens fehlerfrei ausgeübt. Gegen die verfügte Rückbauverpflichtung und die Anordnung des Zwangsgeldes bestünden ebenfalls keine rechtlichen Bedenken.

- 15 Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Wegen dem Zulassungsvorbringen wird auf die Gerichtsakte verwiesen.

II.

- 16 Der Zulassungsantrag hat keinen Erfolg. Die vom Kläger geltend gemachten Zulassungsgründe wurden entweder nicht hinreichend dargelegt oder liegen nicht vor (vgl. § 124 Abs. 2, § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO).
- 17 1. Aus dem Vorbringen des Klägers ergeben sich keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).
- 18 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen nur, wenn einzelne tragende Rechtssätze oder einzelne erhebliche Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichts durch schlüssige Gegenargumente infrage gestellt werden (vgl. BVerfG, B.v. 16.7.2013 – 1 BvR 3057/11 – BVerfGE 134, 106 = juris Rn. 36; B.v. 9.6.2016 – 1 BvR 2453/12 – NVwZ 2016, 1243 = juris Rn. 16). Sie sind nicht erst dann gegeben, wenn bei der im Zulassungsverfahren allein möglichen summarischen Überprüfung der Erfolg des Rechtsmittels wahrscheinlicher ist als der Misserfolg (vgl. BVerfG, B.v. 16.1.2017 – 2 BvR 2615/14 – IÖD 2017, 52 = juris Rn. 19; B.v. 3.3.2004 – 1 BvR 461/03 – BVerfGE 110, 77/83). Schlüssige Gegenargumente liegen vor, wenn der Antragsteller substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufzeigt, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung unrichtig ist (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2010 – 1 BvR 2011/10 – NVwZ 2011, 546/548 = juris Rn. 19; BayVGh, B.v. 12.10.2017 – 14 ZB 16.280 – juris Rn. 2; B.v. 15.12.2017 – 8 ZB 16.1806 – juris Rn. 9 m.w.N.). Dabei kommt es grundsätzlich nicht auf einzelne Elemente der Urteilsbegründung an, sondern auf das Ergebnis der Entscheidung, also auf die Richtigkeit des Urteils nach dem Sachauspruch in der Urteilsformel (vgl. BVerwG, B.v. 10.3.2004 – 7 AV 4.03 – DVBl 2004, 838 = juris Rn. 9; BayVGh, B.v. 19.3.2013 – 20 ZB 12.1881

– juris Rn. 2; B.v. 15.12.2017 – 8 ZB 16.1806 – juris Rn. 9).

- 19 Nach diesem Maßstab bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung. Die Einwendungen der Klägerseite greifen nicht durch. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen.
- 20 Das Verwaltungsgericht hat die Versagung der beantragten Erlaubnis nach § 8 WHG selbstständig tragend sowohl darauf gestützt, dass dem Vorhaben bereits der Versagungsgrund des § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG entgegensteht, und unabhängig davon darauf, dass das Landratsamt das ihm nach § 12 Abs. 2 WHG zustehende Bewirtschaftungsermessen ermessensfehlerfrei ausgeübt hat (UA Rn. 46).
- 21 Ist das angefochtene Urteil wie hier entscheidungstragend auf mehrere selbstständig tragende Begründungen gestützt (Mehrfachbegründung), kann die Berufung nur zugelassen werden, wenn im Hinblick auf jede dieser Urteilsbegründungen ein Zulassungsgrund geltend gemacht ist und vorliegt (vgl. BVerwG, B.v. 31.5.2017 – 5 PB 12.16 – juris Rn. 2; B.v. 3.12.2018 – 7 BN 4.18 – juris Rn. 6; BayVGH, B.v. 15.12.2017 – 8 ZB 16.1806 – NVwZ 2018, 511 = juris Rn. 30 m.w.N.; B.v. 18.12.2017 – 15 ZB 17.31757 – juris Rn. 7; B.v. 21.6.2022 – 8 ZB 21.2359 – juris Rn. 40).
- 22 Es bedarf daher keiner abschließenden Klärung, ob von der Benutzung des Klägers schädliche, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässeränderungen zu erwarten sind und damit dem Vorhaben der Versagungsgrund des § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG entgegensteht (vgl. hierzu BayVGH, U.v. 1.10.2008 – 22 B 08.1660 – juris Rn. 21 ff.), weil das Landratsamt das ihm nach § 12 Abs. 2 WHG zustehende Bewirtschaftungsermessen fehlerfrei dahingehend ausgeübt hat, die Erlaubnis zu versagen. Durchgreifende Ermessensfehler legt der Zulassungsantrag nicht dar (vgl. § 114 Satz 1 VwGO); darüber hinaus steht dem Kläger ein Anspruch auf Erteilung der beantragten wasserrechtlichen Erlaubnis nicht zu.
- 23 Besteht ein Versagungsgrund nach § 12 Abs. 1 WHG nicht, so liegt die Erteilung der Erlaubnis im Ermessen der Behörde (vgl. Wortlaut „im Übrigen“; BT-Drs. 16/12275 S. 56; BVerwG, U.v. 17.3.1989 – 4 C 30.88 – BVerwGE 81, 347 = juris Rn. 10 zu § 6 WHG a.F.; BVerwG, B.v. 16.11.2017 – 9 C 15.16 – BVerwGE 160, 334 = juris Rn. 23). In diesem Fall hat die Behörde das ihr nach § 12 Abs. 2 WHG eingeräumte Bewirtschaftungsermessen nach Maßgabe der jeweiligen rechtlichen Kriterien auszuüben (vgl. OVG NW, B.v. 30. 9.2015 – 20 A 2660/12 – ZfW 2016, 175 = juris Rn. 30).

Das in § 12 Abs. 2 WHG eingeräumte Bewirtschaftungsermessen ist allein an wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten auszurichten (vgl. BVerfG, B.v.15. 7.1981 – 1 BvL 77/78 – BVerfGE 58, 300 = juris Rn. 178; BVerwG, B.v 16.11.2017 – 9 C 15.16 – BVerwGE 160, 334 = juris Rn. 23). Es hat sich im Rahmen des durch § 12 Abs. 1 WHG vorgegebenen Zwecks der nachhaltigen Gewährleistung der wasserwirtschaftlichen Ordnung und insbesondere an den Bewirtschaftungsgrundsätzen des § 6 WHG und seinen Konkretisierungen in den Bewirtschaftungszielen der §§ 27, 28, 44, 47 WHG zu orientieren (vgl. Knopp/Müller in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, Stand Juli 2021, § 12 WHG, Rn. 46). Für die Nutzung des Grundwassers ergeben sich die Bewirtschaftungsziele aus § 47 WHG. Die Grundsätze des Landesentwicklungsprogramms „Grundwasser soll bevorzugt der Trinkwasserversorgung dienen“ und „Tiefengrundwasser soll besonders geschont und nur für solche Zwecke genutzt werden, für die seine speziellen Eigenschaften notwendig sind“ (7.2.2. der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 22. August 2013, zuletzt geändert durch Verordnung vom 3. Dezember 2019 (GVBl. S. 751)) sind gem. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayLplG, § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG bei der Ausübung des Ermessens ebenfalls zu berücksichtigen (vgl. BayVGh, B.v. 19.3.2008 – 22 ZB 06.2431 – juris Rn. 11). Allein aus wirtschaftlichen Gründen muss die Behörde die Erlaubnis nicht erteilen (vgl. BayVGh, U.v. 7.10.2004 – 22 B 03.3228 – juris Rn. 37; BayVGh, B.v. 5.9.2019 – 8 ZB 16.1851 – juris Rn. 12). Auf rechtlich geschützte Interessen Dritter – hier der Trinkwasserversorgung – ist Rücksicht zu nehmen (vgl. BayVGh, B.v 10.8. 2021 – 8 ZB 21.1100 – juris Rn. 11 m.w.N.).

- 25 Das Landratsamt hat sich im Rahmen seines Bewirtschaftungsermessens mit der Einbeziehung der Bewirtschaftungsziele des § 47 WHG, Überlegungen zum sparsamen Umgang mit (Tiefen-)Grundwasser, dem Verhindern von Verunreinigungen, der Privatnützigkeit des Vorhabens und der nicht angezeigten tieferen Bohrung auseinandergesetzt. Zugunsten des Klägers hat das Landratsamt zutreffend dessen wirtschaftlichen Interessen an der Nutzung des Grundwassers zur Beregnung der Christbaumkultur und mögliche Alternativen in die Ermessenausübung einbezogen.
- 26 Das Verwaltungsgericht hat hierzu festgestellt, dass sich das Landratsamt mit allen seinen Überlegungen und den in seine Ermessenausübung eingestellten Aspekten an normativ relevanten wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten orientiert hat. Weder seine Wertungen noch das gefundene Ergebnis, dass zur Ermöglichung der Frostschutzberegnung einer Christbaumkultur kein Zutagefördern von Tiefengrundwasser gestattet wird, stoßen auf Bedenken. Der vorsorgende Grund- und Trinkwasserschutz ist maßgebliches Anliegen des Wasserrechts (UA Rn. 50). Das Verwaltungsgericht sieht auch keinen Ermessensfehler darin, dass die Behörde zuvor gegen die angezeigte Bohrung bis 40 m Tiefe keine Einwände erhoben hat (UA Rn. 51) oder dass die

Behörde in ähnlichen Fällen in rechtswidriger Weise Erlaubnisse erteilt hätte (UA Rn. 52).

- 27 Diesen Erwägungen ist der Kläger nicht substantiiert entgegengetreten.
- 28 a. Soweit der Kläger meint, ein Ermessensfehler liege darin, dass „der Beklagte im Hinblick auf die Beurteilung der zu erwartenden Beeinträchtigung i.S.d. § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG völlig falsch auf den wasserrechtlichen Besorgungsgrundsatz des § 48 Abs. 1 WHG abgestellt habe“, führt sein Vorbringen schon deshalb nicht zum Erfolg, weil die von ihm zitierten Textpassagen – wie er richtigerweise anführt – nicht zur Begründung der Erlaubnisversagung, sondern der Rückbauverpflichtung dienen. Im Übrigen führt der Umstand, dass der begehrten Grundwasserentnahme der Versagungsgrund nach § 48 Abs. 1 Satz 1 WHG nicht entgegensteht, entgegen der Auffassung der Klägerseite nicht dazu, dass bei der Ausübung des Bewirtschaftungsermessens die Belange eines vorsorgenden Grundwasserschutzes und der Erhaltung der öffentlichen Wasserversorgung (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 WHG) nicht in den Blick genommen werden dürften. Dass der Ermessensbetätigung vorliegend eine übertriebene Vorsorge zugrunde läge (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 12 Rn. 65), zeigt der Zulassungsantrag nicht auf. Zwar hat das Wasserwirtschaftsamt die „normalerweise nicht zulässige“ Verwendung von Tiefengrundwasser im Fall des Klägers – trotz der abstrakten Grundwassergefährdung infolge der Störung der Deckschicht – für verantwortbar erachtet, wenn weitreichende Auflagen erlassen würden (vgl. Gutachten vom 22.5.2018 S. 8; Sitzungsprotokoll des VG S. 6). Das Verwaltungsgericht ist dem nicht gefolgt, sondern hat im Rahmen seiner Sachverhalts- und Beweiswürdigung (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) u.a. darauf abgestellt, dass die gefahr ausschließenden Wirkungsweisen der Auflagen vom Wasserwirtschaftsamt nicht vertieft dargelegt worden seien; insbesondere bleibe unbeantwortet, ob die Befolgung der Anforderungen der Eigenüberwachung vom Kläger, der vorrangig Landwirtschaft betreibt, erwartet werden könne (UA Rn. 44, 46). Dem tritt der Zulassungsantrag nicht substantiiert entgegen. Für einen Zulassungsgrund nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, der sich gegen die Sachverhalts- und Beweiswürdigung des Ausgangsgerichts wendet, genügt nicht allein der Vortrag, die Tatsachen seien anders als vom Verwaltungsgericht angenommen oder der Sachverhalt bzw. das Ergebnis einer Beweisaufnahme sei anders zu bewerten (vgl. BayVGH, B.v. 5.9.2022 – 8 ZB 20.3120 – juris Rn. 19 m.w.N.; Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 124a Rn. 67).
- 29 b. Mit dem Einwand des Klägers, die Versagung der Erlaubnis werde dem Ziel des Beklagten, tieferliegende Grundwasservorkommen zu schonen und die Grundwasserentnahme aus den tieferen Schichten zu vermindern, nicht gerecht, weil nun der Kläger das Wasser zur Beregnung vom Wasserversorger beziehen müsse, der sein Wasser

aus noch tieferen Grundwasservorkommen fördere (S. 17 der Zulassungsbegründung), setzt er seine rechtliche Wertung an die Stelle derjenigen des Verwaltungsgerichts, ohne sich mit der Begründung des Ersturteils auseinanderzusetzen. Das Verwaltungsgericht hat hierzu ausgeführt, dass der Beklagte in Kenntnis dieses Aspektes gleichwohl dem Umstand den Vorzug gegeben durfte, die Grundwassernutzung möglichst wenigen Nutzern (insb. der öffentlichen Trinkwasserversorgung) vorzubehalten (UA Rn. 54), da sie die möglichen Quellen von Grundwassergefährdungen reduziert und die Kontrolle durch die Gewässeraufsicht dadurch erleichtert werde. Weniger Brunnen bergen weniger Gefahren – auch dann, wenn hierdurch möglicherweise vermehrt schutzwürdigeres Grundwasser über die Wasserversorgung verbraucht werden würde. Dass der Beklagte diesen Vorteil dem möglichen Nachteil den Vorzug gibt, ist gerade Ausdruck der Ausübung des Bewirtschaftungsermessens und nicht von dessen Überschreitung (UA Rn. 54).

- 30 c. Die verwaltungsgerichtlichen Wertungen betreffend die Rückbauverpflichtung (vgl. Ziffer II des Bescheids) und die Zwangsgeldandrohung (vgl. Ziffer III) greift der Zulassungsantrag nicht an.
- 31 2. Der Rechtsstreit weist auch keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten auf (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO).
- 32 Die Rechtssache weist keine überdurchschnittliche Schwierigkeit auf, die das normale Maß übersteigt (vgl. BayVGh, B.v. 3.11.2011 – 8 ZB 10.2931 – BayVBI 2012, 147 = juris Rn. 28 m.w.N.; BayVGh, B.v. 10.8.2021 – 8 ZB 21.1100 – juris Rn. 23). Besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten in diesem Sinn weist eine Rechtssache auf, wenn die Beantwortung der für die Entscheidung erheblichen Fragen in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht voraussichtlich das durchschnittliche Maß nicht unerheblich überschreitende Schwierigkeiten bereitet, wenn sich diese also wegen ihrer Komplexität und abstrakten Fehleranfälligkeit aus der Mehrzahl der verwaltungsgerichtlichen Verfahren heraushebt (vgl. BayVGh, B.v. 3.11.2011 – 8 ZB 10.2931 – BayVBI 2012, 147 = juris Rn. 28; B.v. 10.4.2017 – 15 ZB 16.673 – juris Rn. 42; B.v. 21.8.2019 – 8 ZB 19.1006 – juris Rn. 17).
- 33 a. Der Kläger sieht besondere tatsächliche Schwierigkeiten in der Frage, dass sich das Verwaltungsgericht nicht den fachlichen Beurteilungen des Wasserwirtschaftsamtes und/oder des Diplom-Geologen J***** W***** angeschlossen habe, sondern selbst eine Würdigung des Sachverhalts vorgenommen und dadurch eine Sachkunde für sich in Anspruch genommen habe, die es sich nicht habe zuschreiben dürfen. Damit legt der Kläger aber keine besonderen Schwierigkeiten in tatsächlicher Hinsicht dar, sondern rügt in der Sache einen Aufklärungsmangel (s.u.).

- 34 b. Soweit der Kläger im Hinblick auf rechtliche Schwierigkeiten vorbringt, dass das Gericht den schwerwiegenden Ermessensfehler des Beklagten nicht erkannt habe, der darin liege, dass dieser den hier nicht anwendbaren strengeren Maßstab des § 48 WHG angewendet habe, legt er nicht dar, worin hierbei die rechtlichen Schwierigkeiten liegen sollten, sondern wendet sich gegen die inhaltliche Richtigkeit des Urteils.
- 35 c. Auch die vom Kläger aufgeworfene Frage, „wie rechtlich damit umzugehen sei, dass der Kläger das Grundwasser aus seinem Brunnen, mit dem die erste grundwasserführende Schicht des Tertiärhorizonts erschlossen werde, zum Zwecke der Beregnung in der Landwirtschaft verwenden wolle“, ist rechtlich nicht schwierig. Sie lässt sich mit den anzuwendenden gesetzlichen Vorschriften der § 8, § 9 und § 12 WHG unter Heranziehung der gängigen Auslegungsmethoden und der hierzu ergangenen Rechtsprechung ohne weiteres lösen.
- 36 Bei den vom Kläger angesprochenen Verwaltungsvorschriften zum Vollzug des Wasserrechts (VWWas) handelt es sich um Verwaltungsvorschriften, die mangels verbindlicher Außenwirkung in der Regel innerdienstliche Richtlinien zur Binnensteuerung der Verwaltung darstellen. Sie können norminterpretierende oder auch ermessenslenkende Funktion haben (vgl. Heintzen in v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2019, Art. 108, Rn. 52). Auch die vom Kläger in Frage gestellte Rechtswirkung von „Soll-Vorschriften“ ist in der Rechtsprechung geklärt und daher nicht schwierig. Wenn die Behörde unter bestimmten Voraussetzungen tätig werden „soll“, ist sie dazu in der Regel verpflichtet, kann aber in Ausnahmefällen in atypischen Situationen davon abweichen (vgl. BVerfG, B.v. 20.11.2013 – 1 BvR 63/12 – NJW 2014, 843 = juris Rn. 29; B.v. 14.1.2021 – 2 BvR 2032/19 – NStZ-RR 2021, 148 Rn. 44; Maurer/Waldhoff, Allg. Verwaltungsrecht, 20. Aufl., § 7 Rn. 11 m.w.N.). Bei den vom Kläger angeführten wasserwirtschaftlichen Zielsetzungen im Landesentwicklungsprogramm handelt es sich um Grundsätze der Landesplanung, die gem. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayLplG, § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG bei der Ausübung des Ermessens zu berücksichtigen sind. Ebenfalls nicht schwierig ist die Einordnung der Rechtsnatur des vom Kläger angeführten Merkblatts des Bayerischen Landesamtes für Umwelt „Nutzung tiefer Grundwässer“, da es sich bei den Merkblättern des Bayerischen Landesamtes für Umwelt um antizipierte Sachverständigengutachten handelt (vgl. BayVGh, U.v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 62; BVerwG, B.v. 26.6.2020 – 7 BN 3.19 – NVwZ-RR 2020, 1093 = juris Rn. 11).
- 37 Aus dem Hinweis des Klägers, Nr. 2.1.1.8 der VWWas schließe die Nutzung von Tiefengrundwasser zum Zwecke der Beregnung für Industrie und Gewerbe nicht völlig aus, ergeben sich ebenfalls keine besonderen Schwierigkeiten. Der Kläger wendet sich damit in der Sache gegen die Richtigkeit des Urteils und zeigt keine rechtlichen

Schwierigkeiten auf.

- 38 Auch soweit der Kläger geltend macht, „es sei nicht klar, wie die genannten Vorschriften und Zielsetzungen ihrem Inhalt nach zu verwirklichen seien“, weil nun der Kläger auf die Trinkwasserversorgung angewiesen sei, die ihr Wasser aus noch tieferen Schichten beziehe, sind keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten dargetan. Denn dieser Umstand ist nach den gängigen Methoden zur Ermessensausübung in das Ermessen einzustellen und zu bewerten.
- 39 3. Die Berufung ist auch nicht wegen einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen.
- 40 Einer Rechtssache kommt grundsätzliche Bedeutung gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zu, wenn für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts eine konkrete, jedoch fallübergreifende Tatsachen- oder Rechtsfrage von Bedeutung war, deren noch ausstehende höchstrichterliche oder obergerichtliche Klärung im Berufungsverfahren zu erwarten ist und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zu einer bedeutsamen Weiterentwicklung des Rechts geboten erscheint (vgl. BayVGH, B.v. 5.12.2017 – 11 ZB 17.31711 – juris Rn. 2; BVerwG, B.v. 21.11.2017 – 1 B 148.17 u.a. – juris Rn. 4 zu § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Dementsprechend verlangt die Darlegung der rechtsgrundsätzlichen Bedeutung, dass eine konkrete Tatsachen- oder Rechtsfrage formuliert und aufgezeigt wird, weshalb die Frage im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortentwicklung des Rechts klärungsbedürftig und entscheidungserheblich (klärungsfähig) ist. Ferner muss dargelegt werden, worin die allgemeine, über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung dieser Frage besteht (vgl. BayVGH, B.v. 31.7.2019 – 8 ZB 18.569 – juris Rn. 31 m.w.N.).
- 41 Die im Zulassungsantrag vom Kläger als grundsätzlich bedeutsam aufgeworfene Frage
- 42 „Kann einem privaten Bürger zu Beregnungszwecken in der Landwirtschaft eine beschränkte Erlaubnis für das Zutagefördern von Grundwasser aus einem Brunnen, mit dem ausschließlich der erste grundwasserführende Tertiärhorizont erschlossen wird, erteilt werden, wenn nachweislich feststeht oder festgestellt werden kann, dass schädliche Gewässerveränderungen nicht zu erwarten sind oder solche durch Nebenbestimmungen vermieden bzw. ausgeglichen werden können und weiter feststeht, dass oberflächennähere Grundwasservorkommen oder andere Quellen mit ausreichendem Dargebot im konkreten Fall nicht zur Nutzung zur Verfügung stehen oder käme eine solche Erlaubniserteilung aufgrund der umweltpolitischen Vorgaben zum Thema Tiefengrundwasser grundsätzlich nicht in Betracht?“

- 43 erfüllt nicht die oben aufgeführten Darlegungserfordernisse, da der Kläger keine fallübergreifende Tatsachen- oder Rechtsfrage formuliert hat. Die angeführte Frage ist vielmehr auf den im vorliegenden Verfahren zu klärenden Einzelfall zugeschnitten. Soweit der Kläger unter Hinweis auf verschiedene Verwaltungsvorschriften und Merkblätter zusammenfassend formuliert, dass nicht klar sei, „wie dem Ziel der weitgehenden Schonung von Tiefengrundwasser am besten Rechnung zu tragen“ sei, ist dies keiner allgemeinen Klärung zugänglich, da es auf die Umstände des Einzelfalles ankommt. Die Behauptung des Klägers, dass es „gerade in Bayern – v.a. im Tertiärhügelland – aufgrund der geologischen Gegebenheiten häufig vorkomme, dass landwirtschaftliche Förderbrunnen den ersten grundwasserführenden Tertiärhorizont erschließen und sich folglich in rechtlicher Hinsicht für die Betroffenen häufig dieselbe oben genannte klärungsbedürftige und entscheidungserhebliche Frage stelle“, ist durch nichts belegt. Allein der Umstand, dass eine Behörde über ähnliche Sachverhalte öfter zu entscheiden hat, führt noch nicht zu einer fallübergreifenden Rechtsfrage, wenn für die Entscheidung – wie hier – die Umstände des Einzelfalles maßgeblich sind.
- 44 4. Schließlich scheidet auch die begehrte Berufungszulassung wegen eines Verfahrensmangels, auf dem das Ersturteil beruhen kann (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO), aus.
- 45 a. Soweit der Kläger einen Verstoß gegen die gerichtliche Aufklärungspflicht nach § 86 Abs. 1 VwGO geltend macht, weil sich dem Gericht eine weitere Sachverhaltsaufklärung hätte aufdrängen müssen, wenn es vom Gutachten des Wasserwirtschaftsamtes abweiche und selbst keine Sachkunde besitze, greift der Einwand nicht durch.
- 46 Ein im Rahmen von § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO zu berücksichtigender Aufklärungsmangel kann bei einem anwaltlich vertretenen Beteiligten nur dann angenommen werden, wenn das Gericht einem förmlich in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweis Antrag nicht nachgegangen ist oder sich die Beweiserhebung geradezu aufdrängt (stRspr, vgl. BVerwG, B.v. 10.12.2020 – 2 B 6.20 – juris Rn. 8 m.w.N.; BayVGH, B.v. 29.8.2019 – 8 ZB 17.1526 – juris Rn. 46).
- 47 Einen entsprechenden Beweisantrag hat der vor dem Verwaltungsgericht anwaltlich vertretene Kläger nicht förmlich gestellt. In der Zulassungsbegründung wird auch nicht dargelegt, dass und aus welchen Gründen sich dem Verwaltungsgericht ausgehend von seinem materiell-rechtlichen Standpunkt die Einholung eines Sachverständigen-gutachtens hätte aufdrängen müssen. Das Verwaltungsgericht hat sich in Bezug auf die Gefahr eines Schadstoffeintrages – anders als der Kläger vorträgt – nicht auf eigene Sachkunde berufen, sondern sich auf die Verwaltungsvorschriften zum Vollzug des Wasserrechts (dort Nr. 2.1.18 VVWas), ein Urteil des VG Regensburg und das Gutachten von Herrn W***** vom 10. Dezember 2021 gestützt (UA Rn. 41). Hiermit

setzt sich der Kläger nicht auseinander.

- 48 In Bezug auf die Nebenbestimmung der Eigenüberwachung drängte sich dem Verwaltungsgericht ebenfalls keine Beweisaufnahme auf. Die Frage, ob ein Landwirt die Anforderungen zur Eigenüberwachung nach der EÜV erfüllen kann, ist einer Beweisaufnahme durch Sachverständigengutachten nicht zugänglich, sondern unterliegt der richterlichen Überzeugungsbildung. Zudem war die Frage für das Verwaltungsgericht nicht entscheidungserheblich, da es darauf abgestellt hat, dass Dokumentationspflichten lediglich eine Grundwassergefährdung erkennbar machen, aber nicht verhindern. Aufdrängen mussten sich auch nicht die erst im Zulassungsverfahren von der Klägerseite vorgebrachten alternativen Nebenbestimmungen, da sie ebenso wenig geeignet sind, eine Grundwassergefährdung zu verhindern.
- 49 b. Der Einwand des Klägers, die in den Urteilsgründen erstmals zu Tage getretenen durchgreifenden Zweifel des Gerichts an den Einschätzungen im wasserwirtschaftlichen Gutachten vom 22. Mai 2018 seien „überraschend“ gewesen, verfährt ebenfalls nicht. Ein solcher Verstoß gegen den Grundsatz des rechtlichen Gehörs nach Art. 103 Abs. 1 GG liegt nur dann vor, wenn das Gericht einen nicht erörterten rechtlichen oder tatsächlichen Gesichtspunkt zur Grundlage seiner Entscheidung macht und damit dem Rechtsstreit eine Wendung gibt, mit der die Beteiligten nach dem bisherigen Verlauf des Verfahrens nicht zu rechnen brauchten (sog. Überraschungsurteil, vgl. BVerwG, B.v. 15.5.2008 – 2 B 77.07 – NVwZ 2008, 1025 = juris Rn. 20 m.w.N.).
- 50 Eine solcher Fall liegt nicht vor. Wie sich bereits aus dem Bescheid vom 31. Juli 2020, der Klagebegründung vom 29. März 2021 und 10. Dezember 2021, der Klageerweiterung vom 3. Mai 2021 und der mündlichen Verhandlung (Sitzungsprotokoll des VG, S. 4) ergibt, spielte die Bewertung der fachlichen Beurteilung des Wasserwirtschaftsamts vom 22. Mai 2018 eine maßgebliche Rolle im gerichtlichen Verfahren. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Hinweis des Klägers auf das Vorbringen des Vertreters des Wasserwirtschaftsamtes in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht. Dass das Verwaltungsgericht trotz der mündlichen Ergänzungen des Vertreters des Wasserwirtschaftsamtes dessen Gutachten nicht folgt, ist keine Frage des rechtlichen Gehörs nach § 108 Abs. 2 VwGO, Art. 103 Abs. 1 GG. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs verpflichtet das Gericht nicht, dem Tatsachenvortrag oder der Rechtsansicht eines Verfahrensbeteiligten inhaltlich zu folgen (vgl. vgl. BVerwG, B.v. 2.11.2006 – 7 C 10.06 – juris Rn. 6; B.v. 11.2.2008 – 5 B 17.08 – juris Rn. 3, BayVGh, B.v. 12.4.2021 – 8 ZB 21.23 – juris Rn. 43.)
- 51 5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus §§ 47 Abs. 3, Abs. 1 Satz 1, 52 Abs. 1 GKG. Sie folgt der Festsetzung

des Erstgerichts, gegen die keine Einwände erhoben wurde.

- 52 Mit der Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).

Meier

Losenegger

Dr. Steiner