

Sachgebiet:

Wasser- und Deichrecht

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

GG Art. 14 Abs. 1, Art. 80 Abs. 4

RL 2000/60/EG Art. 4 und 7

VwGO § 47 Abs. 2 Satz 1

WHG § 47 Abs. 1 Nr. 1, § 50 Abs. 2, § 51 Abs. 1 Satz 1,
§ 52 Abs. 1 und 3, § 106

Titelzeile:

Aufhebung eines Trinkwasserschutzgebiets

Stichworte:

Normenkontrollverfahren; Antragsbefugnis; Wasserschutzgebiet; Festsetzung; Aufhebung; Beobachtungspflicht des Ordnungsgebers; Erforderlichkeit; Schutzkonzept; Verschlechterungsverbot.

Leitsätze:

1. Ein Zweckverband, der die Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung erfüllt, ist als Behörde befugt, einen Antrag auf Normenkontrolle nach § 47 VwGO hinsichtlich einer Verordnung zu stellen, mit der ein in seinem Verbandsgebiet gelegenes Trinkwasserschutzgebiet aufgehoben wird.
2. Eine Wasserschutzgebietsverordnung ist aufzuheben, wenn die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 WHG für deren Erlass nicht mehr vorliegen.
3. Das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot steht der Aufhebung einer Schutzgebietsfestsetzung, deren Voraussetzungen nicht mehr vorliegen, nicht entgegen.

Urteil des 7. Senats vom 26. November 2015 - BVerwG 7 CN 1.14

- I. OVG Bautzen vom 11. Dezember 2013
Az: 4 C 1/11



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 CN 1.14
OVG 4 C 1/11

Verkündet
am 26. November 2015

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 26. November 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und Schipper
sowie die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt und Dr. Schemmer

für Recht erkannt:

Die Revision des Antragstellers gegen das Urteil des
Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 11. Dezember
2013 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Revisionsverfah-
rens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Antragsteller, ein u.a. für die Wasserversorgung zuständiger kommunaler Zweckverband, wendet sich gegen eine Verordnung des Antragsgegners, mit der dieser die Festsetzung eines Trinkwasserschutzgebiets im Gebiet der Gemeinde Leubsdorf/Landkreis Mittelsachsen aufgehoben hat.
- 2 Am 10. November 1983 beschloss der Kreistag Flöha für den Bereich Leubsdorf die Ausweisung von vier Trinkwasserschutzgebieten mit einer Gesamtfläche von 216,39 ha, darunter eines zum Schutz der Brunnengalerie Lößnitztal mit insgesamt 12 ha. In diesem Trinkwasserschutzgebiet, das von dem Fluss Große Lößnitz auf einer Länge von etwa 400 m durchquert wird, befinden sich in einer Entfernung von 20 bis 63 m zu dem Fluss vier Brunnen. Das Wasserschutzgebiet ist ungefähr 10 km vom Quellgebiet des Flusses entfernt.
- 3 Im November 1999 stellte das Staatliche Umweltamt Chemnitz fest, dass das aus den Brunnen gewonnene Rohwasser eine Mischung aus Uferfiltrat und Grundwasser sei. Die geringmächtige Überdeckung des Grundwasserleiters

von 1 m, der sehr hohe Härtequotient von 0,87 sowie der hohe Jungwasseranteil von 100 % belegten einen sehr geringen natürlichen Grundwasserschutz. Durch die geringe Entfernung von ungefähr 20 m zwischen dem Vorfluter der Lößnitz und einem Brunnen könne eine nutzungsbedingte Infiltration von Oberflächenwasser in die Brunnen nicht ausgeschlossen werden. Die durchschnittliche Entnahme habe im Jahr 1998 nur 51 m³/d betragen.

- 4 Mit Bescheid vom 30. Mai 2002 hatte der Landkreis Freiberg ein Recht des Antragstellers zur Wasserbenutzung auf der Grundlage einer wasserrechtlichen Entscheidung vom 5. Februar 1973 für die Wasserfassung Brunnengalerie Lößnitztal festgestellt. Mit Bescheid vom 24. August 2009 widerrief der Antragsgegner das Entnahmerecht. Das Verwaltungsgericht Chemnitz hob den Widerrufsbescheid mit rechtskräftigem Urteil vom 14. Mai 2014 auf (VG Chemnitz 2 K 109/10). Es habe zu Gunsten des Antragstellers kein altrechtliches Wasserbenutzungsrecht für die Wasserfassung Brunnengalerie Lößnitztal in der in dem Bescheid aus Mai 2002 näher bezeichneten Art bestanden. Der Bescheid sei gleichwohl aufzuheben, weil ein entgegenstehender Rechtsschein zu beseitigen sei.
- 5 Im Juni 2010 teilte der Antragsgegner dem Antragsteller mit, dass das Wasserschutzgebiet Brunnengalerie aufgehoben werden solle, weil die Voraussetzungen zum Erhalt des Schutzgebiets wegen fehlender Schutzfähigkeit und Einbindung in den Plan der öffentlichen Wasserversorgung des Freistaates Sachsen nicht mehr vorlägen. Durch eine vom Antragsgegner veranlasste Untersuchung wurden coliforme Keime in der Lößnitz und in den Brunnen 3 und 4 nachgewiesen.
- 6 Der Antragsgegner hob mit Verordnung vom 10. November 2010 die Wasserschutzgebietsfestsetzung für die Brunnengalerie Lößnitztal/Hammerleubsdorf auf.
- 7 Mit Normenkontrollurteil vom 11. Dezember 2013 hat das Oberverwaltungsgericht den Antrag des Antragstellers, die Aufhebungsverordnung für unwirksam zu erklären, abgelehnt. Zur Begründung hat es ausgeführt: Der Antragsteller sei

antragsbefugt. Eine mögliche Rechtsverletzung werde durch die Allgemeinwohlausrichtung des § 51 Abs. 1 WHG nicht in Frage gestellt. Es erscheine nicht als offensichtlich ausgeschlossen, dass der Antragsteller als tatsächlich Begünstigter durch die Aufhebung der Wasserschutzgebietsfestsetzung in seinem Wasserentnahmerecht verletzt sei. Der Antrag sei jedoch unbegründet. Die Zuständigkeit des Antragsgegners als untere Wasserbehörde zum Erlass der Aufhebungsverordnung folge aus § 48 Abs. 1 Satz 1 SächsWG, auch wenn - im Gegensatz zur Vorgängerbestimmung - der Wortlaut dieser Norm nur die "Festsetzung von Wasserschutzgebieten" und nicht deren Änderung oder Aufhebung erwähne. Die gesetzliche Übertragung der Zuständigkeit auf die untere Wasserbehörde verstoße nicht gegen § 51 Abs. 1 Satz 3 WHG. Wenn durch eine bundesgesetzliche Regelung eine Landesregierung ermächtigt werde, eine Rechtsverordnung zu erlassen, seien nach Art. 80 Abs. 4 Satz 1 GG die Länder auch zu einer Regelung im Wege eines rechtsverordnungsvertretenden Gesetzes befugt. § 51 Abs. 1 Satz 3 WHG meine mit anderen Landesbehörden alle in den hierarchischen Verwaltungsaufbau des Landes einbezogenen Behörden, unabhängig davon, ob es sich um staatliche Behörden oder um kommunale Körperschaften handele. Die aus § 51 WHG folgenden rechtlichen Voraussetzungen für die Aufhebung eines Wasserschutzgebiets seien auch für die Aufhebung einer Gebietsfestsetzung auf der Grundlage des Wasserrechts der DDR maßgeblich. Eine Festsetzung von Wasserschutzgebieten sei aufzuheben oder anzupassen, wenn die Festsetzungsvoraussetzungen entfallen seien oder der Schutzzweck der Norm die Aufrechterhaltung der Festsetzung nicht mehr rechtfertige. Vorliegend sei die Beibehaltung der Wasserschutzgebietsfestsetzung nicht mehr zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich. Das Schutzgebiet könne keinen ausreichenden Schutz gegen die Gefährdung des Wasservorkommens der Brunnengalerie durch die Verunreinigungen der Großen Lößnitz gewährleisten.

- 8 Zur Begründung der vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision trägt der Antragsteller vor:
- 9 Er habe ein über das vorliegende Verfahren hinausgehendes Rechtsschutzinteresse an der Klärung der rechtlichen Zulässigkeit der Aufhebung eines Wasser-

schutzgebiets, weil er Begünstigter von weiteren der öffentlichen Wasserversorgung dienenden Wasserentnahmestellen in Wasserschutzgebieten sei. Er sei auch antragsberechtigt. Durch den Wegfall der Wasserschutzgebietsverordnung werde die tatsächliche Nutzbarkeit seines Wasserentnahmerechts erschwert. Er werde gezwungen, seinen öffentlich-rechtlichen Wasserversorgungsauftrag durch eine bundesrechtswidrige Fernwasserversorgung abzusichern, und dessen Erfüllung bei Havarien und Störungen in der Fernwasserversorgung werde erschwert. Es sei unschädlich, dass er in der Wasserschutzgebietsausweisung nicht ausdrücklich als Begünstigter benannt sei. Begünstigter sei regelmäßig das Wasserversorgungsunternehmen, zu dessen Gunsten die Festsetzung des Wasserschutzgebiets erfolge.

10 Die Aufhebung der Trinkwasserschutzverordnung leide an Verfahrensmängeln und sei materiell-rechtlich fehlerhaft. Es fehle an einer hinreichenden Rechtsgrundlage für die Aufhebung, da das Wasserhaushaltsgesetz nur die Festsetzung regele. Die Aufhebung der Trinkwasserschutzgebietsverordnung sei weder mit den Grundsätzen des Wasserhaushaltsgesetzes, den bundesrechtlichen Prinzipien der ortsnahen Wasserversorgung und dem Schutz der Ressource "Grundwasser" noch mit Unionsrecht vereinbar. Wasserwirtschaftlich und wasserrechtlich plausible Gründe für die Aufhebung habe der Antragsgegner nicht dargetan. Das Oberverwaltungsgericht stelle auf veraltete Tatsachen und unüberprüften Vortrag des Antragsgegners ab und sei nicht auf die Möglichkeit eingegangen, ergänzende Anordnungen nach § 52 Abs. 1 und 3 WHG zu treffen. Die Aufhebung widerspreche den wasserrechtlich vorgegebenen Bewirtschaftungszielen für das Grundwasser nach § 47 Abs. 1 WHG sowie den in der Grundwasserverordnung zum Ausdruck kommenden Zielsetzungen des Grundwasserschutzes.

11 Der Antragsteller beantragt,

unter Aufhebung des Normenkontrollurteils des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 11. Dezember 2013 die im Amtsblatt des Landkreises Mittelsachsen Nr. 22/10 vom 22. Dezember 2010 bekannt gemachte "Verordnung zur Aufhebung des Trinkwasserschutzgebiets Brunnen-

galerie Lößnitztal/Hammerleubsdorf" vom 10. November 2010 für unwirksam zu erklären.

12 Der Antragsgegner beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

13 Dem Normenkontrollantrag fehle das Rechtsschutzbedürfnis. Der Antragsteller könne eine Bestätigung, dass er ein Wasserentnahmerecht für die Brunnengalerie Lößnitztal habe, nicht mehr erreichen. Das Verwaltungsgericht Chemnitz habe das Nichtbestehen eines solchen Wasserentnahmerechts inzidenter festgestellt; zudem könne ein Wasserentnahmerecht wegen der Belastung des Rohwassers und der Gefährdung des Wasservorkommens Brunnengalerie nicht erteilt werden.

II

14 Die Revision ist zulässig, aber nicht begründet. Das angefochtene Urteil verstößt nicht gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO).

15 1. Das Oberverwaltungsgericht ist im Ergebnis zu Recht davon ausgegangen, dass der Normenkontrollantrag zulässig ist. Allerdings bedarf es nicht der Prüfung, ob der Antragsteller als juristische Person nach § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 VwGO geltend machen kann, durch die Aufhebungsverordnung oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Als Behörde kann der Antragsteller den Normenkontrollantrag gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VwGO unabhängig hiervon stellen.

16 Zur Bestimmung des Behördenbegriffs kann § 1 Abs. 4 VwVfG herangezogen werden (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 15. März 1989 - 4 NB 10.88 - BVerwGE 81, 307 <309> und vom 14. August 1995 - 4 NB 43.94 - Buchholz 406.401 § 29 BNatSchG Nr. 8). Danach ist eine Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Dabei ist im Normenkontrollverfahren nicht zwischen Rechtsträger und dessen handelndem Organ, mithin einer Behörde im

engeren Sinne, zu unterscheiden. Behörde ist auch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, deren Organe öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausüben (vgl. Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 47 Rn. 266).

- 17 Diese Voraussetzungen erfüllt der Antragsteller als kommunaler Zweckverband.
- 18 Allerdings setzt die Zulässigkeit des behördlichen Normenkontrollantrags voraus, dass die Behörde ein aus ihrer Aufgabenstellung resultierendes Interesse an der Überprüfung der objektiven Rechtslage hat (vgl. Schmidt, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 47 Rn. 56). Sinn und Zweck des behördlichen Antragsrechts ist eine verbindliche Klärung der Gültigkeit von untergesetzlichen Normen, die sich auf die Wahrnehmung der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit der Behörde in besonderer Weise auswirken (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. März 1989 - 4 NB 10.88 - BVerwGE 81, 307 <310>). Das Bundesverwaltungsgericht hat ein Verfahrensinteresse einer Gemeinde bejaht, wenn die Norm in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich gilt, die Gemeinde bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben mit ihr befasst ist und sie bei der Erfüllung ihre Aufgaben beachten oder anwenden muss (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 15. März 1989 - 4 NB 10.88 - BVerwGE 81, 307 und vom 1. Juli 2005 - 4 BN 26.05 - BRS 69 Nr. 50). Ein solches beachtliches Interesse hat auch der Antragsteller. Er nimmt als Träger der öffentlichen Wasserversorgung eine Aufgabe der Daseinsvorsorge (vgl. § 50 Abs. 1 WHG) wahr. Die Aufhebung eines Wasserschutzgebiets, das ein im Verbandsgebiet des Antragstellers gelegenes Trinkwasservorkommen im Interesse der öffentlichen Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen schützen soll (§ 51 Abs. 1 Nr. 1 WHG), wirkt sich in besonderer Weise auf die Erfüllung dieser Aufgabe aus.
- 19 2. Der Normenkontrollantrag ist aber unbegründet. Die Aufhebung des Trinkwasserschutzgebiets Brunnengalerie Lößnitztal durch den Antragsgegner steht mit Bundesrecht im Einklang.
- 20 a) Der Antragsgegner war befugt, über die Aufhebung des Wasserschutzgebiets im Verordnungswege zu entscheiden. Die Aufhebungsbefugnis ist zwar nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt, lässt sich aber aus § 51 Abs. 1 Satz 1

WHG ableiten. Die Ermächtigung, über die Festsetzung von Wasserschutzgebieten nach normativem Ermessen zu entscheiden, impliziert die Befugnis, als *actus contrarius* eine einmal getroffene Festsetzung im Wege erneuter Ermessensausübung wieder aufzuheben. Diese Befugnis verdichtet sich zu einer Pflicht, wenn die Festsetzungsvoraussetzungen des § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG entfallen (vgl. VGH Mannheim, Urteile vom 21. Dezember 1982 - 5 S 1359/81 - ZfW 1983, 170 <177>, vom 21. Oktober 1988 - 5 S 1088/88 - NVwZ-RR 1989, 354 <356> und vom 23. Juni 1997 - 8 S 374/97 - NVwZ-RR 1998, 423 <424>; Czychowski/Reinhardt, WHG, 11. Aufl. 2014, § 51 Rn. 54). Dem liegt letztlich zugrunde, dass die Ausweisung eines Wasserschutzgebiets wegen der damit einhergehenden Nutzungsbeschränkungen als Eingriff in das Eigentumsgrundrecht der betroffenen Grundstückseigentümer rechtfertigungsbedürftig ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 CN 1.11 - Buchholz 445.4 § 51 WHG Nr. 1 Rn. 21). Der Ordnungsgeber ist hiernach verpflichtet, die bei Erlass der Rechtsvorschrift getroffene Entscheidung im Hinblick auf spätere Entwicklungen dahingehend zu überprüfen, ob an der ursprünglichen Entscheidung festgehalten werden kann (vgl. zur Beobachtungspflicht des Gesetzgebers zuletzt BVerfG, Urteil vom 16. März 2004 - 1 BvR 1778/01 - BVerfGE 110, 141 <166>).

- 21 Die Befugnis, über die Aufhebung des Wasserschutzgebiets der Brunnengalerie Lößnitztal zu entscheiden, besteht unabhängig davon, dass die Gebietsfestsetzung auf der Grundlage des Wassergesetzes der DDR ergangen ist. Das Obergericht hat die Festsetzung als nach § 139 SächsWG in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Oktober 2004 (SächsGVBl. S. 482) fortgeltend beurteilt. Hiervon ausgehend gilt das Gebiet nach § 106 Abs. 1 WHG als festgesetztes Wasserschutzgebiet im Sinne von § 51 Abs. 1 WHG.
- 22 b) Die in § 48 Abs. 1 Satz 1 SächsWG erfolgte Übertragung der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen auf die unteren Wasserbehörden (§ 118 Abs. 1 Nr. 3 SächsWG) und damit auf kommunale Gebietskörperschaften ist mit § 51 Abs. 1 Satz 3 WHG vereinbar. Danach kann die Ermächtigung zur Festsetzung von Wasserschutzgebieten durch Rechtsverordnung sowie gemäß Art. 80 Abs. 4 GG durch Gesetz auf andere Landesbehörden übertragen werden. Denn auch kommunale Stellen sind, worauf das Obergericht

zu Recht hingewiesen hat, "andere Landesbehörden". Landesbehörden sind Stellen öffentlicher Verwaltung, die staatliche Aufgaben erfüllen und in den Verwaltungsaufbau des Landes einbezogen sind. Zur Landesverwaltung gehören die unmittelbare Landesverwaltung, also Behörden der allgemeinen Landesverwaltung wie Landesministerien und die ihnen nachgeordneten Behörden, und die mittelbare Landesverwaltung, mithin Gemeinden, Kreise sowie sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und somit auch der Antragsgegner.

- 23 c) Soweit der Antragsteller eine fehlende Anhörung rügt, ist sein Vorbringen im Revisionsverfahren bereits deshalb unbeachtlich, weil mit § 130 Abs. 1 Satz 1 SächsWG nicht revisibles Landesrecht in Rede steht (vgl. § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Dies gilt auch für die aufgeworfene Frage der ordnungsgemäßen öffentlichen Auslegung der Rechtsverordnung (vgl. § 130 Abs. 2 und 3 SächsWG).
- 24 d) Die Verordnung zur Aufhebung des Trinkwasserschutzgebiets ist materiell rechtmäßig. Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass die Beibehaltung des Trinkwasserschutzgebiets zum Wohl der Allgemeinheit nicht erforderlich ist.
- 25 Der gerichtlich voll überprüfbare Begriff der Erforderlichkeit bezieht sich in sachlicher Hinsicht auf den Schutz des Wasservorkommens dem Grunde nach, was sich nach der Schutzwürdigkeit, der Schutzbedürftigkeit und der Schutzfähigkeit richtet (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 CN 1.11 - Buchholz 445.4 § 51 WHG Nr. 1 Rn. 20 sowie Beschluss vom 20. Januar 2015 - 7 BN 2.14 - W+B 2015, 120 = juris Rn. 27 ff.).
- 26 Darüber hinaus bestimmt die Erforderlichkeit die räumliche Ausdehnung des Wasserschutzgebiets in zweierlei Hinsicht. Sie setzt wegen der Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG der räumlichen Ausdehnung Grenzen, weil die mit der Ausweisung eines Wasserschutzgebiets einhergehende Beschränkung der Eigentümerbefugnisse im Wege der Inhalts- und Schrankenbestimmung nur zulässig ist, wenn von dem betroffenen Grundstück Einwirkungen auf das zu

schützende Grundwasser ausgehen können (BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 CN 1.11 - Buchholz 445.4 § 51 WHG Nr. 1 Rn. 21 m.w.N.). Andererseits kann - hierauf hebt auch das Oberverwaltungsgericht ab - ein "Zuwenig" an Schutz vorliegen. Die räumliche Ausdehnung eines Wasserschutzgebiets kann zu gering sein mit der Folge, dass die Eignung des Wasserschutzgebiets für den verfolgten Zweck zu verneinen ist (vgl. Salzwedel, ZfW 1992, 397 <400 f.>). Die Behörde ist zwar nicht verpflichtet, ein Grundstück bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 WHG in den Geltungsbereich einer Wasserschutzgebietsverordnung einzubeziehen. Vielmehr kommt ihr Ermessen zu, wie sie den gebotenen Schutz des Wasservorkommens letztlich gewährleisten will. Diese Ermessensentscheidung muss sich jedoch an einem nachvollziehbaren Schutzkonzept messen lassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 CN 1.11 - Buchholz 445.4 § 51 WHG Nr. 1 Rn. 23). Besteht kein solches Konzept und wird deshalb das angestrebte Schutzziel verfehlt, so erweist sich die Festsetzung als nicht zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich.

- 27 aa) Ausgehend von diesem Maßstab hat das Oberverwaltungsgericht die Erforderlichkeit der Festsetzung des Trinkwasserschutzgebiets zum Wohle der Allgemeinheit verneint. Das ist aus revisionsgerichtlicher Sicht nicht zu beanstanden.
- 28 An die tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts ist der Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO gebunden. Zulässige und begründete Revisionsgründe in Bezug auf diese Feststellungen hat der Antragsteller nicht vorgebracht.
- 29 Im Hinblick auf die Eignung des Schutzgebiets zur Sicherung der Trinkwasserqualität hat das Oberverwaltungsgericht festgestellt, dass eine fortgeführte Unterschutzstellung keinen Einfluss auf die wesentliche Beeinträchtigung des Wasservorkommens in hygienischer Hinsicht haben würde. Die betroffenen Brunnen befänden sich in geringer Entfernung zum Fluss Große Lößnitz; das aus den Brunnen gewinnbare Wasser bestehe zum Teil aus Flusswasser. Die Nutzung der Brunnen erhöhe nach einer Einschätzung des Staatlichen Umwelt-

amts Chemnitz vom 24. Juni 2002 die Gefahr der Infiltration von belastetem Oberflächenwasser der Lößnitz in die Brunnengalerie. Das Oberverwaltungsgericht stützt sich weiterhin auf eine Stellungnahme des Referats Umweltfachaufgaben des Landkreises Mittelsachsen vom 2. November 2010, welche die Situation kurz vor Verordnungserlass beschreibt. Danach ist das Flusswasser mit coliformen Keimen belastet, die von Düngungen landwirtschaftlicher Flächen sowie dem Einleiten von Abwasser herrühren; die Keime konnten auch in den beiden am weitesten von dem Fluss entfernten Brunnen nachgewiesen werden. Das Oberverwaltungsgericht hat zudem festgestellt, dass die schädlichen Eintragungen in den Fluss bereits auf der ca. 10 km langen Strecke vor Erreichen des Wasserschutzgebiets erfolgen und das Schutzgebiet, welches den Fluss nur über eine Länge von 400 m erfasst, somit kein ausreichendes Schutzniveau des Wasservorkommens der Brunnengalerie gewährleisten könne. Diese Feststellungen sind aus revisionsgerichtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Der Einwand des Antragstellers, das Oberverwaltungsgericht habe sich ausschließlich auf 10 Jahre alte Ausführungen des Antragsgegners gestützt, ist unzutreffend; das Oberverwaltungsgericht hat auch Untersuchungsergebnisse über konkrete Belastungen aus dem Jahr 2010 herangezogen.

- 30 Die Festsetzung des Wasserschutzgebiets Brunnengalerie Lößnitztal ist aufgrund geologischer und anthropogener Umstände danach nicht geeignet, ihren Zweck zu erreichen. Es besteht eine nicht unwesentliche Beeinträchtigung des Wasservorkommens und eine Trinkwassernutzung scheidet aus. Der Wasserbelastung begegnet kein nachvollziehbares Schutzkonzept. Dem Antragsteller ist zwar zuzugeben, dass eine Beeinträchtigung des Wasservorkommens nicht ausschlaggebend sein kann, soweit sie auf Umstände zurückzuführen ist, die den Schutzanordnungen in der Festsetzung widersprechen. Die Untätigkeit der Wasserbehörden darf daher nicht dazu führen, dass ein Wasserschutzgebiet aufgehoben werden muss. Darum geht es hier aber nicht, da nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts der räumliche Zuschnitt des Schutzgebiets zu gering ist, um das Trinkwasser zu schützen. Ist ein Trinkwasservorkommen, das - wie hier - maßgeblich durch Uferfiltrat beeinflusst wird, durch den Zufluss von in seinen Eigenschaften beeinträchtigtem Oberflächenwasser gefährdet, so muss der Umfang des Wasserschutzgebiets darauf ausgerichtet werden. Es ist

nicht allein auf das unterirdische Einzugsgebiet abzustellen, sondern der oberirdische Einzugsbereich ist gleichfalls zu berücksichtigen. Ein Wasserschutzgebiet, das diesen Anforderungen nicht entspricht, ist ungeeignet, die ihm zuge dachte Schutzfunktion zu erfüllen. Es bietet ein "Zuwenig" an Schutz.

- 31 Der zwingenden Aufhebung eines Wasserschutzgebiets bei Entfallen der Festsetzungsvoraussetzungen steht nicht der Grundsatz des Vorrangs der ortsnahen Wasserversorgung entgegen. Gemäß § 50 Abs. 2 WHG ist der Wasserbedarf der öffentlichen Wasserversorgung vorrangig aus ortsnahen Wasservorkommen zu decken, soweit überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit dem nicht entgegenstehen (Satz 1). Der Bedarf darf insbesondere dann mit Wasser aus ortsfernen Wasservorkommen gedeckt werden, wenn eine Versorgung aus ortsnahen Wasservorkommen nicht in ausreichender Menge oder - wie im vorliegenden Fall - nicht in ausreichender Güte oder nicht mit vertretbarem Aufwand sichergestellt werden kann (Satz 2). Der Grundsatz des Vorrangs der ortsnahen Wasserversorgung ist zwar im Rahmen der gemäß § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG zu treffenden Abwägungsentscheidung besonders zu berücksichtigen und kann ermessenseinschränkend wirken (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 11. Aufl. 2014, § 51 Rn. 40; Kotulla, WHG, § 51 Rn. 8, § 50 Rn. 6 ff.; Salzwedel, ZfW 1992, 397 <402>). Liegen die Festsetzungsvoraussetzungen nicht mehr vor, kann dieser Aspekt aber nicht zum Tragen kommen.
- 32 bb) Entgegen der Auffassung des Antragstellers ist der Antragsgegner nicht gehalten, Maßnahmen zur Herbeiführung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG zu ergreifen. Vielmehr ist dem Oberverwaltungsgericht zuzustimmen, dass den Antragsgegner keine Verpflichtung trifft, durch entsprechende Schutzmaßnahmen die Verunreinigungen der Großen Lößnitz und damit die Eintragungen in das Schutzgebiet zu verhindern, um das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 51 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG dauerhaft zu gewährleisten. Zwar eröffnet § 52 Abs. 1 WHG die Möglichkeit, bestimmte Handlungen einzuschränken, zu verbieten oder ihre Vornahme anzuordnen. Die besonderen Anordnungen, die hiernach getroffen werden können, beziehen sich nur auf den räumlichen Bereich von Wasserschutzgebieten, nicht aber auf außerhalb liegende Gebiete, auch wenn diese einen Einfluss auf Wasser-

schutzgebiete haben können. Allerdings ermöglicht § 52 Abs. 3 WHG entsprechende Maßnahmen. Danach können behördliche Entscheidungen nach Absatz 1 auch außerhalb eines Wasserschutzgebiets getroffen werden, wenn andernfalls der mit der Festsetzung des Wasserschutzgebiets verfolgte Zweck gefährdet wäre. Maßnahmen nach § 52 Abs. 3 WHG können jedoch die Festsetzung eines Wasserschutzgebiets allenfalls ergänzen, nicht aber die Voraussetzungen für dessen Erhalt schaffen.

- 33 cc) Der Pflicht des Ordnungsgebers zur Aufhebung der Schutzgebietsverordnung steht das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot nicht entgegen. Nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG ist das Grundwasser so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung seines mengenmäßigen und seines chemischen Zustands vermieden wird. Der hier allein in den Blick zu nehmende chemische Zustand beurteilt sich gemäß § 5 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 der Verordnung zum Schutz des Grundwassers - Grundwasserverordnung - GrwV - vom 9. November 2010 (BGBl. I S. 1513) nach den Schwellenwerten für Schadstoffkonzentrationen im jeweiligen Grundwasserkörper.
- 34 Dieses allgemeine Verschlechterungsverbot, das die Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b i der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327, S. 1) - Wasserrahmenrichtlinie - WRRL - umsetzt, wird ergänzt durch die Bestimmung des Art. 7 WRRL, der besondere Vorschriften für die Gewässer für die Entnahme von Trinkwasser enthält, um Verschlechterungen der Gewässerqualität zu verhindern. Diese Regelungen finden hier Anwendung, hindern die Aufhebung des Wasserschutzgebiets jedoch ebenso wenig wie das allgemeine Verschlechterungsverbot.
- 35 Die Brunnengalerie liegt im Bereich eines Wasserkörpers, der den Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 1 WRRL entspricht, da er für die Entnahme von Wasser für den menschlichen Verbrauch genutzt wird und durchschnittlich mehr als 10 m³ täglich liefert. Es handelt sich dabei um den Grundwasserkörper mit der Identifikationsnummer DESN - FM 3-1 (Untere Flöha; Grundfläche 282 km²,

Hauptvorfluter Flöha, Große Lößnitz; siehe Bewirtschaftungsplan nach Art. 13 der Richtlinie 2000/60/EG für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe, Stand: 11. November 2009, Anhang A3-1, Tab. 2, S. 4 sowie Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, Bericht über die sächsischen Beiträge zu den Bewirtschaftungsplanentwürfen der Flussgebietsgemeinschaften Elbe und Oder nach § 83 WHG bzw. Art. 13 der Richtlinie 2000/60/EG für den Zeitraum von 2016 bis 2021, Anlage I, Verzeichnis der Grund- und Oberflächenwasserkörper, S. I-3). Er wird - wie bereits die im südlichen Teil großräumig ausgewiesenen Trinkwasserschutzgebiete belegen - auch unabhängig von der Brunnen-galerie zur Trinkwasserentnahme genutzt und folglich in der anstehenden Überarbeitung des Bewirtschaftungsplans weiterhin im Verzeichnis nach Art. 6 WRRL unter den nach Maßgabe des Art. 7 zu schützenden Wasserkörpern aufgeführt (siehe Entwurf der Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans nach § 83 WHG bzw. Art. 13 der Richtlinie 2000/60/EG für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe für den Zeitraum von 2016 bis 2021, Karte 1.5 Koordinierungsraum Mulde-Elbe-Schwarze Elster).

- 36 Nach Art. 7 Abs. 3 WRRL sorgen die Mitgliedstaaten für den erforderlichen Schutz der ermittelten Wasserkörper, um eine Verschlechterung ihrer Qualität zu verhindern und so den für die Gewinnung von Trinkwasser erforderlichen Umfang der Aufbereitung zu verringern (Satz 1). Die Mitgliedstaaten können Schutzgebiete für diese Wasserkörper festlegen (Satz 2). Ein Schutzgebiet im Sinne von Art. 7 Abs. 3 Satz 2 WRRL ist dabei mit dem Wasserkörper nach Art. 7 Abs. 1 WRRL nicht deckungsgleich. Während die betreffenden Wasserkörper gemäß Art. 7 Abs. 1 WRRL nach normativ festgelegten Kriterien "zu ermitteln" sind, eröffnet Art. 7 Abs. 3 Satz 2 WRRL den Mitgliedstaaten zusätzlich die Möglichkeit, für diese Wasserkörper Schutzgebiete "festzulegen"; der Schutzstatus der Wasserkörper nach Art. 7 Abs. 1 WRRL ergibt sich dementsprechend unmittelbar aus Art. 7 Abs. 3 Satz 1 WRRL, die Schutzgebiete nach Art. 7 Abs. 3 Satz 2 erlangen ihren speziellen Schutzstatus hingegen erst aufgrund der konstitutiv wirkenden Festlegung. Dieser Differenzierung trägt auch Art. 6 WRRL Rechnung. Art. 6 Abs. 2 WRRL führt zwar neben den unter Anhang IV der Richtlinie fallenden Schutzgebieten auch die gemäß Art. 7 Abs. 1 WRRL ermittelten Wasserkörper als Bestandteile eines nach Art. 6 WRRL zu

erstellenden "Verzeichnisses der Schutzgebiete" auf. Das ändert aber nichts daran, dass Art. 6 Abs. 2 WRRL begrifflich klar zwischen den Wasserkörpern und den - eigentlichen - Schutzgebieten unterscheidet, zu denen nach Anhang IV Buchst. i auch Gebiete gehören, die "gemäß Artikel 7 für die Entnahme von Wasser für den menschlichen Gebrauch ausgewiesen wurden". Die Festlegung von Schutzgebieten nach Art. 7 Abs. 3 Satz 2 WRRL erweist sich damit als ein Mittel, den dem Mitgliedstaat in Art. 7 Abs. 3 Satz 1 WRRL aufgegebenen Schutz zu gewährleisten und zu konkretisieren. Ein solches Schutzgebiet kann sich mit Rücksicht auf das den Mitgliedstaaten in Satz 2 eingeräumte Festsetzungsermessen auf einen kleinen Ausschnitt eines zur Trinkwassergewinnung genutzten Wasserkörpers beziehen und wird dies - wie hier - in der Regel tun (siehe auch WFD CIS Guidance Document No. 16, Guidance on Groundwater in Drinking Water Protected Areas, 2007, S. 9). Ist der mit dem Schutzgebiet erstrebte Schutz jedoch wie im vorliegenden Fall aufgrund der örtlichen Verhältnisse und des unzureichenden Gebietszuschnitts nicht zu erreichen, wird der Schutz des Wasserkörpers nach Art. 7 Abs. 1 WRRL durch die Aufhebung der untauglichen Schutzgebietsfestsetzung der Sache nach nicht gemindert. Das schließt eine Verschlechterung im Sinne von Art. 7 Abs. 3 Satz 1 WRRL aus.

- 37 Nichts anderes gilt für § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG. Auch insoweit können nur rechtmäßige Maßnahmen einen zu beachtenden Schutzstatus bestimmen. Im Übrigen ist angesichts der Größenverhältnisse (282 km² Grundwasserkörper zu 0,112 km² Trinkwasserschutzgebiet "Brunnengalerie Lößnitztal") auch nicht ersichtlich, dass etwa durch den Wegfall von besonderen Bewirtschaftungsbeschränkungen für die Landwirtschaft eine messbare Beeinträchtigung des Grundwasserkörpers in einer relevanten räumlichen Ausdehnung durch einen Schadstoffeintrag zu besorgen sein könnten. An die allgemeinen Regeln einer guten fachlichen Praxis muss sich die Landwirtschaft auch ohne Festsetzung eines Wasserschutzgebiets halten.

38 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Nolte

Dr. Philipp

Schipper

Brandt

Dr. Schemmer