



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 5 K 3077/17

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

[Redacted]

Klägerin,

Prozessbevollmächtigter:

[Redacted]

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, Contrescarpe 72, 28195 Bremen,

Beklagte,

Prozessbevollmächtigter:

[Redacted]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch Richterin Dr. Jörgensen, Richterin Dr. Koch und Richter Till sowie die ehrenamtliche Richterin Jeske und den ehrenamtlichen Richter Osmers ohne mündlichen Verhandlung am 10. Dezember 2019 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Klägerin bleibt es nachgelassen, die Vollstreckung gegen Leistung einer Sicherheit in Höhe von 110% des aus dem Urteil vollstreckbaren Betrages abzuwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Verpflichtung, eine wasserrechtliche Erlaubnis für die Beseitigung von Niederschlagswasser zu beantragen.

Sie ist Eigentümerin der Grundstücke [REDACTED] Str. 8 und 10 [REDACTED]. In der [REDACTED] Str. 10 betreibt sie einen Logistik-Betrieb. Das Grundstück [REDACTED] Str. 8 vermietet sie an einen Betrieb für Fahrzeugtechnik. Die Grundstücke sind mit aneinander angrenzenden Lagerhallen bebaut, die jeweils durch eine Brandschutzmauer getrennt sind, die einige Zentimeter über das Dach hinausragt. Die Dachfläche der Halle auf dem Grundstück [REDACTED] Str. 8 beträgt 822 m² (379 m² hintere Dachfläche), die in der [REDACTED] Str. 10 beträgt 1.230 m² (630 m² hintere Dachfläche). [REDACTED]

[REDACTED] Das auf den hinteren Dachflächen der Hallen auftreffende Regenwasser wird über Fallleitungen auf das Gelände hinter den Gebäuden geleitet und versickert dort.

Nach einer längeren schriftlichen Korrespondenz über die von der Beklagten angenommene Pflicht zur Beantragung einer Erlaubnis für die Beseitigung des auf den hinteren Dachflächen anfallenden Niederschlagswassers erließ der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr nach erfolgter Anhörung [REDACTED] eine entsprechende Verfügung. In deren Ziffer 1 gab er der Klägerin auf, einen Antrag auf wasserrechtliche Erlaubnis für die Beseitigung des von den hinteren Dachflächen anfallenden Niederschlagswassers bei der Wasserbehörde zu stellen. Für den Fall, dass diese Forderung nicht [REDACTED] erfülle, wurde die Festsetzung eines Zwangsgeldes i.H.v. 500,00 Euro angedroht (Ziffer 2). Schließlich wurde eine Gebühr von 315,00 Euro festgesetzt (Ziffer 3). Für die Beseitigung des auf den hinteren Dachflächen anfallenden Niederschlagswassers sei eine wasserrechtliche Erlaubnis erforderlich. Die Erlaubnispflicht folge aus §§ 8 ff. des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG). Es handele sich

schon nicht um eine erlaubnisfreie dezentrale Niederschlagswasserbeseitigung nach § 44 Abs. 1, 2 des Bremischen Wassergesetzes (BremWG), weil die Grundstücke nicht überwiegend der Wohnnutzung oder einer vergleichbaren Nutzung dienen. Zudem seien die von der oberen Wasserbehörde nach § 44 Abs. 4 Satz 1 BremWG aufgestellten Anforderungen nicht erfüllt. Nach Ziff. 2.3 der Bekanntmachung der Anforderungen an die dezentrale Beseitigung von Niederschlagswasser vom 1. August 2014 (Amtsbl. S. 837, im Folgenden „Bekanntmachung“) müsse die abflusswirksame Fläche weniger als 1000 m² betragen, während die hinteren Dachflächen insgesamt eine abflusswirksame Fläche von 1009 m² hätten. Das Gebäude sei dahingehend als Einheit zu betrachten und auch nach den Vorschriften des Entwässerungsgebührenortsgesetzes (EGebOG) als wirtschaftliche Einheit festgestellt worden.

Gegen den Bescheid legte die Klägerin [REDACTED] Widerspruch ein. Die Versickerung sei erlaubnisfrei. Die Dachflächen seien getrennt zu betrachten, da durch die Brandwand ein Regenwasseraustausch zwischen ihnen ausgeschlossen sei. Auch die Versickerung des Regenwassers erfolge getrennt. Zudem erlaube das Wasserrecht keine einheitliche Betrachtung der Grundstücke. Das auf den hinteren Dachflächen anfallende Niederschlagswasser sei von gleicher Qualität wie das auf Wohngebäuden. Es werde hinter den Lagerhallen versickert, wo es nur unbefestigte Grünflächen, keinen Parkplatz, keinen LKW-Verkehr und keine sonstige gewerbliche Nutzung gebe.

Mit Bescheid vom [REDACTED] wurde der Widerspruch zurückgewiesen. Zur Begründung wurde die im Ausgangsbescheid enthaltene Begründung wiederholt und vertieft.

Am [REDACTED] hat die Klägerin Klage erhoben und ergänzend zu ihrem Vortrag im Verwaltungsverfahren vorgetragen. Es sei fraglich, ob ein Erlaubnistatbestand vorliege. Niederschlagswasser sei kein „Stoff“, der im Sinne des §§ 8 Abs. 1, 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG nur mit Erlaubnis in ein Gewässer eingeleitet oder eingebracht werden dürfe. Zudem sei fraglich, ob das Versickern überhaupt ein „Einbringen“ oder „Einleiten“ darstelle. Es sei auch nicht erwiesen, dass das Niederschlagswasser das Grundwasser oder ein anderes Gewässer erreiche. Selbst wenn würde es sich aber um eine erlaubnisfreie dezentrale Niederschlagsbeseitigung nach § 44 Abs. 1 BremWG handeln. Die Beurteilung der Nutzung habe danach zu erfolgen, welchen Einfluss sie auf die Qualität des Niederschlagswassers habe. Kriterium sei nicht die Grundstücksnutzung an sich, sondern die Qualität des Niederschlagswassers. Insofern seien die vorliegenden Nutzungen hinsichtlich der Qualität des Niederschlagswassers einer Wohnnutzung vergleichbar. Das von ihr genutzte Gebäude diene als Lager und Büro. Die darin stattfindende Nutzung beeinträchtige die Qualität des Niederschlagswassers nicht mehr

als eine Wohnnutzung. Es gebe nur wenige Anlieferungen in der Woche. Ihre Mieterin nutze die ihr vermietete Halle, um schätzungsweise 12 LKW-Anhänger und Auflieger pro Woche zu reparieren, hingegen keine LKW-Motorwagen oder Zugmaschinen. Deswegen stünden auf dem Hof nur Anhänger und Auflieger, von denen kein Motorenöl auf den Platz gelangen könne. Außerdem seien die auf den Grundstücken unterschiedlich genutzten Bereiche hinsichtlich der Qualität des Niederschlagswassers differenziert zu bewerten. Die Hofflächen, auf denen LKW bewegt würden, lägen vor den Gebäuden und hätten entwässerungstechnisch nichts mit den hinteren Dachflächen gemein. In den Versickerungsbereichen gebe es nur unbefestigte Grünflächen und keine gewerbliche Nutzung. Zudem habe die Beklagte ihr in § 100 Abs. 1 WHG i.V.m. § 89 Satz 3 BremWG vorgesehene Ermessen fehlerhaft ausgeübt. Maßstab für dessen Ausübung sei, ob die Ableitung des Niederschlagswassers zur Versickerung hinter den Gebäuden eine schädliche Gewässerverunreinigung bewirken könne. Zudem gebiete § 55 Abs. 2 BremWG eine ortsnahe Versickerung und das für die Erlaubnisfreiheit geltende Maß für die abflusswirksame Fläche sei auch bei Zusammenrechnung der hinteren Dachflächen nur geringfügig überschritten. Diese Punkte seien nicht berücksichtigt worden. Schließlich sei die herangezogene Bekanntmachung nicht von der Ermächtigungsgrundlage des § 44 Abs. 4 BremWG gedeckt. Es dürfe danach nur die Ausgestaltung der Wasserentsorgung festgelegt werden.

Die Klägerin beantragt,

die Verfügung der Beklagten [REDACTED] in der Form des Widerspruchsbescheides [REDACTED] [REDACTED] aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung wiederholt und vertieft sie ihren Vortrag aus den angegriffenen Bescheiden. Sie trägt ergänzend vor, dass sie von ihrem Ermessen ordnungsgemäß Gebrauch gemacht habe. Maßgeblich sei in erster Linie die rechtlich einwandfreie und ordnungsgemäße Beseitigung des Niederschlagswassers.

Die Beteiligten haben einer Entscheidung des Gerichts ohne mündliche Verhandlung mit Schriftsätzen vom 18.10.2019 und 06.11.2019 zugestimmt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Das Gericht konnte nach § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung entscheiden, weil die Beteiligten dem zugestimmt haben.

Die zulässige Klage ist unbegründet. Die Verfügung der Beklagten vom 25.04.2017 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 22.09.2017 ist rechtmäßig (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

I. Die Beklagte konnte ihre Verfügung auf die Rechtsgrundlage des § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG i.V.m. § 89 Satz 3 BremWG stützen. Nach § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG ordnet die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen u.a. die Maßnahmen an, die im Einzelfall notwendig sind, um die Erfüllung von Verpflichtungen nach Satz 1 sicherzustellen. Nach Satz 1 ist es u.a. Aufgabe der Gewässeraufsicht, die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen, die auf Grund von Vorschriften des WHG oder nach auf das WHG gestützten Rechtsverordnungen und landesrechtlichen Vorschriften bestehen. Nach § 89 Satz 3 BremWG kann die instanzial zuständige Wasserbehörde verlangen, dass ein entsprechender Antrag gestellt wird, wenn Gewässerbenutzungen ohne eine erforderliche Erlaubnis ausgeübt werden.

Vorliegend übt die Klägerin durch das Versickernlassen des auf den hinteren Dächern der fraglichen Hallen anfallenden Niederschlagswassers eine grundsätzlich erlaubnisbedürftige Gewässerbenutzung aus (1.). Diese ist auch nicht ausnahmsweise erlaubnisfrei (2.). Von der damit bestehenden Ermächtigung, die Beantragung einer Erlaubnis einzufordern, hat die Beklagte fehlerfrei Gebrauch gemacht (3.).

1. Das Einleiten von Niederschlagswasser in den Boden und damit in das Grundwasser ist grundsätzlich erlaubnispflichtig, § 8 Abs. 1, § 9 Abs. 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, §§ 46 ff. WHG (ebenso VG Köln, Urteil vom 24.01.2017 – 14 K 3602/15 –, juris Rn. 18). Nach § 8 Abs. 1 WHG bedarf die Benutzung eines Gewässers der Erlaubnis oder der Bewilligung, soweit nicht durch das WHG etwas anderes bestimmt ist. Aus § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG folgt, dass eine Benutzung in diesem Sinne das Einbringen und Einleiten von Stoffen in Gewässer ist. Dieser einheitliche Benutzungstatbestand gilt für alle Gewässer i.S.d. § 2 Abs. 1 WHG und damit auch für das Grundwasser (vgl.

Hasche, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, 51. Edition Stand: 01.12.2017, § 9 WHG Rn. 7). Auch die Versickerung von Wasser stellt eine Gewässerbenutzung dar, die grundsätzlich der Erlaubnis bedarf (vgl. BayVGH, Beschluss vom 22.11.2018 – 4 ZB 17.1989 –, juris Rn. 11).

a) Niederschlagswasser ist ein von der Regelung erfasster Stoff (vgl. etwa Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, EL Juni 2018, § 9 WHG Rn. 56). Der Begriff des Stoffes ist im Zusammenhang mit der Einleitung in das Grundwasser schon aufgrund des wasserrechtlichen Besorgnisgrundsatzes weit auszulegen (Hasche, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, 51. Ed. 01.12.2017, WHG § 9 Rn. 10). Er umfasst jede Materie, die vor dem Einleiten in das Gewässer in diesem nicht enthalten war und insoweit ein „Fremdkörper“ ist (Pape, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 89. EL Februar 2019, § 9 WHG Rn. 44). Ob der eingeleitete Stoff das Grundwasser nachteilig verändert, ist für die Erlaubnisbedürftigkeit einer Benutzung nicht von Bedeutung (VG Düsseldorf, Urteil vom 25.03.2014 – 17 K 5503/13 –, juris Rn. 18; VG Würzburg, Urteil vom 20.07.2010 – W 4 K 09.1251 –, juris Rn. 34). Entsprechend der wertneutralen Umschreibung aller Benutzungstatbestände ist es erst bei der Erlaubnisfähigkeit relevant, ob die eingeleiteten Stoffe verschmutzt sind, die Erlaubnispflicht als solche bleibt hiervon unberührt (Pape, a.a.O., Rn. 52). „Stoff“ i.S. der Norm kann daher auch Wasser sein, selbst wenn es z.B. zuvor dem Grundwasser entnommen wurde (OVG SH, Beschluss vom 06.12.1995 – 2 L 188/95 –, juris Rn. 34).

b) Das auf den klägerischen Grundstücken erfolgende Versickernlassen von Niederschlagswasser ist ein Einleiten im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG. Unter dem Begriff des Einleitens ist die Zuführung flüssiger und gasförmiger Stoffe jeder Art in ein Gewässer zu verstehen. Der Benutzungstatbestand ist unabhängig davon erfüllt, ob der Stoff mittels einer (Rohr-) Leitung zugeführt wird oder ob dies durch Versickern oder Verrieseln geschieht (Pape, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 89. EL Februar 2019, WHG § 9 Rn. 51). Es kommt darauf an, ob das Versickernlassen objektiv darauf gerichtet ist, sich des Stoffs über den Boden und das Grundwasser zu entledigen. Ist dies der Fall, liegt ein Einleiten in das Grundwasser vor (VG Würzburg, Urteil vom 20.07.2010 – W 4 K 09.1251 –, juris Rn. 34 m.w.N.). Für den Tatbestand des Einleitens ist es nach dem Wortlaut des § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG nicht erforderlich, dass der Stoff unmittelbar in das Grundwasser eingebracht wird (vgl. OVG SH, Beschluss vom 06.12.1995 – 2 L 188/95 –, juris Rn. 33; VG Düsseldorf, Urteil vom 25.03.2014 – 17 K 5503/13 –, juris Rn. 18). Es genügt, dass das Abwasser durch Versickern in das Grundwasser gelangt, was bei jeder Durchsickerung der direkt unterhalb der Erdoberfläche gelegenen Bodenschicht der Fall ist (OVG NRW, Beschluss vom 18.12.1996 – 20 A 6862/95 –, juris Rn. 25; VG

Düsseldorf, ebd.). Jedenfalls wird in das Grundwasser eingeleitet, wenn bei den gegebenen Bodenverhältnissen damit zu rechnen ist, dass der in den Boden eindringende Stoff in das Grundwasser gelangt (VG Würzburg, Urteil vom 20.07.2010 – W 4 K 09.1251 –, juris Rn. 34; Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, 52. EL Juni 2018, § 9 WHG Rn. 61). Diese Auslegung ist auch deshalb gerechtfertigt, weil Hintergedanke der Aufnahme des Grundwassers in den Regelungsbereich des § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG gerade war, dass die dem Boden zugeführten Stoffe in das Grundwasser gelangen (Pape, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 89. EL Februar 2019, § 9 WHG, Rn. 56).

Nach diesen Maßstäben stellt die Versickerung des auf den hinteren Dachflächen anfallenden Niederschlagswassers ein Einleiten im Sinne der genannten Vorschriften dar. Das Wasser wird gesammelt über Fallleitungen abgeführt. Die Zuleitung zu hinter den Hallen liegenden Grünflächen erfolgt mit dem Ziel, dass es dort in das Erdreich eindringt und ist damit objektiv darauf gerichtet, sich des Wassers über den Boden und in der Folge das Grundwasser zu entledigen (vgl. VG Würzburg, ebd.). Es ist auch nicht ersichtlich, wo sonst als im Grundwasser (oder aber zumindest einem anderen Gewässer) das fragliche Wasser nach dem Versickern verbleiben sollte. Das von der Dachfläche zugeleitete Niederschlagswasser vermischt sich nach dem Eindringen in das Erdreich zunächst mit weiterem zusickerndem Regenwasser. Da das WHG keine Zwischenstufe zwischen dem Oberflächenwasser und dem Grundwasser kennt und Wasser daher bereits mit seinem Eintritt in das Erdreich zu Grundwasser im Sinne des Gesetzes wird (OVG NRW, Beschluss vom 27.07.2010 – 9 A 2967/08 –, juris Rn. 52; HessVGH, Urteil vom 11.04.2001 – 5 UE 2176/00 –, juris Rn. 24; a.A. Faßbender in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 89. EL Februar 2019, § 3 WHG, Rn. 47), ist schon im Moment der Vermischung mit dem bereits im Boden befindlichen (Regen-)Wasser eine Einleitung in das Grundwasser gegeben. Selbst wenn man die Berührung mit dem Grundwasser erst später annähme, ist angesichts der vorhandenen Bodenbeschaffenheit von einer Vermischung des abgeleiteten Niederschlagswassers mit dem Grundwasser auszugehen. Ausweislich einer Stellungnahme des geologischen Dienstes für Bremen (Bl. 10 – 11 der Verwaltungsakte) reicht das Grundwasser an den fraglichen Grundstücken zwischen 2,5m bis zu Höchstständen von 1m unter dem Gelände herauf. Es spricht daher nichts dafür, dass das in das Erdreich eindringende Niederschlagswasser nicht in der Folge auch in das Grundwasser eindringt.

Soweit vertreten wird, dass das Versickern von Niederschlagswasser von Gebäuden keine erlaubnispflichtige Benutzung sei, wenn es ohne weitere Vorkehrungen ungefasst abfließt und versickert (VG Dessau, Urteil vom 20.01.2005 – 2 A 326/03 –, LS I, juris; Kotulla, WHG, 2. Aufl. 2011, § 9 Rn. 29; Czychowski/Reinhardt, WHG, 10 Aufl. 2010, Rn.

55), kann dies vorliegend dahinstehen. Das Niederschlagswasser von den Dächern der Klägerin wird gesammelt und fließt sodann durch Fallleitungen ab.

2. Die in § 44 Abs. 2 BremWG enthaltene Ausnahme von der Erlaubnispflicht greift vorliegend nicht. Die Norm stellt eine Einschränkung des allgemeinen Erlaubnisvorbehaltes aus § 8 Abs. 1 WHG dar. Dass der Hinweis im Gesetzestext darauf verweist, dass sie zu § 55 WHG erlassen wurde, der Grundsätze der Abwasserbeseitigung festlegt, nicht auch § 46 Abs. 3 WHG in Bezug nimmt, der den Ländern eine Abweichung von der Erlaubnispflicht bei einer Benutzung des Grundwassers erlaubt, ist rechtlich ohne Bedeutung. Allerdings liegt bei der Versickerung auf den fraglichen Grundstücken keine erlaubnisfreie dezentrale Niederschlagswasserbeseitigung vor, weil es an den in § 44 Abs. 1 BremWG gesetzlich normierten Tatbestandsvoraussetzungen fehlt (a.). Es kann offenbleiben, ob die Bekanntmachung der Anforderungen an die dezentrale Beseitigung von Niederschlagswasser vom 1. August 2014 vollständig von der Ermächtigung in § 44 Abs. 4 BremWG gedeckt ist und ob die von der Beklagten vorgenommene Zusammenrechnung der Dachflächen erfolgen durfte (b.)

a) Das vorgenommene Versickern ist keine erlaubnisfreie dezentrale Niederschlagswasserbeseitigung i.S.d. § 44 Abs. 1 BremWG. Demnach liegt eine dezentrale Niederschlagswasserbeseitigung vor, wenn Niederschlagswasser von Grundstücken, die überwiegend der Wohnnutzung oder einer hinsichtlich der Qualität des Niederschlagswasserabflusses ihr vergleichbaren Nutzung dienen, weitestgehend dem natürlichen Wasserkreislauf zugeführt wird, sofern dies ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit möglich ist und soweit dem weder wasserrechtliche noch sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften noch wasserwirtschaftliche Belange entgegenstehen, insbesondere keine schädliche Verunreinigung eines Gewässers und keine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften zu erwarten ist. Vorliegend dienen die betroffenen Grundstücke nicht überwiegend der Wohnnutzung oder einer im Sinne des Gesetzes vergleichbaren Nutzung. Die Einordnung, ob das auf einem Grundstück anfallende Niederschlagswasser erlaubnisfrei versickert werden darf, hat nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes grundstücksweise zu erfolgen.

Bei der Auslegung des § 44 BremWG müssen als Kontext die Regelungen des WHG berücksichtigt werden, welches das BremWG ergänzen und konkretisieren soll und auf das es nach Struktur und Inhalt ausgerichtet ist (vgl. Bürgerschafts-Drucksache 17/1650, S. 1 f.). § 44 BremWG stellt einerseits eine Konkretisierung und Ergänzung von § 55 Abs. 2 WHG dar, wonach der dezentralen Beseitigung von Niederschlagswasser der Vorrang

vor anderen Beseitigungsformen einzuräumen ist. Daneben wird eine Ausnahme vom Erlaubnisvorbehalt des § 8 Abs. 1 WHG geschaffen, die als solche eng auszulegen ist. Nach dem Konzept des WHG besteht für die Benutzung von Gewässern ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Die Gewässerbenutzung ist – von wenigen, in die Ordnung des Wasserhaushalts nicht wesentlich eingreifenden Ausnahmen abgesehen – grundsätzlich verboten mit der „Chance“, von dem Verbot eine Befreiung zu erhalten (Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, 52. EL Juni 2018, WHG § 8 Rn. 10). Zweck der Unterstellung der Gewässer in eine öffentlich-rechtliche Nutzungsordnung ist die Absicherung des öffentlichen Interesses an einer sachgerechten, die Knappheit der Wasserressourcen berücksichtigenden Nutzung (Pape, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 89. EL Februar 2019, § 8 WHG Rn. 6). Das Grundwasser ist dabei von besonderer Bedeutung und besonders schützenswert. Ihm kommt für die Allgemeinheit, insbesondere für die öffentliche Wasserversorgung, eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu. Zugleich ist es in besonderem Maße der Gefahr nachteiliger Einwirkungen von Seiten der Grundstückseigentümer ausgesetzt (BVerfG, Beschluss vom 15.07.1981 – 1 BvL 77/78 –, juris Rn. 163).

Zu berücksichtigen ist daneben § 48 Abs. 1 WHG, wonach eine Erlaubnis für das Einbringen und Einleiten von Stoffen in das Grundwasser nur erteilt werden darf, wenn eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit nicht zu besorgen ist. Eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers oder eine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften ist nur dann nicht zu besorgen, wenn die Möglichkeit ihres Eintritts aufgrund der wasserwirtschaftlichen Erkenntnisse und Erfahrungen, sei es auch bei ungewöhnlichen Umständen, nach menschlicher Erfahrung unwahrscheinlich ist (sog. „Besorgnisgrundsatz“, siehe VG Bremen, Urteil vom 18.10.2019 – 5 K 910/18 –, juris Rn. 32 m.w.N.). Selbst entfernte Wahrscheinlichkeiten einer qualitativen Veränderung müssen ausgeschlossen werden können (Posser, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, 51. Ed. 01.04.2018, § 48 WHG Rn. 18 i.V.m. Rn. 39 zu § 32 m.w.N.). Eine Ausnahme von der grundsätzlich vorzunehmenden behördlichen Überprüfung der Anforderungen an eine Gewässerbenutzung kann vor diesem Hintergrund nur gerechtfertigt sein, wenn ohne eine inhaltliche Prüfung im Einzelfall sichergestellt ist, dass der wasserwirtschaftliche Besorgnisgrundsatz eingehalten wird. Das ist nur der Fall, wenn bei der betroffenen Benutzung regelmäßig davon ausgegangen werden kann, dass auch keine bloß entfernte Wahrscheinlichkeit einer negativen Beeinträchtigung der Grundwasserqualität gegeben ist.

Der Bremische Gesetzgeber hat dies bei der Einleitung von Niederschlagswasser von Grundstücken, die überwiegend der Wohnnutzung dienen, in § 44 Abs. 1 BremWG

typischerweise bejaht. Eine überwiegende Wohnnutzung ist unter dem Blickwinkel ihrer Auswirkungen auf die Qualität des Niederschlagswassers dadurch geprägt, dass auf dem betreffenden Grundstück nicht im nennenswerten Umfang Güter oder Stoffe produziert, verladen, gelagert oder verwendet werden, von denen eine Gefährdung des Grundwassers zu erwarten ist. Bei einer solchen Nutzung ist zudem nicht damit zu rechnen, dass über den Grundstücksverkehr wassergefährdende Stoffe auf das betreffende Grundstück gelangen oder ein signifikanter Abtrag von Fahrzeugbereifung u.ä. anfällt. Insbesondere findet dort in aller Regel kein nennenswerter Verkehr mit LKW statt, sei es zum Parken, Liefern oder zum sonstigen Verkehr. Insofern ist die gesetzgeberische Wertung berechtigt, im Regelfall davon auszugehen, dass sich auf einem der Wohnnutzung dienenden Grundstück keine Stoffe befinden, von denen im Falle einer Vermischung mit Niederschlagswasser und in der weiteren Folge einer ungefilterten Einleitung in das Grundwasser eine Gefährdung des Wasserhaushalts ausgeht.

Eine hinsichtlich der Qualität des Niederschlagswasserabflusses der Wohnnutzung vergleichbare Nutzung ist unter Berücksichtigung der dargestellten Maßstäbe und Wertungen des Gesetzgebers nur dann anzunehmen, wenn eine abstrakte Betrachtung der Nutzung eines Grundstückes ohne eine inhaltliche Prüfung im Einzelfall – die ja Gegenstand eines Erlaubnisverfahrens wäre – keinen Zweifel daran lässt, dass eine schlechtere Wasserqualität des anfallenden Niederschlagswassers ausgeschlossen ist. Von der vorhandenen Nutzungsart dürfen in ebenso typischer Weise wie bei der Wohnnutzung keine Gefahren für die Güte des Grundwassers oder anderer betroffener Gewässer ausgehen. Angesichts des präventiven Charakters des § 8 Abs. 1 WHG kann es bei der Frage der Erlaubnispflicht auch nicht darauf ankommen, ob und welche Belastungen das Niederschlagswasser tatsächlich aufweist. Ob und in welchem Umfang angesichts der konkreten Ausprägung der Nutzung im Einzelfall tatsächlich eine Besorgnis für den Wasserhaushalt besteht und ob, z.B. in Folge einer nur geringen Nutzung des betreffenden Grundstückes, eine Erlaubnis zum Versickern von Niederschlagswasser erteilt werden kann, ist im Erlaubnisverfahren zu klären.

Auf den Grundstücken der Klägerin findet keine Wohnnutzung, sondern ausschließlich gewerbliche Nutzung statt. Es handelt sich bei dieser nicht um eine hinsichtlich der Qualität des Niederschlagswasserabflusses der Wohnnutzung per se vergleichbare Nutzung. Auf dem von der Klägerin selbst genutzten Grundstück betreibt diese ein Import- und Exportunternehmen. Bei einem solchen ist typischerweise die Lagerung von Gütern und insgesamt die Abwicklung von Logistikprozessen zu erwarten. Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, dass Stoffe auf das Grundstück gelangen, z.B. zur

(Zwischen-)Lagerung, von welchen eine Gefährdung für das Grundwasser ausgehen kann. Auf dem von ihr vermieteten Grundstück befindet sich ein Betrieb für Fahrzeugtechnik. Bei einem solchen Betrieb ist das Vorhandensein von und der Umgang mit potentiell grundwassergefährdenden Stoffen – wie insbesondere Schmiermitteln oder Ölen – zu erwarten, die mit den zu reparierenden Fahrzeugen oder auch zur Nutzung im Rahmen der Reparatur auf das Gelände gelangen. Darauf, ob der Umgang mit möglichen Gefahrenstoffen auf den Grundstücken sachgerecht oder nur innerhalb von Gebäuden geschieht, kommt es nicht an. Bei beiden Nutzungsarten ist zudem typischerweise eine beachtliche Anzahl von Anlieferungen durchzuführen und ein im Vergleich mit einer überwiegenden Wohnnutzung deutlich erhöhter Verkehr mit LKW zu erwarten. Dadurch können zum einen an den LKW anhaftende Verschmutzungen auf die Grundstücke gelangen oder auch, etwa durch technische Probleme, von diesen selbst ausgehen. Zum anderen besteht durch Reifenabrieb und Abgase die Möglichkeit, dass die Grundstücke und damit auch das abfließende Niederschlagswasser eine höhere Belastung mit schädlichen Bestandteilen aufweisen, als dies bei überwiegend der Wohnnutzung dienenden Grundstücken der Fall ist. Schließlich befinden sich die Flächen im Gewerbegebiet [REDACTED], welches schwerpunktmäßig auf Güterumschlag und damit Logistikbetriebe sowie in deren Umfeld benötigte Betriebe ausgerichtet ist. Insgesamt kann daher angesichts der vorliegenden Grundstücksnutzungen nicht von vorneherein und typischerweise ausgeschlossen werden, dass sich aus dem ungehinderten Versickern dort anfallenden Niederschlagswassers keine Risiken für das Grundwasser ergeben können.

b) Da die Tatbestandsvoraussetzungen des § 44 Abs. 1 BremWG nicht erfüllt sind, kommt es auf die Einhaltung der Anforderungen der Bekanntmachung der Anforderungen an die dezentrale Beseitigung von Niederschlagswasser vom 1. August 2014 (Brem.ABl. 2014, 837) nicht mehr an. Zudem würde deren Berücksichtigung kein anderes Ergebnis erbringen. Dort werden Gewerbegebiete ohne produzierendes Gewerbe und ohne Transport- oder Umschlagsbetriebe als einer Wohnnutzung vergleichbar angesehen. Die Grundstücke der Klägerin liegen nicht in einem solchen Gewerbegebiet [REDACTED]. Ebenso wenig muss geklärt werden, ob die Beklagte die für einen anderen Anwendungsfall und mit anderem Fokus geschaffenen Regelungen des Entwässerungsgebührenortsgesetzes hier heranziehen durfte, um getrennte Wasserströme als einen Niederschlagswasserstrom zu behandeln.

3. Die Beklagte hat das ihr durch § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG und § 89 Satz 3 BremWG zugebilligte Ermessen fehlerfrei ausgeübt. Sie hat erkannt, dass es sich um eine

Ermessensentscheidung handelte und ist von einem zutreffenden Sachverhalt ausgegangen.

Vertiefter Ermessenserwägungen dazu, ob die gesetzlich vorgeschriebene Erlaubnis von der Klägerin zu fordern war, bedurfte es nicht. Insofern war das Ermessen in die Richtung der getroffenen Entscheidung intendiert. Ist eine ermessenseinräumende Vorschrift dahin auszulegen, dass sie für den Regelfall von einer Ermessensausübung in einem bestimmten Sinne ausgeht, müssen besondere Gründe vorliegen, um eine gegenteilige Entscheidung zu rechtfertigen. Liegt kein vom Regelfall abweichender Sachverhalt vor, versteht sich das Ergebnis der Abwägung von selbst und es bedarf insoweit keiner das Selbstverständliche darstellenden Begründung (OVG NRW, Beschluss vom 16.11.2011 – 15 A 854/10 –, juris Rn. 40 m.w.N.). Maßgeblich zur Feststellung, ob ein intendiertes Ermessen vorliegt, ist vor allem der Zweck sowie der Kontext der Norm, der im Wege einer systematischen Auslegung in den Blick genommen werden muss (Riese, in: Schoch/Schneider/Bier, 36. EL Februar 2019, VwGO § 114 Rn. 28).

Insgesamt hat sich die Behörde bei der Anwendung des durch § 100 WHG eingeräumten Ermessens nach dem Leitziel der Gewässeraufsicht zu richten, Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts zu vermeiden oder zu beseitigen (Gößl, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, 52. EL Juni 2018, WHG § 100 Rn. 96). Vor dem Hintergrund des wasserrechtlichen Besorgnisgrundsatzes kann dabei der Beklagten in der Regel kein Ermessen dahingehend zustehen, ob sie die gesetzmäßige Nutzung der Gewässer sicherstellt oder nicht. In Bezug auf das Einschreiten beim Fehlen einer notwendigen Nutzungserlaubnis zeigt § 8 Abs. 1 WHG, dass nach der Konzeption des Gesetzes eine solche in der Regel eingeholt werden soll. Das WHG und in der Folge das BremWG sehen hierzu speziell geregelte Ausnahmen vor. Dass der Gesetzgeber der Verwaltung im Rahmen des Einschreitens gegen gesetzeswidrige Zustände die Möglichkeit einräumen wollte, im Ermessenwege faktisch weitere Fälle genehmigungsfrei zu stellen, ist angesichts des klaren Systems von Regel und Ausnahme nicht anzunehmen. Dem stünde auch der wasserrechtliche Besorgnisgrundsatz entgegen, dem gerade dadurch entsprochen wird, dass in aller Regel eine präventive Kontrolle der Gewässernutzungen erfolgen soll. Weiterhin zeigt die eigens in § 89 Satz 3 BremWG getroffene Regelung, dass der (Landes-)Gesetzgeber davon ausging, dass die Wasserbehörde gerade dann handeln soll, wenn es an einer notwendigen Genehmigung fehlt. Die Norm wäre angesichts der in § 89 Satz 1 BremWG, § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG enthaltenen allgemeinen Regelung nicht explizit notwendig gewesen. Schließlich ist zu beachten, dass mit der Verfügung lediglich dafür gesorgt werden soll, dass die Klägerin eine ihr gesetzlich zwingend obliegende Pflicht erfüllt. Außergewöhnliche Umstände,

warum die Behörde davon absehen sollte, sie zu einem gesetzestreuem Verhalten anzuhalten, sind nicht ersichtlich.

Dass die Beklagte von einer Zusammenrechenbarkeit der Dachfläche ausging, begründet vor diesem Hintergrund keinen Ermessensfehler, selbst wenn diese rechtlich nicht möglich gewesen wäre. Dieser Punkt war nur bei der Frage von Bedeutung, ob überhaupt eine Erlaubnispflicht vorlag. Dies gilt auch in Bezug auf die Frage, ob nur eine geringe Überschreitung vorlag. Da nur das Vorliegen der Erlaubnispflicht selbst den tragenden Grund der Entscheidung ausmachte und zur Anordnung eines dementsprechenden Antrages auch grundsätzlich ausreichte, war eine weitere Auseinandersetzung mit der Größe der Überschreitung weder zu erwarten noch notwendig.

Ebenso wie zur Frage des „Obs“ des Einschreitens bedurfte es bezüglich der Auswahl möglicher Maßnahmen keiner weiteren Ermessenserwägungen. Zum einen ergibt sich aus § 89 Satz 3 BremWG, dass die Behörde grundsätzlich die Beantragung der nötigen Genehmigung sicherstellen soll, indem sie verlangt, dass ein entsprechender Antrag gestellt wird. Zum anderen sind auch keine milderen und für die Klägerin weniger belastenden Wege dafür ersichtlich, den gesetzwidrigen Zustand zu beenden. Die Anordnung ist auch verhältnismäßig. Insbesondere ist sie angemessen. Sie dient dazu, eine begründete Entscheidung über die materielle Rechtmäßigkeit eines formell rechtswidrigen Verhaltens zu ermöglichen und dadurch auszuschließen, dass nachteilige Auswirkungen auf das Grundwasser bestehen. Unter Berücksichtigung der erheblichen Bedeutung der Grundwasserqualität muss deshalb das Interesse der Klägerin, keinen Antrag zu stellen, zurückstehen.

Die Klägerin war als Eigentümerin beider Grundstücke auch der richtige Adressat. Dabei ist es irrelevant, ob sie diese selbst nutzt oder vermietet. Der Behörde steht es grds. frei, ob sie im Rahmen der Anwendung des § 100 WHG den Handlungs- oder Zustandsstörer in Anspruch nimmt, wobei der Grundstückseigentümer zu den Zustandsstörern gehört (Gößl, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, 52. EL Juni 2018, WHG § 100 Rn. 105).

4. Die in der angegriffenen Verfügung enthaltene Zwangsgeldandrohung ist ebenfalls rechtmäßig. Sie findet ihre Rechtsgrundlage in den §§ 11 Abs. 1, 13 Abs. 1 Nr. 1, 14 Abs. 1, 17 Abs. 1 bis 4 BremVwVG. Gemäß § 11 Abs. 1 BremVwVG können die Verwaltungsbehörden durch schriftlichen Verwaltungsakt Personen zwingen, etwas zu tun, zu lassen oder zu dulden, wozu diese kraft öffentlichen Rechts, insbesondere kraft Gesetzes, kraft Verordnung oder kraft eines schriftlichen Vergleichs oder eines

schriftlichen Anerkenntnisses gegenüber einer Behörde verpflichtet sind. Gemäß § 17 Abs. 2 S. 1 BremVwVG kann die Androhung mit dem Verwaltungsakt verbunden werden, durch den die Handlung, Duldung oder Unterlassung aufgegeben wird.

Weder in formeller noch in materieller Hinsicht bestehen vorliegend Bedenken. Das Zwangsgeld ist ein zulässiges Zwangsmittel gemäß §§ 14, 13 Abs. 1 Nr. 1 BremVwVG. Die Pflicht zu Antragstellung stellt keine vertretbare Handlung i.S.d. § 15 BremVwVG dar, so dass die Androhung einer Ersatzvornahme untunlich wäre. Die Androhung ist auch verhältnismäßig. Insbesondere sind mildere Mittel, die gleich geeignet wären, die Klägerin zur Stellung eines Antrags zu bewegen, nicht ersichtlich. Die Androhung ist auch ihrer Höhe nach angemessen. Nach § 14 Abs. 1 BremVwVG ist das Zwangsgeld in einer Höhe zwischen 5 und 50.000 Euro anzusetzen. Mit 500 Euro hat die Beklagte hier ein Zwangsgeld am unteren Ende des Rahmens gewählt. Dessen Höhe ist in Anbetracht der erheblichen Bedeutung des Grundwasserschutzes nicht zu beanstanden.

5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann Zulassung der Berufung beantragt werden. Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils zu stellen und muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Der Antrag ist beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198,
28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im
Eingangsbereich)

einzureichen. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen.

Der Antrag muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten gestellt werden.

Dr. Jörgensen

Dr. Koch

Till