

RECHTSGUTACHTEN

zur

Zulässigkeit der Versenkung von Salzabwässern in den Untergrund

erstellt für das

Hessische Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum
und Verbraucherschutz

von

Prof. Dr. Monika Böhm
Philipps-Universität Marburg

Oktober 2008

GLIEDERUNG

| | SEITE |
|-------------------------------------------------------------------------|-------|
| A. Aufgabenbeschreibung | 3 |
| B. Ausgangslage | 4 |
| I. Erlaubnisbescheid vom 20.11.2006 | 4 |
| II. Tatsächliche Belastungssituation | 6 |
| III. Derzeitiger Erkenntnisstand | 10 |
| C. Gang der Untersuchung | 11 |
| Frage 1 | 12 |
| I. Versenkpraxis und bestehende Einleiterlaubnis..... | 12 |
| 1. Auswirkungen der geänderten Beurteilung | 12 |
| 2. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Genehmigung. | 12 |
| II. Ergebnis zu Frage 1 | 15 |
| Frage 2 | 16 |
| I. Rechtliche Auswirkungen für Behördenhandeln..... | 16 |
| 1. Grundwasserschutz im WHG..... | 16 |
| 2. Rechtlicher Rahmen für Widerruf der Erlaubnis..... | 19 |
| 3. Widerruf nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG | 21 |
| a. Rechtmäßiger begünstigender VA | 21 |
| b. Nachträglich eingetretene Tatsache | 21 |
| c. Berechtigung, den VA nicht zu erlassen | 21 |
| aa. Prüfungsmaßstab § 34 Abs. 1 WHG..... | 21 |
| bb. Schädliche Verunreinigung/sonstige nachteilige Veränderung | 22 |
| cc. Besorgnisgrundsatz..... | 25 |
| dd. Verhütung/Ausgleich nachteiliger Wirkungen | 29 |
| ee. Zwischenergebnis | 30 |
| d. Gefährdung des öffentlichen Interesses | 30 |
| e. Ermessen/Verhältnismäßigkeit | 31 |
| f. Ergebnis..... | 35 |
| 4. Widerruf nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HessVwVfG | 35 |
| a. Widerruf durch Rechtsvorschrift zugelassen..... | 35 |
| b. Widerrufsvorbehalt im VA | 36 |
| c. Ermessen/Verhältnismäßigkeit..... | 36 |
| d. Frist..... | 38 |
| e. Ergebnis..... | 39 |
| 5. Verfügungen nach § 53 Abs. 2 HWG | 39 |
| II. Pflichten für K+S | 40 |
| III. Ergebnis zu Frage 2..... | 40 |
| Frage 3 | 43 |
| I. Rechte und Interessen der Betroffenen | 43 |
| II. Gemeinwohlbelange | 44 |
| III. Konkrete Entscheidungsfindung..... | 46 |
| IV. Ergebnis..... | 48 |
| Frage 4 | 51 |
| D. Gesamtergebnis | 53 |

A. Aufgabenbeschreibung

Gegenstand des Gutachtens ist die Untersuchung der rechtlichen Zulässigkeit der Versenkung von Salzabwässern in den Untergrund durch die K+S Kali GmbH auf der Grundlage der geltenden Einleiterlaubnis des Regierungspräsidiums Kassel vom 20. November 2006. Nach inzwischen vorliegenden Erkenntnissen sowohl der K+S GmbH als auch des Hessischen Landesamtes für Umwelt und Geologie (HLUG) führt die Versenkung von Salzabwässern zu einer Beeinträchtigung des grundwasserleitenden Buntsandsteinkörpers. Im Lichte dieser Erkenntnisse bestehen Zweifel daran, ob die Versenkung von Salzabwässern noch erlaubnisfähig ist.

Ziel ist es, durch Begutachtung die rechtlich bestehenden Handlungsoptionen und Ermessensspielräume für die Verwaltung aufzuzeigen. Dabei sollen insbesondere nachfolgende Fragestellungen einbezogen werden:

1. Ist die derzeitige Versenkpraxis von Salzabwässern in den Untergrund (Plattendolomit) durch K+S von der bestehenden Einleiterlaubnis des RP Kassel gedeckt?
2. Welche rechtlichen Konsequenzen für ein Tätigwerden der Behörde im Hinblick auf die weitere Versenktätigkeit ergeben sich auf der Grundlage der derzeitigen fachlichen Erkenntnisse (und Prüferfordernisse) über die Auswirkungen der Salzabwasserversenkung? Welche unmittelbaren Pflichten bestehen für K+S?
3. Inwieweit ist im Rahmen eines eventl. behördlichen Einschreitensermessens eine Abwägung der Belange des Grundwasserschutzes mit sonstigen Belangen (insbes. Erhalt des Produktionsstandorts / Erhalt von Arbeitsplätzen) zulässig und inwieweit ist eine Ermessensreduzierung gegeben?

4. Welche Handlungsoptionen bestehen für eine eventl. weitere Versenktätigkeit nach Ablauf der geltenden Einleiteerlaubnis (30.11.2011), soweit technische Alternativkonzepte zu diesem Zeitpunkt noch nicht realisiert sind?

B. Ausgangslage

I. Erlaubnisbescheid vom 20.11.2006

Unter dem 20.11.2006 erließ der RP Kassel einen bis zum 30.11.2011 befristeten Erlaubnisbescheid für die Einleitung (Versenkung) des als Folge der Verarbeitung von Rohsalzen zu Fertigfabrikaten an den Standorten Hattorf und Wintershall der K+S Kali GmbH, Werk Werra, anfallenden Salzabwassers einschließlich Haldenwasser aus dem Werk Werra in den Untergrund (Plattendolomit). Die Einleitemengen wurden begrenzt auf:

- 40.000 cbm als maximale Tagesversenkmenge,
- 9 Mio. cbm als maximale Jahresversenkmenge sowie
- 35 Mio. cbm maximal innerhalb der Erlaubniszeit.

Daneben wurde die Rückförderung von bis zu 200 cbm/h salzhaltigem Grundwasser aus dem Plattendolomit über die ehemalige Versenkbohrung Heringen 2A und Einleitung in die Werra in der Gemarkung Heringen unter Einhaltung der jeweils geltenden wasserrechtlichen Grenzwerte am Pegel Gerstungen erlaubt.

Für die Standorte Hattorf und Wintershall wurde im Einzelnen festgelegt, durch welche Versenkbohrungen die Versenkung zu erfolgen hat. Das naturschutzrechtliche Einvernehmen wurde erteilt. Der Bescheid war mit Auflagen und Bedingungen versehen. Festgelegt wurde u.a.:

- dass die Einleitung in den Untergrund nur vorgenommen werden darf, soweit dies zur Aufrechterhaltung der Produktion erforderlich ist und soweit eine Einleitung in die Werra im Rahmen der gültigen Einleiterlaubnis nicht möglich ist (Seite 5, Ziffer V.1. des Bescheids), und
- dass die Versenkmenge so gering wie möglich zu halten ist und laufend nach weiteren Möglichkeiten zur Reduzierung des Salzabwasseranfalls und der Versenkmengen zu forschen ist (Seite 5, Ziffer V.2. des Bescheids).

Der Bescheid enthielt außerdem umfangreiche Meß- und Berichtspflichten, ein Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs wurde festgelegt (S. 13, Ziffer 4). In der Begründung des Erlaubnisbescheids wurde ausgeführt:

„Nach Abwägung zwischen den Belangen der Antragstellerin und den von der Salzabwasserversenkung berührten öffentlichen Belangen ist dem Begehren der Antragstellerin im Rahmen der vorstehenden Auflagen und Bedingungen zu entsprechen. Eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere eine Gefährdung der öffentlichen Wasserversorgung durch die geplante Fortführung der Salzabwasserversenkung in der beantragten Menge, ist nach heutigem Kenntnisstand nicht zu erwarten.“ (Bescheid S. 14)

Es wurde dabei davon ausgegangen, dass eine schädliche Verunreinigung des bereits salzhaltigen und zur Trinkwassergewinnung nicht geeigneten Wassers des Plattendolomits nicht zu befürchten ist (S. 14). Ebenso wenig eine Gefährdung schutzwürdiger Grundwasservorkommen. Vermerkt wurde, dass im Gegenteil in den vergangenen Jahren rückläufige Tendenzen in beeinflussten Gebieten als Folge geringerer Versenkmengen dokumentiert wurden (S. 15). Da nicht ausgeschlossen werden konnte, dass als sicher geltende Erkenntnisse, insbesondere zum Aufnahmevermögen des Plattendolomits, durch neuere Untersuchungen wieder in Frage gestellt werden könnten, wurden eine Reihe von Messvorgaben festgesetzt (S. 17 ff.). Die Schonung des Versenk-

raumes wurde als vorrangiges Ziel der Versenkerlaubnis genannt (S. 19). Es wurde davon ausgegangen, dass bei Erteilung einer weiteren Versenkerlaubnis in fünf Jahren eine deutliche Herabsetzung der Jahresversenkmenge erfolgen kann. Die Erteilung einer weiteren auf 5 Jahre befristeten Versenkerlaubnis wurde in Aussicht gestellt, soweit bei einer weiter verringerten Versenkmenge die eingeleitete positive Entwicklung hinsichtlich des Rückganges von Beeinträchtigungen weiter fortschreitet und weiterer sicherer Versenkraum zur Verfügung steht (S. 19 f.).

Das HLUG hatte in einer Stellungnahme vom 07.04.2006 der Erteilung der beantragten Erlaubnis unter Empfehlung einer Reihe von Auflagen zugestimmt. Auch zum damaligen Zeitpunkt war bekannt, dass über die Versenkung Plattendolomit-Formationswasser und Salzabwasser in den Buntsandstein verdrängt wird (S. 7 der Stellungnahme). Es wurde aber auch von der Existenz eines sicheren Hohlraumvolumens im Plattendolomit ausgegangen (dazu S. 10 ff. der Stellungnahme). Diese Aussage ist mittlerweile überholt.

II. Tatsächliche Belastungssituation

Der Kaliabbau an der Werra kann mittlerweile auf eine mehr als 100-jährige Geschichte zurückblicken. Fast ebenso lang ist die Geschichte der geologischen Begutachtung der Aktivitäten durch öffentliche Stellen. Mehrere Stellungnahmen der Preussischen Geologischen Landesanstalt befassten sich zwischen 1923 und 1930 mit den Folgen der Versenkung von Kaliabwässern, der Aufnahmefähigkeit des Untergrundes und dem nutzbaren Hohlraumvolumen. Nach dem zweiten Weltkrieg begleitete das Hessische Landesamt für Bodenforschung die weitere Versenktätigkeit, mittlerweile ist das Hessische Landesamt für Umwelt und Geologie insoweit zuständig.

Insgesamt wurden im Rahmen des Kaliabbaus an der Werra ca. 962 Millionen cbm Salzabwasser versenkt. Auf die hessischen Werke entfal-

len ca. 728 Millionen cbm. Die in das Grundwasser eingeleiteten Mengen gingen dabei stetig zurück. Sie betragen in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts jeweils ca. 15 Millionen cbm, später bis zu 20 Millionen cbm/Jahr. Ab 1992 lagen sie jeweils deutlich unter 10 Millionen cbm/Jahr. Der Chlorid-Gehalt der Abwässer ist dabei weitgehend konstant geblieben. Die DDR stellte die Versenkung 1968 komplett ein und leitete stattdessen das gesamte Salzabwasser in die Werra.

Im Bescheid vom 20.11.2006 wurde das nutzbare Hohlräumvolumen im Plattendolomit noch mit 119 Mio. cbm angegeben und deshalb davon ausgegangen, dass bei einer Versenkmenge vom im Mittel 7 Mio. cbm/a für ca. 17 Jahre ein sicheres Versenkvolumen zur Verfügung stehen würde. Die tatsächlichen Versenkmengen lagen 2006 in Hessen bei 6,12 Mio. cbm, 2007 bei 4,4 Mio. cbm.

In einer Stellungnahme vom 21.02.2008 stellte das HLUG fest, dass sich größere Mengen des versenkten Salzabwassers im Grundwasserleiter des Buntsandsteins befinden.

Anlass war eine vom Hessischen Landesamt für Umwelt und Geologie (HLUG) durchgeführte Bilanzierung der eingeleiteten Salzabwässer. Demnach verbleibt weniger als die Hälfte der versenkten Abwässer tatsächlich im Plattendolomit.

Unterschiedliche Zahlen über den Verbleib des versenkten Salzabwassers wurden im Verlauf einer Besprechung beim RP Kassel am 16.04.2008 vorgelegt. Demnach verteilt sich das versenkte Salzabwasser auf 3 Kompartimente:

1. Im Plattendolomit (K+S 40-50 %, HLUG 43 %).
2. Diffuser Austrag über den darüberliegenden Grundwasserleiter Buntsandstein in die Werra (K+S 43 %, HLUG 20 %).

3. Beanspruchung des Grundwasserleiters Buntsandstein (K+S 7-17 %, HLUG 37 %).

Nach der Besprechung beim RP fand am 25.4.2008 ein Statusgespräch statt. Nach nochmaliger Überprüfung des Grundwassermodells trug die K+S vor, dass sie davon ausgehe, dass der Anteil der diffusen Einträge in die Vorflut geringer sei, als bisher angenommen und eher in einer Größenordnung von 30-40 % liege. Der Anteil des in den Buntsandstein verdrängten Abwassers falle dementsprechend höher aus. Demnach wird nunmehr von folgender Verteilung der versenkten Abwässer ausgegangen:

1. Im Plattendolomit (K+S 40-50 %, HLUG 43 %).
2. Diffuser Austrag über den darüberliegenden Grundwasserleiter Buntsandstein in die Werra (K+S 30-40 %, HLUG 20 %).
3. Beanspruchung des Grundwasserleiters Buntsandstein (K+S 10-30 %, HLUG 37 %).

Eine weitere Korrektur nahm die K+S im März 2008 auf Grund der Ergebnisse des numerischen Grundwassermodells Werra vor: Im Plattendolomit verbleiben demnach 40 %, im Buntsandstein 30 %, der diffuse Eintrag in die Werra beträgt 30 %.

Legt man die Zahlen des HLUG zu Grunde, so muss davon ausgegangen werden, dass über 300 Millionen cbm Salzabwässer in den Buntsandstein eingetragen wurden. Das HLUG stellte in dem Gespräch fest, dass der Buntsandstein als Grundwasserleiter beeinflusst sei. Keine abschließende Aussage könne jedoch darüber getroffen werden, ob es sich um eine lokal begrenzte Beeinträchtigung handele und ob ausgeschlossen werden könne, dass die Trinkwasserversorgung in Mitleidenschaft gezogen werde.

Nach Ansicht von K+S ist die im Buntsandstein verbliebene Menge im Werratal von Bad Salzungen bis Dankmarshausen zu vermuten. Bei

behördlichen Maßnahmen sei u.a. die konkrete Schutzwürdigkeit des betroffenen Grundwasserleiters sowie seine geogene und anthropogene Vorbelastung zu berücksichtigen. Bei unveränderter Fortsetzung der Versenkung würde nach Angabe von K+S die Salzabwassermenge im Buntsandstein bis 2012 im Vergleich zu heute noch um ca. 4 % zunehmen. Durch einen Stufenplan mit einem Investitionsvolumen von einem substantiellen dreistelligen Millionenprogramm könne die Zunahme der der Salzabwassermenge im Buntsandstein auf deutlich unter 4 % verringert werden.

Auf Grundlage der geltenden Versenkerlaubnis würden weitere ca. 25-30 Millionen cbm Salzabwasser versenkt und dadurch weitere Salzabwassermengen in den Buntsandstein eindringen.

In einer Stellungnahme vom 13.06.2008 stellte das HLUG fest, dass die K+S bislang die Beeinflussung des Buntsandsteins durch die Salzabwasserversenkung nur unvollkommen und in großen Teilen nicht schlüssig darstellt. Unrichtig sei auch die Ausblendung einer Ausbreitung von Salzabwasser im Buntsandstein außerhalb der Werraue. Als unwahrscheinlich wird aber ein Versenkeinfluss auf die Trinkwassergewinnungsanlagen angesehen. Ein weiteres Monitoring sei insoweit jedoch notwendig (Stellungnahme S. 7).

Am 16.06.2008 fand ein weiteres Statusgespräch statt. Die K+S trug in diesem Rahmen ihre bisherigen Prüfergebnisse zur Frage der räumlichen Ausdehnung der Inanspruchnahme des Grundwasserleiters und zum Gefährdungspotential für Trinkwassergewinnungsanlagen vor. Plausibel soll danach die Aufnahme von 30 % der versenkten Abwässer sein. Aus Sicht des HLUG ist zwar eine akute Gefährdung der Trinkwassergewinnungsanlagen nicht gegeben. Die Untersuchungsergebnisse werden aber als nicht hinreichend präzise angesehen. Auch werde nicht nachgewiesen, dass die Beeinträchtigung des Grundwasserleiters lokal auf die Werraue beschränkt sei. Von Seiten des Ministeriums wird darauf hingewiesen, dass Defizite im Hinblick auf die Progno-

se der weiteren Entwicklung und die Gefährdungsabschätzung für die Zukunft bestehen.

Die tatsächliche Belastung wird von der K+S unter fachlicher Begleitung durch das HLUG derzeit weiter untersucht.

III. Derzeitiger Erkenntnisstand

Als Zwischenstand kann festgehalten werden:

Das HLUG hatte schon vor Erteilung der derzeitigen Einleiterlaubnis im April 2006 die Besorgnis geäußert, dass die versenkten Abwässer anders als ursprünglich angenommen zwar im Wesentlichen aber nicht vollständig im Plattendolomit verblieben sind. Nach und nach verdichteten sich die Erkenntnisse, dass ein erheblicher Teil der in den letzten 80 Jahren versenkten Abwässer in den grundwasserleitenden Buntsandstein übergetreten ist und teilweise auf diesem Weg auch in die Werra eingetragen wurde. Mitte 2008 wurde als neuer Erkenntnisstand gemeinsam vom HLUG und der K+S festgehalten, dass der Plattendolomit nicht weiter als gesichertes Speichermedium angesehen werden kann. Das HLUG geht davon aus, dass ca. 37 % der insgesamt versenkten Abwässer und damit über 300 Millionen cbm Salzabwässer in den Buntsandstein eingelagert sind. Wo genau sich die Salzabwässer im Untergrund derzeit befinden, ist noch unklar. Das HLUG hält eine Beschränkung auf die Werra für unwahrscheinlich. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Trinkwasserversorgung langfristig in Mitleidenschaft gezogen wird. Von einer akuten Gefährdung der Trinkwassergewinnungsanlagen wird derzeit aber nicht ausgegangen.

Eine unmittelbare Beendigung der Versenkung kann durch kurzfristige Maßnahmen bei weiter laufendem Betrieb der Kaligewinnung nicht erreicht werden. Eine Entlastung könnte aber im Rahmen eines Abwasserverbundes erreicht werden. Auf diese Weise könnten die Einleiterwerte in Oberflächengewässer weiter ausgeschöpft und folglich die

Versenkmenge reduziert werden. Die K+S plant für die Jahre 2008-2012 im Rahmen eines integralen nachhaltigen Entsorgungskonzeptes Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von ca. 200 Millionen €. Auf diese Weise soll bis 2012 die Versenkung entfallen bzw. deutlich eingeschränkt werden. Bei unveränderter Fortsetzung der Versenkung bis 2012 würde die Salzabwassermenge im Buntsandstein noch um ca. 4 % gegenüber dem bisherigen Zustand zunehmen.

Die derzeitige Versenkerlaubnis läuft zum 31.11.2011 aus. Die Einleiterlaubnis in die Werra wird am 30.12.2012, diejenige bezüglich des Härtegrenzwertes am 30.11.2009 auslaufen. Derzeit ist davon auszugehen, dass über diffuse Salzaustritte Chlorid in einer Größenordnung von ca. 15 kg/s in die Werra eingetragen wird. Insgesamt ist die Werra mit einem Chloridtransport von im Mittel ca. 47 kg/s belastet (mittlere Konzentration am Pegel Gerstungen: 2000 mg/l). Im Rahmen eines Bewirtschaftungsplanes wird eine Senkung dieser Werte angestrebt.

C. Gang der Untersuchung

Nachfolgend wird darauf eingegangen, welche tatsächlichen und rechtlichen Aspekte bezüglich der bestehenden Erlaubnis vom 20.11.2006 sowie einer etwaigen Folgeerlaubnis ab Ende 2011 zu beachten sind. Geprüft wird insbesondere, ob ein Widerruf der bestehenden Erlaubnis erfolgen muss. In diesem Rahmen wird auch darauf eingegangen, ob auf Grundlage der mittlerweile vorhandenen Erkenntnisse die bisherige Einleitungspraxis derzeit erlaubnisfähig wäre. Die insoweit bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen werden aufgezeigt.

Frage 1

Ist die derzeitige Versenkpraxis von Salzabwässern in den Untergrund (Plattendolomit) durch K+S von der bestehenden Einleiterlaubnis des RP Kassel gedeckt?

I. Versenkpraxis und bestehende Einleiterlaubnis

1. Auswirkungen der geänderten Beurteilung

Im Kern ist zu klären, welche Konsequenzen sich daraus ergeben, dass die Einleitung von Salzabwässern in den Plattendolomit anders als ursprünglich angenommen zu einer nach Auffassung des HLUG wesentlichen Beeinträchtigung des Grundwasservorkommens im Buntsandstein führt.

2. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Genehmigung

Fraglich ist, wie es sich rechtlich auswirkt, dass die Versenkmengen den erlaubten Rahmen einhalten, die Versenkung aber andere Auswirkungen hat, als ursprünglich angenommen. Ausgegangen wurde davon, dass die versenkten Salzabwässer im Wesentlichen im Plattendolomit verbleiben. Nach den nunmehr getroffenen Feststellungen muss aber davon ausgegangen werden, dass ein erheblicher Teil der Abwässer den Grundwasserleiter Buntsandstein beansprucht und beeinträchtigt.

In der Literatur werden vergleichbare Fälle im Rahmen der Frage behandelt, ob eine Rücknahme oder ein Widerruf der ursprünglichen Verwaltungsentscheidung möglich bzw. geboten ist, wenn sich die ursprüngliche wissenschaftliche Bewertung durch neuere Erkenntnisse verändert. Die Problematik hat insbesondere im Atomrecht eine Rolle gespielt. Diskutiert wird in diesen Fällen, ob die ursprüngliche Erlaubnis nunmehr als rechtmäßig oder als rechtswidrig zu behandeln ist. Diese

Feststellung hat Auswirkungen auf das weitere Vorgehen. Ein rechtswidriger Verwaltungsakt wäre ggfs. zurückzunehmen, ein rechtmäßiger zu widerrufen.

Grundsätzlich ist für die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Bescheids die Rechts- und Sachlage im Zeitpunkt des Erlasses maßgeblich.¹ Dies wird auch für Fälle der vorliegenden Art angenommen. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse werden dabei als neue Tatsachen im weiteren Sinn angesehen und werden demnach von der Zwecksetzung der Widerrufsmöglichkeit des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwVfG umfasst. Von einem solchen Fall wird auch ausgegangen, wenn eine ursprüngliche günstige Prognose wesentlicher tatsächlicher Voraussetzungen eines Verwaltungsaktes sich nachträglich als unzutreffend erweist bzw. zu revidieren ist. Ergeben sich neuere wissenschaftliche Erkenntnisse, nach denen eine Neubewertung der Gefährlichkeit vorzunehmen ist, ist demnach ein Widerruf möglich bzw. u.U. geboten.² Teilweise wird der Behörde auch ein Wahlrecht zugestanden, den VA als schon ursprünglich rechtswidrigen zurückzunehmen oder ihn wegen veränderter Verhältnisse zu widerrufen.³ Diskutiert wird auch, ob bei einem VA, der nur im Hinblick auf eine bestimmte Sachlage erlassen und durch die Änderung der dafür maßgeblichen Umstände gegenstandslos wurde, kein Widerruf sondern eine Neuregelung in Betracht zu ziehen ist.⁴

Hintergrund der Diskussion ist die Frage, ob die Revision der ursprünglichen Verwaltungsentscheidung eine Entschädigungspflicht auslöst. Für den vorliegenden Fall ist diese Frage allerdings irrelevant, da die Erlaubnis nach § 7 Abs. 1 WHG schon per definitionem widerruflich ist und die Versenkerlaubnis vom 20.11.2006 ohnehin unter dem Vorbe-

¹ Ausführlich z.B. Breuer, DVBl. 1981, 300 ff.

² Kopp, VwVfG, 10. Aufl. 2008, § 49 Rn. 45 m.w.Nachw.; s. Kloepfer, Umweltrecht 3. Aufl., 2004, S. 1416 unter Verweis auf BVerwGE 72, 300, 312; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 49 Rn. 62; BVerwGE 65, 313, 317; s. auch Lange, NJW 1986, 2459, 2465. Vgl. auch BVerwG, NJW 1988, 2911, 2912 zur Widerrufsfrist im Bereich des Umweltrechts. Demnach ist Widerruf nicht ausgeschlossen, wenn Gefährlichkeit grundsätzlich schon bekannt war, besonderes Gefährdungsmaß sich aber erst später ergibt.

³ Kopp, a.a.O.

⁴ Kopp, a.a.O. Rn. 41.

halt des jederzeitigen Widerrufs steht (S. 13 Ziffer 4). Gleichwohl ist die Frage, welche Folgen die geänderte wissenschaftliche Bewertung für die Einleitungen hat, auch für den vorliegenden Fall bedeutsam. Von ihrer Beantwortung hängt nämlich ab, ob die Behörde die Versenkerlaubnis nicht nur widerrufen *kann*, sondern ob sie dies ggfs. tun *muss* bzw. welche Maßnahmen zu ergreifen sind.

Belegen neuere wissenschaftliche Erkenntnisse, dass ein ursprünglich für unbedenklich gehaltenes Vorgehen mittlerweile kritischer zu sehen ist, so ändert dies nichts daran, dass zum Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung von einer zutreffenden Bewertung ausgegangen werden konnte und musste. Auch der Erlaubnisbescheid vom 20.11.2006 ist deshalb als (ursprünglich) rechtmäßig zu qualifizieren. Diese Rechtmäßigkeit fällt aber nicht dadurch weg, dass feststeht, dass anders als ursprünglich angenommen das HLUg nunmehr von einer wesentlichen Beeinträchtigung der Grundwasservorkommen im Buntsandstein ausgeht. Das heißt aber nicht, dass eine Reaktion der Behörden nicht erforderlich ist. Ganz im Gegenteil muss untersucht werden, welche Maßnahmen bis hin zu einem etwaigen Verbot einer weiteren Versenkung zu ergreifen sind. Zu beachten ist jedoch, dass die K+S auch weiterhin eine gültige und bestandskräftige Erlaubnis besitzt. Diese erlischt nicht von sich aus bei Vorliegen neuerer Erkenntnisse. Zwar bestehen grundsätzlich sowohl durch den Bescheid selbst vorgegebene als auch durch Gesetz festgelegte Sorgfaltsverpflichtungen der K+S, auf die im Rahmen von Frage 2 näher eingegangen wird. Erforderlich ist gleichwohl, dass die zuständige Behörde untersucht, ob und welche Reaktionen angesichts des neuen Kenntnisstandes erforderlich sind. Zu prüfen ist, ob den neuen Erkenntnissen ggfs. durch Auflagen Rechnung getragen werden kann bzw. ob der Erlaubnisbescheid zu widerrufen ist. Die insoweit bestehenden Rahmenbedingungen werden ebenfalls bei Frage 2 behandelt.

II. Ergebnis zu Frage 1

Soweit der Versenkerlaubnis vom 20.11.2006 die Vorstellung zu Grunde lag, dass die Abwässer zum allergrößten Teil im Plattendolomit verbleiben, kann sie auch nach Feststellung der Beanspruchung des Buntsandsteins als (weiterhin) rechtmäßig qualifiziert werden. Die Versenkmengen halten sich im erlaubten Rahmen, die Versenkung hat aber andere Auswirkungen als ursprünglich angenommen. Um zu verhindern, dass derartige Auswirkungen übersehen werden, wurde der Bescheid durch umfassende Untersuchungs- und Berichtspflichten ergänzt. Wenn nun festgestellt wird, dass die Versenkung zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Buntsandsteines und damit auch der Grundwasservorkommen führt, so sind diese anderweitigen Auswirkungen eingetroffen. Dies hat aber nicht zur Folge, dass der bestehende und bestandskräftige Bescheid erlischt. Die Behörde hat jedoch zu prüfen, ob ein Widerruf der Erlaubnis bzw. zumindest die Erteilung von Auflagen geboten ist.

Nachfolgend wird untersucht, welche Maßnahmen die zuständige Behörde ergreifen kann bzw. ergreifen muss und welche unmittelbaren Pflichten für die K+S bestehen.

Frage 2

Welche rechtlichen Konsequenzen für ein Tätigwerden der Behörde im Hinblick auf die weitere Versenktätigkeit ergeben sich auf der Grundlage der derzeitigen fachlichen Erkenntnisse (und Prüferfordernisse) über die Auswirkungen der Salzabwasserversenkung? Welche unmittelbaren Pflichten bestehen für K+S?

I. Rechtliche Auswirkungen für Behördenhandeln

1. Grundwasserschutz im WHG

Dem Schutz des Grundwassers kommt als Gemeinschaftsgut in seiner Bedeutung für den Naturhaushalt und für die Sicherung der Trinkwasserversorgung eine überragende Bedeutung zu.⁵ Seine Nutzung wird deshalb im Rahmen der wasserrechtlichen Regelungen streng reglementiert. Nach § 1 Abs. 1 WHG gelten die Bestimmungen des Gesetzes nicht nur für oberirdische Gewässer und Küstengewässer, sondern auch für das Grundwasser. Einleitungen bedürfen der Erlaubnis nach § 7 Abs. 1 WHG. Diese wird definiert als widerrufliche Befugnis, ein Gewässer zu einem bestimmten Zweck in einer nach Art und Maß bestimmten Weise zu benutzen. Besondere Bestimmungen für das Grundwasser finden sich in § 33-35 WHG. Nach § 34 Abs.1 WHG darf eine Erlaubnis für das Einleiten von Stoffen in das Grundwasser nur erteilt werden, wenn eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers oder eine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften nicht zu besorgen ist. Das Grundwasser wird damit über die allgemeinen Anforderungen des § 6 WHG hinaus geschützt.⁶ Die Regelungen des WHG werden durch das Hessische Wassergesetz (HWG) ergänzt.

Grundsätzlich kann man feststellen, dass die Regelungen zum Schutz des Grundwassers im Vergleich zu Oberflächengewässern noch relativ

⁵ Vgl. dazu nur BVerfGE 58, 300, 341 ff.

⁶ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 6 Rn. 22.

wenig konkretisiert wurden. Nur für wenige Bereiche liegen Grenzwerte vor. Mittlerweile ist auch für den Grundwasserschutz der Bewirtschaftungsgrundsatz ausdrücklich festgeschrieben. Eingefügt wurde die insoweit einschlägige Regelung des § 33a WHG im Jahr 2002 durch die siebte WHG-Novelle⁷ im Zuge der Umsetzung der sog. Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG.⁸ Nach Abs. 1 der Vorschrift ist das Grundwasser so zu bewirtschaften, dass insbesondere

- eine nachteilige Veränderung seines mengenmäßigen und chemischen Zustands vermieden wird und
- alle signifikanten und anhaltenden Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen auf Grund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umgekehrt werden.

Die Bestimmung macht deutlich, dass das EG-Recht ganz offenbar nicht von einer Nullbelastung ausgeht. Es trägt damit den tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung. Das Grundwasser weist nämlich eine nicht unerhebliche Belastung auf, die allerdings in den wenigsten Fällen auf direkte Einleitungen zurückgeht, sondern überwiegend durch indirekte Einträge, u.a. durch die landwirtschaftliche Dünge- und Pflanzenschutzmittelpraxis verursacht wird.⁹

Die Wasserrahmenrichtlinie wird mittlerweile ergänzt durch die Richtlinie 2006/118/EG vom 12.12.2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung.¹⁰ Auch hier finden sich jedoch nur wenig konkrete Festsetzungen. Bezogen auf den Chloridgehalt des Grundwassers findet sich lediglich die Festlegung, dass für diesen Stoff „die Mitgliedstaaten die Festlegung von Schwellenwerten ... zu erwägen haben“.¹¹

⁷ BGBl. I S. 3085.

⁸ ABIEG L 327/1.

⁹ Zum Zustand des Grundwassers s. das Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, BT-Drs. 13/10196.

¹⁰ ABIEG L 372/19; vgl. dazu Rechenberg, ZUR 2007, 235 ff.

¹¹ Vgl. Richtlinie 2006/118/EG Anhang II. Teil B.

In einem Arbeitsentwurf einer Verordnung zum Schutz des Grundwassers wird als Schwellenwert für den Grundwasserzustand ein Chloridgehalt von 250 mg/l genannt.¹² Der Schwellenwert soll an den Begriffsbestimmungen des § 3 der VO die Geringfügigkeitsschwelle einer Konzentration von Stoffen im Grundwasser darstellen, bei deren Unterschreitung keine toxikologischen und ökotoxikologischen Wirkungen sowie keine signifikante Gefährdung der Umwelt zu erwarten sind. Ist der natürliche Hintergrundwert höher, so gilt dieser. Nach der Trinkwasser-Verordnung 2001 gilt ein Chlorid-Grenzwert von ebenfalls 250 mg/l.¹³

Ausgangspunkte für eine Trendumkehr nach Maßgabe des § 33a Abs. 1 WHG werden in Anhang IV Teil B der Grundwasserrichtlinie festgelegt. Dort heißt es, dass der Ausgangspunkt für Durchführungsmaßnahmen zur Umkehr signifikanter und anhaltender steigender Trends grundsätzlich dann gegeben ist, wenn die Konzentration 75 % der festgelegten Schwellenwerte erreicht. Ein früherer Ausgangspunkt ist insbesondere erforderlich, um durch Maßnahmen zur Trendumkehr auf kosteneffizienteste Weise jegliche ökologisch signifikanten nachteiligen Veränderungen der Grundwasserqualität verhindern oder zumindest so weit wie möglich abmildern zu können. Bei bestehenden Schadstofffahnen ist Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie zu beachten. Der oben angesprochene Entwurf einer Grundwasser-Verordnung enthält ebenfalls Bestimmungen zur Trendumkehr.

Bislang wurden verbindliche Schwellenwerte für den Chloridgehalt des Grundwassers nicht festgelegt. Die angeführten Regelungen zur Trendumkehr können deshalb nicht unmittelbar angewendet werden. Gleichwohl geben die Bestimmungen eine Marschrichtung hin zu einer Verbesserung der Grundwasserqualität vor. In diesem Sinne wird in Anhang IV Teil A u.a. auch herausgestellt, dass Maßnahmen zur Ver-

¹² Der aus dem BMU stammende erste Arbeitsentwurf ist gestützt auf den Entwurf des Zweiten Buches des geplanten Umweltgesetzbuches.

¹³ S. Anlage 3 zu § 7 der TrinkwasserVO 2001 vom 21.05.2001, BGBl. I S. 959, geändert durch VO v. 31.10.2006, BGBl. I S. 2407.

hütung oder zumindest, soweit möglich, zur Abschwächung ökologisch signifikanter Verschlechterungen der Grundwasserqualität ergriffen werden sollen.

Durch die genannten Bestimmungen werden zwar nicht unmittelbar Vorgaben für die speziellere¹⁴ Regelung des § 34 WHG gesetzt. Bei der Auslegung der einzelnen Begriffe wird man die Festlegungen sowie die vorhandenen Vorschläge für Orientierungs- und Schwellenwerte jedoch durchaus berücksichtigen können. Soweit verbindliche Festlegungen für die Konkretisierung der auf das Grundwasser bezogenen Regelungen des WHG fehlen, haben die zuständigen Behörden im Übrigen unter Zugrundelegung des fachlichen Kenntnisstandes zu entscheiden. Dies gilt auch bei der Frage, ob eine bestehende Erlaubnis zu widerrufen ist bzw. ob Auflagen erteilt werden müssen.

Neue Vorgaben zur Beurteilung von Grundwasserbelastungen durch die Einleitung von Salzabwässern ergeben sich auch nicht aus dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rats über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden insbesondere aus dessen Art. 1 des Gesetzes zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadengesetz-USchadG)¹⁵ Etwas anderes könnte nur dann gelten, wenn durch eine Konkretisierung der Regelungen strengere Vorgaben als durch das WHG gesetzt würden. Dies ist aber – jedenfalls bislang – nicht der Fall.

2. Rechtlicher Rahmen für Widerruf der Erlaubnis

Als weitestgehender Schritt wird nachfolgend zunächst geprüft, ob wegen des neuen Kenntnisstandes ein Widerruf der Einleiteerlaubnis der K+S zu erfolgen hat.

¹⁴ Vgl. Knopp, ZUR 2001, 368, 374; Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 33a Rn. 32.

¹⁵ Gesetz vom 10.05.2007, BGBl. I S. 666; durch Art. 2 des Gesetzes wurde die Regelung des § 22a über Schäden an Gewässern in das WHG eingefügt.

Grundsätzlich kommt ein Widerruf der Einleiterlaubnis der K+S nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HessVwVfG in Betracht. Ein Widerruf ist sowohl durch Rechtsvorschrift zugelassen als auch im Verwaltungsakt vorbehalten worden. Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 WHG ist die Einleiterlaubnis als widerrufliche Erlaubnis ausgestaltet. Die Versenkerlaubnis vom 20.11.2006 wurde unter den Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs gestellt (Seite 13 Ziffer 4).

Fraglich ist aber, ob ein Widerruf auch geboten ist. Ausdrückliche Voraussetzungen dafür legt § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HessVwVfG nicht fest. Auf jeden Fall geboten wäre der Widerruf, wenn er auch ohne einen Widerrufsvorbehalt im Gesetz und/oder Bescheid zu erfolgen hätte. Maßgeblich dafür ist § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG. Ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt kann danach ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft nur widerrufen werden, wenn die Behörde auf Grund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde. Nachfolgend wird zunächst untersucht, ob ein Widerruf nach dieser Vorschrift zulässig bzw. wegen einer Ermessensreduzierung auf Null geboten ist. Wenn feststeht, ob bzw. welche Maßnahmen auf Grundlage von § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG ergriffen werden müssten, wird in einem zweiten Schritt geprüft, ob das Einschreitensermessen nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HessVwVfG enger gebunden ist, weil ein Widerruf schon sowohl durch Gesetz vorgesehen als auch im Bescheid vorbehalten worden ist. Dabei wird insbesondere auf das besondere Gewicht der wasserwirtschaftlichen Aspekte eingegangen, das durch die Ausgestaltung der Einleiterlaubnis als widerrufliche Erlaubnis zum Ausdruck kommt. Außerdem wird dargestellt, wie sich der Widerrufsvorbehalt auf den Vertrauensschutz des Erlaubnisinhabers auswirkt.

3. Widerruf nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG

a. Rechtmäßiger begünstigender VA

Die Erlaubnis vom 20.11.2006 ist wie im Rahmen von Frage 1 erläutert (auch weiterhin) als rechtmäßiger Verwaltungsakt einzuordnen. Da dieser der K+S Einleiterechte einräumt, ist er als begünstigend zu qualifizieren.

b. Nachträglich eingetretene Tatsache

Den nachträglich eingetretenen Tatsachen werden neue Erkenntnisse gleichgestellt. Nach den Ausführungen bei Frage 1 ist die geänderte wissenschaftliche Bewertung der Auswirkungen der Salzabwässer- versenkung als nachträglich eingetretene Tatsache im weiteren Sinn zu werten. Es muss nunmehr nach Auffassung des HLUG von einer wesentlichen Beeinträchtigung des Buntsandsteins und damit auch der Grundwasservorkommen ausgegangen werden. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Trinkwasserversorgung langfristig in Mitleiden- schaft gezogen wird. Eine akute Gefährdung der Trinkwassergewin- nungsanlagen kann aber derzeit nicht festgestellt werden.

c. Berechtigung, den VA nicht zu erlassen

aa. Prüfungsmaßstab § 34 Abs. 1 WHG

Nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG ist ein Widerruf nur zulässig, wenn die Behörde berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlas- sen. Das Tatbestandsmerkmal wäre erfüllt, wenn nach heutigem Er- kenntnisstand eine Erlaubnis für die Versenkung von Salzabwässern nicht erlassen werden dürfte. Prüfungsmaßstab ist insoweit § 34 Abs. 1 WHG. Nach dieser Vorschrift darf eine Erlaubnis für das Einleiten von Stoffen in das Grundwasser nur erteilt werden, wenn eine schädliche

Verunreinigung des Grundwassers oder eine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften nicht zu besorgen ist.

bb. Schädliche Verunreinigung/sonstige nachteilige Veränderung

Nach § 34 Abs. 1 WHG darf weder eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers noch eine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften zu besorgen sein. Die Begriffe entsprechen den in § 26 WHG verwendeten.¹⁶ Die nachteilige Veränderung ist demnach als Oberbegriff anzusehen. Als nachteilig wird eine Veränderung immer dann angesehen, wenn sich die physikalischen, chemischen oder biologischen Eigenschaften des (Grund-)Wassers im Vergleich zu seiner vorherigen Beschaffenheit bzw. gegenüber dem natürlichen Zustand verschlechtert haben.¹⁷ Die Nutzbarkeit des Gewässers z.B. für die Wasserversorgung darf nicht beeinträchtigt sein.¹⁸ Eine Verunreinigung als Unterfall einer nachteiligen Veränderung wird bei äußerlich erkennbaren Veränderungen der Eigenschaften angenommen.¹⁹

Eine bereits vorhandene Veränderung bzw. Verunreinigung schließt eine weitere nachteilige Veränderung grundsätzlich nicht aus.²⁰ Teilweise wird insoweit auch von einem selbständigen Bestandsschutzprinzip ausgegangen, dass ein Verschlechterungsverbot auch für bereits belastete Umweltmedien enthalten soll.²¹ Allerdings ist dies eher als allgemeine Zielrichtung zu verstehen. Maßgeblich im konkreten Fall sind jeweils die einschlägigen gesetzlichen Vorgaben. Grundsätzlich sind im Wasserrecht strenge Maßstäbe anzusetzen, weil die Reinheit des Was-

¹⁶ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 34 Rn. 7 m.w.Nachw.

¹⁷ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 26 Rn. 26 m.w.Nachw.; Gößl, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 34 Rn. 10.

¹⁸ Schulz, ZUR 1995, 194, 198; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 26 Rn. 26 m.w.Nachw.

¹⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 26 Rn. 25 m.w.Nachw.

²⁰ Schink, GewArch 1996, 6, 12.

²¹ Breuer, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Kap., Rn. 10 f.; vgl. auch Reh binder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. 2007, S. 149 f. m.w.Nachw.; Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl., § 4 Rn. 35 begreift das Bestandsschutzprinzip eher als Untergrenze des Umweltschutzes.

sers ein Rechtsgut von überragender Bedeutung ist.²² Dies gilt insbesondere, soweit die Reinheit des Trinkwassers betroffen ist.²³

Nach der Rechtsprechung des BVerwG wird durch § 34 Abs. 1 WHG das Grundwasservorkommen unabhängig davon geschützt, ob und in welcher Weise es genutzt wird. Betont wird immer wieder, dass auf jeden Fall die Trinkwassergewinnung nicht gefährdet sein darf. Ausdrücklich stellte das Gericht aber schon 1973 fest, dass die §§ 6, 26 und 34 WHG deutlich machen würden, dass das Grundwasser nicht nur vor Gefährdungen des unmittelbar zum Gebrauch bestimmten Wassers geschützt wird, sondern auch vor jeder Beeinträchtigung seines Ge- und Verbrauchswertes im Hinblick auf seine erst spätere Nutzung.²⁴

Ohne auf diese Entscheidung einzugehen hat das BVerwG in einer späteren Entscheidung im Zusammenhang mit der Verpflichtung eines Betriebs zur Beseitigung einer Grundwasserverunreinigung durch Öleintragungen zwar auch formuliert, dass die Gefährdung des Grundwassers *nicht in jedem Fall* voraussetzt, dass eine unmittelbare Gefährdung des Trinkwassers im Sinne der Überschreitung der Werte der TrinkwasserVO festgestellt wird.²⁵ Dies legt den Schluss nahe, dass eine solche unmittelbare Gefährdung im Regelfall gegeben sein muss. Das Gericht ist aber auch der Auffassung, es genüge für ein behördliches Einschreiten, dass der Wasserhaushalt beeinträchtigt ist, ohne dass eine konkrete Gefährdung menschlichen Lebens besteht. Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass durch die Festsetzungen der Trinkwasser-Verordnung der besondere Schutz des Grundwassers nicht eingeschränkt wird. Grundsätzlich sollte aber daran festgehalten werden, dass den Anforderungen der §§ 6, 26 und 34 WHG bereits jede Beeinträchtigung des Ge- und Verbrauchswertes des Wassers im Hinblick auf seine spätere Nutzung widerspricht.²⁶

²² Vgl. nur BVerfGE 58, 300, 341.

²³ Schink, GewArch 1996, 6, 12.

²⁴ BVerwG, DÖV 1974, 207, 209.

²⁵ BVerwG, NVwZ 1990, 474, 475.

²⁶ BVerwG, NVwZ 1990, 474 (474) m.w.Nachw.

Es mag hier dahingestellt bleiben, wie es zu beurteilen wäre, dass ein bestimmtes Grundwasservorkommen von Natur aus schon überhaupt nicht zur Trinkwassergewinnung genutzt werden könnte. Ein solcher Fall liegt hier jedenfalls nicht vor. Das HLUG geht vielmehr davon aus, dass das im Buntsandstein vorhandene Grundwasser – vor Eintrag der Salzabwässer – unbelastet war.

Die Sachlage stellt sich damit nunmehr deutlich anders dar, als im Zeitpunkt der Erteilung der Versenkerlaubnis. Als neuer Erkenntnisstand wurde Ende 2007 festgehalten, dass ein erheblicher Anteil der versenkten Salzabwässer nicht im als sicher eingestuften Plattendolomit verbleibt. Durch die Salzabwässer wird vielmehr bislang nicht belastetes Grundwasser erheblich beeinträchtigt. Diesem kommt auch ohne eine aktuelle Nutzung als Trinkwasser eine wichtige Rolle im Rahmen des gesamten Wasserhaushalts zu.²⁷ Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass nach derzeitigem Erkenntnisstand jedenfalls nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Trinkwasserversorgung in Mitleidenschaft gezogen werden wird. In der Vergangenheit waren Trinkwassergewinnungsanlagen jedenfalls schon betroffen. In den 80er Jahren wurden insgesamt 4 Brunnen stillgelegt bzw. baulich verändert, jetzt hat das HLUG z.T. deutlich erhöhte Chlorid-Konzentrationen festgestellt.²⁸ Weitere Untersuchungen werden derzeit durchgeführt.

Es ergibt sich damit eine im Umweltrecht eher typische Sachlage. Wie sich bestimmte Handlungsweisen langfristig auswirken, lässt sich (jedenfalls vorerst) nicht in allen Teilen sicher und abschließend feststellen.

²⁷ Vgl. insoweit auch VGH Mannheim, Urt. vom 26.06.1990, Az.: 5 S 150/89, ZfW 1990, 32, das Gericht geht davon aus, dass sich eine Verunreinigung des Grundwassers auch dann nicht mit dem Schutzzweck des § 34 WHG verträgt, wenn es nicht als Trinkwasser genutzt wird.

²⁸ Vgl. Schreiben Schmid, HLUG, vom 01.09.2008.

Den Maßstab für das behördliche Handeln gibt in dieser Situation der in § 34 Abs. 1 WHG festgelegte Besorgnisgrundsatz vor.

cc. Besorgnisgrundsatz

Im Umweltrecht wird etwa seit Mitte der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts in weiten Teilen zwischen Gefahrenabwehr und Vorsorge unterschieden. Zu diesem Zeitpunkt wurden einige der großen Umweltgesetze verabschiedet. Die Unterscheidung zwischen Gefahrenabwehr und Vorsorge findet sich u.a. in § 5 Abs. 1 BImSchG. Gefahren sind danach im Regelfall abzuwehren, bei Maßnahmen, die der Vorsorge dienen, besteht dagegen ein größerer Spielraum der handelnden Behörde.

Im Wasserrecht, das schon fast zwei Jahrzehnte zuvor gesetzlich verankert wurde, wird dagegen an einigen Stellen der so genannte Besorgnisgrundsatz zum Maßstab des behördlichen Handelns erhoben. Nach § 34 Abs. 1 WHG darf eine Erlaubnis für das Einleiten von Stoffen in das Grundwasser nur erteilt werden, wenn eine nachteilige Veränderungen „nicht zu besorgen ist“. Entsprechende Formulierungen finden sich auch in § 34 Abs. 2 sowie in § 26 Abs. 2 WHG.

Am wirkungsvollsten ließe sich der Grundwasserschutz gewährleisten, wenn man auf Einleitungen insoweit völlig verzichten würde. Gerade dies sieht aber das WHG in § 34 Abs. 1 nicht vor.

Bedenkt man, dass eine Versenkung von Salzabwässern bereits über 100 Jahre üblich ist, muss man davon ausgehen, dass die insoweit grundsätzlich vorhandenen Risiken auch dem Gesetzgeber bekannt waren. Es gibt aber keine Anzeichen dafür, dass die vorhandene Versenkpraxis als grundsätzlich unzulässig angesehen wurde.

In den Gesetzesmaterialien finden sich zur Auslegung der Vorschriften einige Hinweise. Der jetzige § 34 WHG entspricht wortgleich § 39 Abs.

1 und 2 des Entwurf eines Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts vom 04.02.1956.²⁹ In der Gesetzesbegründung heißt es dazu:³⁰

„Entsprechend der großen Bedeutung des Grundwassers für die Wasserversorgung führt diese Bestimmung ein Verbot für das Einbringen und Einleiten von Stoffen in das Grundwasser ein, soweit diese schädlich sind. Wann ein Einbringen oder Einleiten von Stoffen in das Grundwasser nachteilig im Sinne des § 39 ist, muss von der Behörde nach dem Stande der Wissenschaft und der Wasserwirtschaft entschieden werden.“

Zu der § 26 Abs. 2 WHG entsprechenden Regelung des § 29 Abs. 2 des Entwurfs heißt es:³¹

„Die Regelung in Abs. 2 stellt eine vorsorgliche Maßnahme dar, die der Notwendigkeit der Reinhaltung der Gewässer dient.“

Demnach wollte der Gesetzgeber durch die Festschreibung des Besorgnisgrundsatzes also Vorsorge betreiben. Der Begriff könnte insoweit auch als Vorläufer des erst später entwickelten Vorsorgeprinzips angesehen werden. Die Rechtsprechung stand insoweit bei der Auslegung des WHG vor „Neuland“. Sie hat das Besorgnisprinzip schon früh definiert, es aber auch später – soweit ersichtlich - nie zum Vorsorgeprinzip ins Verhältnis gesetzt.

Das BVerwG hat sich mehrfach mit dem Besorgnisgrundsatz auseinandergesetzt und ihm dabei besonders strenge Vorgaben entnommen. Schon 1965 entschied das Gericht im Zusammenhang mit der Beantragung einer Genehmigung für einen unterirdischen Treibstoffbehälter, dass für Maßnahmen nach §§ 26 und 34 WHG „keine auch noch so

²⁹ Nicht enthalten ist dagegen die in Abs. 3 der Regelung vorgesehene Schadensersatzverpflichtung. Insoweit greift aber die Haftungsbestimmung des § 22 WHG.

³⁰ Vgl. BT-Drs. 2/2072, S. 35.

³¹ Vgl. BT-Drs. 2/2072, S. 32.

wenig nahe liegende Wahrscheinlichkeit“ bestehen darf.³² Vielmehr müsse eine gewisse Wahrscheinlichkeit geradezu ausgeräumt sein. Eine Gewässerverunreinigung müsse nach menschlicher Erfahrung unwahrscheinlich sein. Ausdrücklich heißt es: „Das Gesetz ist hier also überaus streng.“³³ Allerdings zeigt sich auch, dass die Rechtsprechung des Gerichts zu Gefahrenlagen noch recht jung war. Es heißt nämlich auch, dass dies strenger sei als eine drohende Gefahr. Dies legt nahe, dass das Gericht einen Maßstab angelegt hat, der mit dem heutigen Vorsorgeprinzip zu vergleichen ist.

Im Jahr 1970 hat das BVerwG seine Rechtsprechung bestätigt.³⁴ Zu entscheiden war über die Zulässigkeit der Lagerung von Heizöl im engeren Schutzbereich eines Wasserschutzgebietes nach Maßgabe von § 34 Abs. 2 WHG. Hervorgehoben wurde in der Entscheidung die negative Formulierung „*nicht* zu besorgen“. Es sei etwas anderes, ob bestimmte Verhaltensweisen für unzulässig erklärt werden, wenn gewisse Auswirkungen zu besorgen sind, oder ob sie nur für den Fall erlaubt werden, dass derartige Auswirkungen *nicht* besorgt werden brauchen. Die Auswirkungen müssten anders als bei der polizeirechtlichen Terminologie nicht hinreichend wahrscheinlich sondern vielmehr unwahrscheinlich sein.

Offengelassen wurde, ob die unterschiedliche Formulierung sich auch auf die materielle Beweislast auswirkt. Betont wurde aber noch einmal, dass die Anforderungen bei der negativen Gesetzesfassung besonders hoch sind. Dies entspreche auch dem Sinn und Zweck des § 34 Abs. 2 WHG und des WHG insgesamt, den stark gefährdeten Wasserhaushalt nachhaltig vor möglichen Gefährdungen zu schützen. Wenn die Gefahr für das Grundwasser besonders groß sei, könne der Besorgnisgrundsatz dazu führen, dass das Verlangen der Unwahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts der Unmöglichkeit nahe- oder gleichkomme. Eine Dif-

³² BVerwG, DVBl. 1966, 496 f.

³³ BVerwG, DVBl. 1966, 496, 497.

³⁴ BVerwG, NJW 1970, 1890, 1892.

ferenzierung der Wahrscheinlichkeitsanforderungen je nach dem zu sichernden Schutzgut wird aber auch im Rahmen des Besorgnisgrundsatzes als zulässig angesehen.³⁵

Im Rahmen einer Überprüfung der wasserrechtlichen Gestattung von Fischteichen stellte das BVerwG bezüglich des Grundwasserschutzes ebenfalls auf den Besorgnisgrundsatz des § 34 WHG ab.³⁶ Obwohl die Regelung nicht unmittelbar anwendbar war, ging das BVerwG davon aus, dass sie eine der materiellen Grundentscheidungen des WHG zum Ausdruck bringe, denen auch die bezüglich der Fischteiche erforderlichen Planfeststellung nicht widersprechen dürfe. Demnach dient die besondere Absicherung der Reinhaltung des Grundwassers dem allgemeinen Schutz der öffentlichen Wasserversorgung nach § 6 WHG. Entsprechend dem ordnungsrechtlichen Grundsatz, dass an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts um so geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden sei, gebiete § 34 WHG umfassend, „jeder auch noch so wenig nahe liegenden Wahrscheinlichkeit der Verunreinigung des besonders schutzwürdigen und schutzbedürftigen Grundwassers vorzubeugen“.³⁷ Erforderlich ist dabei eine *konkrete* Betrachtungsweise. Auf den Nachweis eines Schadenseintritts im *Einzelfall* kann demnach nur dann verzichtet werden, wenn konkrete Regelungen für bestimmte typischerweise besonders gefährliche Situationen vorlägen. Als Beispiel wird auf Rechtsverordnungen über Trinkwasserschutzgebiete verwiesen.³⁸

Dies bedeutet, dass bei einer Entscheidung aus fachlicher Sicht dargelegt und begründet werden müsste, warum und inwieweit vom Vorliegen der Besorgnis einer nachteiligen Veränderung des Grundwassers auszugehen ist. Soweit die unbestimmten Rechtsbegriffe des § 34 Abs. 1 WHG noch nicht durch verbindliche untergesetzliche Bestimmungen

³⁵ BVerwG, NJW 1970, 1890, 1892.

³⁶ BVerwG, ZfW 1981, 87 ff.; vgl. auch BVerwG, DÖV 1974, 207, 209.

³⁷ BVerwG, ZfW 1981, 87, 88 m.w.Nachw.

³⁸ BVerwG, ZfW 1981, 87, 89 m.w.Nachw.

konkretisiert sind, ist dabei auf den insoweit einschlägigen fachlichen Kenntnisstand abzustellen.

Als Zwischenfazit kann festgestellt werden, dass nach der Rechtsprechung des BVerwG strenge Anforderungen zu stellen sind, wenn nach § 34 WHG nachteilige Veränderungen für das Grundwasser nicht zu besorgen sein dürfen. Der Gesetzgeber hat ein völliges Verbot von Einleitungen in das Grundwasser jedoch nicht festgelegt. Dieser Hintergrund muss bei der Auslegung berücksichtigt werden. Auch wenn insoweit eine (rechtsverbindliche) Konkretisierung der in der Norm festgelegten unbestimmten Rechtsbegriffe durch Grenzwerte bislang noch nicht erfolgt ist,³⁹ ist eine deutliche Versalzung des Grundwassers bei der eine Gefährdung des Trinkwassers nicht ausgeschlossen werden kann, als nachteilige Veränderung i.S.d. § 34 Abs. 1 WHG zu qualifizieren. Maßgeblich ist insoweit der fachwissenschaftliche Kenntnisstand. Nach Auffassung des HLUg liegt eine wesentliche Beeinträchtigung des bislang unbelasteten Grundwasservorkommens im Buntsandstein vor. Diese ist nicht nur zu besorgen, sondern bereits eingetreten. Von einer akuten Gefährdung von Trinkwassergewinnungsanlagen wird nach derzeitigem Stand dagegen nicht ausgegangen, es kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Trinkwasserversorgung in Mitleidenschaft gezogen wird.

dd. Verhütung/Ausgleich nachteiliger Wirkungen

In der Literatur wird davon ausgegangen, dass eine Erlaubnis mit Rücksicht auf das Übermaßverbot nicht versagt werden kann, wenn die nachteiligen Wirkungen verhütet oder ausgeglichen werden.⁴⁰ Möglich sind entsprechende Benutzungsbedingungen, Bedingungen oder Auflagen. Als Beispiel wird insoweit auf das Vorschalten einer Kläranlage

³⁹ Zur Festlegung von Schwellenwerten für den Chloridgehalt des Grundwassers vgl. oben unter 1.

⁴⁰ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 34 Rn. 9 m.w.Nachw., z.B. wird eine Versenkung von Abwässern ohne ausreichende Filterschicht in das Grundwasser als unzulässig angesehen. Zustimmend Gößl, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 34 Rn. 11.

verwiesen. Vorliegend wäre von der fachlichen Seite her zu prüfen, inwieweit zumindest eine Verminderung der nachteiligen Wirkungen, z.B. durch einen Abwasserverbund oder durch Änderungen der Versenktechnik, möglich ist. Ebenso, ob Ausgleichsmaßnahmen in Betracht kommen und wie einer Gefährdung der Trinkwasserversorgung entgegengewirkt werden könnte. Denkbar ist insoweit, dass ein ganzes Bündel von Maßnahmen zusammengestellt wird, durch das insgesamt die derzeitige Beeinträchtigung verhütet, bzw. soweit dies nicht möglich ist, ausgeglichen wird.

ee. Zwischenergebnis

Soweit eine Verhütung bzw. ein Ausgleich der vorhandenen nachteiligen Wirkungen derzeit nicht möglich ist, dürfte auf Grundlage der Erkenntnisse des HLUG eine neue Versenkerlaubnis derzeit nicht erteilt werden.

d. Gefährdung des öffentlichen Interesses

Zu entscheiden ist derzeit nicht über die Erteilung einer neuen Versenkerlaubnis, sondern darüber, ob die bestehende Erlaubnis zu widerrufen ist. Dies ist nach § 49 Abs. 2 Nr. 3 HessVwVfG nur dann der Fall, wenn ohne den Widerruf öffentliche Interessen gefährdet wären.

Der Widerruf darf also nicht nur allgemein im öffentlichen Interesse liegen, sondern muss zur Abwehr eines sonst drohenden Schadens für den Staat, die Allgemeinheit oder für andere von der Rechtsordnung geschützte Rechte und Rechtsgüter erforderlich sein.⁴¹ Erforderlich ist eine konkrete Gefährdung.⁴² Das öffentliche Interesse muss durch einen Widerruf gefördert werden.⁴³ Die Wahrung des gefährdeten öffent-

⁴¹ BVerwG, BayVBl. 1992, 730 f.

⁴² Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 49 Rn. 48.

⁴³ OVG Münster, NVwZ 1988, 942, 943; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1989, 540, 541.

lichen Interesses muss zum Aufgabenbereich der widerrufenden Behörde gehören.⁴⁴

Im öffentlichen Interesse liegt sowohl der Schutz des Grundwassers als auch der Trinkwasserversorgung. Vorliegend ist insoweit zu berücksichtigen, dass das Grundwasser nach Erkenntnissen des HLUG konkret gefährdet ist. Bei den Trinkwassergewinnungsanlagen ist dies nach derzeitigem Stand dagegen nicht der Fall, eine Gefährdung der Trinkwasserversorgung kann aber auch nicht ausgeschlossen werden. In der Vergangenheit waren Trinkwassergewinnungsanlagen bereits betroffen. Man wird deshalb davon auszugehen haben, dass jedenfalls in Bezug auf den allgemeinen Schutz des Grundwassers das insoweit bestehende öffentliche Interesse ohne einen Widerruf gefährdet ist. Bereits jetzt steht fest, dass ein erheblicher Teil der versenkten Salzabwässer nicht wie angenommen im Plattendolomit lagert, sondern den Buntsandstein und damit auch das Grundwasser beeinträchtigt. Durch weitere Einleitungen steigt die bestehende Beeinträchtigung und damit die Gefährdung des öffentlichen Interesses am Schutz des Grundwassers.

e. Ermessen/Verhältnismäßigkeit

Auch mit dieser Feststellung ist aber noch keine Entscheidung darüber getroffen, ob die Erlaubnis vom 20.11.2006 widerrufen werden muss. Nach den vorliegenden Feststellungen dürfte derzeit eine neue Erlaubnis nicht erteilt werden. Damit ist aber noch keine Entscheidung über den laufenden Betrieb getroffen.

Jeder Widerruf nach § 49 HVwVfG steht nämlich grundsätzlich im Ermessen der zuständigen Behörde. Diese „darf“ einen rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakt wie die Versenkerlaubnis vom 20.11.2006 nur widerrufen, wenn einer der in Abs. 2 festgelegten Widerspruchsgründe greift. Liegt einer der Gründe vor, ist ein Widerruf

⁴⁴ Stelkens/Bonk, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 49 Rn. 71.

nicht zwingend, sondern steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde.⁴⁵

Grundsätzlich muss nach § 40 HessVwVfG das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung ausgeübt werden. Die gesetzlichen Grenzen des Ermessens sind einzuhalten. Unterschieden wird zwischen dem Entschließungs- und dem Auswahlermessen. Ersteres bezieht sich darauf, ob in einer bestimmten Situation ein Handeln erforderlich ist, letzteres darauf, wie zu handeln ist. Bezogen auf den möglichen Widerruf eines begünstigenden VA ist zu berücksichtigen, dass ein solcher nur bei Vorliegen gewichtiger Gründe zulässig ist. Die insoweit in Betracht kommenden Gründe sind in § 49 Abs. 2 HessVwVfG abschließend festgelegt. Ein Widerspruch *darf nur* unter den dort genannten Voraussetzungen ausgesprochen werden. Auf diese Weise soll dem Vertrauensschutz auch bei einer geänderten Sachlage Rechnung getragen werden.

Das BVerwG ist zwar im Zusammenhang mit dem Widerruf einer Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang bei der Grundstücksentwässerung im Jahre 1992 davon ausgegangen, dass das der Behörde in § 49 Abs. 2 Nr. 3-5 VwVfG eingeräumte Ermessen in Richtung auf einen Widerruf „intendiert“ ist.⁴⁶ Gemeint ist damit, dass die Richtung der Ermessensbetätigung durch das Gesetz bereits vorgezeichnet sein soll. In der Praxis werden durch das „intendierte Ermessen“ letztlich Abstriche am Erfordernis spezifischer Ermessenserwägungen und damit auch bezüglich der entsprechenden Begründung eines Verwaltungsaktes zugelassen. In der Literatur ist dies zu Recht deutlich kritisiert worden, insbesondere weil auf diese Weise die Unterschiede zwischen Kann- und Soll-Bestimmungen unzulässigerweise eingeebnet werden.⁴⁷ Im Übrigen würde auf diese Weise der Unterschied zwischen § 7a und § 9a WHG nivelliert. Anders als die Zulassung des vorzeitigen

⁴⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 49 Rn. 28.

⁴⁶ BVerwG, NVwZ 1992, 565, 566.

⁴⁷ Vgl. nur Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 12 m.w.Nachw.

Beginns ist die Erlaubnis gerade nicht *jederzeit* widerruflich. Das BVerwG selbst hat seine Aussage später zumindest dahingehend relativiert, dass auch bei Vorliegen eines Widerrufsgrundes das Behördenermessen nicht ohne weiteres in Richtung auf den Widerruf „intendiert“ ist.⁴⁸ Schon in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1992 kam dem intendierten Ermessen aber keine andere Entscheidungen ausschließende Wirkung zu. Das Gericht hielt es im konkreten Fall aber nicht für erforderlich, eine Übergangsregelung zu schaffen bzw. den Adressaten des Widerrufs Gelegenheit zu geben, sich angemessen in ihren Dispositionen auf die veränderte Sachlage einzustellen. Dies lag daran, dass, wie das Gericht im Einzelnen ausführte, die Voraussetzungen insoweit nicht vorlagen und im Übrigen durch Gesetz ein Entschädigungsanspruch vorgesehen war.

Eine Einschränkung des behördlichen Ermessensspielraums könnte sich grundsätzlich auch aus dem USchadG ergeben.⁴⁹ Allerdings bleiben die fachgesetzlichen Anforderungen unberührt und gehen, jedenfalls soweit sie nicht hinter den Anforderungen des USchadG zurückbleiben, diesen vor.⁵⁰ Da über das WHG hinausgehende Anforderungen zumindest derzeit mangels näherer Konkretisierungen der gesetzlichen Vorgaben des USchadG nicht ersichtlich sind, sind auch weiterhin die allgemeinen wasserrechtlichen Vorgaben maßgeblich.

Es bleibt deshalb dabei, dass die Ermessensbetätigung vor Erlass eines Widerrufs eine Einzelfallprüfung und -abwägung voraussetzt. Trotz Vorliegens von Widerrufsgründen kann ein Widerruf ausgeschlossen oder nur mit einer Übergangsregelung zulässig sein.⁵¹ Die Behörde muss eine Lösung finden, die sowohl die gesetzlichen Ziele als auch die Umstände des konkreten Einzelfalls berücksichtigt. Sowohl die einzelnen Ermessenserwägungen als auch die Ermessensentscheidung als solche muss dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen. Sie muss

⁴⁸ BVerwG, NVwZ-RR 1995, 43 ff.

⁴⁹ Vgl. dazu nur Dombert, ZUR 2008, 406, insbes. 409 ff.

⁵⁰ Zum Anwendungsbereich vgl. § 1 USchadG.

⁵¹ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 49 Rn. 28 m.w.Nachw.

also zunächst geeignet sein, dass angestrebte Ziel auch zu erreichen. Ein milderes Mittel darf nicht ersichtlich, die Maßnahme muss damit auch erforderlich sein. Und schließlich muss die Zweck-Mittel-Relation angemessen sein und damit auch die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn sichergestellt werden.⁵²

Durch die Möglichkeit des Widerrufs soll der Behörde die Möglichkeit gegeben werden, auf tatsächliche oder rechtliche Änderungen nach Erlass eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes reagieren zu können.⁵³ Vertrauens- und Bestandsschutzgründe auf Seiten des VA-Adressaten sind dabei ebenso zu berücksichtigen wie die Sicherung der Effizienz der Verwaltung und das Prinzip der Rechtssicherheit.

Das Ermessen der Behörde kann zwar auf die Ergreifung bestimmter Maßnahmen beschränkt sein, wenn eine Ermessensreduzierung auf Null einen Widerruf erfordert. Dies ist bei Vorliegen eines Widerrufsgrundes aber nicht per se der Fall. Möglich ist zudem, dass als weniger einschneidende Maßnahme und damit als milderes Mittel die Weitergeltung einer Erlaubnis unter Auflagen zugestanden werden muss.

Im konkreten Fall ist das Ausmaß der möglichen Beeinträchtigung des Grundwassers maßgeblich. Eine gewisse Relativierung ist möglich, soweit jedenfalls nicht von einer Gefährdung von Trinkwassergewinnungsanlagen auszugehen ist.

Für die Versenkerlaubnis vom 20.11.2006 ist dabei insbesondere maßgeblich, in welchem Umfang realistischweise eine Reduktion der Salzfracht erreicht werden kann. Es wird davon ausgegangen, dass bei einer unveränderten Weiternutzung der Erlaubnis der Gesamteintrag um 4 % bezogen auf die gesamte Einleitungszeit erhöht wird. Dies scheint auf den ersten Blick von untergeordneter Bedeutung. In absoluten Zahlen ist aber die Versenkung von weiteren 25-30 Millionen cbm

⁵² Vgl. im Einzelnen Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 141 und § 10 Rn. 17.

⁵³ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 49 Rn. 1.

Salzabwasser betroffen. Ob bei der Ermessensausübung eine Abwägung des Grundwasserschutzes mit sonstigen Belangen zulässig ist, wird im Rahmen von Frage 3 behandelt. Dabei wird insbesondere auf den Schutz von Arbeitsplätzen und den Erhalt eines Produktionsstandortes eingegangen.

f. Ergebnis

Die wissenschaftliche Einschätzung der Auswirkungen der Salzabwasserversenkung durch die K+S hat sich geändert. Soweit eine Verhütung bzw. ein Ausgleich der vorhandenen nachteiligen Wirkungen nicht möglich ist, dürfte eine neue Versenkerlaubnis derzeit nicht erteilt werden, weil nach Erkenntnissen des HLUG von einer wesentlichen Beeinträchtigung des Buntsandsteins und damit des Grundwassers auszugehen ist. Dies hat aber nicht direkt zur Folge, dass die bestehende Erlaubnis widerrufen werden muss. Im Rahmen der Ermessensentscheidung ist vielmehr eine umfassende Würdigung aller maßgeblichen Gesichtspunkte erforderlich. Das Ausmaß der Beeinträchtigung ist dabei auch zu sonstigen Belangen ins Verhältnis zu setzen.

4. Widerruf nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HessVwVfG

a. Widerruf durch Rechtsvorschrift zugelassen

Nach § 7 Abs. 1 WHG ist die Erlaubnis als widerrufliche Befugnis ausgestaltet, ein Gewässer zu einem bestimmten Zweck in einer nach Art und Maß bestimmten Weise zu benutzen. Ebenso legt § 71 Abs. 2 Satz 2 HWG die Widerruflichkeit der wasserrechtlichen Erlaubnis fest. Der Widerruf der auf § 34 WHG gestützten Einleiterlaubnis vom 20.11.2006 ist damit durch Rechtsvorschrift(en) im Sinne des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HessVwVfG zugelassen. Das heißt aber nicht, dass eine Erlaubnis ohne weiteres frei widerrufen werden kann. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Erlaubnis nach § 7 Abs. 1 i.V.m. § 34 Abs. 1

WHG anders als die Zulassung vorzeitigen Beginns nach § 9a Abs. 1 WHG zwar widerruflich aber gerade nicht *jederzeit* widerruflich ist.

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass der Widerruf an den Zielen zu messen es, die seiner gesetzlichen Verankerung zu Grunde liegen.⁵⁴ Die Zielsetzung des § 7 Abs. 1 WHG gibt insoweit den Rahmen vor. Ein Widerruf ist demnach bei einer wasserrechtlichen Erlaubnis nur möglich, wenn ansonsten diese Zielsetzung gefährdet würde.

b. Widerrufsvorbehalt im VA

Der Bescheid vom 20.11.2006 enthält darüber hinaus einen Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs (Seite 13, Ziffer 4). Über § 7 Abs. 1 WHG hinaus wird der K+S damit vor Augen zu geführt, dass die erteilte Erlaubnis möglicherweise keinen Bestand haben wird. Auf diese Weise kommt dem Vertrauensschutz eines Erlaubnisempfangers ein geringeres Gewicht zu, als dies bei einem Bescheid ohne (jederzeitigen) Widerrufsvorbehalt der Fall wäre.⁵⁵

Die Voraussetzungen des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HessVwVfG sind damit doppelt erfüllt.

c. Ermessen/Verhältnismäßigkeit

Fraglich ist, ob der Ermessensspielraum bei Nr. 1 gegenüber § 49 Abs. 2 Nr. 3 HessVwVfG stärker beschränkt ist, weil durch den in § 7 Abs. 1 WHG festgelegten gesetzlichen Widerrufsvorbehalt das besondere Gewicht des Gewässerschutzes zum Ausdruck kommt.

Dafür könnte jedenfalls die Begründung des Gesetzgebers sprechen. Danach hat die Erlaubnis

⁵⁴ Czyschowski/Reinhardt, WHG, § 7 Rn. 25 m.w.Nachw.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 49 Rn. 34.

⁵⁵ Zu Dauerverwaltungsakten s. BSG, DVBl. 1985, 628, 629; vgl. auch BVerwGE 83, 195, 199.

„die widerrufliche Befugnis zum Inhalt, ein Gewässer in einer bestimmten Weise zu benutzen, ohne dass jedoch der Benutzer in seiner Rechtsstellung gesichert wird.“⁵⁶

Die Erlaubnis bringt danach

„lediglich zum Ausdruck, dass zur Zeit ihrer Erteilung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht erkennbar sind oder, soweit solche erwartet werden, durch die festgesetzten Auflagen verhütet oder ausgeglichen werden können.“⁵⁷

Ausdrücklich heißt es weiter:

„Gesetzliches Merkmal der Erlaubnis ist ihre Widerruflichkeit; eine Pflicht zum Widerruf besteht jedoch für die Behörde nur bei Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit, die nicht durch nachträgliche Auflagen beseitigt werden können.“⁵⁸

Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass der Gesetzgeber sowohl den hohen Stellenwert des Gewässerschutzes als auch die beschränkten Erkenntnismöglichkeiten über die Auswirkungen des menschlichen Handelns auf den Wasserhaushalt vor Augen hatte, als er die wasserrechtliche Erlaubnis allgemein unter einen Widerrufsvorbehalt gestellt hat. Das WHG hat jedoch auch unabhängig von dieser Festlegung den Schutz des Wasserhaushalts insgesamt und den Grundwasserschutz im Besonderen zum Ziel. Insoweit kann auf die Ausführungen unter Punkt 3 verwiesen werden. Auch im Rahmen eines Widerrufs nach § 49 Abs. 2 Nr. 1 HessVwVfG wäre deshalb ebenso wie bei einem Widerruf nach Ziffer 3 der Regelung zur berücksichtigen, dass derzeit eine neue Erlaubnis nicht erteilt werden könnte, ebenso das Maß der Gefährdung

⁵⁶ BT-Drs. 2/2072, S. 23.

⁵⁷ BT-Drs. 2/2072, S. 24.

⁵⁸ BT-Drs. 2/2072, S. 24, Einzelheiten sollten den Ländern überlassen werden.

des öffentlichen Interesses am Schutz des Grundwassers und der Trinkwasserversorgung.

Selbst wenn die Widerruflichkeit der wasserrechtlichen Erlaubnis nicht ausdrücklich festgelegt wäre, müsste also dem hohen Stellenwert des Gewässerschutzes auch im Rahmen der allgemeinen Regelungen Rechnung getragen werden. Der Widerrufsvorbehalt beschränkt aber über die allgemeinen Vorgaben der Widerrufsregelungen hinaus die Rechtsstellung des Erlaubnisinhabers und damit den Vertrauensschutz, den der Adressat eines Verwaltungsaktes an sich geltend machen kann.⁵⁹

Zwar ist auch hier sowohl den betroffenen öffentlichen Interessen als auch den Rechten und Interessen und dem Vertrauensschutz des Erlaubnisinhabers sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen.⁶⁰ Das Gewicht der einzelnen Punkte verschiebt sich aber. Die individuellen Rechte, die der Inhaber einer wasserrechtlichen Erlaubnis geltend machen kann, sind demnach deutlich eingeschränkt.

d. Frist

Grundsätzlich gelten die allgemeinen Bestimmungen und damit die Jahresfrist des § 49 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 48 Abs. 4 VwVfG. Allerdings beginnt die Frist erst dann zu laufen, wenn die zuständige Behörde alle für die Entscheidung relevanten Tatsachen sowie die für die Ermessensausübung wesentlichen Gesichtspunkte vollständig kennt.⁶¹ Das Bundesverwaltungsgericht hat außerdem entschieden, dass ein Widerruf nicht ausgeschlossen werden kann, wenn zwar die Gefährlichkeit einer Tätigkeit grundsätzlich schon bekannt war, das besondere Ausmaß der Gefährdung sich aber erst später ergibt.⁶² Bezogen auf das Bodenschutzrecht hat zuletzt der VGH Baden-Württemberg festgestellt,

⁵⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 7 Rn. 25 m.w.Nachw.

⁶⁰ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 49 Rn. 34 m.w.Nachw.

⁶¹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 7 Rn. 24 m.w.Nachw.

⁶² BVerwG, NJW 1988, 2911, 2912 zur Widerrufsfrist im Bereich des Umweltrechts.

dass polizeiliche bzw. ordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bzw. zur Beseitigung von Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung keiner Verwirkung unterliegen.⁶³

e. Ergebnis

Durch die Ausgestaltung der wasserrechtlichen Erlaubnis als jederzeit widerruflich wird das besondere Gewicht wasserwirtschaftlicher Aspekte betont. Das WHG hat jedoch auch insgesamt den Schutz des Wasserhaushalts und insbesondere des Grundwassers zum Ziel. Dies müsste auch dann berücksichtigt werden, wenn ein Widerrufsvorbehalt nicht ausdrücklich festgeschrieben würde. Der Widerrufsvorbehalt beschränkt aber über die allgemeinen Vorgaben hinaus den Vertrauensschutz, den der Adressat eines Verwaltungsaktes geltend machen kann.⁶⁴ Erforderlich ist zwar auch hier eine Abwägung zwischen den betroffenen öffentlichen Interessen und dem Vertrauensschutz des Erlaubnisinhabers. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist Rechnung zu tragen.⁶⁵ Das Gewicht der einzelnen Punkte verschiebt sich aber. Dies wirkt sich auch bei einem Widerruf nach Maßgabe von § 49 Abs. 2 Nr. 1 HessVwVfG aus. Die zugunsten des Erlaubnisinhabers in die Waagschale zu werfenden Rechtspositionen wirken deshalb schwächer als bei einem Widerruf nach § 49 Abs. 2 Nr. 3 HessVwVfG.

5. Verfügungen nach § 53 Abs. 2 HWG

Soweit ein Widerruf nicht geboten ist, ist zu prüfen, ob und ggfs. welche Maßnahmen der Wasseraufsicht nach § 53 Abs. 2 HWG in Verbindung mit § 4 WHG zu ergreifen sind. Die Festschreibung einer ergänzenden Auflage kann als milderes Mittel einem Widerruf vorgehen. Welche Auflagen in Betracht kommen, wird bei Frage 3 erörtert.

⁶³ VGH BaWü, Urteil vom 01.04.2008, UPR 2008, 320 m.w.Nachw., auch aus der Rspr. des BVerwG.

⁶⁴ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 7 Rn. 25 m.w.Nachw.

⁶⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 49 Rn. 34 m.w.Nachw.

II. Pflichten für K+S

Für die K+S GmbH ergeben sich umfassende Meß-, Prüf- und Erkundungspflichten zunächst einmal aus dem Erlaubnisbescheid. Diesen hat sie zügig und zeitnah nachzukommen, insbesondere weil neuere Erkenntnisse belegen, dass die Versenkung andere Auswirkungen hat, als dies bei Erlaubniserteilung unterstellt wurde. Im Übrigen besteht nach dem Erlaubnisbescheid ohnehin die Pflicht, laufend nach weiteren Möglichkeiten zur Reduzierung des Salzabwasseranfalls und der Versenkmengen zu forschen (Aufl.V. 2. S.5).

Zu beachten ist daneben das allgemeine Sorgfaltsgebot des § 1a Abs. 2 WHG. Aus dieser für jedermann geltenden Regelung wird auch eine Pflicht zur Selbstüberwachung abgeleitet.⁶⁶ Informations-, Gefahrenabwehr- und Kostentragungspflichten können sich daneben aus dem Umweltschadengesetz ergeben. Eine allgemeine Mitwirkungspflicht ergibt sich aus § 26 Abs. 2 HessVwVfG. Wegen der besonderen Bedeutung des Wasserhaushalts und insbesondere des Grundwasserschutzes für die Allgemeinheit besteht eine gesteigerte Sozialbindung der Eigentumsgrundrechte der K+S.⁶⁷ Die Nutzung des Grundwassers ist vom Grundstückseigentum ausgenommen.⁶⁸ Besondere Rücksicht ist bezüglich von Trinkwassergewinnungsanlagen geboten. In Betracht kommen auch Haftungsansprüche nach § 22 WHG.

III. Ergebnis zu Frage 2

Durch das WHG wird ein umfassender Schutz des Grundwassers festgeschrieben. Neben § 7 Abs. 1 ist insbesondere § 34 Abs. 1 WHG für die Erteilung von Einleitungserlaubnissen maßgeblich. Eine Konkretisierung der Regelungen durch verbindliche Grenzwerte für Chlorid liegt

⁶⁶ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 1a, Rn. 16.

⁶⁷ Kloepfer, § 13 Rn. 57.

⁶⁸ BVerfGE 58, 300, 330 ff. (Nassauskiesung).

derzeit nicht vor. Die Behörden haben die vorhandenen Grundwasservorkommen nach Maßgabe von § 33a WHG zu bewirtschaften. Dies beinhaltet eine Trendumkehr bei belasteten Grundwasservorkommen.

Die speziellere Regelung des § 34 WHG geht vor, bei ihrer Auslegung können die Festlegungen des § 33a WHG und der Grundwasserrichtlinie der EG aber berücksichtigt werden. Auch die Vorschläge zur Konkretisierung des Grundwasserschutzes im Rahmen der geplanten Schaffung des UGH können herangezogen werden. Im Übrigen haben die zuständigen Behörden unter Zugrundelegung des fachlichen Kenntnisstandes zu entscheiden. Im Rahmen des Besorgnisgrundsatzes ist eine konkrete Betrachtungsweise maßgeblich. Die Behörden haben das Vorliegen der Besorgnis einer schädlichen Verunreinigung zu begründen.

Die wissenschaftliche Einschätzung der Auswirkungen der Salzabwasserversenkung durch die K+S hat sich geändert. Soweit eine Verhütung bzw. ein Ausgleich der vorhandenen nachteiligen Wirkungen derzeit nicht möglich ist, dürfte eine neue Versenkerlaubnis derzeit nicht erteilt werden, weil nach Erkenntnissen des HLUG eine wesentlichen Beeinträchtigung des Grundwassers im Buntsandstein besorgt werden muss. Dies hat aber nicht unmittelbar zur Folge, dass die bestehende Erlaubnis nach § 49 Abs. 2 Nr. 3 HessVwVfG widerrufen werden muss. Im Rahmen der Ermessensentscheidung ist vielmehr eine umfassende Würdigung aller maßgeblichen Gesichtspunkte erforderlich. Das Ausmaß der Beeinträchtigung ist dabei auch zu sonstigen Belangen ins Verhältnis zu setzen.

Durch die Ausgestaltung der wasserrechtlichen Erlaubnis als jederzeit widerruflich wird das besondere Gewicht wasserwirtschaftlicher Aspekte betont. Das WHG hat jedoch auch insgesamt den Schutz des Wasserhaushalts und insbesondere des Grundwassers zum Ziel. Dies müsste auch dann berücksichtigt werden, wenn ein Widerrufsvorbehalt nicht ausdrücklich festgeschrieben würde. Der Widerrufsvorbehalt be-

schränkt aber die Rechtsstellung des Erlaubnisinhabers und damit den Vertrauensschutz, den der Adressat eines Verwaltungsaktes an sich geltend machen kann.⁶⁹ Zwar muss auch hier den betroffenen öffentlichen Interessen, den Rechten und Interessen der Betroffenen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen werden.⁷⁰ Das Gewicht der einzelnen Punkte verschiebt sich aber. Dies wirkt sich auch bei einem Widerruf nach Maßgabe von § 49 Abs. 2 Nr. 1 HessVwVfG aus. Die zugunsten des Erlaubnisinhabers in die Waagschale zu werfenden Rechtspositionen wirken deshalb schwächer als bei einem Widerruf nach § 49 Abs. 2 Nr. 3 Hess VwVfG.

Soweit ein Widerruf nicht geboten ist, ist zu prüfen, ob und ggfs. welche Maßnahmen der Wasseraufsicht nach § 53 Abs. 2 HWG i.V.m. § 4 WHG zu ergreifen sind. Die Festschreibung einer ergänzenden Auflage kann als milderes Mittel einem Widerruf vorgehen.

Der K+S obliegen umfassende Pflichten auf Grund des Einleitungsbescheids und der gesetzlichen Vorschriften. Auch eine Haftung nach § 22 WHG kommt in Betracht.

⁶⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 7 Rn. 25 m.w.Nachw.

⁷⁰ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 49 Rn. 34 m.w.Nachw.

Frage 3

Inwieweit ist im Rahmen eines eventl. behördlichen Einschreitensermessens eine Abwägung der Belange des Grundwasserschutzes mit sonstigen Belangen (insbes. Erhalt des Produktionsstandorts / Erhalt von Arbeitsplätzen) zulässig und inwieweit ist eine Ermessensreduzierung gegeben?

I. Rechte und Interessen der Betroffenen

Im Rahmen jeder Ermessensentscheidung sind auch die Rechte und Interessen der Betroffenen zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für möglicherweise betroffene Grundrechte. Bei Unternehmen kommen insoweit jeweils Art. 12 und Art. 14 GG in Betracht. Neben der Eigentumsfreiheit und dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb kann grundsätzlich auch die Berufsfreiheit und Vertrauensschutz bezüglich erteilter Genehmigungen geltend gemacht werden.

Im vorliegenden Fall ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Nutzung des Grundwassers aus dem Eigentumsrecht ausgeklammert ist. Dem Grundstückseigentümer steht kein Recht zu, im Rahmen der Grundstücksnutzung auf das Grundwasser einzuwirken.⁷¹ Im konkreten Fall ist außerdem zu beachten, dass auf die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis kein Anspruch besteht. Das WHG unterscheidet sich insoweit insbesondere vom BImSchG. Während bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen im Immissionsschutzrecht ein Anspruch auf Erteilung einer beantragten Genehmigung besteht, wird das Wasserrecht durch die umfassende Einräumung eines Bewirtschaftungsermessens gekennzeichnet. Bei der Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis nach § 7 Abs. 1 Satz 1 WHG ist darüber hinaus der Vertrauensschutz durch den Widerrufsvorbehalt eingeschränkt.⁷² Auf diese

⁷¹ BVerfGE 58, 300, 336 ff.

⁷² Vgl. VGH Mannheim, NVwZ-RR 1992, 126, 128.

Weise wird dem Schutz des überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes Grundwasser Rechnung getragen.

Gleichwohl dürfen aber die tatsächlichen Interessen der Betroffenen nicht außer Acht gelassen werden. Grundsätzlich muss deshalb bei der zu treffenden Ermessensentscheidung über einen Widerruf auch das Interesse des Unternehmers (und seiner Arbeitnehmer) an der wirtschaftlichen Nutzung einer Erlaubnis berücksichtigt werden.⁷³ Der Schutz eines Erlaubnisinhabers geht insoweit jedenfalls über denjenigen bei Erteilung einer Zulassung des vorzeitigen Beginns nach § 9 a WHG hinaus. Die Erlaubnis ist zwar widerruflich, aber gerade nicht jederzeit widerruflich.⁷⁴ Je größer die Auswirkungen auf den Bestand eines Unternehmens sind, umso sorgfältiger ist zu begründen, auf welche fachlichen Erwägungen der Widerruf einer Erlaubnis vor Ablauf ihrer Geltungsdauer gestützt wird.⁷⁵

II. Gemeinwohlbelange

Im Rahmen von Ermessensentscheidungen sind außerdem auch möglicherweise betroffene Belange zu berücksichtigen, denen zwar kein subjektiver Rechtsstatus zukommt, die aber auch im öffentlichen Interesse zu beachten sind. Der Erhalt von Produktionsstandorten und von Arbeitsplätzen hat auch dann in die Entscheidungsfindung einzufließen, wenn einem Unternehmen ein rechtlicher Anspruch insoweit nicht zusteht.

Es gibt zwar kein individuelles Recht auf Bereitstellung von Arbeitsplätzen⁷⁶, ebenso wenig ein subjektives Recht auf Bestandsschutz für bestimmte Arbeitsplätze⁷⁷ und damit auch für die Unternehmen, bei denen

⁷³ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 7 Rn. 25; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1992, 126, 128; vgl. auch Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl. 2004, Rn. 653 ff.

⁷⁴ Vgl. auch Czychowski/Reinhardt, WHG, § 9a Rn. 5 m.w.Nachw.

⁷⁵ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 7 Rn. 25; nach a.A. gelten nur die Grenzen des Willkürverbots, in diesem Sinne wohl OVG Münster ZfW 1978, 247, 249.

⁷⁶ BVerfGE 84, 133, 146 f.; 85, 360, 373; 97, 169, 175.

⁷⁷ Maunz/Dürig/Scholz, GG, Art. 12 Rn. 48 ff.

die Arbeitsplätze geschaffen wurden. Gleichwohl wird davon ausgegangen, dass der Staat gegen Arbeitslosigkeit vorgehen muss.⁷⁸ Aus dem Sozialstaatsprinzip wird das Ziel der Vollbeschäftigung abgeleitet.⁷⁹ Ein hoher Beschäftigungsstand ist Teil des nach Art. 109 Abs. 2 GG anzustrebenden gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.⁸⁰ Auch im einfachen Recht finden sich Belege. Verwiesen sei insoweit nur auf § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO, wonach ein gesetzlich geregelter Ausschluss der aufschiebenden Wirkung insbesondere für Widersprüche und Klagen Dritter gegen Verwaltungsakte in Betracht kommen, die Investitionen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen betreffen.

Aus all diesen Rechtssätzen lässt sich zwar kein subjektives Recht eines Unternehmens auf Erhalt eines Standortes ableiten, wohl aber, dass der Erhalt von Arbeitsplätzen als objektives Gemeinwohlziel anzusehen ist. Dies hat zur Konsequenz, dass ein Anspruch von Einzelnen insoweit nicht besteht und deshalb auch nicht klageweise geltend gemacht werden kann. Gleichwohl ist bei Ermessensentscheidungen der Erhalt von Arbeitsplätzen zu berücksichtigen und in eine etwaige Abwägung einzustellen. Gleiches gilt für den Erhalt von Produktionsstandorten. Die Beachtung dieser Gemeinwohlziele tritt neben etwaige Grundrechtsgewährleistungen aus Art. 14 und Art. 12 GG. Der Erhalt von Produktionsstandorten ist (objektiv) auch dann bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen, wenn Grundrechtseingriffe gerechtfertigt wären.

Welches Gewicht diesen Belangen im konkreten Fall zukommt, hängt dabei von der Gesamtsituation ab und ist bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der zu ergreifenden Maßnahmen in Rechnung zu stellen.

⁷⁸ Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl. 2007, Art. 12 Rn. 18 m.w.Nachw.

⁷⁹ Maunz/Dürig/Scholz, GG, Art. 12 Rn. 54.

⁸⁰ BVerfGE 79, 311, 338 f.

III. Konkrete Entscheidungsfindung

Im vorliegenden Fall ist auf der einen Seite der überragenden Bedeutung des Grundwasserschutzes Rechnung zu tragen. Diesem Schutz kommt grundsätzlich Vorrang vor anderen etwa betroffenen Rechten oder Gemeinwohlinteressen zu. Auf der anderen Seite hat die Verwaltung aber auch die Auswirkungen ihrer Entscheidungen bei der Frage, ob und welche Maßnahmen zu ergreifen sind, zu bedenken. Sie muss versuchen, alle betroffenen Rechtsgüter, Rechte und Interessen soweit möglich in Einklang zu bringen. Dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ist Rechnung zu tragen. Am besten wäre eine Lösung, bei der das Grundwasser geschützt und die Arbeitsplätze erhalten werden können. Dies ist jedoch kurzfristig nicht zu erreichen.

Durch einen sofortigen Widerruf könnte jede etwaige weitere Belastung des Grundwassers vermieden werden. Wenn dadurch allerdings einem Unternehmen ein weiterer Betrieb unmöglich gemacht würde, müsste man ihm zumindest die Möglichkeit einräumen, den Betrieb abzuwickeln.⁸¹ Ohne Übergangsfristen dürfte dies kaum möglich sei. In einem derartigen Fall wären also vorübergehend Ausnahmen bzw. ein zeitlicher Aufschub bezüglich einer weiteren Versenktätigkeit jedenfalls dann möglich, wenn nicht aus fachlicher Sicht eine unverzügliche Einstellung unumgänglich wäre. Ein solcher Fall könnte insbesondere dann vorliegen, wenn aus fachlicher Sicht eine Sanierung des betroffenen Grundwasserleiters als erforderlich angesehen würde oder eine konkrete Gefährdung des Trinkwassers vorläge. In einem derartigen Fall dürfte nicht zugleich weiterhin Abwasser versenkt werden.

Soweit dies aber nicht der Fall ist, sind Übergangsfristen grundsätzlich zulässig.

⁸¹ Vgl. BVerwG, DVBl. 1985, 1070; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 49 Rn. 28; Knack, VwVfG, § 49 Rn. 38.

Dies muss dann aber erst Recht auch für Fälle gelten, in denen ein Produktionsstandort auf längere Sicht nicht geschlossen werden müsste, sondern in einer Art und Weise umgestaltet werden kann, die seinen Erhalt auf längere Zeit sichert.

Vorliegend wäre deshalb eine Übergangslösung denkbar, wenn bei K+S in absehbarer Zeit die das Grundwasser beeinträchtigende Versenkung von Salzabwässern beendet werden könnte. Wenn deutliche Anzeichen dafür vorliegen, dass die Versenkungstätigkeit eingestellt oder – darauf wird bei Frage 4 noch zurückzukommen sein – auf ein gesetzeskonformes Maß reduziert werden kann, dann kann dem Unternehmen eine Chance gegeben werden, den Erhalt eines Produktionsstandortes und von Arbeitsplätzen dauerhaft zu sichern.

Angesichts der vorliegenden Grundwasserbeeinträchtigung wird man allerdings fordern müssen, dass auch alle kurzfristig in Betracht kommenden Maßnahmen zur Reduzierung der Gefährdung geprüft und ergriffen werden. Zu prüfen ist, ob und inwieweit derzeit die Gefährdung des Grundwassers zumindest verringert oder teilweise ausgeglichen werden kann. Als mögliche Stichworte seien insoweit ein Abwasserverbund, die Vorschaltung von Kläreinrichtungen, Änderungen der Versenktechnik und schließlich auch die Einstellung der Versenkung an besonders gefährdeten Punkten genannt.

Bei der danach erforderlichen Abwägung ist auf der einen Seite das Ausmaß der durch die weitere Versenkung drohende zusätzliche Beeinträchtigung des Grundwassers einzubeziehen. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, ob und in welchem zeitlichen Rahmen die weitere Versenkungstätigkeit eingestellt bzw. auf eine Art und Weise reduziert werden kann, dass auch nach Ablauf der derzeitigen Erlaubnis eine weitere Versenkung erlaubt werden dürfte.

Im vorliegenden Fall wäre z.B. ein stufenweises Vorgehen denkbar. Zunächst einmal sind die im Bescheid enthaltenen Auflagen umzuset-

zen. Maßgeblich sind insbesondere die Auflagen V.1. und 2. Mittlerweile steht fest, dass ein großer Teil des versenkten Salzabwassers nicht wie angenommen im Plattendolomit verbleibt, sondern den Grundwasserleiter Buntsandstein beeinträchtigt.

Bei dieser Sachlage obliegt K+S die Pflicht, im Rahmen der geltenden Auflagen umfassende Reduzierungsmöglichkeiten der versenkten Abwässer zu prüfen und diese zeitnah umzusetzen. Die Entwicklung und Umsetzung eines umfassenden und nachhaltigen Entsorgungskonzepts ist unmittelbar in Angriff zu nehmen. Verschiedene Maßnahmen können kombiniert werden (Abwasserreduzierungen, Ausnutzung der Einleitungen in die Werra im Rahmen eines Abwasserverbands, ggfs. Einschränkungen der Produktion).

Die zuständige Behörde könnte entsprechende Auflagen erlassen. Käme die K+S ihren Pflichten nicht zeitnah nach, würde sie insbesondere nicht von sich aus zeitnah ein umfassendes Entsorgungskonzept vorlegen, müsste die Behörde prüfen, ob sie die Vorlage durch eine Auflage vorgeben kann. Dies wäre dann der Fall, wenn die Aussicht bestünde, dass auf diese Weise in Zukunft die gesetzlichen Voraussetzungen eingehalten werden können. Eine entsprechende Auflage wäre gegenüber einem Widerruf ein milderer Mittel. Dem Unternehmen könnte auf diese Weise die Chance eingeräumt werden, alles aus seiner Sicht Mögliche zu unternehmen, um den Erhalt des Standortes weiterhin zu sichern.

Der Behörde kommt eine dauernde Beobachtungs- und Untersuchungspflicht zu. Würde nach neueren Erkenntnissen das Ausmaß der Gefährdungen weiter ansteigen, ist erneut zu prüfen, ob ein Widerruf der bestehenden Erlaubnis geboten ist.

IV. Ergebnis

Die Nutzung des Grundwassers ist aus dem Eigentumsrecht ausgeklammert. Ein Anspruch auf Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis

besteht nicht, ebenso wenig ein Anspruch auf eine unveränderte Fortgeltung der Erlaubnis bei veränderter Tatsachengrundlage. Ungeachtet rechtlicher Bindungen sind aber bei der Entscheidung über einen Widerruf bzw. über Auflagen die tatsächlichen Interessen eines Erlaubnisinhabers zu berücksichtigen. Der Erhalt von Produktionsstandorten und von Arbeitsplätzen hat als objektives Gemeinwohlziel auch dann in die Entscheidung einzufließen, wenn einem Unternehmen ein rechtlicher Anspruch insoweit nicht zusteht. Die Gewichtung der Belange ist bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der zu ergreifenden Maßnahmen einzubinden.

Dem Schutz des Grundwassers kommt grundsätzlich Vorrang vor anderen betroffenen Rechten und Gemeinwohlinteressen zu. Vor Erlass eines Widerrufs ist aber im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn zu berücksichtigen, ob der Erhalt eines Unternehmens auf längere Zeit gesichert werden kann. Zu berücksichtigen ist insoweit, dass K+S in Aussicht gestellt hat, einen substantiellen dreistelligen Millionenbetrag zur Entwicklung und Umsetzung eines integralen nachhaltigen Entsorgungskonzepts zu investieren.

Angesichts der vorliegenden Grundwasserbeeinträchtigung wird man allerdings fordern müssen, dass auch alle kurzfristig in Betracht kommenden Maßnahmen zur Reduzierung der Gefährdung geprüft und ergriffen werden. K+S obliegt die Pflicht, im Rahmen der geltenden Auflagen umfassende Reduzierungsmöglichkeiten der versenkten Abwässer sowie Ausgleichsmaßnahmen zu untersuchen und diese zeitnah umzusetzen. Die Entwicklung und Umsetzung des langfristigen Entsorgungskonzepts ist unmittelbar in Angriff zu nehmen.

Kommt K+S seinen Pflichten nicht von sich aus zeitnah nach, muss die Behörde prüfen, ob durch Auflagen eine Umsetzung der Pflichten erreicht werden kann. Besteht die Aussicht, dass auf diese Weise in Zukunft die gesetzlichen Voraussetzungen eingehalten werden können, wären entsprechende Auflagen gegenüber einem Widerruf der Erlaub-

nis als milderes Mittel anzusehen. Besteht keine Aussicht auf eine erfolgreiche Umsetzung eines umfassenden Entsorgungskonzepts, wäre die Versenkerlaubnis, ggfs. unter Einräumung einer Übergangsfrist, zu widerrufen.

Der Behörde kommt eine dauernde Beobachtungs- und Untersuchungspflicht zu. Würde nach neueren Erkenntnissen das Ausmaß der Gefährdungen weiter ansteigen, ist erneut zu prüfen, ob ein Widerruf der bestehenden Erlaubnis geboten ist.

Frage 4

Welche Handlungsoptionen bestehen für eine eventl. weitere Versenk-tätigkeit nach Ablauf der geltenden Einleiterlaubnis (30.11.2011), soweit technische Alternativkonzepte zu diesem Zeitpunkt noch nicht realisiert sind?

Die Frage kann letztlich erst dann beantwortet werden, wenn geklärt ist, ob und zu welchem Zeitpunkt ein integrales nachhaltiges Entsorgungskonzept verwirklicht werden kann. Ändert sich nichts am derzeitigen Stand der Versenkpraxis, kann eine neue Genehmigung nicht erteilt werden. Nur wenn bis zur Entscheidung über eine weitere Genehmigung deutliche Fortschritte erzielt worden sind und lediglich noch Restarbeiten der Umsetzung des geplanten Entsorgungskonzeptes ausstehen, kann eine weitere vorübergehende Genehmigung für eine Versenkung in einer untergeordneten Größenordnung in Betracht kommen.⁸²

Einen Orientierungsrahmen setzt § 33a WHG, wonach nunmehr auch bezüglich des Grundwassers ein Bewirtschaftungsrahmen festgelegt wird. Erreicht werden muss nach Abs. 1 Nr. 2 der Norm insbesondere, dass eine ansteigende Schadstoffkonzentration auf Grund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umgekehrt wird. Die Anforderungen des § 34 WHG werden damit aber nicht verdrängt.

Berücksichtigt werden kann ggfs. auch, ob durch Grundwasserneubildungen auf längere Sicht eine (relative) Entlastung zu erwarten ist.

Sollte, wie erwartet, das UGB verabschiedet werden, wird sich an der Grundstruktur des Wasserrechts nichts ändern. Die wasserrechtliche Erlaubnis wird nach dem vorliegenden Entwurf zwar in die sog. Integrierte Genehmigung einbezogen. Ein Genehmigungsanspruch ist damit aber nicht verbunden. Es wird am wasserrechtlichen Bewirtschaftungs-

⁸² Vgl. insoweit auch VGH Mannheim, NVwZ-RR 1992, 126, 127.

grundsatz und dem damit verbundenen Ermessensspielraum festgehalten.⁸³ Auch die Widerruflichkeit der Erlaubnis bleibt erhalten.⁸⁴ Die Regelung des derzeitigen § 34 Abs. 1 WHG wird als § 40 Abs. 1 Satz 1 übernommen in das UGB II übernommen und um das Einbringen von (festen) Stoffen erweitert. Angefügt werden zwei weitere Sätze. Demnach gilt die Anforderung nach Satz 1 als eingehalten, wenn der Schadstoffgehalt und die Schadstoffmenge vor Eintritt in das Grundwasser die Schwelle der Geringfügigkeit nicht überschreiten. Durch Rechtsverordnung können Geringfügigkeitsschwellenwerte und der Ort, an dem sie einzuhalten sind, festgelegt werden.⁸⁵

In der Begründung des Entwurfs wird dazu ausgeführt, dass durch den neuen Satz 2 der Besorgnisgrundsatz entsprechend dem Geringfügigkeitsschwellenwert-Konzept konkretisiert werden soll.⁸⁶ Bezug genommen wird damit indirekt auf eine LAWA-Stellungnahme aus dem Jahr 2004, in der Beurteilungsmaßstäbe für die Beseitigung von Grundwasserschäden entwickelt wurden. Die Grundidee dieses Konzepts soll nun nach der Begründung des UGB II Entwurfs auch bei der Beurteilung von Einleitungen in das Grundwasser zu Grunde gelegt werden.

Sollten die entsprechenden Bestimmungen verabschiedet werden, sind sie Maßstab für eine Entscheidung über einen möglichen künftigen Antrag auf Versenkung von Salzabwässern durch die K+S. In der Zwischenzeit können sie jedenfalls als Anhaltspunkt im Rahmen der zu treffenden Ermessensentscheidungen herangezogen werden.

⁸³ Vgl. §§ 48 ff., 54 des geplanten UGB I (Allgemeiner Teil).

⁸⁴ Vgl. § 10 UGB II.

⁸⁵ Vgl. den Diskussionsentwurf der Verordnung zum Schutz des Grundwassers, der auf das Zweite Buch des geplanten Umweltgesetzbuches gestützt werden soll.

⁸⁶ Begründung S. 78, Entwurf und Begründung abrufbar unter www.bmu.bund.de.

D. Gesamtergebnis

1. Die Versenkerlaubnis vom 20.11. 2006 ist als ursprünglich rechtmäßig zu qualifizieren. Die Rechtmäßigkeit entfällt nicht durch die Feststellung des HLUG, dass die Versenkung von Salzabwässern andere Auswirkungen als ursprünglich angenommen hat. Die Behörde hat jedoch zu prüfen, ob ein Widerruf der Erlaubnis bzw. zumindest die Erteilung von Auflagen geboten ist.

2. Dem Schutz des Grundwassers kommt als Gemeinschaftsgut in seiner Bedeutung für den Naturhaushalt und für die Sicherung der Trinkwasserversorgung eine überragende Bedeutung zu. Diese kommt auch in den Vorschriften der §§ 6, 7 und 34 WHG zum Ausdruck. Eine Erlaubnis für die Einleitung von Stoffen in das Grundwasser darf demnach nur erteilt werden, wenn eine nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften nicht zu besorgen ist. Die Regelungen sind auch maßgeblich bei der Prüfung eines Widerrufs bzw. der Erteilung von Auflagen bei Änderungen der der Versenkerlaubnis zu Grunde liegenden Sachlage und Bewertung. Verbindliche Festlegungen für die Konkretisierung der auf das Grundwasser bezogenen Regelungen des WHG fehlen bislang weitgehend. Die zuständigen Behörden haben in dieser Situation unter Zugrundelegung des fachlichen Kenntnisstandes zu entscheiden.

3. Soweit eine Verhütung bzw. ein Ausgleich der vorhandenen nachteiligen Wirkungen nicht möglich ist, dürfte derzeit eine neue Versenkerlaubnis nicht erteilt werden, weil nach Erkenntnissen des HLUG von einer wesentlichen Beeinträchtigung des Buntsandsteins und damit des Grundwassers durch die versenkten Salzabwässer auszugehen ist. Im Rahmen des Besorgnisgrundsatzes ist eine konkrete Betrachtungsweise maßgeblich. Das Vorliegen der Besorgnis einer schädlichen Verunreinigung ist zu begründen.

4. Damit ist aber noch keine Aussage über die derzeitige Erlaubnis getroffen. Die Behörde hat nun zu klären, welche Maßnahmen im Hinblick auf die laufende Versenktätigkeit erforderlich sind. Neben der Erteilung

von Auflagen kommt ein Widerruf der bestehenden Erlaubnis in Betracht. Bei einer Ermessensreduzierung auf Null wäre ein Widerruf geboten.

5. Maßstab für die Beurteilung ist § 49 Abs. 2 Nr. 1 HessVwVfG. Die wasserrechtliche Erlaubnis ist nach § 7 Abs. 1 Satz 1 WHG als widerrufliche Erlaubnis ausgestaltet, die nach Maßgabe dieser Vorschrift in Verbindung mit § 34 WHG erteilte Versenkerlaubnis wurde unter den Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs gestellt. In dieser Gestaltung kommt die besondere Bedeutung des Grundwasserschutzes zum Ausdruck.

6. Ein Widerruf wäre jedenfalls dann geboten, wenn er auch ohne einen Widerrufsvorbehalt zu erfolgen hätte. Maßgeblich dafür ist § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG. Ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt kann danach ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft nur widerrufen werden, wenn die Behörde auf Grund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde. Die Vorschrift greift auch, wenn die sich die ursprüngliche wissenschaftliche Bewertung durch neuere Erkenntnisse verändert. Ihre Voraussetzungen liegen vor. Damit ist aber noch nicht entschieden, dass ein Widerruf auch geboten ist.

7. Im Rahmen der Ausübung des Widerrufsermessens hat die Behörde den Erfordernissen des Grundwasserschutzes Rechnung zu tragen. Dies schließt die Berücksichtigung anderer Belange aber nicht von vorn herein aus.

8. Durch die Ausgestaltung der wasserrechtlichen Erlaubnis als jederzeit widerruflich wird das besondere Gewicht wasserwirtschaftlicher Aspekte nochmals betont. Der Widerrufsvorbehalt beschränkt über die allgemeinen Schutzvorgaben hinaus die Rechtsstellung des Erlaubnisinhabers und damit den Vertrauensschutz ein, den der Adressat eines

begünstigenden Verwaltungsaktes an sich geltend machen kann. Bei einem Widerruf nach § 49 Abs. 2 Nr. 1 HessVwVfG ist zwar grundsätzlich auch den betroffenen öffentlichen Interessen, den Interessen des Erlaubnisinhabers sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen. Das Gewicht der einzelnen Punkte verschiebt sich aber. Die zugunsten des Erlaubnisinhabers in die Waagschale zu werfenden Rechtspositionen wirken deshalb schwächer als dies bei einem Widerruf nach § 49 Abs. 2 Nr. 3 HessVwVfG der Fall wäre.

9. Im vorliegenden Fall ist zu berücksichtigen, dass die Nutzung des Grundwassers aus dem Eigentumsrecht ausgeklammert ist. Ein Anspruch auf Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis besteht nicht, ebenso wenig ein Anspruch auf eine unveränderte Fortgeltung der Erlaubnis bei veränderter Tatsachengrundlage.

10. Ungeachtet rechtlicher Bindungen sind aber bei der Entscheidung über einen Widerruf bzw. über Auflagen die tatsächlichen Interessen eines Erlaubnisinhabers zu berücksichtigen.

11. Der Erhalt von Produktionsstandorten und von Arbeitsplätzen hat als objektives Gemeinwohlziel auch dann in die Entscheidung einzufließen, wenn einem Unternehmen ein rechtlicher Anspruch insoweit nicht zusteht. Die Gewichtung der Belange ist bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der zu ergreifenden Maßnahmen einzubinden.

12. Dem Schutz des Grundwassers kommt grundsätzlich Vorrang vor anderen betroffenen Rechten und Gemeinwohlinteressen zu. Vor Erlass eines Widerrufs müsste man zumindest im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn prüfen, ob ein Produktionsstandort in einer Art und Weise umgestaltet werden kann, die den Schutz des Grundwassers gewährleistet und gleichzeitig seinen Erhalt auf längere Zeit sichert. Zu berücksichtigen ist insoweit, dass K+S in Aussicht gestellt hat, einen substantiellen dreistelligen Millionenbetrag

zur Entwicklung und Umsetzung eines integralen nachhaltigen Entsorgungskonzepts zu investieren.

13. Angesichts der vorliegenden Grundwasserbeeinträchtigung wird man allerdings fordern müssen, dass auch alle kurzfristig in Betracht kommenden Maßnahmen zur Reduzierung der Gefährdung geprüft und ergriffen werden.

14. K+S obliegt die Pflicht, im Rahmen der geltenden Auflagen umfassende Reduzierungsmöglichkeiten der versenkten Abwässer sowie Ausgleichsmaßnahmen zu prüfen und diese zeitnah umzusetzen. Die Entwicklung und Umsetzung des langfristigen Entsorgungskonzepts ist unmittelbar in Angriff zu nehmen.

15. Kommt K+S seinen Pflichten nicht von sich aus zeitnah nach, muss die Behörde prüfen, ob durch Auflagen eine Umsetzung der Pflichten erreicht werden kann. Besteht die Aussicht, dass auf diese Weise in Zukunft die gesetzlichen Voraussetzungen eingehalten werden können, wären entsprechende Auflagen gegenüber einem Widerruf der Erlaubnis als milderer Mittel anzusehen.

16. Der Behörde kommt eine dauernde Beobachtungs- und Untersuchungspflicht zu. Würde nach neueren Erkenntnissen das Ausmaß der Gefährdungen weiter ansteigen, ist erneut zu prüfen, ob ein Widerruf der bestehenden Erlaubnis geboten ist.

17. Die Erteilung einer weiteren Versenkerlaubnis nach Ablauf der geltenden Erlaubnis kommt nur dann in Betracht, wenn bis dahin deutliche Fortschritte bei der Umsetzung des geplanten Entsorgungskonzeptes erzielt worden sind, die eine Gefährdung des Grundwassers ausschließen. Stehen lediglich noch Restarbeiten aus, kann eine vorübergehende Versenkerlaubnis allerdings allenfalls in einer untergeordneten Größenordnung in Betracht kommen.

18. Sollte – wie erwartet – ein Umweltgesetzbuch verabschiedet werden, werden dessen Festlegungen maßgeblich sein. Nach derzeitigem Stand wären nach § 40 Abs. 1 UGB II weitere Einleitungen möglich, wenn der Schadstoffgehalt und die Schadstoffmenge vor Eintritt in das Grundwasser die Schwelle der Geringfügigkeit nicht überschreiten. Konkrete Werte sollen durch Rechtsverordnung festgelegt werden.