Gericht: VGH
Aktenzeichen: 8 BV 20.1918
Sachgebietsschlüssel: 1000

Rechtsquellen:

§ 1 Satz 1, §§ 2, 3 Abs. 1 Nr. 1, § 7 Abs. 2 Nr. 3, § 11 Abs. 2 USchadG,
§ 1 Abs. 1, § 2 UmwRG,
§§ 15, 19, 34 BNatSchG,
§ 9 Abs. 1 Nr. 5, § 90 WHG

Hauptpunkte:

Umweltschäden beim Bau einer Bundesfernstraße,
verschuldensunabhängige Haftung des Vorhabenträgers,
Entnahme von Grundwasser als berufliche Tätigkeit

Leitsätze:

---

§ 15 und § 34 BNatSchG haben im Verhältnis zu den umweltschadensrechtlichen Regelungen keinen grundsätzlichen Vorrang i.S.v. § 1 Satz 1 USchadG und schließen deren Anwendung nicht generell aus.

Urteil des 8. Senats vom 28. Oktober 2022
(VG München, Entscheidung vom 25. Januar 2017, Az.: M 9 K 15.3863)

8 BV 20.1918
M 9 K 15.3863

Großes Staatswappen

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache
**** ********** ** ****** *. *.,
********* ***** *** ****** ********** ,
.-****-*****-***. *, ***** ********** ,

- ****** -

**********:
********** ********** ,
**********. *, ***** ******* ,

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:
Landesanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Umweltschadensrechts,
hier: Berufung des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 25. Januar 2017,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 8. Senat,
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Müller,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Losenegger,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Steiner

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 25. Oktober 2022

am **28. Oktober 2022**

folgendes

Urteil:

I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 25. Januar 2017 wird teilweise geändert. Der Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids der Regierung von Oberbayern vom 11. September 2015 verpflichtet, dem Vorhabenträger aufzugeben, die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen nach Maßgabe des § 8 USchadG zu ergreifen. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen und die Berufung zurückgewiesen.

II. Die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen tragen die Beteiligten jeweils zur Hälfte.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

1 Der Kläger, eine anerkannte Umweltvereinigung, begehrt vom Beklagten, dem Vorhabenträger des Kramertunnels Schadensbegrenzungs- und Sanierungsmaßnahmen nach dem Umweltschadensgesetz aufzugeben.

2 Mit bestandskräftigem Planfeststellungsbeschluss vom 30. November 2007 (im Folgenden: PFB 2007) stellte die Regierung von Oberbayern den Plan für die Verlegung der Bundesstraße 23 westlich von Garmisch-Partenkirchen mit Untertunnelung des Kramers fest. Der planfestgestellte Tunnel im Kramer besteht aus einer Hauptröhre für den Straßenverkehr und einem parallel dazu verlaufenden, etwas kleinerem Rettungsstollen, auch bezeichnet als Erkundungsstollen.

3 Im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG verweist der PFB 2007 auf ein Maßnahmenpaket zur Minimierung quantitativer Einflüsse auf den Bergwasserhaushalt. Die erste der drei Maßnahmen (M 1 oder M1.1) wird beschrieben als „Intensivierung der wasserwirtschaftlichen Beweissicherung“, Maßnahme M 2 (= M1.2) beinhaltet die „Abdichtung durch diskretes oder flächenhaftes Injizieren der Wasserwegigkeit, Umfang richtet sich nach Art des Zutritts“ und die Maßnahme M 3 (= M1.3) wird bezeichnet als „Druckdichter Ausbau in Gebirgsabschnitten mit Grundwasserständen über Sohle < 50 m“ (PFB 2007 Nr. C.3.1.3 S. 60 = Nr. 4.6.9.9.2 des Erläuterungsberichts Unterlage 1 S. 119 ff.).

4 Im Frühjahr 2011 wurde zunächst mit dem Bau des insgesamt 3,7 km langen Rettungsstollens begonnen. Ab Januar 2012 kam es im Zuge des Tunnelvortriebes für diesen Stollen im südlichen Bauabschnitt zu verstärkten unterirdischen Wasserzutritten im Hauptdolomitbereich (Bau-km 2,4 bis Bau-km 3,0). Auf einer Strecke von etwa 600 m traten ergiebige Wassermengen diffus aus dem Gestein aus.

5 Ab Ende März 2012 wurden im Rahmen der wasserwirtschaftlichen Beweissicherung (Maßnahme M 1) die Wasserzutritte und die im Wirkraum gelegenen Pegel und Quellen beobachtet. Dabei wurde festgestellt, dass es sich nicht um eine geringfügige temporär wirksame Reaktion handelte, sondern die Pegelstände nachhaltig absanken und der Grundwasserstand im Berg sich niedrig einspiegelte. Drei Quellschüttungen versiegten. Es entstanden im FFH-Gebiet DE8431-371 „Ammergebirge“ Schäden an einem natürlichen Lebensraumtyp (LRT 7230 „Kalkreiche Niedermoore“) und der dort lebenden Schmalen Windelschnecke (vertigo angustior) (vgl. PFB 2017 B.1. S. 19). Die Arbeiten zum Bau des Rettungsstollens wurden im Herbst 2012 eingestellt.

6 Mit Schreiben vom 16. Januar 2013 forderte der Kläger die Regierung von Oberbayern zum Tätigwerden nach dem Umweltschadensgesetz auf, da durch den Wasseraustritt im Erkundungsstollen wertvolle Feuchtflächen an der Oberfläche betroffen und geschädigt seien.

7 Mit Schreiben vom 31. März 2014 beteiligte die Regierung die nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz anerkannten Vereinigungen und bat um Mitwirkung und Stellungnahme zu einem vom Vorhabenträger vorgelegten Konzept vom 17. März 2013 zur Sanierung eines Umweltschadens nach dem Umweltschadensgesetz.

8 Am 9. September 2014 reichte der Kläger beim Landratsamt einen Antrag auf sofortiges Einschreiten nach § 10 USchadG mit dem Ziel ein, den durch den Bau des Erkundungsstollens verursachten Wasserzutritt auf ein Maß zu reduzieren, welches durch den PFB 2007 vorgegeben sei. Diesen Antrag lehnte das Landratsamt mit Schreiben vom 16. Oktober 2014 ab.

9 Im daraufhin eingeleiteten gerichtlichen Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes verfolgte der Kläger sein Begehren weiter. Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 28. Januar 2015 (M 9 E 14.5005) den entsprechenden Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt. Die dagegen erhobene Beschwerde hat der Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 17. April 2015 (8 CE 15.398) zurückgewiesen.

10 Auf den erneuten Antrag des Klägers hin stellte die Regierung das Verfahren mit Bescheid vom 11. September 2015 unter Verweis auf die Nichtanwendbarkeit des Umweltschadensgesetzes ein.

11 Das Verwaltungsgericht München hat mit Urteil vom 25. Januar 2017 die am 3. September 2015 erhobene Klage, dem Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 11. September 2015 aufzuerlegen, die im PFB 2007 beschriebene Maßnahme M 2 durchzuführen, bzw. hilfsweise im Rahmen seines pflichtgemäßen Ermessens über Art und Umfang der durchzuführenden Schadensbegrenzungs- und Sanierungsmaßnahmen zu entscheiden und diese Sanierungspflichten durchzusetzen, abgewiesen. Die Klage sei unbegründet, da das Umweltschadensgesetz nicht anwendbar sei. Die zuständigen Behörden hätten keine Befugnisse, dem nach dem Umweltschadensgesetz Verantwortlichen zu Sanierungs- und Schadensbegrenzungsmaßnahmen zu verpflichten. Bei der Tätigkeit des Straßenbaulastträgers, dem Bau einer Bundesfernstraße, handele es sich nicht um eine berufliche Tätigkeit im Sinne des § 3 Abs. 1 USchadG. Auch fehle es an den weiteren Haftungsvoraussetzungen. Ungeachtet dessen könne der Kläger wegen des bestehenden Auswahlermessens keine konkreten Schadensbegrenzungs- und Sanierungsmaßnahmen verlangen, sondern nur ein Tätigwerden. Das Verwaltungsgericht hat die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen.

12 Mit bestandskräftigem Planänderungsbeschluss vom 28. Juli 2017 (im Folgenden: PFB 2017) hat die Regierung von Oberbayern den PFB 2007 geändert bzw. ergänzt.

In Bezug auf den Bereich B (Hauptdolomit; Bau-km 2,4 bis Bau-km 3,0) wird das Bauvorhaben nunmehr unter Verzicht auf Injektionsmaßnahmen (M 2) unter einer dauerhaften Absenkung des Bergwasserspiegels durchgeführt (vgl. PFB 2017 B.1. S. 19 f.). Zudem werden Kohärenzausgleichsflächen ($E2_{FFH}$ und $E3_{FFH}$) sowie eine 32.758 m² große Kompensationsfläche dauerhaft für Naturschutzzwecke bereitgestellt (vgl. PFB 2017 Nr. A.3.3.3, A.3.3.6 S. 11).

13 Der Senat hat mit Beschluss vom 6. Februar 2020 das Berufungsverfahren (Az. 8 BV 17.931) ausgesetzt bis zur Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union im Verfahren C-297/19 vom 9. Juli 2020 betreffend die Frage der Auslegung des Begriffs der „beruflichen Tätigkeit“.

14 Der Kläger macht nach Fortführung des Verfahrens im Wesentlichen geltend, dass unter Berücksichtigung der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs beim Bau der B 23 von einer beruflichen Tätigkeit im Sinne des Umweltschadensgesetzes auszugehen sei. Zudem seien die tatbestandlichen Voraussetzungen der verschuldensunabhängigen Haftung gegeben. Der Bau von Fernstraßen werde zwar nicht in Anlage 1 zum USchadG aufgezählt, allerdings liege eine erlaubnisbedürftige wasserrechtliche Entnahme von Grundwasser vor. Allen Beteiligten sei von vornherein klar gewesen, dass der Bau des Rettungsstollens zu einer Benutzung des Grundwassers führen werde. Die Voraussetzungen einer verschuldensabhängigen Haftung seien ebenfalls zu bejahen. In § 7 Abs. 2 USchadG seien Eingriffsbefugnisse zur verbindlichen Anordnung von Maßnahmen enthalten, damit der Verantwortliche seine gesetzlichen Pflichten erfülle. Der erforderliche Bezug zum einschlägigen Fachrecht sei gegeben, da bereits ermittelt worden sei, dass ein Umweltschaden ab einer Austrittsmenge von mehr als 5 l/sec Grundwasser vorliege. Zur Vermeidung eines solchen Schadens sollten als Gegenmaßnahme Injektionen vorgenommen werden. Das Auswahlermessen der zuständigen Behörden sei hinsichtlich der Art der bezüglich des Gewässerschadens anzuordnenden Sanierungsmaßnahme reduziert, da im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses bereits verbindlich festgelegt worden sei, welche Maßnahmen für die Vermeidung bzw. Minimierung einer quantitativen Beeinflussung des Grundwassers durchzuführen seien. Daher sei die Maßnahme M 2 rechtsverbindlich und ohne weitere Bedingung durchzuführen. Eine primäre Sanierung des Umweltschadens im südlichen Bereich des Kramertunnels sei noch so lange möglich, bis die Innenschale des Erkundungsstollens gebaut werde und auch danach könne die Versch-

lung an den bekannten Grundwasserzutrittsstellen gezielt aufgebohrt werden. Die unstreitig entstandenen Umweltschäden seien durch den Planänderungsbeschluss nicht saniert worden. Bei den dort hinsichtlich der Absenkung des Grundwasserspiegels im Bereich des Hauptdolomits vorgeschlagenen Kompensationsmaßnahmen $E2_{FFH}$ und $E3_{FFH}$ handele es sich nicht um Sanierungsmaßnahmen im Sinne der Umwelthaftungsrichtlinie.

15 Der Kläger beantragt zuletzt unter Abänderung des angefochtenen Urteils den Beklagten wie folgt zu verurteilen:

16 I. Unter Aufhebung des Bescheids der Regierung von Oberbayern vom 11. September 2015 wird dem Beklagten auferlegt, die durch bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss vom 30. November 2011 in dessen Erläuterungsbericht auf S. 122-125 beschriebene Maßnahme M 2 durchzuführen, um sicherzustellen, dass der Grundwasserspiegel im Kramer nicht weiter absinkt und anschließend auf sein ursprüngliches Level wieder angehoben wird.

17 II. Hilfsweise wird der Beklagte verpflichtet, dem Vorhabenträger aufzugeben, die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen nach Maßgabe des § 8 USchadG zu ergreifen.

18 Der Beklagte beantragt,

19 die Berufung zurückzuweisen.

20 Er verteidigt das angefochtene Urteil und macht geltend, dass das Umweltschadensgesetz mit Blick auf den bestandskräftigen Planänderungsbeschluss und den dort geprüften naturschutzrechtlichen Kompensations- und Kohärenzerfordernissen nicht anwendbar sei. Eine verschuldensunabhängige Haftung sei zu verneinen, da keine Tätigkeit nach Nr. 5 der Anlage 1 zum USchadG vorliege. Das Entnehmen von Grundwasser in der eingetretenen, schadensverursachenden Form sei nicht Ziel des Handelns gewesen. Der klägerische Antrag auf Durchführung der Maßnahme M 2, d.h. der Tunnelabdichtung durch flächenhafte Injektion, erweise sich aufgrund des Planänderungsbeschlusses als nicht mehr durchsetzbar, da die Maßnahme M 2 darin ausdrücklich nicht mehr vorgesehen sei. Im Übrigen sei diese Maßnahme bereits ergriffen worden. Allerdings habe der Abdichtungsversuch zu keinem Erfolg geführt. Eine primäre Sanierung scheide vorliegend aus, da die Injektionsmaßnahme M 2 weder möglich

noch finanziell verhältnismäßig sei. Eine ergänzende Sanierung im Sinne des Umweltschadensrechts stelle der naturschutzrechtliche Ausgleich dar, wie er im Planänderungsbeschluss mit den Ersatzmaßnahmen E2$_{FFH}$ und E3$_{FFH}$ geregelt worden sei.

21 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der beigezogenen Behördenakten und der Gerichtsakten sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung verwiesen.

Entscheidungsgründe:

22 Die Berufung des Klägers gegen das klageabweisende Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 25. Januar 2017 ist zulässig und teilweise begründet. Das Verwaltungsgericht hat den Hauptantrag zu Recht abgewiesen, der Hilfsantrag hat jedoch Erfolg.

23 A. Bei dem in der Berufungsinstanz umformulierten Hilfsantrag handelt es sich um eine klarstellende und rechtliche gebotene Einschränkung bzw. Konkretisierung des Klagebegehrens (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 264 Nr. 1 und 2 ZPO). Eine solche ist auch in der Berufungsinstanz zulässig (vgl. BVerwG, U.v. 4.12.2014 – 4 C 33.13 – BVerwGE 151, 36 = juris Rn. 11). Selbst wenn man die Umstellung des Hilfsantrags als Klageänderung ansieht, ist diese aus Gründen der Prozessökonomie gemäß § 125 Abs. 1 i.V.m. § 91 Abs. 1 VwGO als sachdienlich einzustufen.

24 B. Die Klage ist zulässig.

25 I. Statthafte Klageart ist die Verpflichtungsklage in Gestalt der Versagungsgegenklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO). Das Begehren des Klägers richtet sich bei sachgerechter Auslegung (§ 88 VwGO) sowohl im Haupt- als auch im Hilfsantrag neben der Aufhebung des Einstellungsbescheids der Regierung von Oberbayern vom 11. September 2015 auf die Verpflichtung des Beklagten zum Erlass einer Anordnung gegenüber dem Vorhabenträger, eine bestimmte Maßnahme durchzuführen bzw. hilfsweise die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen. Aus der Formulierung des Hauptantrags und mit Blick auf die Rechtsträgeridentität von zuständiger Behörde und Vorhabenträger könnte sich zwar der Eindruck aufdrängen, dass der Verantwortliche des Umweltschadens selbst zur Durchführung der Maßnahme M 2 verpflichtet werden soll. Dagegen spricht jedoch die Konzeption des Umweltschadensgesetzes, welches einen

unmittelbaren Anspruch gegen den Verantwortlichen nicht zulässt (vgl. VGH BW, B.v. 17.5.2017 – 5 S 88/17 – NVwZ-RR 2017, 866 = juris Rn. 8).

26 Die vom Kläger jeweils begehrte Anordnung stellt einen Verwaltungsakt (Art. 35 Satz 1 BayVwVfG) dar, den die zuständige Behörde erlassen soll gegenüber dem Verantwortlichen i.S.v. § 2 Nr. 3 USchadG, hier dem Staatlichen Bauamt Weilheim als Vorhabenträger für den planfestgestellten Bau des Kramertunnels. Der Verwaltungsaktsqualität steht nicht entgegen, dass es sich bei den zuständigen Behörden – der Regierung als Höhere Naturschutzbehörde (§ 51 b) Nr. 1 ZustV) und dem Landratsamt als Untere Wasserrechtsbehörde (§ 51 b) Nr. 2 ZustV) – sowie dem Verantwortlichen um verschiedene Behörden desselben Rechtsträgers handelt. Denn das Staatliche Bauamt ist als Verantwortlicher des Umweltschadens von der Maßnahme betroffen wie eine Privatperson, gegenüber der eine vergleichbare Anordnung erlassen werden könnte. Die von den unterschiedlichen Behörden zu erfüllenden Aufgaben sind zudem funktional nicht identisch. Daher ist die für einen Verwaltungsakt gemäß Art. 35 Satz 1 BayVwVfG erforderliche Außenwirkung zu bejahen (vgl. HessVGH, B.v. 3.12.2002 – 8 TG 2177/02 – NVwZ-RR 2003, 345 = juris Rn. 6; OVG BB, B.v. 19.2.2021 – 2 S 42/20 – juris Rn. 7; Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 Rn. 190; von Alemann/Scheffczyk in BeckOK, VwVfG, Stand 1.7.2022, § 35 Rn. 227, 233).

27 II. Der Kläger ist gemäß § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Ihm steht als nach § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannte inländische Vereinigung über § 11 Abs. 2 USchadG i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UmwRG ein Verbandsklagerecht zu.

28 C. Die Klage ist allerdings lediglich mit ihrem Hilfsantrag begründet.

29 I. Der Hauptantrag des Klägers, der auf die Durchführung der im Erläuterungsbericht zum Planfeststellungsbeschluss vom 30. November 2011 beschriebenen Maßnahme M 2 zur Anhebung des Grundwasserspiegels im Kramer gerichtet ist, hat keinen Erfolg.

30 Gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG ist der vom Kläger eingelegte Rechtsbehelf begründet, soweit die Entscheidung nach § 1 Abs. 3 UmwRG oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind, und der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert. Ein Verstoß gegen umweltbezogene Rechts-

vorschriften durch die unterlassene Anordnung der beantragten Maßnahme M2 gegenüber dem Vorhabenträger setzt voraus, dass eine Verpflichtung des Beklagten dazu aufgrund einer Anspruchsgrundlage besteht, auf die sich der Kläger berufen kann.

31 Eine Anspruchsgrundlage, auf die der Kläger sein Begehren stützen kann, ist mit § 7 Abs. 2 Nr. 3 USchadG gegeben. Allerdings liegen die Voraussetzungen für ein umweltschadensrechtliches Einschreiten im maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung nicht vor, da kein Anspruch auf Verpflichtung des Beklagten zur Anordnung der konkret begehrten Maßnahme M 2 besteht.

32 1. Das Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (im Folgenden: Umweltschadensgesetz – USchadG) in der maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2021 findet auf die vom Kläger geltend gemachten Schädigungen in sachlicher Hinsicht Anwendung.

33 Die in § 1 Satz 1 USchadG angeordnete Subsidiarität des Umweltschadensgesetzes greift nicht ein. Die vom Beklagten angeführten naturschutzrechtlichen Vorschriften der §§ 13 ff. BNatSchG (Eingriffsregelung) und des § 34 BNatSchG entsprechen bei einer generalisierenden Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung der vorliegenden Sachverhaltskonstellation nicht den Anforderungen des Umweltschadensgesetzes.

34 § 1 Satz 1 USchadG bestimmt den Vorrang spezialgesetzlicher Vorschriften, soweit diese die vom Umweltschadensgesetz behandelte Rechtslage zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden ebenfalls, und zwar tatbestandlich hinsichtlich der personalen oder sachlichen Verantwortlichkeiten sowie der Rechtsfolge weiter gefasst oder konkreter regeln, und gleichwohl mindestens den Schutzstandard des Umweltschadensgesetzes erreichen (BVerwG, U.v. 29.4.2021 – 4 C 2.19 – BVerwGE 172, 271-292 = juris Rn. 50 m.w.N.). Ob dieser Mindeststandard von bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften übertroffen wird, bedarf – mit Blick auf die jeweilige Sachverhaltskonstellation – einer generalisierenden Gesamtbetrachtung (vgl. BVerwG, U.v. 25.11.2021 – 7 C 6.20 u.a., NuR 2022, 426 = juris Rn. 16). Das Umweltschadensgesetz findet nur Anwendung, soweit die einschlägigen Fachgesetze von Bund und Ländern Sachverhalte der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von

Umweltschäden (UHRL) nicht regeln oder hinter deren Regelungen zurückbleiben (BVerwG, U.v. 29.4.2021 – 4 C 2.19 – BVerwGE 172, 271-292 = juris Rn. 50 m.w.N.).

35 a) Bereits aus dem systematischen Aufbau des Umweltschadensgesetzes zeigt sich deutlich, dass § 15 und § 34 BNatSchG im Verhältnis zu den umweltschadensrechtlichen Regelungen keinen grundsätzlichen Vorrang i.S.v. § 1 Satz 1 USchadG haben.

36 Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers ist das Umweltschadensgesetz auf die Ergänzung durch das jeweilige Fachrecht (Naturschutz-, Wasserhaushalts- bzw. Bodenschutzrecht) angelegt (BT-Drs. 16/3806 S. 1). Es ist im Rahmen der Umsetzungskonzeption als allgemeiner Teil zu verstehen, der durch die fachrechtlichen Maßstäbe als besonderer Teil gesteuert wird (BT-Drs. 16/3806 S. 13). Aus dem Fachrecht ergeben sich zum einen die jeweiligen Anforderungen an den Umfang der nach dem Umweltschadensgesetz zu treffenden Maßnahmen, zum anderen bestimmt im Bereich der Schädigungen geschützter Arten und natürlicher Lebensräume sowie der Schädigungen der Gewässer erst das jeweilige Fachrecht, welche Umweltschäden unter das Umweltschadensgesetz fallen (siehe § 2 Nr. 1 a) USchadG i.V.m. § 19 BNatSchG bzw. § 2 Nr. 1 b) USchadG i.V.m. § 90 WHG; vgl. BT-Drs. 16/3806 S. 13).

37 So enthält § 2 Nr. 1 a) USchadG eine lediglich begrenzte Definition des für das Gesetz maßgeblichen Begriffs des Umweltschadens. Erst in § 19 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG bestimmt der Gesetzgeber den konkreten Umfang sogenannter Biodiversitätsschäden. Abweichend davon liegt nach § 19 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG keine Schädigung vor bei zuvor ermittelten nachteiligen Auswirkungen von Tätigkeiten einer verantwortlichen Person, die von der zuständigen Behörde nach den §§ 34, 35, 45 Abs. 7 BNatSchG oder § 67 Abs. 2 BNatSchG oder, wenn eine solche Prüfung nicht erforderlich ist, nach § 15 BNatSchG genehmigt wurden oder zulässig sind. Das bedeutet, wenn nachteilige Auswirkungen nach diesen Vorschriften zulässig sind oder zugelassen wurden, kommt eine Inanspruchnahme des Verursachers auf der Grundlage des Umweltschadensgesetzes nicht in Betracht (vgl. Beckmann/Wittmann in Landmann/Rohmer, UmweltR, Stand April 2022, USchadG § 1 Rn. 10). Es handelt sich insofern um eine Haftungsfreistellung für geprüfte und unter Anordnung einer Kompensation zugelassene nachteilige Auswirkungen. Auf diese Weise wird das schutzwürdige Vertrauen des Betreibers in eine ihm erteilte Zulassung bzw. Genehmigung berücksichtigt (vgl. Petersen, Die Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie im

USchadG, Diss. Jur. Köln 2008 S. 83). Allerdings ist nach dem ausdrücklichen Wortlaut von § 19 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG (ebenso Art. 2 Nr. 1a Satz 3 UHRL) nur bei den Biodiversitätsschäden ein Umweltschaden zu verneinen, bei denen vor Ausführung einer Tätigkeit eine umfassende Prüfung ihrer nachteiligen Auswirkungen stattgefunden hat. Einer nachträglichen Prüfung kommt insoweit keine haftungsfreistellende Wirkung zu.

38 Insofern spielen sowohl § 15 als auch § 34 BNatSchG im Rahmen der umweltschadensrechtlichen Prüfung eine relevante Rolle bei der Frage, ob bei Biodiversitätsschäden eine Haftung nach dem Umweltschadensgesetz ggf. ausgeschlossen ist. Aus der Gesetzessystematik ergibt sich jedoch, dass diese Bestimmungen nicht zugleich als vorrangige spezialgesetzliche Vorschriften i.S.v. § 1 Satz 1 USchadG die Anwendbarkeit des Umweltschadensgesetzes in sachlicher Hinsicht bereits von vornherein ausschließen können.

39 b) Zudem zeigt sich insbesondere bei den Rechtsfolgen, dass weder § 15 noch § 34 BNatSchG den Mindestschutzstandard des Umweltschadensgesetzes erreichen.

40 Zwar ist nach § 15 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG der Verursacher verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen), und bei Zulassung eines unverträglichen Projekts sind gemäß § 34 Abs. 5 BNatSchG Kohärenzmaßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs des Netzes „Natura 2000“ zu ergreifen. Allerdings bleibt die Inanspruchnahme des Verantwortlichen hinter den Möglichkeiten und Anforderungen des Umweltschadensgesetzes zurück. Dieses bestimmt als Rechtsfolge neben Vermeidungs- und Schadensbegrenzungs- auch Sanierungsmaßnahmen. Vor allem bei den Sanierungsmaßnahmen enthält der über § 19 Abs. 4 BNatSchG für anwendbar erklärte Anhang II Nr. 1 UHRL ein detailliertes und abgestuftes System. Eine Sanierung wird dadurch erreicht, dass die betroffenen Umweltgüter durch primäre Sanierung, ergänzende Sanierung oder Ausgleichssanierung in ihren Ausgangszustand zurückversetzt werden. Aus dem Anhang II Nr. 1 UHRL ergeben sich dabei nicht nur die Sanierungsziele, sondern auch die Regeln und Kriterien, nach denen die Sanierungsmaßnahmen festgelegt und ausgewählt werden (BT-Drs. 16/3806 S. 29).

41 Der Gesetzgeber hat zur Gewährleistung, dass dieser durch die UHRL gesetzte Mindeststandard nicht unterlaufen wird, in § 17 Abs. 8 Satz 3 BNatSchG ausdrücklich den Verweis auf § 19 Abs. 4 BNatSchG und damit auf die Sanierungspflichten nach dem Umweltschadensgesetz aufgenommen. Dies bedeutet, dass bei einem unrechtmäßigen Eingriff in die Natur und Landschaft, bei dem zugleich ein Biodiversitätsschaden i.S.v. § 19 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG verursacht wird, der Verursacher die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen nach Anhang II Nr. 1 UHRL zu ergreifen hat. In der Praxis hat dies zur Folge, dass etwa der Eingriffsverursacher im Fall eines Biodiversitätsschadens den früheren Zustand auch dann wiederherzustellen hat, wenn den Anforderungen der Eingriffsregelung durch eine Festsetzung von Kompensationsmaßnahmen nach § 15 genügt werden könnte (vgl. Ewer/Lütkes, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 17 Rn. 40; Gellermann in Landmann/Rohmer, UmweltR, § 17 BNatSchG Rn. 27).

42 c) Der Planänderungsbeschluss vom 28. Juli 2017 mit seinen Nebenbestimmungen zum Natur- und Landschaftsschutz (insbesondere Nr. 3.3.3. bis Nr. 3.3.6) kann daher entgegen der Auffassung der Beklagtenseite nicht zu einer Subsidiarität des Umweltschadensgesetzes i.S.v. § 1 Satz 1 USchadG führen. Zum einen sind die dort enthaltenen Kompensations- und Kohärenzmaßnahmen erst nach Eintritt des Umweltschadens geprüft und festgesetzt worden, sodass die Enthaftungsregelung des § 19 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG nicht eingreift. Zum anderen hat im Rahmen des Planänderungsverfahrens der Kriterienkatalog des Anhang II Nr. 1 UHRL keine Anwendung gefunden.

43 d) Unabhängig davon ist der sachliche Anwendungsbereich des Umweltschadensgesetzes auch deshalb eröffnet, weil weder die naturschutzrechtlichen Bestimmungen (§§ 13 ff., § 34 BNatSchG) noch die im Planänderungsbeschluss vom 28. Juli 2017 enthaltenen Kompensations- und Kohärenzmaßnahmen die vom Kläger ebenfalls geltend gemachten Gewässerschädigungen i.S.v. § 2 Nr. 1 b) USchadG i.V.m. § 90 WHG umfassen.

44 2. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine verschuldensunabhängige Haftung nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 USchadG liegen vor.

45 Diese setzt voraus, dass Umweltschäden oder unmittelbare Gefahren solcher Schäden durch eine der in Anlage 1 zum Umweltschadensgesetz aufgeführten beruflichen Tätigkeiten verursacht werden.

46 a) Umweltschäden liegen unstreitig vor in Form von Schädigungen von Arten und natürlichen Lebensräumen sowie in Gestalt von Gewässerschädigungen.

47 § 2 Nr. 2 USchadG bestimmt, dass ein Schaden oder eine Schädigung eine direkt oder indirekt eintretende feststellbare nachteilige Veränderung einer natürlichen Ressource (Arten und natürliche Lebensräume, Gewässer und Boden) oder Beeinträchtigung der Funktion einer natürlichen Ressource ist.

48 aa) Ein Biodiversitätsschaden im Sinne von § 2 Nr. 1 a) USchadG i.V.m. § 19 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 Nr. 1 und 2 BNatSchG ist im FFH-Gebiet DE8330301 „Ammergebirge“ eingetreten hinsichtlich der Schmalen Windelschnecke (Vertigo angustior) – einer Art nach Anhang II der FFH-RL – und ihres natürlichen Lebensraums, dem Lebensraumtyp 7230 Kalkreiche Niedermoore, der in Anhang I der FFH-RL aufgeführt ist (vgl. PFB 2017 B.1. S. 19, 47). In der flächigen Ausdehnung ist von einer Betroffenheit von 0,31 ha Niedermoor inklusive Quellbereiche auszugehen (vgl. PFB 2017 C.2.1.4.2 S. 46).

49 Im Vergleich zum vorherigen Zustand sind direkt ausgelöste negative Veränderungen festzustellen. Durch das Versiegen der drei Quellen kommt es zu einer Änderung der natürlichen Standortbedingungen für die im Umfeld vorhandenen und von deren Wasserschüttung abhängigen Feuchtkomplexe. Es handelt sich dabei um kleinflächige Hangquellmoore im Umfeld der Zufahrt zu St. Martin, deren Struktur und Zusammensetzung sich mittel- bis langfristig verändern wird. Die spezifische Artzusammensetzung ist an den hohen Feuchtegrad der Standorte gebunden. Folge sind daher Änderungen der Seltenheit und des Standortpotentials für die natürliche Vegetation (vgl. PFB 2017 C.2.1.4.2 S. 45, C.2.1.4.3 S. 56). Da die betroffenen Bestände überwiegend kleinflächig sind und in enger räumlicher Verzahnung mit Wäldern und mageren Offenlandbestände vorkommen, wird prognostiziert, dass sich die Standortbedingungen so verändern und die Konkurrenzverhältnisse so verschieben werden, dass die Pflanzenarten aus den angrenzenden trockeneren Offenland- und Waldgesellschaften in die ehemaligen Quell- und Feuchtgebiete einwandern und die dort typischerweise wachsenden Pflanzenarten verdrängen können (vgl. PFB 2017 C.2.1.4.2 S. 45). Damit verbunden ist auch der Verlust von Lebensräumen für an die Feuchtbestände gebundenen Tiere wie der Schmalen Windelschnecke (vgl. PFB 2017 C.2.1.4.2 S. 46).

50 Diese Schädigungen haben auch i.S.v. § 19 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 BNatSchG erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Erreichung und Beibehaltung

des günstigen Erhaltungszustands dieser Art und ihres Lebensraums. Durch das Trockenfallen der Quellen befindet sich der Lebensraumtyp „Kalkreiche Niedermoore“ in einem schlechteren und ungünstigeren Zustand als zuvor. Dauerhafte Artenverschiebungen sind zu erwarten (vgl. PFB 2017 C.2.1.4.2 S. 52). Die in § 19 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG geregelten Regelbeispiele, bei denen die Unerheblichkeit einer Schädigung vermutet wird, sind zu verneinen. Insbesondere ist nicht von einer kurzfristigen Regeneration auszugehen. Die Grundwasserabsenkung wird als dauerhaft und irreversibel bewertet, da sich der gesamte Bereich des Hauptdolomits als klüftig dargestellt hat und erwartet wird, dass sich selbst bei einer sehr weitreichenden Abdichtung des Gebirges das einströmende Wasser in Längsrichtung im Gebirge neue Wege sucht und sich kein Wiederanstieg des Grundwassers in der Weise ergibt, dass ein Wiederanspringen der trocken gefallenen Quellen realistisch wäre (vgl. PFB 2017 Unterlage 1 Nr. 2.2.1.4 S. 36).

51 Die Ausnahmeregelung des § 19 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG, der unter einschränkenden Voraussetzungen eine Legalisierungswirkung erteilter Genehmigungen und durchgeführter FFH- und artenschutzrechtlicher Prüfungen normiert (vgl. Rn. 37), greift nicht ein. Zwar fand im Rahmen des ursprünglichen Planfeststellungsverfahren sowohl eine FFH-Verträglichkeitsprüfung i.S.v. § 34 BNatSchG statt (vgl. PFB 2007 Nr. C.1.3 S. 35 ff.) als auch eine Prüfung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Art. 6a BayNatSchG i.d.F. vom 1.8.2005) mit Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (vgl. PFB 2007 Nr. C.4.3.5 S. 140 ff.). Allerdings setzt die sog. Enthaftung schon nach dem Gesetzeswortlaut voraus, dass die in Rede stehenden nachteiligen Auswirkungen *zuvor* konkret ermittelt worden sind. Das Vorhaben muss also in Kenntnis dieser Auswirkung „sehenden Auges“ zugelassen worden sein (Petersen, USchadG, 2013, § 2 Rn. 32; Fellenberg in Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 19 Rn. 29 f. m. w. N.). Unvorhergesehene Auswirkungen – wie hier das Trockenfallen der Quellen und der damit zusammenhängenden Schädigung des Lebensraumtyps Kalkreiche Niedermoore – unterfallen hingegen nicht der Ausnahme des § 19 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG. Zwar wurde im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens erkannt, dass erhebliche Beeinträchtigungen insbesondere durch eine mögliche entwässernde Wirkung des Tunnelbauwerkes verursacht werden können (vgl. PFB 2007 Nr. C.3.1.3 S. 60). Eine deutliche und vor allem dauerhafte Absenkung des Grundwasserstandes im Berg mit Folgen dieses Ausmaßes wurde jedoch nicht in die Prüfung eingestellt.

52 Die nach Eintritt der Schädigungen während des Planänderungsverfahrens durchgeführte FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG sowie die festgesetzten naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen i.S.v. § 15 Abs. 2 BNatSchG (vgl. PFB 2017 C.3 S. 70 ff., C.4.3.2.2, S. 267 ff.) können ebenfalls keine Ausnahme nach § 19 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG begründen. Wie bereits ausgeführt kommt einer nachträglichen Prüfung keine haftungsfreistellende Wirkung zu (vgl. Rn. 37). Durch die Kohärenz- und Kompensationsmaßnahmen wurde der Umweltschaden auch nicht beseitigt; die Schadenslage besteht weiter fort.

53 bb) Des Weiteren ist die Schädigung eines Gewässers i.S.v. § 2 Nr. 1 b) USchadG i.V.m. § 90 Abs. 1 WHG zu bejahen.

54 (1) Durch die deutliche und dauerhafte Absenkung des Grundwasserstandes im Berg als Folge der Wassereintritte beim Bau des Erkundungsstollens im Bereich des Hauptdolomits sind erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den mengenmäßigen Zustand des Grundwassers gemäß § 90 Abs. 1 Nr. 3 WHG entstanden.

55 Der mengenmäßige Zustand des Grundwassers wird durch Art. 2 Nr. 26 der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (WRRL) als Bezeichnung des Ausmaßes definiert, in dem ein Grundwasserkörper durch direkte oder indirekte Entnahme beeinträchtigt wird.

56 Nachteilige Auswirkungen auf den Grundwasserkörper im Hauptdolomit des Kramer sind zu bejahen. Beim Südvortrieb auf der Festgesteinsstrecke im Hauptdolomit (Bereich B) kam es auf einer Länge von etwa 600 m (Bau-km 2,4 bis Bau-km 3,0) zu durchgehenden, über die gesamte Tunnellaibung verteilte starke Wasserzutritte. Ursache war das Anschneiden mehrerer stark wasserführender Störungszonen mit anfänglichen Schüttungen von bis zu ca. 30 l/s im Zeitraum vom 13. Januar bis 4. April 2012. Der Wasserandrang aus dem Hauptdolomitbereich kulminierte im März 2012 mit einer Gesamtschüttung von knapp über 100 l/s. Die Schüttung nahm bis Mitte Mai 2012 auf unter 60 l/s ab und sank sukzessive bis August auf 50 l/s. 2015 stellte sich ein Schwankungsbereich zwischen 30 und 44 l/s ein. Im Bereich der stark wasserführenden Störungszonen zeigten die benachbarten Grundwasserbeobachtungspegel seit Ende März 2012 eine deutliche Absenkung des Grundwasserspiegels. Bei der

über der Tunnelachse situierten Grundwassermessstelle GAP 12/06 sank der Grundwasserspiegel um 128 m ab, wobei die Hauptabsenkung von 115 m von Ende März bis Anfang August 2012 erfolgte. Seither sank der Wasserspiegel tendenziell langsam weiter ab. Die hangseits der Trasse gelegene Grundwassermessstelle GAP 05/05 zeigte eine Absenkung des Grundwasserspiegels um 106 m. Der Wasserspiegel stabilisierte sich im Sommer 2012 und ist bis Ende 2015 leicht angestiegen (vgl. PFB 2017 Unterlage 1 Nr. 2.2.1.2 S. 31, Nr. 2.2.1.4 S. 34 ff., Nr. 3.1.2.3 S. 76). Es wird davon ausgegangen, dass der Absinkungsprozess zum Stillstand gekommen ist. Insgesamt wird die Absenkung des Grundwasserspiegels im Berg allerdings als irreversibel und dauerhaft bewertet (vgl. Schreiben der Regierung von Oberbayern vom 31.3.2014 S. 1).

57 (2) Der durch die Baumaßnahme beeinträchtigte Bergwasserhaushalt hat zudem Einfluss auf die Quellen im Bereich der Hangquellmoore im Umfeld der Zufahrt zu St. Martin. Die Quelle GAPS124 (Kriegerkapelle) ist ab Ende Februar 2012 trockengefallen und die Quelle GAPS107 ab Anfang April 2012. Die Schüttung der Brauhausquelle (GAPS026) hat seit Anfang Mai 2012 abgenommen und ist teilweise trockengefallen (vgl. PFB 2017 Unterlage 1 Nr. 3.1.2.3 S. 77). Im Hinblick auf die obertage trockengefallenen drei Quellbereiche ist daher zusätzlich ein Gewässerschaden nach § 90 Abs. 1 Nr. 1 WHG zu bejahen. Das aus Quellen wild abfließende Wasser zählt gemäß § 3 Nr. 1 WHG zum oberirdischen Gewässer. Erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den ökologischen Zustand liegen vor, da das Versiegen der Quellen als dauerhaft eingeschätzt wird und lediglich bei Niederschlagsereignissen die Möglichkeit besteht, dass die Bäche auch weiterhin Wasser führen. Hierbei handelt es sich dann aber nicht mehr um Quellwasser mit seinen spezifischen Eigenschaften (vgl. PFB 2017 C.2.1.4.4 S. 60).

58 b) Auch die weiteren Voraussetzungen liegen vor. Die Umweltschäden wurden im Rahmen der Bauarbeiten des Staatlichen Bauamtes zur Realisierung des Kramertunnels durch eine in Anlage 1 Nr. 5 zum USchadG aufgeführte Tätigkeit verursacht. Genannt werden dort Entnahmen von Wasser aus Gewässern gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 5 WHG, die nach § 8 Abs. 1 WHG einer Erlaubnis oder Bewilligung bedürfen.

59 Zu den zulassungsbedürftigen Gewässerbenutzungen gehören nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser. All diesen Benutzungen liegt der tatsächliche Vorgang zugrunde, dass das Grundwasser

aus seinem natürlichen Zusammenhang gelöst und entweder an die Erdoberfläche oder in andere, vormals mit dem Grundwasser nicht in Verbindung stehende Bodenschichten gebracht wird (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, § 9 Rn. 66; Pape in Landmann/Rohmer, UmweltR, Stand April 2022, § 9 WHG Rn. 60; Knopp/Müller in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, Stand Juli 2021, § 9 Rn. 69). Eine klare Abgrenzung der einzelnen Benutzungsarten ist schwierig, da sich die einzelnen tatbestandlichen Handlungen zum Teil überschneiden und die Übergänge fließend sein können (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 9 Rn. 68; Schmid in Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 9 Rn. 66). Vor diesem Hintergrund ist der umweltschadensrechtliche Entnahmebegriff weit auszulegen, sodass neben der Grundwasserentnahme im engeren Sinne auch das Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser umfasst werden.

60 Dies steht mit Unionsrecht in Einklang. Anhang III UHRL führt unter Nr. 6 die Wasserentnahme auf, soweit eine solche gemäß der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (WRRL) einer vorherigen Genehmigung bedarf. In Art. 11 Abs. 3 e) WRRL ist als mitgliedstaatlich zu erfüllende Mindestanforderung ein Genehmigungserfordernis für die Entnahme von Grundwasser vorgesehen, es sei denn, die Mitgliedstaaten stellen Entnahmen, die keine signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand haben, von diesem Erfordernis frei. Eine derartige unionsrechtskonforme Freistellung greift vorliegend nicht ein. Im Gegenteil gehören aufgrund der signifikanten Folgen für den Wasserzustand das Zutagefördern, Zutageleiten und das Ableiten von Grundwasser gerade zu den genehmigungsbedürftigen Benutzungsformen.

61 Der PFB 2007 enthält nur eine gehobene wasserrechtliche Erlaubnis zur Einleitung des u.a. anfallenden Drainagewassers aus dem Tunnel und dem Erkundungsstollen in den Untergrund (vgl. Nr. A.4.1.1). Auf eine gesonderte wasserrechtliche Erlaubnis zum Zutageleiten, Ableiten und Umleiten von Grundwasser zur Bauwasserhaltung während der Bauausführung wurde zwar hingewiesen (vgl. Nr. A.4.1.2 PFB 2007). Eine solche wurde aber nicht erteilt, obwohl bereits im Planungsstadium erkannt wurde, dass beim Bau des Erkundungsstollens und der Tunnelröhren während der Bauausführung Grundwasser (bezeichnet als Bergwasser) aus den unmittelbaren Vortriebs- und Ausbaubereichen anfällt. Die Planfeststellungsbehörde hat vorhergesehen,

dass das zutretende Grundwasser während der Ausbrucharbeiten gefasst, entsprechend abgeschlaucht und über geschlossene Transportleitungen oder offene Gerinne abgeleitet wird (vgl. Erläuterungsbericht zum PFB 2007 S. 101, 111). Diese Handlungen waren beabsichtigt und nach ihrer objektiven Eignung auf das Grundwasser bezogen. Sie erfüllen durch das Lösen des Grundwassers aus seinem natürlichen Zusammenhang und das Ableiten an die Erdoberfläche den Benutzungstatbestand des § 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG. Die Gewässerbenutzung ist dabei zwar nicht der Hauptzweck. Es reicht allerdings aus, dass sie – wie vorliegend – notwendiges Zwischenziel bzw. unerwünschte Begleiterscheinung eines anderweitig verfolgten Zweckes ist (vgl. BVerwG, U.v. 16.11.2017 – 9 C 16.16 – BVerwGE 160, 354 = juris Rn. 18; Pape in Landmann/Rohmer, UmweltR, Stand April 2022, § 9 WHG Rn. 59; Czychowski/Reinhardt, 12. Aufl. 2019, WHG § 9 Rn. 5). Insofern enthält der PFB 2017 konsequenterweise wasserrechtliche Erlaubnisse für das Zutageleiten von Grundwasser (vgl. Nr. A.4.1.3 ff. PFB 2017).

62 Nach dem Willen des Gesetzgebers sind die in Anlage 1 aufgeführten Tätigkeiten, die zu einer Verantwortlichkeit nach dem USchadG führen können, entsprechend dem Schutzzweck der Vorschrift auszulegen. Die Verantwortlichkeit umfasst danach alle durch die jeweilige Tätigkeit beeinflussten Schadensabläufe, wobei es genügt, dass sich eine von der Tätigkeit ausgehende Gefahr ausgewirkt hat und die Verursachung der Gefahr bzw. des Umweltschadens – soweit sie festgestellt werden kann – in dieser Weise durch die Tätigkeit mitgeprägt worden ist (BT-Drs. 16/3806 S. 29).

63 Mithin waren die Vortriebs- und Ausbauarbeiten beim Bau des Erkundungsstollens, bei denen Grundwasser entnommen wurde, haftungsbegründend. Als Folge dieser Arbeiten traten ab Januar 2012 im Bereich des Hauptdolomits auf einer Länge von 600 m ergiebige Wassermengen flächig aus dem Gestein aus. Die Wasserzutritte waren über die gesamte Tunnellaibung diffus verteilt und der Grundwasserspiegel im Berg senkte sich stark ab. Aufgrund der Absenkung versiegten obertätige Quellen, deren Quellwasser geschützte Lebensraumtypen versorgten. Die fehlende Wasserzufuhr führte zur Schädigung dieser geschützten Landschaftsbestandteile (vgl. PFB 2017 Unterlage 1 Nr. 1.4.2 S. 19).

64 c) Die Entnahme von Grundwasser als haftungsbegründende Tätigkeit des Staatlichen Bauamts erfolgte im Rahmen einer „beruflichen“ Tätigkeit i.S.v. § 2 Nr. 4 USchadG.

65 Nach § 2 Nr. 4 USchadG ist – in Übereinstimmung mit der unionsrechtlichen Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 7 UHRL – eine berufliche Tätigkeit jede Tätigkeit, die im Rahmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit, einer Geschäftstätigkeit oder eines Unternehmens ausgeübt wird, unabhängig davon, ob sie privat oder öffentlich und mit oder ohne Erwerbscharakter ausgeübt wird. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist geklärt, dass der Begriff der beruflichen Tätigkeit i.S.v. Art. 2 Nr. 7 UHRL nicht auf Tätigkeiten beschränkt bleibt, die einen Bezug zum Markt oder Wettbewerbscharakter haben, sondern sämtliche in einem beruflichen Rahmen – im Gegensatz zu einem rein persönlichen oder häuslichen Rahmen – ausgeübte Tätigkeiten und damit auch solche umfasst, die aufgrund gesetzlicher Aufgabenübertragung im öffentlichen Interesse ausgeübt werden (EuGH, U.v. 9.7.2020 – C-297/19 – NuR 2020, 610 Rn. 76 f.). Insofern bestehen keine Zweifel, dass der verantwortliche Vorhabenträger, der kraft gesetzlicher Aufgabenübertragung im öffentlichen Interesse handelt, den Bau des Kramertunnels in Ausübung einer beruflichen Tätigkeit betreibt. Es kann daher offenbleiben, ob das Merkmal „beruflich“ beim Haftungstatbestand des § 3 Abs. 1 Nr. 1 USchadG ein eigenständiges Tatbestandsmerkmal darstellt. Dafür spricht die Überschrift „Tätigkeiten“ des Anhang III UHRL, auch wenn die Anlage 1 zum USchadG mit dem Titel „Berufliche Tätigkeiten“ überschrieben ist.

66 3. Als Rechtsfolge bestimmt § 7 Abs. 2 Nr. 3 USchadG, dass die zuständige Behörde dem Verantwortlichen im Hinblick auf die Pflichten aus den §§ 4 bis 6 USchadG aufgeben kann, die erforderlichen Schadensbegrenzungs- und Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen. Mit Blick auf die Gesetzesdefinition der Schadensbegrenzungsmaßnahme („unverzüglich“ in § 2 Nr. 7 USchadG) und auf die seit Schadenseintritt vergangene Zeitspanne kommen vorliegend allein Sanierungsmaßnahmen in Betracht.

67 Aus dem Gesamtkontext des Gesetzes und den Vorgaben der Umwelthaftungsrichtlinie (vgl. Art. 6 Abs. 2 c), Abs. 3 UHRL) ergibt sich, dass § 7 Abs. 2 USchadG entgegen dem Wortlaut („kann“) kein umfassendes Entschließungsermessen der Behörde enthält, sondern lediglich eine Befugnis zum Ausdruck bringt (vgl. Beckmann/Wittmann in Landmann/Rohmer, UmweltR, § 7 USchadG Rn. 7). Soweit – wie im vorliegenden Fall – ein Umweltschaden festgestellt worden und der Verantwortliche untätig geblieben ist, besteht daher hinsichtlich des "Ob" des behördlichen Einschreitens kein Ermessen (vgl. OVG SH, U.v. 4.2.2016 – 1 LB 2/13 – NuR 2016, 572 = juris Rn. 131). Es verbleibt allerdings ein Ermessen hinsichtlich des Zeitpunkts und Inhalts der konkret zu ergreifenden Maßnahme (vgl. OVG SH, U.v. 4.2.2016 – 1 LB 2/13 – juris Rn. 132). Dabei

hat sich die Behörde an den Pflichten des Verantwortlichen zu orientieren (vgl. BT-Drs. 16/3806 S. 24), hier an der Sanierungspflicht nach § 6 Nr. 2 i.V.m. § 8 USchadG.

68 a) Das dem Beklagten hinsichtlich der konkret anzuordnenden Sanierungsmaßnahme zukommende Auswahlermessen hat sich im vorliegenden Fall nicht auf Null reduziert. Es ist nicht ersichtlich, dass die vom Kläger beantragte Maßnahme die einzig pflichtgemäße Möglichkeit zur Sanierung der streitgegenständlichen Umweltschäden darstellt. Dazu führt entgegen der Auffassung des Klägers auch nicht der Umstand, dass die begehrte Maßnahme M 2 im PFB 2007 aufgeführt war. Dem Planfeststellungsbeschluss kann keine verbindliche Vorwirkung hinsichtlich eines späteren umweltschadensrechtlichen Verfahrens und eventuell zu ergreifender Sanierungsmaßnahmen zugesprochen werden, zumal auf diese Weise der unionsrechtliche Kriterienkatalog des Anhang II Nr. 1 UHRL umgangen werden könnte.

69 b) Der derzeitige Stand der umweltschadensrechtlichen Verwaltungsverfahren steht ebenfalls der beantragten Maßnahmenanordnung entgegen.

70 § 8 Abs. 1 USchadG konkretisiert die vorrangige Verpflichtung des Verantwortlichen, die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen zu ermitteln und diese der zuständigen Behörde zur Zustimmung vorzulegen. Erst nach Vorlage eines Sanierungsvorschlages entscheidet die Behörde über Art und Umfang der durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen (§ 8 Abs. 2 USchadG). Nach der vom Gesetzgeber vorgesehenen Reihenfolge kann die Behörde folglich erst dann eine bestimmte Sanierungsmaßnahme anordnen, wenn der Verantwortliche zuvor die Gelegenheit zur Vorlage eines Sanierungskonzeptes hatte und er nach behördlicher Zustimmung die Sanierungsmaßnahme nicht freiwillig umsetzt. Im letztgenannten Stadium befinden sich die Verwaltungsverfahren allerdings noch nicht.

71 In Bezug auf den Gewässerschaden hat der verantwortliche Vorhabenträger der zuständigen Unteren Wasserrechtsbehörde bislang noch keinen Sanierungsvorschlag unterbreitet. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht demnach primär die Pflicht des Verantwortlichen, nach Maßgabe von § 90 Abs. 2 WHG i.V.m. Anhang II Nr. 1 UHRL die erforderlichen Sanierungsoptionen zu ermitteln. Die Frage der Auswahl einer bestimmten Maßnahme stellt sich noch nicht.

72 Hinsichtlich der Biodiversitätsschäden hat der Vorhabenträger zwar am 17. März 2014 nach Maßgabe der fachrechtlichen Vorschriften (§ 19 Abs. 4 BNatSchG i.V.m. Anhang II Nr. 1 UHRL) ein Sanierungskonzept aufgestellt, über welches die Betroffenen und Vereinigungen mit Schreiben vom 31. März 2014 nach § 8 Abs. 4 USchadG unterrichtet wurden. Aus den vorgelegten Behördenakten ergibt sich nicht das vollständige Ergebnis und der endgültige Stand des Beteiligungsprozesses. Allerdings ist aus der Stellungnahme der Unteren Naturschutzbehörde vom 27. Mai 2014 ersichtlich, dass diese ihr Einverständnis zum Sanierungskonzept nicht uneingeschränkt erteilt hat, da sie einige Nachbesserungen für dringend erforderlich hielt. Daher steht der Vorhabenträger auch bezüglich der Biodiversitätsschäden weiterhin in der Verantwortung, der Behörde ein zustimmungsfähiges Sanierungskonzept vorzulegen.

73 Folglich hat der Beklagte beim derzeitigen Verfahrensstand nicht über Art und Umfang etwaiger Sanierungsmaßnahmen zu entscheiden. Noch weniger kann er zum jetzigen Zeitpunkt bereits eine konkrete Maßnahme gegenüber dem Verantwortlichen anordnen.

74 Dem Kläger steht daher kein Anspruch darauf zu, dass der Vorhabenträger zur Durchführung der Maßnahme M 2, d.h. zur Abdichtung durch diskretes oder flächenhaftes Injizieren der Wasserwegigkeit, verpflichtet wird.

75 II. Allerdings ist der Hilfsantrag des Klägers gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG begründet.

76 1. Nachdem die haftungsbegründenden Voraussetzungen vorliegen (vgl. Rn. 30 ff.), hat der Kläger aus § 7 Abs. 2 Nr. 3 USchadG einen Anspruch auf Verpflichtung des Beklagten, dass dieser dem für die Umweltschäden Verantwortlichen aufgibt, die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen.

77 Aufgrund des gesetzlich geregelten stufenweisen Vorgehens trifft den Vorhabenträger beim derzeitigen Verfahrensstand gemäß § 6 Nr. 2 i.V.m. § 8 Abs. 1 USchadG die Pflicht, die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen sowohl hinsichtlich des Gewässerschadens als auch hinsichtlich der Biodiversitätsschäden zu ermitteln und der Behörde entsprechende Sanierungsvorschläge vorzulegen.

78 Die erfolgte Einstellung bzw. Nichtfortführung der umweltschadensrechtlichen Verfahren seitens der zuständigen Behörden berührt Belange des Klägers, die zu seinen Satzungszielen gehört.

79 Nach Wiederaufnahme der Verfahren hat der Beklagte als zuständige Höhere Naturschutzbehörde bzw. Unteren Wasserrechtsbehörde den Verantwortlichen zur Vorlage eines – im Falle des Biodiversitätsschadens überarbeiteten – Sanierungskonzepts aufzufordern, damit im Anschluss eine behördliche Entscheidung über Art und Umfang geeigneter Sanierungsmaßnahmen (§ 8 Abs. 2 USchadG) herbeigeführt werden kann.

80 2. Dem Beklagten steht mit § 7 Abs. 2 USchadG eine Befugnis zur Anordnung der Maßnahmen gegenüber dem Verantwortlichen zu. Die vom Verwaltungsgericht herangezogene Vorschrift des § 4 FStrG steht dem Erlass verbindlicher Anordnungen nach Eintritt eines Umweltschadens beim Bau einer Bundesfernstraße nicht entgegen.

81 Nach § 4 Satz 1 und 2 FStrG hat der Träger der Straßenbaulast dafür einzustehen, dass der Bau allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügt, ohne dass es behördlicher Genehmigungen, Erlaubnisse oder Abnahmen durch andere als die Straßenbaubehörden bedarf. Diese Vorschrift bezieht sich jedoch allein auf die anlagenbezogene Sicherheit und Ordnung der Bundesfernstraße (vgl. Dünchheim in Marschall, FStrG, 6. Auflage 2012, § 4 Rn. 1) und enthält lediglich ein besonderes Ordnungsrecht für Straßenbauten in der Weise, dass sich das baurechtliche Regime der Bundesfernstraße nicht nach dem Bauordnungsrecht der Länder richtet. Nur diesbezüglich besteht eine Freistellung der Träger der Straßenbaulast von Genehmigungsvorbehalten zur präventiven oder repressiven Kontrolle (vgl. Bender in Müller/Schulz, FStrG, 3. Aufl. 2022, § 4 Rn. 25, 37, 61). Eine Haftung nach dem Umweltschadensgesetz und ein darauf basierendes aufsichtliches Einschreiten der für die Umweltschäden zuständigen Behörden gegen den verantwortlichen Vorhabenträger ist daher nicht ausgeschlossen, auch wenn der Vorhabenträger zugleich Träger der Straßenbaulast ist.

82 D. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

83 E. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 708 ZPO.

84 F. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

85 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

86 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfeverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

87 Eine Übermittlung elektronischer Dokumente ist unter den Voraussetzungen des § 55a VwGO i.V.m. der ERVV möglich. Für die in § 55d VwGO Genannten gilt unter den dort genannten Voraussetzungen die Pflicht zur elektronischen Übermittlung. Eine einfache E-Mail genügt nicht.

Müller Losenegger Dr. Steiner

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 30.000 Euro festgesetzt.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 45 Abs. 1 Satz 3, § 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1, GKG unter Orientierung an Nr. 1.2, 1.1.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.

Müller Losenegger Dr. Steiner