
Datum: 10.10.2024
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 20. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 20 D 107/21.NE
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2024:1010.20D107.21NE.00

Schlagworte: Wasserschutzgebiet Ausweisung Normenkontrolle Wasserrecht Grundwasser Wassereinzugsgebiet Einbeziehung Teilflächen Normenkontrolle Antragsbefugnis Nutzungsbeschränkung Schutzzone Abgrenzung Grundstück angeschnitten

Normen: VwGO § 47 Abs. 2 Satz 1; LWG NRW § 113 Abs. 6; WHG § 51 Abs. 1

Leitsätze:

1.
Für die Antragsbefugnis gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO reicht es aus, geltend zu machen, als Eigentümer im Geltungsbereich einer Wasserschutzgebietsverordnung liegender Grundstücke von rechtswidrigen Nutzungsbeschränkungen durch die Verordnung betroffen zu sein.
2.
Gemäß § 113 Satz 6 LWG NRW besteht allenfalls ein Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Erörterung des Entwurfs einer Wasserschutzgebietsverordnung, nicht jedoch auf die Erörterung selbst.
3.
Nimmt die Behörde eine Ausdehnung der festgesetzten Schutzzone eines Wasserschutzgebiets über den hydrogeologisch erforderlichen Bereich hinaus vor, so hat sie

für die Abgrenzung des Schutzbereichs jedenfalls nachvollziehbare Maßstäbe zu wählen. Nachvollziehbar sind die Maßstäbe jedenfalls dann nicht, wenn sie schon keine konsistente Handhabung der Aspekte erkennen lassen, die der Einbeziehung nur teilweise innerhalb des hydrogeologisch-hydraulisch ermittelten Gebiets einer Schutzzone liegender Grundstücke (sog. "angeschnittene" Grundstücke) in eine bestimmte Schutzzone zugrunde liegen.

Tenor:

Die "Ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebietes C." vom 5. Februar 2021 ist unwirksam.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils beizutreibenden Betrags abwenden, wenn nicht der Antragsteller vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

<u>Tatbestand</u>	1
Der Antragsteller wendet sich gegen die von der Bezirksregierung R. erlassene "Ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebietes C. - Wasserschutzgebietsverordnung C. vom 5. Februar 2021 -" (im Folgenden: Verordnung).	2
Der Antragsteller ist Eigentümer von im Geltungsbereich der angefochtenen Verordnung liegenden Grundstücken (Gemarkung S., Flur 6, Flurstücke 270, 276 und 277). Er nutzt diese Flächen landwirtschaftlich und betreibt auf ihnen einen Bauernhof mit Schweineställen. Auf dem Flurstück 277 befindet sich ein Schweinestall nebst Rohranlagen und Abfüllplätzen.	3
Mit der streitgegenständlichen Verordnung hat der Antragsgegner im Interesse der öffentlichen Wasserversorgung zum Schutz des Grundwassers im Einzugsbereich der Wassergewinnungsanlagen "S. 1" und "S. 2", die der öffentlichen Wasserversorgung der Stadt Z. dienen, ein Wasserschutzgebiet festgesetzt. Begünstigter im Sinne von § 51 Abs. 1 Satz 3 WHG ist die Stadt Z. sowie deren Rechtsnachfolger. Die Stadt Z. ist Inhaberin einer wasserrechtlichen Bewilligung zur Entnahme von Grundwasser aus diesen Wassergewinnungsanlagen in einer Menge von bis zu 125 m ³ /h, 3000 m ³ /d und 700.000 m ³ /a, um dies als Trinkwasser im Versorgungsgebiet der Stadt Z. zu ge- und verbrauchen. Diese Bewilligung ist befristet bis zum 31. Dezember 2048.	4
Für den Einzugsbereich der Wassergewinnungsanlagen "S. 1" und "S. 2" bestand bereits früher eine ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung eines Wasserschutzgebietes vom 26. Januar 1975, die durch vorläufige Anordnung vom 6. November 2017 bis Februar	5

2019 fortgeführt wurde.

Während des Aufstellungsverfahrens für die angefochtene Verordnung wurde im Februar 2018 im Auftrag des Wasserwerks der Stadt Z. ein Gutachten durch das Büro F. + Partner zur Neuausweisung des Wasserschutzgebiets C. erstellt. Ausweislich des Gutachtens lagen für das Einzugsgebiet der Quelfassung keine detaillierten Kenntnisse zu Fließzeiten des Grundwassers vor. Weiter heißt es in dem Gutachten: Aufgrund der Ergebnisse zahlreicher Versuche im M. J. und im Q. sei gesichert von Fließzeiten von mehr als 5 m pro Tag auszugehen. Die Abgrenzung der Schutzzone II könne somit nicht mittels der 50-Tage-Fließzeitgrenzen erfolgen. Stattdessen berücksichtige die Abgrenzung die entsprechenden fachlichen Vorgaben und Empfehlungen. Die vorgeschlagene Schutzzone II konzentriere sich auf Flächen, von denen eine erhöhte Gefährdung für das Grundwasservorkommen ausgehen könne; sie müsse in oberstromiger Richtung zu dessen Schutz mindestens 300 m betragen. Ergänzend werde die erforderliche Ausdehnung mittels der Zylinderformel rechnerisch orientierend abgeschätzt. Da es sich bei den Quelfassungen um einen natürlich von Norden zuströmenden Austritt von Grundwasser handele, sei aufgrund der räumlichen Abgrenzung des Anstroms die Gleichung für einen Viertelzylinder als rechnerischer Ansatz gewählt worden. Unter Zugrundelegung der genannten Annahmen ergebe sich bei Anwendung der Gleichung eine erforderliche Reichweite der Schutzzone II in Oberstromrichtung von rund 332 m. Dieser Wert liege in der Größenordnung der fachlichen Empfehlungen. Die vorgeschlagene Schutzzone II sei daher in oberstromiger Richtung unter Einhaltung eines Mindestabstands von 300 m bis zur nächstliegenden Flurgrenze abgegrenzt worden.

Hiervon ausgehend sollten ausweislich der dem Gutachten beigefügten Pläne Nr. 4 und Nr. 11.2 die Flurstücke 74 und 89 der Flur 7 Bestandteil der Schutzzone II sein, obwohl sie nur teilweise innerhalb des von der 300-m-Linie umschlossenen Bereichs liegen. Das Flurstück 77 der Flur 6 hingegen sollte nur teilweise innerhalb der Schutzzone II liegen, hier sollte die Grenze der Schutzzone nicht bis zur nächstliegenden Flurgrenze hinausgeschoben werden, sondern vielmehr jenseits der 300-m-Linie in Verlängerung der Grenze zwischen den Flurstücken 275 und 277 der Flur 6 mitten durch das Flurstück verlaufen. Das zu einem kleinen Teil von der 300-m-Linie angeschnittene Flurstück 280 der Flur 3 sollte vollständig in der Schutzzone III liegen.

Der Entwurf der Verordnung wurde vom 13. Januar 2020 bis einschließlich 12. Februar 2020 öffentlich ausgelegt. Einwendungen konnten ausweislich der Bekanntmachungsanordnung bis zum Ablauf des 27. Februar 2020 schriftlich oder zur Niederschrift erhoben werden.

Mit Schreiben vom 11. Februar 2020 machte der Antragsteller geltend: Er betreibe auf den Flurstücken 276 und 277 der Flur 6 in der Gemarkung S. Mastschweinställe, die durch die in Aufstellung befindliche Verordnung nicht mehr in der Schutzzone III, sondern in der Schutzzone II lägen, was eine Verschärfung der Schutzbestimmungen zur Folge habe, die ihn stark berühre. Unter den Stallungen lägen die gesamten Rohranlagen. Die Anlagen seien insgesamt nun nicht mehr zulässig, obwohl sie derzeit genehmigt seien. In Ansehung der Lage der Grundstücke seien diese unbedingt in der Schutzzone III zu belassen. Auch die Abfüllplätze lägen "sofort auf den Geländeverläufen". Er halte daher die Ausweisung für einen erheblichen Eingriff in den eingerichteten und laufenden Betrieb, der zu verhindern sei.

Der Antragsteller hatte bereits vor dem förmlichen Verfahren mit Stellungnahme vom 2. Februar 2019 eingewendet: Sein Betrieb werde durch die beabsichtigte neue Verordnung beispielsweise hinsichtlich der Errichtung weiterer Gebäude erheblich eingeschränkt und eine wesentliche Erweiterung oder Nutzungsänderung seiner Betriebsstätte schein kaum möglich. Auch seien in den letzten Jahren die Auflagen für einen landwirtschaftlichen Betrieb,

unter anderem im Hinblick auf die Errichtung von Güllelagerraum, Stallneubauten oder den Umgang mit verschmutztem Oberflächenwasser, erheblich verschärft worden, sodass die (Rück-)Änderung des entsprechenden Bereichs zur Schutzzone III daher keine höhere Gefährdung für das Trinkwasser bedeuten würde. Er schlage daher vor, den Betriebsstandort weiterhin in die Schutzzone III zu legen.

Der Antragsgegner bestätigte mit Schreiben vom 18. Februar 2020 den Eingang der Einwendungen und teilte mit, der Antragsteller erhalte weitere Informationen, sobald alle erbetenen Stellungnahmen vorlägen. 11

Neben dem Antragsteller erhob während des Verfahrens auch der Westfälisch-Lippische Landwirtschaftsverband e.V. mit Schreiben vom 26 Februar 2020 im Namen eines nicht näher bezeichneten Mitglieds Einwendungen, die sich ebenfalls auf die Änderung der Lage der betrieblichen Grundstücke des Antragstellers - zukünftig im Schutzbereich II - bezogen. 12

Die Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen erhob mit Schreiben vom 13. Februar 2020 ebenfalls Einwendungen und schlug vor, die nicht näher bezeichnete, in der Schutzzone II befindliche landwirtschaftliche Betriebsstätte des Antragstellers aus der Schutzzone II herauszunehmen oder eine Möglichkeit für eine entsprechende Genehmigung unter Anwendung von Nr. 6.3 der Verordnung zu schaffen, da ansonsten eine starke Einschränkung bei wesentlichen Änderungen oder Nutzungsänderungen befürchtet werde. 13

In einem internen Vermerk bewertete der Antragsgegner die eingegangenen Einwendungen. Dabei versah er die Einwendungen des Antragstellers mit dem Hinweis: "Verweis auf § 13 andere Rechtsvorschriften und § 14 Entschädigungs- und Ausgleichszahlungen der VO". Zur Einwendung der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen verwies der Antragsgegner auf die Übereinstimmung der Begründung zur Festsetzung der Schutzzone II mit den Empfehlungen des DVGW-Arbeitsblatts W 101 - Richtlinien für Trinkwasserschutzgebiete, Teil 1: Schutzgebiete für Grundwasser - vom Juni 2006 (im Folgenden: DVGW-Arbeitsblatt W 101) sowie die erhöhte Gefährdung für das Grundwasser durch die Errichtung und/oder wesentliche Änderung von Bauwerken verwiesen. 14

Mit Schreiben vom 30. November 2020 teilte der Antragsgegner dem Antragsteller mit: Gemäß § 113 LWG NRW könne der Entwurf einer Wasserschutzgebietsverordnung und das zugrunde liegende Gutachten mit den Beteiligten erörtert werden. Im vorliegenden Verfahren werde jedoch auf die Durchführung eines Erörterungstermins verzichten. Der Erörterungstermin diene vor allem der ergänzenden Ermittlung des Sachverhalts, der Information über das Vorhaben, dem Erhalt näherer Erläuterungen zu Fragen sowie der Diskussion über die eingegangenen Einwendungen, Bedenken und Anregungen, um eine möglichst umfassende Entscheidungsgrundlage zu schaffen. Innerhalb der Frist seien wenige Einwendungen eingegangen und er halte keine weitere Sachverhaltsaufklärung für erforderlich, da die Bedenken deutlich und nachvollziehbar dargelegt worden seien und sie in die weitere Betrachtung einfließen. Zu den Einwendungen des Antragstellers teilte der Antragsgegner mit, eine Herausnahme der Flurstücke 276 und 277 aus der Schutzzone II könne aufgrund der hydrogeologischen und morphologischen Gegebenheiten sowie der räumlichen Nähe der Grundstücke zu den Quelfassungen nicht erfolgen. Erhebliche Nachteile würden durch eventuelle Entschädigungs- und Ausgleichsansprüche gemäß § 14 der Verordnung abgegolten. 15

In einem Vermerk zur Begründung zur Festsetzung des Wasserschutzgebiets vom 18. Januar 2021 führte der Antragsgegner aus: "Innerhalb der Auslegung- und Einwendungsfrist gingen fünf Einwendungen ein. Die Bedenken sind deutlich und 16

nachvollziehbar dargelegt worden und flossen zum Teil in die weitere Bearbeitung der WSG-VO ein. Entsprechend den Regelungen des LWG NRW (§ 113) kann der Entwurf der WSG-VO und das zugrundeliegende Gutachten mit allen Beteiligten erörtert werden. Hierauf wurde in diesem Verfahren verzichtet, da keine weitere Sachverhaltsaufklärung erforderlich war." Sodann wird in dem Vermerk auf Einwendungen hinsichtlich der Verbote zur Durchführung von Volksfesten, Ausstellungen oder ähnlicher Veranstaltungen sowie zum Ausweisen von Gewerbe- und Industriegebieten eingegangen. Die Einwendungen des Antragstellers und des U. e.V. werden nicht erwähnt. Schließlich verweist der Vermerk darauf, dass der räumlich und bauordnungsrechtlich definierte Rahmen des Wasserschutzgebiets verwaltungsrechtlich sowie wasserwirtschaftlich ausreichend abgewogen worden sei; die möglichen Schutzbestimmungen seien geeignet, das genannte Schutzziel zu erreichen.

Am 5. Februar 2021 wurde die streitgegenständliche Verordnung erlassen und im Amtsblatt für den Regierungsbezirk R. vom 15. Februar 2021 bekannt gemacht. Gemäß § 15 der Verordnung trat sie am 26. Februar 2021 unbefristet in Kraft. 17

Die Verordnung ordnet auf der Grundlage von § 51 Abs. 1 Satz 1 und § 52 Abs. 1 Satz 1 WHG sowie § 35 Abs. 1 Satz 1 LWG NRW Duldungs- und Genehmigungspflichten an und trifft Regelungen zur Düngung sowie zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln. Sie gliedert das Wasserschutzgebiet in verschiedene Schutzzonen, die aus dem Fassungsbereich (Zone I), dem engeren Schutzbereich (Zone II) und dem weiteren Schutzbereich (Zone III) bestehen. Die genaue Abgrenzung der vorgesehenen Schutzzonen und des Wasserschutzgebiets insgesamt ergeben sich aus einer Übersichtskarte, die als Anlage Bestandteil der angefochtenen Verordnung ist (§ 1 Abs. 2, Abs. 4 der Verordnung). Die Schutzzone II soll den Schutz vor Verunreinigungen durch pathogene Mikroorganismen und vor sonstigen Beeinträchtigungen gewährleisten, die von verschiedenen menschlichen Tätigkeiten und Einrichtungen ausgehen und wegen ihrer Nähe zur Fassungsanlage besonders gefährdend sind (§ 3 Abs. 2 der Verordnung). Die Schutzzone III soll den Schutz vor weitreichenden Beeinträchtigungen, insbesondere vor nicht oder schwer abbaubaren chemischen und vor radioaktiven Verunreinigungen gewährleisten. Sie beschreibt das Einzugsgebiet für die Quellen (§ 3 Abs. 1 der Verordnung). Die einzelnen Genehmigungs- und Verbotstatbestände in beiden Schutzzonen gehen aus der Anlage A der Verordnung hervor, die ebenfalls Bestandteil dieser Verordnung ist (§ 3 Abs. 3, § 1 Abs. 4 der Verordnung). Das Verfahren zur Erteilung von Genehmigungen sowie Befreiungen wird in den §§ 8 und 9 der Verordnung geregelt. Nach § 11 der Verordnung werden Zuwiderhandlungen gegen genauer bezeichnete Tatbestände der Verordnung als Ordnungswidrigkeiten geahndet. In § 13 der Verordnung wird darauf verwiesen, dass die aus anderen Rechtsvorschriften geltenden Verbote, Genehmigungs-, Zulassungs-, Duldungs-, Mitwirkungs- und Anzeigepflichten oder Beschränkungen unberührt blieben und weitere Anforderungen an Handlungen und Anlagen in Wasserschutzgebieten, die in anderen Rechtsvorschriften festgelegt seien, in der Verordnung nicht zusätzlich aufgeführt würden. § 14 der Verordnung normiert Ansprüche auf Entschädigungs- und Ausgleichszahlungen für dort näher geregelte Tatbestände. 18

Nach der Anlage A der Verordnung ist in der Schutzzone II unter anderem die Errichtung sowie die Instandsetzung und wesentliche Änderung von Abwasserbehandlungsanlagen verboten; Sanierungsmaßnahmen, die den Gewässerschutz verbessern sind genehmigungspflichtig (Nr. 3.1). Die Errichtung und wesentliche Änderung von Bauwerken ist ebenfalls verboten (Nr. 6.3). Auch die Lagerung von Festmist unterliegt einem Verbot (Nr. 18.2). In der Schutzzone III ist die Errichtung und wesentliche Änderung von Bauwerken grundsätzlich zulässig; einer Genehmigungspflicht unterliegt sie hinsichtlich solcher 19

Bauwerke, die zumindest zeitweise Kontakt mit dem Grundwasser haben. Ausgenommen sind Bauvorhaben mit erlaubnisfreier Grundwasserbenutzung (Nr. 6.3).

Abweichend von den genannten Plänen 4 und 11.2 des Gutachtens sind in der bekanntgemachten und in Kraft getretenen Fassung der Verordnung ausweislich ihrer Anlage C die Flurstücke 74 und 89 der Flur 7 nicht Bestandteil der Schutzzone II, sondern der Schutzzone III. Das Flurstück 77 der Flur 6 liegt, wie in den Plänen des Gutachtens vorgesehen, nur teilweise innerhalb der Schutzzone II. Die Grenze der Schutzzone verläuft in Verlängerung der Grenze zwischen den Flurstücken 275 und 277 der Flur 6 mitten durch das Flurstück. Das Flurstück 280 der Flur 3 liegt vollständig in der Schutzzone III. 20

Die im Eigentum des Antragstellers stehenden Grundstücke lagen bislang teilweise in der Schutzzone III (Flurstück 277) und teilweise in der Schutzzone II (Flurstücke 270 und 276). Das bislang vollständig in der Schutzzone III gelegene Flurstück 277 liegt nunmehr vollständig in der Schutzzone II. 21

Der Antragsteller hat am 14. April 2021 den vorliegenden Normenkontrollantrag gestellt. 22

Zur Begründung führt er im Wesentlichen an: 23

Die angefochtene Verordnung sei schon aus formellen Gründen rechtswidrig, da der Verzicht auf die Durchführung eines Erörterungstermins nicht gerechtfertigt gewesen sei. Hierdurch seien seine Einwendungen gegen das Gutachten vorweggenommen worden und ihm würden weitergehende Erkenntnisse entzogen. Der Verzicht, der im pflichtgemäßen Ermessen des Antragsgegners liege, beeinträchtige sein, des Antragstellers, Interesse am Verständnis für die Vorgänge und beraube ihn der Möglichkeit, auf Widersprüchlichkeiten hinzuweisen oder die Maßnahme als erheblich betroffener Bürger nachzuvollziehen. Durch die Erläuterung und Erörterung des Gutachtens habe sein, des Antragstellers, Bevollmächtigter sein Verständnis für die hydrogeologische und morphologische Notwendigkeit des Vorhabens erweitern wollen; dies umso mehr, als der Antragsgegner die Notwendigkeit für die getroffenen Festsetzungen nicht benannt, sondern sich ergänzend auf die räumliche Nähe des Grundstücks zu den Quelfassungen bezogen habe, die sich in den letzten Jahrzehnten nicht geändert haben könne. 24

Auch materiell sei die angefochtene Verordnung rechtswidrig, da die Einbeziehung der in seinem Eigentum stehenden Grundstücke in die Schutzzone II nicht gerechtfertigt gewesen sei. Hintergrund der Maßnahme sei der Versuch der Stadt Z., auf Zeit vergebenes Wasserrecht zu aktivieren, um einen teureren zusätzlichen Wassereinkauf zu vermeiden. Die hier in Rede stehenden Quellen und das Wasser im C. seien vermutlich die einzig verbliebene natürliche Trinkwasserversorgung für die Stadt Z.. Das Wasser sei jedoch so nitratbelastet, dass es im Netz mit aufbereitetem Oberflächenwasser aus einer Talsperre verschnitten werde. Daher könne nicht festgestellt werden, dass die Ausweitung des Schutzbereichs II im Interesse der Wasserversorgung erforderlich im Sinne der §§ 51, 52 WHG sei. Auch stelle die Einbeziehung des kleinen Grundstücksteils eine Maßnahme dar, die in der Abwägung auch unter dem Ausnahmecharakter des § 52 Abs. 1 Satz 2 WHG hätte gesehen werden müssen. Denn die Einbeziehung der kleinen, landwirtschaftlich mit Ställen genutzten und entsprechend genehmigten Fläche stelle "die Ablehnung der Ausnahme von Satz 2 dar". Sie ziele nämlich darauf ab, ihm, dem Antragsteller die weitere Nutzung seines Stalles mittel- und langfristig "zu verbauen". Der Antragsgegner habe deutlich gemacht, dass er für eine weitere Nutzung dieser Fläche keine Chance sehe, was jedoch aus dem zugrunde liegenden Gutachten nicht hergeleitet werden könne. In den Karten, die im Laufe des Verfahrens verwendet worden seien, sei sein genehmigter Stall auf dem Flurstück 277 nicht 25

dargestellt gewesen, sodass ihn der Antragsgegner nicht in seine Abwägung habe aufnehmen und der Gutachter nicht habe berücksichtigen können. Die Abwägung des Antragsgegners sei unzureichend, da allein auf den Bestandsschutz hingewiesen werde, was allerdings erheblich zu kurz greife. Es gehe ihm darum, seinen seinerzeit bewusst außerhalb der Schutzzone II gebauten Stall nicht jetzt in diese Schutzzone einbezogen zu wissen. Der bloße Verweis auf Entschädigungsgesichtspunkte sei unzureichend. Die Abwägung sei insgesamt nicht nachvollziehbar und von sachfremden Erwägungen beeinflusst. Für die vom Antragsgegner dargestellte hydrogeologische und morphologische Notwendigkeit, die er in seinem Schreiben vom 14. Dezember 2020 erwähnt habe, finde sich weder in der Abwägungsbegründung noch sonst in den Verwaltungsvorgängen etwas. Eine entsprechende Notwendigkeit habe auch der Gutachter nicht zwingend gesehen und begründet; er habe den Stall des Klägers in seinen Plänen vielmehr weder aufgenommen noch berücksichtigt.

Der Antragsteller beantragt, 26

die "Ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebietes C." vom 5. Februar 2021 für unwirksam zu erklären. 27

Der Antragsgegner beantragt, 28

den Antrag abzulehnen. 29

Zur Begründung führt er im Wesentlichen an: 30

Der Antrag sei schon unzulässig, da es dem Antragsteller an der nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erforderlichen Antragsbefugnis fehle. Er könne nicht plausibel geltend machen, durch die angefochtene Verordnung selbst oder ihre Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Zu einer gegenwärtigen Rechtsverletzung sei schon nichts vorgetragen. Hinsichtlich einer zukünftigen Rechtsverletzung werde lediglich behauptet, Erhalt, Unterhaltung und Ausbau des zu seinem eingerichteten und ausgeübten Betrieb gehörenden Gebäudes und der Fortbestand des Betriebes seien nicht mehr gesichert, was unsubstantiiert sei und nicht ausreiche, eine Rechtsverletzung darzulegen. Insbesondere seien Erhaltungs- und Unterhaltungsmaßnahmen nicht gemäß Nr. 6.3 der Anlage A der angefochtenen Verordnung verboten. Wenn es sich um Maßnahmen handele, die dem Grundwasserschutz dienten, seien sie sogar wünschenswert. 31

Der Antrag sei darüber hinaus unbegründet. Dem Entwurf der angefochtenen Verordnung habe ein Fachgutachten zugrunde gelegen, das auf dem behördenverbindlichen DVGW-Arbeitsblatt W 101 beruhe. Ein Erörterungstermin stehe im Ermessen der Behörde; vorliegend sei der Sachverhalt jedoch klar gewesen und ein Erörterungstermin hätte keinen weiteren Erkenntnisgewinn gebracht, sodass der Verzicht auf den Termin nicht zu beanstanden sei. Bei der Einwendung des Antragstellers im Aufstellungsverfahren habe es sich um eine sehr allgemein gehaltene Formulierung gehandelt, die in Verfahren zur Festsetzung von Wasserschutzgebietsverordnungen standardmäßig anzutreffen sein dürfte. Der Antragsteller habe sich nicht gegen den Inhalt des Gutachtens gewendet, sondern die Überprüfung der Erforderlichkeit der Einbeziehung seiner Grundstücke in die Schutzzone II gefordert. Damit sei die Erörterung des Gutachtens schon nach seinem eigenen Vortrag selbst weder erforderlich gewesen, um den Sachverhalt weiter aufzuklären, noch dazu, um weitere Erkenntnisse zu gewinnen. Widersprüchlichkeiten habe der Antragsteller bereits im Rahmen seiner Einwendung geltend machen können, sodass nicht erkennbar sei, inwieweit der Verzicht auf die Durchführung des Erörterungstermins ihn seiner Möglichkeiten habe 32

berauben können. Darüber hinaus habe eine unterlassene Erörterung keinesfalls Einfluss auf die Wirksamkeit der angefochtenen Verordnung. Die Notwendigkeit der Festsetzung des Wasserschutzgebiets werde nicht aufgehoben, wenn ein Erörterungstermin nicht durchgeführt werde. Soweit der Bevollmächtigte des Antragstellers im Verfahren angegeben habe, er selbst habe sein Verständnis für die Notwendigkeit der angefochtenen Verordnung erweitern wollen, sei er persönlich schon kein Beteiligter des Verfahrens im Sinne von § 113 Abs. 5 LWG NRW, § 13 VwVfG NRW.

Die angefochtene Verordnung unterliege auch keinen materiellen Bedenken. Zweifel an der Unparteilichkeit des Gutachters, die dem Vorbringen des Antragstellers möglicherweise entnommen werden könnten, seien nicht gegeben. Es sei nach § 35 Abs. 5 Satz 1 LWG NRW Aufgabe des unmittelbar Begünstigten, das entsprechende Gutachten im Verfahren vorzulegen, sodass allein aus der Person des Auftraggebers für das Gutachten nichts hergeleitet werden könne. Darüber hinaus seien die Voraussetzungen von § 51 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG erfüllt. Das Trinkwasser der hier in Rede stehenden Quellen diene der Trinkwasserversorgung der Stadt Z., was sich aus der entsprechenden wasserrechtlichen Bewilligung ergebe. Die öffentliche Wasserversorgung diene dabei der Allgemeinheit und sei eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Für die Festsetzung sei es ausreichend, wenn eine abstrakte Gefährdung vorliege. Für den Schutz des Wassers in der Schutzzone II sei es erforderlich, dass deren Reichweite in oberstromiger Richtung, hier also der Grundwasserfließrichtung aus Norden kommend zur Fassungsanlage, mindestens 300 m betrage, was sich aus Kap. 4.3.2 des DVGW-Arbeitsblatts W 101 ergebe. Dieser Radius schließe die im Eigentum des Antragstellers liegenden Grundstücke nahezu vollständig ein. Die vergleichende rechnerisch abschätzende Betrachtung des Gutachters, die einen Radius für die Schutzzone von rund 332 m vorsehe, stütze diese Annahme. Entsprechend des Arbeitsblattes sei bei der Festsetzung einer Schutzzone deren Grenze möglichst entlang von Wegen, Straßen, Grundstücksgrenzen oder markanten Geländestrukturen zu ziehen, wobei die hydrogeologisch ermittelten Abgrenzungen umschlossen werden sollten. Der Behörde komme hierbei nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein administrativer Vereinfachungsspielraum zu. Es sei daher nicht zu beanstanden, die Grundstücke des Antragstellers vollständig in die Schutzzone II miteinzubeziehen. Die Grenzziehung durch ein Grundstück sei weder zweckmäßig noch in der Realität ausreichend erkennbar. Der Mindestabstand von 300 m sei darüber hinaus in dem zugrunde liegenden Gutachten durch eine überschlägige Berechnung der Fließzeiten gesichert worden. Hierbei sei eine Fließzeit von mehr als 50 Tagen zur Fassungsanlage zu gewährleisten, um den Schutz des Grundwassers sicherzustellen. Es bestünden auch keine Zweifel hinsichtlich der Erforderlichkeit und Nutzung der in Rede stehenden Quellen als Trinkwasserversorgung für die Stadt Z. in Anbetracht der bis zum Jahr 2048 befristeten Bewilligung. Ferner lägen die Ausnahmetatbestände des § 52 WHG nicht vor. Eine Herausnahme von Flächen aus der Wasserschutzzone II hätte dazu geführt, dass der erforderliche Abstand zur Wassergewinnungsanlage nicht ausgereicht hätte und die Abtötung pathogener Stoffe im Grundwasser nicht gewährleistet gewesen sei. Auch bleibe unklar, weswegen durch die Ausweisung der Schutzzone II die Nutzung des Stalles des Antragstellers mittel- und langfristig nicht mehr möglich sein und welche Befreiung angemessen sein sollte, die das Schutzziel nicht gefährde. Auch sei nicht ersichtlich, warum ausweislich der Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen die Schutzzone II auf einen kleineren Radius zu beschränken gewesen sein sollte. Für das verkarstete Einzugsgebiet der Quellen seien die besonderen Schutzanforderungen nach Kap. 4.3.2 der DVGW-Richtlinie W 101 maßgeblich. Auch sei ihm, dem Antragsgegner, der genehmigte Stall des Antragstellers im Rahmen des Aufstellungsverfahrens bekannt gewesen und berücksichtigt worden. Die vom Antragsteller angesprochenen Abwägungsmängel lägen nicht vor. Bei der Festsetzung eines

Wasserschutzgebiets gehe es um die Sicherung der an einem bestimmten Ort vorhandenen natürlichen Gewässerressourcen im Rahmen des Wohls der Allgemeinheit. Es sei entscheidend, ob das Wohl der Allgemeinheit es erforderlich mache, eine Beeinträchtigung des Trinkwassers zu vermeiden. Dies sei hier der Fall gewesen. Der Hinweis auf Entschädigungszahlungen sei rein informativ gewesen und habe die Abwägung nicht verkürzt.	
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.	34
<u>Entscheidungsgründe</u>	35
Der Normenkontrollantrag hat Erfolg.	36
Der Normenkontrollantrag ist zulässig, insbesondere statthaft (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, § 109a JustG NRW).	37
Der Antragsteller ist auch antragsbefugt (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Er macht geltend, als Eigentümer im Geltungsbereich der Verordnung liegender Grundstücke von rechtswidrigen Nutzungsbeschränkungen durch die Verordnung betroffen zu sein. Dies genügt für seine Antragsbefugnis.	38
Vgl. OVG NRW, Urteil vom 9. Februar 2023 ? 20 D 200/20.NE ?, n. v.; Bay. VGH, Urteil vom 5. Oktober 2021 ? 8 N 17.1354 u.a. -, juris, Rn. 22, m. w. N.	39
Der Antragsgegner verkennt die rechtlichen Maßstäbe, soweit er die Antragsbefugnis des Antragstellers mit der Begründung verneint, dieser habe nicht substantiiert vorgetragen und damit nicht plausibel gemacht, er werde möglicherweise durch die Wasserschutzgebietsverordnung selbst oder ihre Anwendung in seinen Rechten derzeit oder in absehbarer Zeit verletzt, weil es in seinem Vortrag an Informationen fehle, wie konkret er in seinem laufenden oder zukünftigen Betrieb beeinträchtigt sei. Für die Bejahung der Antragsbefugnis bedarf es gerade keiner Darlegung einer konkreten Beeinträchtigung des derzeitigen landwirtschaftlichen Betriebs des Antragstellers. Vielmehr ist in Anbetracht der Tatsache, dass die Ausweisung eines Wasserschutzgebiets eine Beschränkung der Eigentümerbefugnisse im Wege der Inhalts- und Schrankenbestimmung darstellt, die Möglichkeit der Rechtsverletzung im Hinblick auf die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG hinreichend durch das Grundstückseigentum im Geltungsbereich der angefochtenen Verordnung dargetan.	40
Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist eingehalten.	41
Der Normenkontrollantrag ist auch begründet. Die angegriffene Verordnung ist rechtswidrig und deshalb für unwirksam zu erklären.	42
Die angefochtene Verordnung leidet allerdings nicht an einem formellen Mangel. Insbesondere ist das Normerlassverfahren verfahrensfehlerfrei durchgeführt worden. Der Verzicht des Antragsgegners auf die Durchführung eines Erörterungstermins führt nicht zu einem Verfahrensfehler. Gemäß § 113 Satz 6 LWG NRW können der Entwurf der Verordnung und das zugrunde liegende Gutachten mit den Beteiligten erörtert werden. Die Durchführung des Erörterungstermins steht danach im Ermessen der Behörde. Ein Anspruch des Antragstellers besteht nach dem Wortlaut der Norm - anders, als in anderen Bundesländern, vgl. etwa Art. 73 Abs. 2 Satz 1 BayWG i. V. m. Art. 73 Abs. 6 Satz 1	43

BayVwVfG ? insoweit nicht auf die Erörterung selbst, sondern allenfalls auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung des Antragsgegners hierüber. Vorliegend hat der Antragsgegner sein Ermessen fehlerfrei dahingehend ausgeübt, auf einen Erörterungstermin zu verzichten. Die dafür maßgeblichen Erwägungen, unter Berücksichtigung des allgemein gehaltenen Inhalts der Einwendungen, die sich zudem nicht gegen den Inhalt des der angefochtenen Verordnung zugrunde liegenden Gutachtens richteten, sei der Sachverhalt hinreichend ermittelt, eine weitere erforderliche Sachaufklärung sei durch einen Erörterungstermin nicht zu erwarten und es sei dem Antragsteller hinreichend möglich gewesen, im Rahmen des Verfahrens schriftlich Einwendungen geltend zu machen und auf eventuelle aus seiner Sicht bestehende Widersprüche hinzuweisen, tragen im vorliegenden Einzelfall - jedenfalls noch - in ermessensfehlerfreier Weise den Verzicht auf einen Erörterungstermin.

Die angegriffene Verordnung leidet jedoch an materiell-rechtlichen Fehlern. 44

Rechtsgrundlage der Verordnung ist § 51 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG. Hiernach können Wasserschutzgebiete festgesetzt werden, soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordert, Gewässer im Interesse der derzeit bestehenden oder künftigen öffentlichen Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen. Zu den Gewässern zählt auch das Grundwasser (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WHG). In Wasserschutzgebieten können bestimmte Handlungen verboten oder für nur eingeschränkt zulässig erklärt und Eigentümer, Nutzungsberechtigte und Begünstigte zur Vornahme bzw. Duldung bestimmter Handlungen und Maßnahmen verpflichtet werden, soweit der Schutzzweck dies erfordert (§ 52 Abs. 1 WHG). 45

Die Ausweisung eines Wasserschutzgebiets ist bei Beachtung der Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG wegen der Beschränkung der Eigentümerbefugnisse im Wege der Inhalts- und Schrankenbestimmung rechtfertigungsbedürftig. 46

Vgl. BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 CN 1.11 -, juris, Rn. 21, m. w. N. 47

Der gerichtlich voll überprüfbare Begriff der Erforderlichkeit im Sinne des § 51 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG bezieht sich zum einen in sachlicher Hinsicht auf den Schutz des Wasservorkommens dem Grunde nach, was sich nach der Schutzwürdigkeit, Schutzbedürftigkeit und Schutzfähigkeit richtet. 48

Vgl. BVerwG, Urteile vom 2. August 2012 ? 7 CN 1.11 -, juris, Rn. 20, und vom 26. November 2015 - 7 CN 1.14 -, juris, Rn. 25, m. w. N.; Bay. VGH, Urteil vom 28. August 2019 - 8 N 17.523 -, juris, Rn. 37; vgl. auch Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, 4. Aufl., Rn. 1086. 49

Schutzwürdig ist ein Wasservorkommen, wenn es nach seiner Menge und Qualität für die öffentliche Trinkwasserversorgung geeignet ist. 50

Vgl. Bay. VGH, Urteil vom 12. Juli 2018 - 8 N 16.2439 -, juris, Rn. 31. 51

Davon ist hier auszugehen, denn die in dem Wasserschutzgebiet liegenden Quelfassungen werden seit mehreren Jahrzehnten für die Grundwasserentnahme verwendet, um insbesondere die Trinkwasserversorgung zu gewährleisten. Nach dem im Verordnungsverfahren zugrunde gelegten hydrogeologischen Gutachten besteht kein Zweifel daran, dass das Wasservorkommen in dem maßgeblichen Wassereinzugsgebiet mit Blick auf die Parameter Menge und Qualität für die Trinkwasserversorgung geeignet ist. Der 52

Antragsteller hat Gegenteiliges auch nicht dargetan.

Ein Wasservorkommen ist schutzbedürftig, wenn ohne die Unterschutzstellung eine nicht unwesentliche Beeinträchtigung des Wasservorkommens nach seiner chemischen Beschaffenheit oder seiner hygienischen oder geschmacklichen Eignung für Trinkwasserzwecke befürchtet werden müsste. Dabei ist es vernünftigerweise geboten, zumindest abstrakte Gefährdungen für das Trinkwasser vorsorglich auszuschließen, des Nachweises einer konkreten Gefährdung bedarf es nicht. 53

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Januar 2015 ? 7 BN 2.14 -, juris, Rn. 30 ff.; Nds. OVG, Urteil vom 14. November 2018 - 13 KN 249/16 -, juris, Rn. 64. 54

Auch insoweit bestehen hier keine Zweifel. Eine abstrakte Gefährdung des unter Schutz gestellten Gebiets folgt bereits daraus, dass der Grundwasserkörper in weitgehendem Umfang unter landwirtschaftlich genutzten Flächen gelegen ist. Abstrakte Gefährdungen des Grundwassers sind durch intensive Landwirtschaft gegeben. 55

Die Schutzfähigkeit des Grundwasservorkommens ist ebenfalls gegeben. Davon ist auszugehen, wenn das Grundwasservorkommen dem Grunde nach ohne unverhältnismäßige Belastungen Dritter vor störenden Einwirkungen geschützt werden kann. Eingriffe in der Form von Wasserschutzgebietsverordnungen müssen demnach geeignet sein, das angestrebte Schutzziel zu erreichen, sie müssen erforderlich im Sinne des geringsten Eingriffs sein, und sie müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn entsprechen. 56

Vgl. OVG Rh.-Pf., Urteil vom 8. Oktober 2015 ? 1 C 10843/13.OVG -, juris, Rn. 30. 57

Das ist hier der Fall. Maßnahmen, die das Grundwasservorkommen im in Rede stehenden Wassereinzugsgebiet an sich in gleichem Umfang und in gleicher Weise effektiv schützen könnten wie der Erlass der Wasserschutzgebietsverordnung, werden seitens des Antragstellers nicht mit Substanz aufgezeigt und sind auch nicht erkennbar. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass anstelle der Festlegung eines Wasserschutzgebiets das Grundwasservorkommen mittels des Erlasses einzelner wasserrechtlicher Verfügungen gegenüber den betroffenen Grundstückseigentümern oder des Abschlusses einzelner Vereinbarungen wasserrechtlichen Inhalts mit den Grundstückseigentümern in gleich geeigneter und gegebenenfalls vorzugswürdiger Weise geschützt werden könnte. 58

Vgl. dazu allgemein Nds. OVG, Urteil vom 28. November 2022 ? 7 KN 1/21 -, juris, Rn. 43. 59

Allerdings ist die konkrete Festlegung der räumlichen Ausdehnung der Schutzzone II der angefochtenen Verordnung rechtswidrig. Sie ist nicht das Ergebnis der Anwendung nachvollziehbarer Maßstäbe und daher nicht erforderlich. 60

Der Begriff der Erforderlichkeit im Sinne des § 51 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG setzt der Ausdehnung eines Wasserschutzgebiets in räumlicher Hinsicht Grenzen. 61

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. November 2015 ? 7 CN 1.14 -, juris, Rn. 26, m. w. N.; Bay. VGH, Urteil vom 28. August 2019 - 8 N 17.523 -, juris, Rn. 43; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 6. September 2005 - 1 BvR 1161/03 -, juris, Rn. 26; Bay. VGH, Urteil vom 5. Oktober 2021 ? 8 N 17.1354 u.a. -, juris, Rn. 44. 62

Die mit der Schutzgebietsausweisung einhergehende Beschränkung der Eigentümerbefugnisse im Wege der Inhalts- und Schrankenbestimmung ist nur zulässig, 63

wenn von dem betroffenen Grundstück Einwirkungen auf das zu schützende Grundwasser ausgehen können.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 26. November 2015 ? 7 CN 1.14 -, juris, Rn. 26, und vom 2. August 2012 - 7 CN 1.11 -, juris, Rn. 21, m. w. N., unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 6. September 2005 - 1 BvR 1161/03 ?, juris, Rn. 26. 64

Die Voraussetzungen, unter denen ein Wasserschutzgebiet festgesetzt werden kann, müssen daher grundsätzlich für jede darin einbezogene Teilfläche erfüllt sein 65

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. Januar 1984 ? 4 B 157.83 u.a. -, juris, Rn. 4; OVG NRW, Urteil vom 18. November 2015 - 11 A 3048/11 -, juris, Rn. 155 f.; Nds. OVG, Urteil vom 4. März 1999 ? 3 K 1304/97 -, juris, Rn. 21. 66

Die Abgrenzung des Wasserschutzgebiets hat sich - soweit möglich - an den hydrogeologisch-hydraulisch ermittelten Grenzen des Wassereinzugsgebiets zu orientieren. Die Wasserbehörden sind grundsätzlich nicht befugt, ein Schutzgebiet über den Bereich des Erforderlichen hinaus zu arrondieren. 67

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. Januar 1984 ? 4 B 157.83 u.a. -, juris, Rn. 4; Urteil vom 2. August 2012 - 7 CN 1.11 -, juris, Rn. 21. 68

Ihnen sind aber aufgrund der praktischen Schwierigkeiten bei der vorzunehmenden Grenzziehung gewisse Spielräume eröffnet. Zum einen ist die Ermittlung der Grenze des Wassereinzugsgebiets aus der Natur der Sache bei Wahrung eines angemessenen Verwaltungsaufwands mit fachlichen Unsicherheiten behaftet. Die Behörde darf sich folglich mit wissenschaftlich abgesicherten, in sich schlüssigen Schätzungen begnügen. Zum anderen bilden sich unterirdische Grenzlinien nicht ohne Weiteres auf der Erdoberfläche ab. Im Interesse der Normenklarheit und damit der Praktikabilität und der Vollziehbarkeit der Verordnung bietet es sich dann an, soweit als möglich bestehenden natürlichen, etwa topographischen, oder vorgegebenen rechtlichen Merkmalen, etwa Grundstücksgrenzen, zu folgen. Insofern ist ein "administrativer Vereinfachungsspielraum" anzuerkennen. Er ist rechtlich nur beschränkt überprüfbar, nämlich auf die Wahl nachvollziehbarer Maßstäbe, und betrifft unter dem Aspekt der Erforderlichkeit letztlich nur die Erweiterung des Wasserschutzgebiets über das Wassereinzugsgebiet hinaus. 69

Vgl. BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 CN 1.11 ?, juris, Rn. 22, m. w. N. 70

Umgekehrt besteht zwar keine Verpflichtung, ein Grundstück bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 WHG in den Geltungsbereich einer Wasserschutzgebietsverordnung einzubeziehen. Der Behörde kommt (auch) insoweit Ermessen zu, aufgrund dessen sie zu entscheiden hat, wie sie den gebotenen Schutz des Wasservorkommens letztlich gewährleisten will. Die Ermessensentscheidung muss sich aber an einem nachvollziehbaren Schutzkonzept messen lassen und die fehlerhaft unterbliebene Einbeziehung von Flächen darf den wirksamen Schutz des Grundwassers und damit die Eignung des Wasserschutzgebiets für den verfolgten Zweck nicht infrage stellen. 71

Vgl. BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 CN 1.11 -, juris, Rn. 23, m. w. N. 72

Besteht kein solches Konzept und wird deshalb das angestrebte Schutzziel verfehlt, das Grundwasser wirksam zu schützen, so erweist sich die Festsetzung als nicht zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich. 73

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. November 2015 ? 7 CN 1.14 -, juris, Rn. 26.	74
Diese Grundsätze gelten nicht nur für die Festlegung der Grenzen des Wasserschutzgebiets. Sie sind vielmehr entsprechend für die Abgrenzung der einzelnen Schutzzonen mit unterschiedlichen Schutzbestimmungen heranzuziehen, in die die Gebiete gemäß § 51 Abs. 2 WHG unterteilt werden sollen.	75
Vgl. dazu auch DVGW-Arbeitsblatt W 101, Nrn. 3 und 4, S. 6, 7 ff.	76
Aus Wortlaut und Systematik des § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG und des § 52 Abs. 1 Satz 1 WHG folgt, dass sich die Untergliederung in einzelne Schutzzonen, in denen besondere Beschränkungen gelten, ebenso wie die Festsetzung des Wasserschutzgebiets als solches am Erforderlichkeitsgrundsatz messen lassen muss.	77
Vgl. Hess. VGH, Urteile vom 17. Mai 2002 - 7 N 4645/98 -, juris, Rn. 19, und vom 24. November 2006 ? 7 N 1420/05 -, juris, Rn. 64; Czychowski/ Reinhardt, WHG, 13. Aufl., § 51 Rn. 14, m. w. N.; Gößl in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 51 WHG Rn. 58; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 23. Januar 1984 - 4 B 157.83 u.a. -, juris, Rn. 4 f., und DVGW-Arbeitsblatt W 101, Nr. 5, S. 13.	78
Zum gleichen Ergebnis gelangt die teleologische Auslegung. § 51 Abs. 1 Satz 1 und § 52 Abs. 1 Satz 1 WHG gebieten bereits auf der Ebene der Normsetzung eine strikte Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.	79
Vgl. Gößl in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 52 WHG Rn. 33, m. w. N.	80
Die einzelnen Schutzzonen verfolgen (lediglich) unterschiedliche Schutzzwecke, an denen sich die Beschränkungen der Eigentümerbefugnisse dann messen lassen müssen. So dient die engere Schutzzone II regelmäßig der Gewährleistung des Schutzes vor Verunreinigungen durch pathogene Mikroorganismen oder andere Beeinträchtigungen, die bei geringer Fließdauer oder -strecke gefährlich werden können, und die weitere Schutzzone III regelmäßig dem Schutz vor weitreichenden Beeinträchtigungen, insbesondere vor nicht oder nur schwer abbaubaren chemischen oder radioaktiven Verunreinigungen.	81
Vgl. DVGW-Arbeitsblatt W 101, Nr. 3, S. 6.	82
Die Grenzziehung orientiert sich dem entsprechend bei der Schutzzone II an anderen hydrogeologisch-hydraulisch ermittelten Kriterien als die Abgrenzung des Gebiets an sich (d.h. der Schutzzone III).	83
Vgl. DVGW-Arbeitsblatt W 101, Nr. 4.3, S. 7 ff. und Nr. 4.4, S. 10 f.	84
Dass sich die Einbeziehung von Grundstücksflächen in die jeweilige Schutzzone somit nach jeweils anderen fachlichen Voraussetzungen richtet, ändert nichts an der Bindung an den Erforderlichkeitsgrundsatz und an der Anwendbarkeit der dargelegten rechtlichen Maßstäbe.	85
Allerdings ist die fachlich zu ermittelnde Abgrenzung sowohl bei der Bestimmung der Schutzgebietsgrenzen als auch der Grenzen der engeren Schutzzone II mit Unsicherheiten behaftet, wenn der Verwaltungsaufwand nicht unangemessen sein soll. Angesichts dessen darf sich die Behörde in beiden Fällen mit wissenschaftlich abgesicherten, in sich schlüssigen Schätzungen begnügen. Gleichermaßen stellt sich das Problem auf der weiteren Stufe, dass sich so ermittelte unterirdische Grenzlinien oftmals nicht ohne weiteres auf der Erdoberfläche abbilden. Es macht dabei aus Sicht des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes keinen	86

grundlegenden Unterschied, ob aus Gründen der administrativen Vereinfachung ein "Zuviel" an Schutz durch die Erweiterung des Wasserschutzgebiets selbst oder durch Ausdehnung der engeren Schutzzone II angeordnet werden soll.

Vgl. Bay. VGH, Urteil vom 5. Oktober 2021 ? 8 N 17.1354 u.a. -, juris, Rn. 45 bis 51. 87

Entsprechendes gilt für die Fälle, in denen Grundstücke bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen für die Einbeziehung nicht in die jeweilige Schutzzone einbezogen werden sollen ("Zuwenig" an Schutz). Bei der Ermessensausübung ist ein nachvollziehbares Schutzkonzept zugrunde zu legen und dafür Sorge zu tragen, dass das jeweils angestrebte Schutzziel nicht durch die unterbliebene Einbeziehung in Frage gestellt wird. 88

Vgl. Bay. VGH, Urteil vom 5. Oktober 2021 ? 8 N 17.1354 u.a. -, juris, Rn. 45 bis 51. 89

Damit müssen auch die räumliche Ausdehnung der Schutz zonen und die Grenzziehung zwischen ihnen geeignet sein, das angestrebte Schutzziel zu erreichen. Die Festlegung der Schutz zonen muss gleichfalls erforderlich im Sinne des geringsten Eingriffs sein und sie muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn entsprechen. 90

Nimmt die Behörde eine Ausdehnung der festgesetzten Schutzzone über den hydrogeologisch erforderlichen Bereich hinaus vor, so hat sie für die Abgrenzung des Schutzbereichs jedenfalls nachvollziehbare Maßstäbe zu wählen. 91

Vgl. BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 CN 1.11 -, juris, Rn. 22. 92

Nachvollziehbar sind die Maßstäbe jedenfalls dann nicht, wenn sie schon keine konsistente Handhabung der Aspekte erkennen lassen, die der Einbeziehung nur teilweise innerhalb des hydrogeologisch-hydraulisch ermittelten Gebiets einer Schutzzone liegender Grundstücke (sog. "angeschnittene" Grundstücke) in eine bestimmte Schutzzone zugrunde liegen. 93

Ausgehend von diesen Grundsätzen ist die Festlegung der räumlichen Ausdehnung der Schutzzone II der angefochtenen Verordnung rechtswidrig. Sie ist nicht das Ergebnis der Anwendung nachvollziehbarer Maßstäbe und daher nicht erforderlich. 94

Der Antragsgegner hat sich offenbar grundsätzlich für eine Abgrenzung der Schutzzone II entlang von Flurstücksgrenzen entschieden. Dagegen ist zunächst nichts zu erinnern, denn es ist insbesondere nicht ersichtlich, dass es hinreichend erkennbare kleinräumige topographische Merkmale gibt, die das für die Schutzzone II maßgebliche Gebiet verlässlich nachzeichnen. 95

Er hat sich jedoch bei der Einbeziehung oder Nichteinbeziehung der "angeschnittenen" Flurstücke in die Schutz zonen nicht an nachvollziehbaren Maßstäben orientiert. 96

Weder die Festsetzungen der Verordnung selbst noch die Verwaltungsvorgänge zur Aufstellung und Festlegung der Verordnung lassen jedenfalls hinsichtlich der Arrondierung der Schutzzone II durch die Einbeziehung einzelner Grundstücke, die nur teilweise innerhalb eines Abstands von 300 m zur Quelfassung liegen, und damit für die räumliche Ausdehnung der Schutzzone II nachvollziehbare Maßstäbe erkennen. Dies betrifft auch die Einbeziehung des Grundstücks des Antragstellers in diese Schutzzone, verbunden mit den Einschränkungen für den vorhandenen eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb und die Nutzung des Grundeigentums. Es fehlt jedenfalls an einer konsistenten und stringenten Handhabung der für die Einbeziehung relevanten Aspekte. 97

An einer ausdrücklichen Darlegung von Aspekten und Maßstäben, die der Entscheidung über die Einbeziehung einiger der nur teilweise innerhalb der 300-m-Zone liegenden Grundstücke in die Schutzzone II fehlt es. Sie ergeben sich insbesondere nicht aus den Verwaltungsvorgängen oder dem Vermerk zur Begründung der Verordnung. Auch aus den Festsetzungen der Verordnung selbst ist ein solcher Maßstab nicht ableitbar. Insbesondere hat der Antragsgegner weder jedes nur teilweise innerhalb der 300-m-Linie liegende Grundstück vollständig durch eine konsequente Grenzziehung entlang der nächstentfernten Flurstücksgrenze in die Schutzzone II einbezogen, wie dies das im Verfahren erstellte und der Verordnung zugrunde liegende Gutachten grundsätzlich empfohlen hat, noch hat er einen anderen nachvollziehbaren Grund erkennen lassen, der der Einbeziehung oder dem Verzicht auf eine solche zugrunde liegt. Der Antragsgegner hat insbesondere auch solche Grundstücke nicht in die Schutzzone II einbezogen, die nach dem Gutachten bei einer parzellenscharfen Festsetzung der Schutzzone II in diese einbezogen werden sollten, ohne dass dies in den Verwaltungsvorgängen begründet worden oder auf eine andere Weise nachvollziehbar wäre. So hat der Antragsgegner auf die im Gutachten geforderte Einbeziehung der Flurstücke 74 und 89 der Flur 7 verzichtet, obwohl auch diese Grundstücke jedenfalls teilweise innerhalb einer Entfernung von bis zu 300 m zur Quelfassung liegen. Gründe für diese unterschiedliche Behandlung im Vergleich zu anderen einbezogenen Grundstücken sind weder ersichtlich noch vorgetragen. Schon dies führt dazu, dass eine an konsequent angewandten, konsistenten Aspekten orientierte und daher anhand nachvollziehbarer Maßstäbe vorgenommene Abgrenzung des Schutzbereichs nicht vorliegt.

Gleichermaßen sind - anders, als dies das Gutachten grundsätzlich vorsieht - nicht alle Grenzen der Schutzzone II auf Grundstücksgrenzen gelegt worden. So entspricht die Grenzziehung bei der durch das Flurstück 77 der Flur 6 verlaufenden Grenze zwar der zeichnerischen Darstellung in den Plänen des Gutachtens, jedoch nicht dem von dem Antragsgegner nach eigener Darstellung den Schutzgebietsfestsetzungen zugrunde gelegten Konzept, die Grenze der Schutzzone II in jedem Fall auf eine Grundstücksgrenze zu legen und hierfür stets die nächstentfernte Grenze eines nur teilweise im Wassereinzugsgebiet liegenden Grundstücks zu wählen. 99

Angesichts dieser Mängel kommt es nicht darauf an, ob darüber hinaus die Festsetzung der Schutzzone II vorliegend auch deswegen nicht verhältnismäßig ist, weil der Antragsgegner es unterlassen hat, die von der durch diese Festsetzung als Inhalts- und Schrankenbestimmung ausgelösten Beeinträchtigungen für die Grundstückseigentümer hinreichend zu berücksichtigen. Allerdings spricht Vieles gegen eine Verhältnismäßigkeit. 100

Zwar ist jedenfalls dann, wenn nach fachlichen Kriterien unter Berücksichtigung des DVGW-Arbeitsblatts W 101 die Abgrenzung eines Wasserschutzgebiets oder seiner einzelnen Schutzonen fachlich erforderlich ist, in aller Regel davon auszugehen, dass dem Schutz des Grundwassers als überragend wichtigem Gemeinschaftsrechtsgut gegenüber der Beeinträchtigung privater Rechtsgüter der von der Ausweisung des Wasserschutzgebiets Betroffenen Vorrang einzuräumen ist. 101

Vorliegend ist jedoch zum einen, wie dargelegt, eine zur administrativen Vereinfachung nicht gerechtfertigte Einbeziehung von Grundstücken über den hydrogeologisch erforderlichen Bereich hinaus vorgenommen worden. Jedenfalls dann entbindet der beabsichtigte Schutz des Grundwassers die Behörde nicht davon, die Eigentumsbeschränkungen im Einzelnen zu ermitteln und in ihre Festsetzungsentscheidung angemessen einzubeziehen. Dies gilt umso mehr, als das Grundstück des Antragstellers mit der vorhandenen und genehmigten Nutzung bereits seit vielen Jahren in einem unveränderten Abstand von den zu schützenden 102

Quellfassungen liegt, ohne dass es - soweit ersichtlich - in der Vergangenheit hierdurch zu wasserrechtlich relevanten Beeinträchtigungen der Trinkwassergewinnung oder des Grundwassers gekommen wäre. Ferner liegt das Grundstück am äußersten Rand der festgesetzten Schutzzone II und nur zu einem kleinen Teil innerhalb des Mindestabstands von 300 m zur Quellfassung. Schließlich hat der Antragsteller sowohl im Verwaltungsverfahren als auch bereits vorab - ebenso wie die Landwirtschaftskammer als Träger öffentlicher Belange - vorgetragen, dass die Einbeziehung seines Grundstücks in die Schutzzone II dem vorhandenen Betrieb jede Erweiterungsmöglichkeit nehmen und damit dessen geplanten dauerhaften Bestand infrage stellen oder gar verhindern würde. Bei dieser Sachlage ist die - grundsätzlich zulässigerweise an den Flurstücksgrenzen orientierte - Festlegung des Schutzbereichs der Schutzzone II unter Einbeziehung des Grundstücks des Antragstellers jedenfalls mit einiger Wahrscheinlichkeit auch nicht verhältnismäßig. Hieran ändert der bloße Verweis auf die in der Verordnung enthaltenen Entschädigungsregelungen und die nach dem Gutachten unter Anwendung des DVGW-Arbeitsblatts W 101 entwickelten und ermittelten (Mindest-)Grenzen der Schutzzone II nichts. Eine unter Berücksichtigung der Rechte der betroffenen Eigentümer verhältnismäßige Festsetzung wird jedenfalls dann nicht getroffen, wenn ? wie hier ? Besonderheiten vorliegen, bei denen sich eine den Einzelfall in den Blick nehmende Berücksichtigung dieser Rechte geradezu aufdrängt.

Ebenfalls hätte es einer fundierten Auseinandersetzung mit der jedenfalls von der Landwirtschaftskammer aufgeworfenen Frage bedurft, ob die Regelung in Nr. 6.3 des Anhangs A der Verordnung gegebenenfalls mit einer Befreiungsmöglichkeit hätte ergänzt werden können, um zumindest im Fall einer Existenzgefährdung des Betriebs durch die Verordnung die Eigentumsbeschränkung des Antragstellers hinreichend zu verringern. Hierbei hätte auch in den Blick genommen werden können, die Befreiung mit Voraussetzungen zu verbinden, die eine Beeinträchtigung des mit der Verordnung geschützten Grundwasserkörpers mit hinreichender Sicherheit ausschließt.

103

Aus der Rechtswidrigkeit der Festsetzung der Schutzzone II folgt die Unwirksamkeit der gesamten Wasserschutzgebietsverordnung. Eine beschränkte (Teil-)Unwirksamkeit der Verordnung würde voraussetzen, dass die Norm teilbar ist. Eine Teilbarkeit ist unter Heranziehung des Rechtsgedankens des § 139 BGB zu verneinen, wenn der fehlerbehaftete Teil mit dem übrigen Normgefüge - bzw. einem wiederum abtrennbaren Teil davon - so verflochten ist, dass die Restbestimmung ohne den unwirksamen Teil nicht sinnvoll bestehen bleiben kann. Das ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Rechtsordnung nicht entspricht, etwa eine unter Gleichheitsaspekten unzureichende Regelung darstellt oder den gesetzlichen Regelungsauftrag verfehlt. Dabei ist auf den (objektivierten) mutmaßlichen Willen des Normgebers abzustellen.

104

Vgl. BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 CN 1.11 -, juris, Rn. 28, m. w. N.

105

Hiernach unterliegt es keinem Zweifel, dass vorliegend ein Wasserschutzgebiet, das sich lediglich auf die Schutzzonen I und III beschränkt, nicht isoliert festgesetzt worden wäre. Dies gilt ungeachtet dessen, dass es nach allgemeinen ordnungsrechtlichen Grundsätzen für die Geeignetheit einer Maßnahme lediglich darauf ankommt, dass sie zur Zweckerreichung beiträgt. Insoweit mag die Ausweisung einer Schutzzone I für die Brunnenfassung und deren nähere Umgebung zur Gewährleistung der Trinkwasserversorgung nicht ungeeignet sein. Die allgemeine Orientierung des Antragsgegners an den Vorgaben des als "antizipiertes Sachverständigengutachten" herangezogenen DVGW-Arbeitsblatts W 101 belegt indessen, dass nur ein vollständiges, nicht aber ein um wesentliche Teile "amputiertes" Wasserschutzgebiet festgesetzt werden sollte. Denn im Interesse eines effektiven Schutzes

106

vor weitreichenden Beeinträchtigungen des Trinkwassers, insbesondere vor nicht oder nur schwer abbaubaren chemischen Verunreinigungen, umfasst ein Wasserschutzgebiet grundsätzlich das gesamte Wassereinzugsgebiet eines Trinkwasserbrunnens, das durch die Schutzzone III umschrieben wird (vgl. DVGW-Arbeitsblatt W 101, Nr. 3, S. 6 f. und Nr. 4.4.1, S. 10 f.).

Vgl. BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 CN 1.11 -, juris, Rn. 29. 107

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 10, § 711 ZPO. 108

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. 109