

Titel:

Schutzkonzept bei Festsetzung von Wasserschutzgebiet

Normenketten:

WHG § 51 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Abs. 2, § 52 Abs. 1 S. 1

VwGO § 47

BayVwVfG Art. 73 Abs. 4, Abs. 6

BayWG Art. 73 Abs. 3 S. 1

Leitsätze:

1. Wird ein Wasserschutzgebiet in Zonen mit unterschiedlichen Schutzbestimmungen unterteilt (§ 51 Abs. 2 WHG), muss sich die Grenzziehung, ebenso wie die Abgrenzung des Schutzgebiets selbst, an den jeweils herangezogenen hydrogeologisch-hydraulisch ermittelten Grenzen orientieren; dabei ist zugunsten der Behörde ebenfalls ein „administrativer Vereinfachungsspielraum“ anzuerkennen. (Rn. 46)

2. Zur Überschreitung des „administrativen Vereinfachungsspielraums“ mangels nachvollziehbaren Schutzkonzepts zur (Nicht-)Einbeziehung von Grundstücken, die nur mit einem geringen Teil ihrer Fläche innerhalb der fachlich gezogenen Einzugsgebietsgrenzen liegen. (Rn. 47)

Schlagworte:

Normenkontrollantrag gegen eine Wasserschutzgebietsverordnung, Auslegung ergänzender Unterlagen, substantielle Erörterung, Abgrenzung engere Schutzzone, Abgrenzung Schutzgebiet, administrativer Vereinfachungsspielraum, nachvollziehbares Schutzkonzept, Präklusion, Teilunwirksamkeit

Tenor

I. §§ 1 bis 8 und § 10 der Verordnung der Regierung von Mittelfranken über das Wasserschutzgebiet für die Grundwassererschließungsgebiete U ... I und II des Zweckverbandes Fernwasserversorgung Franken (FWF) in den Gemeinden Markt U ..., Stadt H ... a. d. A ..., Markt D ... und Markt L ... in den Landkreisen N ... a. d. A ...-B ... und E ...-H ... vom 28. Dezember 2016, bekannt gemacht im Mittelfränkischen Amtsblatt vom 30. Dezember 2016, einschließlich der Anlagen sind unwirksam.

II. Der Antragsgegner und der Beigeladene haben die Kosten der Verfahren je zur Hälfte zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Die Antragsteller wenden sich gegen die Verordnung der Regierung von Mittelfranken über das Wasserschutzgebiet für die Grundwassererschließungsgebiete U ... I und II in den Gemeinden Markt U ..., Stadt H ... a. d. A ..., Markt D ... und Markt L ... in den Landkreisen N ... a. d. A ...-B ... und E ...-H ... vom 28. Dezember 2016, bekannt gemacht im Mittelfränkischen Amtsblatt vom 30. Dezember 2016, S. 184 (im Folgenden WSG-VO). Sie bezweckt den Schutz einer vom Beigeladenen, einem überregional tätigen Fernwasserversorgungszweckverband, betriebenen Wasserversorgung, die das Brunnenfeld „U ... I“ westlich von U ... (mit den Brunnen 1 bis 6) sowie das östlich gelegene Brunnenfeld „U ... II“ (mit den aktiven Brunnen 7 bis 12 sowie dem bisher nur als Messstelle ausgebauten Brunnen 13) umfasst. Die Wasserförderung erfolgt auf der Grundlage der wasserrechtlichen Bewilligung des Landratsamts N ... a. d. A ...-B ... vom 3. November 2006, die im Verlauf des gerichtlichen Verfahrens durch Bescheid vom 31. August 2020 ergänzt wurde. Die Wasserversorgung deckt im Wesentlichen den Bedarf des vom Beigeladenen geschaffenen Versorgungsbereichs (VB) U ... mit rund 33.500 Einwohnern.

2

Das Wasserschutzgebiet erstreckt sich auf dem Gebiet von vier Gemeinden, die in zwei Landkreisen liegen, und gliedert sich in drei Schutzzonen (W I bis W III). Die engere Schutzzone (W II) setzt sich aus vier voneinander getrennten Teilbereichen (Brunnen 1 bis 6, Brunnen 7 und 8, Brunnen 9, 10 und 13 sowie Brunnen 11 und 12) zusammen und umfasst etwa 275 ha. Das gesamte Wasserschutzgebiet (Schutzzone W III) hat eine Ausdehnung von rund 2.660 ha.

3

Das Schutzgebiet wurde - ausgehend vom unterirdischen Einzugsgebiet (rund 142 qkm) - nach der Schutzbedürftigkeit abgegrenzt. Zunächst wurden Gebiete außerhalb der 20-Jahre-Linie ausgeschlossen. Innerhalb dieses Bereichs wurden wiederum Flächen herausgenommen, in denen die geologische Schicht der Basisletten des Unteren Bursandsteins in voller Mächtigkeit flächendeckend verbreitet ist, weil dort die Schutzfunktion der Grundwasserüberdeckung hoch sei und damit eine geringe Schutzbedürftigkeit bestehe; Voraussetzung war aber, dass die Fließzeit zu den Brunnen mehr als zwei Jahren beträgt. Bei der Bestimmung der engeren Schutzzone (W II) anhand der 50-Tage-Linie wurden zur Ermittlung der entsprechenden Fließzeit mit Hilfe eines numerischen Grundwassermodells zwei Berechnungsläufe durchgeführt, um unterschiedlichen Entnahmeszenarien gerecht zu werden. In einem ersten Rechenlauf wurden die Hauptentnahmen auf das westliche Brunnenfeld (Brunnen 1 bis 6) gelegt, in einem zweiten Rechenlauf auf die restlichen Brunnen. Die Grenze bildete die umhüllende Linie der beiden ermittelten 50-Tage-Isochronen, wobei die 100-Meter-Abstandslinie berücksichtigt wurde. Entsprechend dem Antrag des Beigeladenen wurden bei der Grenzziehung für beide Schutzzonen alle durch die jeweiligen Kriterien angeschnittenen Grundstücke vollständig in die jeweilige Zone eingegliedert. Eine Teilung erfolgte nur dort, wo extrem langgestreckte Flurstücke von Wegen teilweise innerhalb der Kriterien lagen sowie bei der engeren Schutzzone in Fällen eindeutiger Bewirtschaftungsgrenzen innerhalb von Flurstücken.

4

Die Planunterlagen wurden im Zeitraum vom 17. Juni 2013 bis zum 31. Juli 2013 ortsüblich ausgelegt, die Einwendungsfrist endete am 14. August 2013. Gegenstand der ausgelegten Unterlagen waren neben dem Antrag u.a. eine Karte im Maßstab 1:25.000 (Anlage 2.1 zum Antrag), auf der die umhüllende 50-Tage-Isochrone sowie die Grenzen der engeren Schutzzone zu erkennen sind, und eine Karte im Maßstab 1:75.000 (Anlage 2.2 zum Antrag), auf der die Grenzen der weiteren Schutzzone, die 2-Jahre-Isochrone, die 20-Jahre-Isochrone sowie die Verbreitung der Basisletten des Unteren Bursandsteins dargestellt werden. Aus den Plänen, die die genaue Grenzziehung und alle betroffenen Flurstücke darstellen (Anlagen 3.3 und 3.4.1 bis 3.4.10 im Maßstab 1:25.000 bzw. 1:2.500), sind die Abgrenzungskriterien dagegen nicht ersichtlich. Die Antragsteller im Verfahren 8 N 17.1354 bis 8 N 17.1358 trugen ihre Einwendungen jeweils mit Telefax vom 14. August 2013 vor, der Antragsteller im Verfahren 8 N 17.1359 mit Schreiben vom 9. August 2013. Der Erörterungstermin wurde vom 25. bis 27. November 2013 abgehalten.

5

Das Wasserwirtschaftsamt Ansbach teilte dem Landratsamt im Januar 2014 mit, dass es zur Erstellung seines Gutachtens weitere Unterlagen benötige. Nach entsprechendem Hinweisschreiben legte der Beigeladene im Februar 2014 dem Landratsamt u.a. weitere Karten vor, auf denen die 50-Tage-Linie, die dazugehörigen Bahnlinien und die Flurstücksgrenzen eingetragen sind (Anlage 1.1 bis 1.4 zur ergänzenden Stellungnahme zur Schutzgebietsbemessung, Maßstab 1:2.500). Zudem wurde eine Flurstückskarte im Maßstab 1:10.000 (Anlage 2.2) übermittelt, der sich die 2-Jahre-Isochrone, die 20-Jahre-Isochrone und die Grenzen des Schutzgebiets entnehmen lassen, nicht aber die Verbreitung der Basisletten des Unteren Bursandsteins.

6

Das Wasserwirtschaftsamt Ansbach erstellte sein Gutachten zum Schutzgebietsvorschlag am 5. März 2014. Es gelangte zum Ergebnis, dass gegen die Schutzgebietsausweisung keine durchgreifenden Bedenken bestehen und dass die dagegen erhobenen Einwendungen im Wesentlichen zurückzuweisen sind. Die in der Folgezeit noch eingeholten weiteren fachlichen Stellungnahmen (u.a. des Landesamts für Umwelt vom 5.6.2014 und des Ingenieurbüros vom 24.3.2015 sowie vom 3.6.2015) bestätigten diese Einschätzung im Wesentlichen.

7

Mit Schreiben vom 29. März 2016 wies die Regierung von Mittelfranken das Landratsamt N ... a. d. A ...-B ... an, die Schutzgebietsverordnungen zwei Wochen nach der Einvernehmenserteilung des Landratsamts E

...-H ... in Kraft zu setzen. Nach Ablauf der Frist erklärte die Bayerische Staatsministerin für Umwelt und Verbraucherschutz mit Schreiben vom 15. Dezember 2016, dass sie ein sofortiges Handeln aus wichtigen Gründen des öffentlichen Wohls für erforderlich halte. Daraufhin fertigte der Regierungspräsident von Mittelfranken die Schutzgebietsverordnung am 28. Dezember 2016 aus, die im Mittelfränkischen Amtsblatt vom 30. Dezember 2016 bekannt gemacht wurde.

8

Die Antragsteller haben gegen die Schutzgebietsverordnung Normenkontrollantrag gestellt. Sie machen formelle und materielle Mängel der Rechtsverordnung geltend. Eine substantielle Erörterung sei im behördlichen Verfahren nicht möglich gewesen, weil Antragsgegner und Beigeladener - trotz mehrfacher Aufforderung - das numerische Grundwassermodell nicht zur Verfügung gestellt hätten. Mit der Regierung von Mittelfranken habe eine unzuständige Behörde gehandelt. Die Voraussetzungen für einen Selbsteintritt seien nicht erfüllt gewesen. Die Regierung habe auch keine eigenständige Abwägungsentscheidung getroffen. Aus materieller Sicht fehle es zudem an hinreichenden Bedarfsnachweisen und an einer ordnungsgemäßen Alternativenprüfung. Die Grenzen der engeren sowie der weiteren Schutzzone seien fehlerhaft bestimmt worden. Außerdem üben die Antragsteller an dem hydrogeologischen sowie dem numerischen Grundwassermodell Kritik und machen geltend, dass die Abgrenzung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße. Bei der Bestimmung der engeren Schutzzone seien zu Unrecht zwei Entnahmeszenarien zugrunde gelegt worden, die es in der Realität so nicht geben könne. Alle auch nur in einem geringen Umfang angeschnittenen Grundstücke seien komplett einbezogen worden. Schließlich es sei inkonsequent, dass bei einzelnen Brunnen nicht die Maximalentnahmemengen nach dem wasserrechtlichen Bescheid zugrunde gelegt worden seien.

9

Die Antragsteller beantragen,

10

§§ 1 bis 8 und § 10 der Verordnung der Regierung von Mittelfranken über das Wasserschutzgebiet für die Grundwassererschließungsgebiete U ... I und II des Zweckverbands Fernwasserversorgung Franken (FWF) in den Gemeinden Markt U ..., Stadt H ... a. d. A ..., Markt D ... und Markt L ... in den Landkreisen N ... a. d. A ...-B ... und E ...-H ... vom 28. Dezember 2016, bekannt gemacht im Mittelfränkischen Amtsblatt vom 30. Dezember 2016, einschließlich der Anlagen für unwirksam zu erklären.

11

Der Antragsgegner beantragt,

12

die Anträge abzulehnen.

13

Die Schutzgebietsverordnung sei formell und materiell rechtmäßig. Die Voraussetzungen für den Selbsteintritt des Regierungspräsidenten von Mittelfranken seien erfüllt, eine Wiederholung von Verfahrensteilen sei nicht erforderlich gewesen. Es liege auch kein Mangel des Erörterungsverfahrens vor. Die fachlichen Darlegungen in den Antragsunterlagen seien ausreichend, um das numerische Grundwassermodell, das nur ein zusätzliches Hilfswerkzeug für die Abgrenzung darstelle, beurteilen zu können. Die Prognose des künftigen Wasserbedarfs für das streitgegenständliche Schutzgebiet sei ebenfalls nicht zu beanstanden. Es gelte der Grundsatz des Vorrangs der ortsnahe Wasserversorgung. Der überwiegende Teil des Wassers (etwa 80%) werde in einer Entfernung von bis zu 15 km abgegeben, nur ein geringer Anteil (etwa 20%) in einer Entfernung zwischen rund 17 und 27 km. Im Rahmen der Alternativenprüfung dürfe daher nur auf den Versorgungsbereich U ... abgestellt werden und nicht auf das gesamte Verbandsgebiet. Die Grundwassermodelle seien plausibel. Auch die Bemessung der 50-Tage-Linie sei nicht zu beanstanden. Die Durchführung von zwei Rechenläufen mit der jeweils maximal möglichen Entnahmemenge stehe mit den Vorgaben in den Merkblättern in Einklang. Der Grund dafür, dass bei Brunnen 1 und 12 nicht die maximal zulässige Menge angesetzt worden sei, sei im Übermaßverbot zu sehen. Es handle sich um eine Beschränkung auf den „realen Verbrauch“ sowie auf die diesbezüglichen Betriebseinstellungen des Beigeladenen. Hintergrund sei, dass die Schützbarkeit beeinträchtigt sein könne, wenn aus Brunnen 1 über längere Zeit die maximal zulässige Wassermenge entnommen werde. Im Jahr 2020 sei der Bewilligungsbescheid entsprechend angepasst worden. Der Beigeladene habe diese Beschränkungen im Ergebnis bereits vor der Änderung beachtet und die Mengengrenzungen

eingehalten, wozu er nach der Trinkwasserverordnung auch verpflichtet gewesen sei. Eine Aufnahme der Flächen innerhalb der 50-Tage-Linie in die engere Schutzzone sei erforderlich, weil andernfalls das Schutzziel verfehlt werde. Die vollständige Einbeziehung nur angeschnittener Grundstücke entspreche der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Hintergrund sei, dass die Grenzen klar erkennbar sein sollten. Der Antragsgegner legte zur Veranschaulichung zudem Flurstückskarten vor, aus denen neben den anderen Kriterien auch die Verbreitung der Basisletten des Unteren Bursandsteins innerhalb der 20-Jahre-Isochrone ersichtlich wird.

14

Der Beigeladene beantragt ebenfalls,

15

die Anträge abzulehnen.

16

Die Antragsteller hätten den Mechanismus des Selbsteintritts verkannt. Die Aufsichtsbehörde setze das Verfahren lediglich fort und könne auf die bisherigen Verfahrensschritte aufbauen. Der Gesetzgeber habe dabei keine Anforderungen an den Abwägungsvorgang normiert. Die Rechtsprechung des Senats zur Alternativenprüfung, auf die sich die Antragsteller beriefen, sei nicht folgerichtig und daher abzulehnen. In seinem Hinweisschreiben vom 4. Juni 2021 habe das Gericht verkannt, dass die Antragsteller mit ihren Einwendungen jedenfalls präkludiert seien. Sie hätten weder die zu geringe Ausdehnung der engeren Schutzzone noch die komplette Einbeziehung von nur teilweise angeschnittenen Grundstücken rechtzeitig gerügt. Die vom Gericht herangezogene höchstrichterliche Rechtsprechung sei ausschließlich zur Abgrenzung von Schutzgebieten ergangen und sei zur Grenzziehung bei Schutzzonen innerhalb des Gebiets nicht heranziehbar. Die Frage, ob von einer Fläche Einwirkungen auf das zu schützende Gewässer ausgehen könnten, stelle sich bei der engeren Schutzzone nicht. Schließlich komme allenfalls eine Teilnichtigkeit in Betracht.

17

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und die Behördenakten sowie auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

18

Die Normenkontrollanträge haben Erfolg. Die Verordnung weist formell- und materiell-rechtliche Fehler auf, die zur Unwirksamkeit der angefochtenen Regelungen führen.

19

A. Die Normenkontrollanträge sind zulässig.

20

I. Die Normenkontrollanträge sind statthaft (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, Art. 5 Satz 1 AGVwGO). Die Bußgeldbestimmung des § 9 WSG-VO haben die Antragsteller nicht zum Gegenstand ihres Antrages gemacht (vgl. dazu BayVGh, B.v. 26.5.2020 - 20 NE 20.1065 - juris Rn. 18; VGh BW, U.v. 26.11.2009 - 3 S 140/07 - juris Rn. 34).

21

II. Die Antragsteller sind antragsbefugt (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO).

22

1. Die Antragsteller zu 1 bis 5 machen geltend, als Eigentümer ihrer im Geltungsbereich der Verordnung liegenden Grundstücke von rechtswidrigen Nutzungsbeschränkungen betroffen zu sein (vgl. BayVGh, U.v. 12.7.2018 - 8 N 16.2439 - juris Rn. 22). Dies genügt für ihre Antragsbefugnis (BayVGh, U.v. 29.12.2011 - 22 N 08.190 - BayVBI 2012, 500 = juris Rn. 13; U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - W+B 2019, 244 = juris Rn. 23).

23

2. Die Antragstellerin zu 6 ist als Gemeinde ebenfalls antragsbefugt.

24

a) Ob die Antragstellerin zu 6 den Normenkontrollantrag als Behörde stellen kann, ohne geltend machen zu müssen, durch die angegriffene Verordnung in ihren Rechten verletzt zu sein (vgl. § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VwGO), bedarf vorliegend keiner abschließenden Entscheidung. Die Gemeinde ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts juristische Person. Sie ist aber auch Behörde im Sinne des Art. 1 Abs. 2 BayVwVfG und in dieser Eigenschaft nach § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VwGO unter erleichterten Voraussetzungen antragsbefugt. Für die Antragsbefugnis der Gemeinde als Behörde ist insoweit ausreichend, dass die angegriffene Norm im Gemeindegebiet gilt und von ihr bei der Wahrnehmung der eigenen oder übertragenen Angelegenheiten zu beachten ist (vgl. BVerwG, U.v. 15.3.1989 - 4 NB 10.88 - NVwZ 1989, 654 = juris Rn. 14; U.v. 26.11.2015 - 7 CN 1.14 - NVwZ 2016, 609 = juris Rn. 18). Rechtliche Bindungen dieser Art können auch von einer Wasserschutzgebietsverordnung ausgehen, die Teile des Gemeindegebiets flächendeckend erfasst und zahlreiche Ge- und Verbote enthält (vgl. VGH BW, U.v. 26.11.2009 - 3 S 140/07 - juris Rn. 37; U.v. 5.8.1998 - 8 S 1906/97 - NVwZ 1999, 1249 = juris Rn. 21; Ziekow in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 266). In welcher Eigenschaft eine Gemeinde einen Normenkontrollantrag stellt, ist im Einzelfall festzustellen (vgl. Hoppe in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 53). Eine Kommune, die - wie hier - ihre lokalen Belange aus der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber staatlichen Maßnahmen verteidigt, wird in erster Linie als Gemeinde und nicht als Behörde tätig (vgl. BVerwG, U.v. 7.6.2001 - 4 CN 1.01 - BVerwGE 114, 301 = juris Rn. 17; BayVGH, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.990 - Rn. 21 f.).

25

b) Die Antragstellerin zu 6 ist jedenfalls als juristische Person antragsbefugt. Sie macht geltend, durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung als juristische Person in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden (§ 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 VwGO). Es genügt insoweit, dass sich aus ihrem Vorbringen und dem unstreitigen Sachverhalt die Möglichkeit einer Rechtsverletzung ergibt (vgl. BVerwG, U.v. 7.6.2001 - 4 CN 1.01 - BVerwGE 114, 301 = juris Rn. 8; BayVGH, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.990 - Rn. 23). Das ist hier der Fall.

26

Zwar kann sich die Antragstellerin zu 6 vorliegend nicht auf eine Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG) berufen. Insbesondere hat sie weder im Verwaltungsverfahren (vgl. Einwendungsschreiben vom 9.8.2013, Behördenakte - Einwendungen Träger öffentlicher Belange, Anwälte, Kommunen S. 317 ff.) noch im Normenkontrollverfahren eine konkrete Planung oder Planungsabsicht angeführt, die durch die Festsetzung des Wasserschutzgebiets vereitelt worden wäre oder hätte werden können. Das allgemeine Interesse, dass das Gemeindegebiet von übergeordneten Planungen verschont bleibt, reicht für eine Beeinträchtigung der Planungshoheit nicht aus (vgl. BVerwG, B.v. 26.1.2000 - 4 VR 19.99 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 156 = juris Rn. 8; U.v. 10.4.2019 - 9 A 22.18 - BVerwGE 165, 185 = juris Rn. 10; VGH BW, U.v. 28.1.2021 - 5 S 1361/18 - juris Rn. 36 m.w.N.). Dies gilt auch für Wasserschutzgebiete.

27

Ihre Antragsbefugnis ergibt sich aber daraus, dass sie Eigentümerin von Grundstücken ist, die im Wasserschutzgebiet liegen. Insofern kann sie sich die Antragstellerin als Gemeinde mangels besonderer „grundrechtstypische Gefährdungslage“ zwar nicht auf Art. 14 GG berufen (vgl. BayVGH, B.v. 11.1.2018 - 20 ZB 17.1391 - juris Rn. 15; BVerfG, B.v. 18.8.2020 - 1 BvQ 82/20 - NVwZ 2020, 1500 = juris Rn. 9 m.w.N.). Eine Berufung auf den einfachgesetzlichen Eigentumsschutz nach § 903 BGB reicht insoweit aber aus (vgl. BVerwG, U.v. 27.3.1992 - 7 C 18.91 - BVerwGE 90, 96 = juris Rn. 23; OVG RhPf, U.v. 24.3.2010 - 8 C 11202/09 - BauR 2010, 1726 = juris Rn. 25 ff.; Ziekow in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 243).

28

III. Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist eingehalten.

29

B. Die Normenkontrollanträge sind begründet. Die Verordnung leidet sowohl an formellen als auch an materiellen Fehlern, die jeweils die Unwirksamkeit der angefochtenen Regelungen nach sich ziehen.

30

I. Das Normsetzungsverfahren weist Mängel auf, weil das Anhörungsverfahren nach Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG i.V.m. Art. 73 Abs. 2 bis 8 BayVwVfG nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechend

durchgeführt wurde. Der Schutzgebietsvorschlag wurde hinsichtlich der Abgrenzung der Schutzzonen nicht hinreichend problembezogen erörtert. Die Betroffenen hatten insofern keine substantielle Möglichkeit zur Einflussnahme, was die Unwirksamkeit der Verordnung zur Folge hat.

31

1. Nach Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG i.V.m. Art. 73 Abs. 6 Satz 1 BayVwVfG hat die Anhörungsbehörde - hier das für den Verordnungserlass zuständige Landratsamt - die rechtzeitig erhobenen Einwendungen, die rechtzeitig abgegebenen Stellungnahmen von Vereinigungen sowie die Stellungnahmen der Behörden mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden, den Betroffenen sowie denjenigen, die Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben haben, zu erörtern. Nach dem Willen des Gesetzgebers kommt dem Erörterungstermin neben der Befriedungsfunktion vor allem auch die Funktion zu, Transparenz zu schaffen (LT-Drs. 17/2820, S. 15). Gegenstand der Erörterung sind dementsprechend nicht nur die ausgelegten Unterlagen und die dagegen erhobenen Einwendungen, sondern insgesamt die maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen (BayVGh, U.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - BayVBI 2009, 567 = juris Rn. 29; U.v. 29.12.2011 - 22 N 08.190 - juris Rn. 17; NdsOVG, U.v. 14.11.2018 - 13 KN 249/16 - ZfW 2019, 115 = juris Rn. 43). Im Hinblick auf die grundrechtsschützende Funktion des Verfahrensrechts muss die Möglichkeit einer substantiellen Einflussnahme durch die Betroffenen bestehen und daher eine hinreichende Problembezogenheit der Erörterung gewährleistet sein (BVerwG, U.v. 5.12.1986 - 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 = juris Rn. 42 ff.; BayVGh, U.v. 29.12.2011 - 22 N 08.190 - juris Rn. 17 m.w.N.; U.v. 12.3.2020 - 8 N 16.2555 u.a. - juris Rn. 79; vgl. auch Gößl in Sieder/Zeitler, BayWG, Stand Februar 2019, Art. 73 Rn. 52). Dies setzt regelmäßig voraus, dass Betroffene schon vor dem Erörterungstermin ausreichend Gelegenheit haben, sich über relevante Aspekte zu informieren, um sich auf die Erörterung ihrer betroffenen Belange vorbereiten zu können (BayVGh, U.v. 12.3.2020 - 8 N 16.2555 u.a. - a.a.O. Rn. 81 m.w.N.). Nach pflichtgemäßem Ermessen darf der Erörterungstermin deshalb erst dann beginnen, wenn eine hinreichend problembezogene Erörterung zu erwarten steht (BVerwG, U.v. 5.12.1986 - 4 C 13.85 - a.a.O. Rn. 42 f.).

32

2. Eine substantielle Einflussnahme in Bezug auf die Abgrenzung der engeren Schutzzone (W II) und des Schutzgebiets (weitere Schutzzone W III) war im Erörterungstermin (vom 25. bis 27. November 2013) auf Grundlage der ausgelegten Unterlagen nicht möglich, vor allem nicht in Bezug auf das mit dem Verordnungsentwurf verfolgte Schutzkonzept betreffend Bagatellfälle sowie die Teilung von Flurstücken. Insoweit fand keine hinreichend problembezogene Erörterung statt.

33

a) In den ausgelegten Unterlagen (Behördenakte - Antrag auf Festsetzung eines Wasserschutzgebiets für die Wassergewinnung U ... der FWF, Stand Januar 2013, Ordner 1 und 2) wird zwar die grundlegende Vorgehensweise offengelegt, regelmäßig alle von einer bestimmten fachlich ermittelten Linie angeschnittenen Flurstücke in die engere Schutzzone (W II) bzw. in den Geltungsbereich des Schutzgebiets (weitere Schutzzone - W III) einzubeziehen. Die konkreten Auswirkungen dieses Vorgehens waren aber für die Betroffenen nicht erkennbar. Die Betroffenen hatten keine Möglichkeit, zu überprüfen, inwieweit dem Grundsatz der Erforderlichkeit sowie dem Übermaßverbot betreffend ihrer in das Schutzgebiet einbezogenen Grundstücke genügt wurde. In den ausgelegten Materialien findet sich lediglich eine Karte im Maßstab 1:25.000 (Anlage 2.1 zum Antrag auf Festsetzung eines Wasserschutzgebiets), aus der sich sowohl der Umfang der engeren Schutzzone (W II) als auch die für ihre Bestimmung maßgebliche 50-Tage-Isochrone entnehmen lässt. Die Grenze der weiteren Schutzzone (W III) ist zusammen mit den für ihre Bestimmung herangezogenen Kriterien (2-Jahre- und 20-Jahre-Isochrone sowie Verbreitung der Basisletten des Unteren Bursandsteins) in den ausgelegten Unterlagen nur auf einem Plan im Maßstab 1:75.000 dargestellt (Anlage 2.2 zum Antrag auf Festsetzung eines Wasserschutzgebiets). Auf beiden Karten lassen sich dagegen die Flurstücksgrenzen der Randgrundstücke nicht erkennen, sondern - aufgrund des großen Maßstabs - allenfalls grob abschätzen. Die Detailpläne im Maßstab 1:2.500 (Anlagen 3.4.1 bis 3.4.10 zum Antrag auf Festsetzung eines Wasserschutzgebiets), die ebenfalls Gegenstand der Auslegung waren und auf denen die betroffenen Flurstücke im Einzelnen ersichtlich sind, weisen lediglich die Grenzen der Schutzzonen aus, nicht dagegen die für ihre Festlegung maßgeblichen Kriterien.

34

Genauere Darstellungen, aus denen sich die angewandten Abgrenzungskriterien ersehen ließen, wurden erst im späteren Verfahren nach Abschluss des Erörterungstermins vorgelegt: Auf Anregung des Wasserwirtschaftsamts forderte das Landratsamt den Beigeladenen mit Schreiben vom 29. Januar 2014

(Behördenakte - Landratsamt S. 789) auf, zusätzliche, für die Erstellung des wasserwirtschaftlichen Gutachtens erforderliche Unterlagen nachzureichen. Dem kam dieser im Februar 2014 nach durch Vorlage eines weiteren Ordners mit umfangreichen Plänen und Stellungnahmen (Behördenakte - Antrag auf Festsetzung eines Wasserschutzgebiets für die Wassergewinnung U ... der Wasserversorgung Franken - Ergänzende Stellungnahme zur Schutzgebietsbemessung - Februar 2014). Unter anderem wurden erstmalig Karten im Maßstab 1:2.500 zu den einzelnen Teilbereichen der engeren Schutzzone (W II) um die jeweiligen Brunnengruppen vorgelegt (Anlagen 1.1 bis 1.4 zur ergänzenden Stellungnahme), aus denen sich sowohl die Bahnlinien mit der Fließzeit von bis zu 50 Tagen und der sich daraus ergebende Verlauf der 50-Tage-Isochrone als auch die Flurstücksgrenzen genauer erkennen lassen. Durch diese nachträgliche Darstellung wird erst ersichtlich, in welchem (z.T. äußerst geringen) Umfang einzelne Grundstücke innerhalb des aus fachlicher Sicht erforderlichen Schutzgebietsumgriffs liegen und wo Teilflächen nur deshalb in die Zone W II einbezogen wurden, weil es sich um ein einheitliches Flurstück handelt. Aus einer weiteren, ebenfalls im Februar 2014 vorgelegten Karte im Maßstab 1:10.000 (Anlage 2.1 zur ergänzenden Stellungnahme) können die Bahnlinien mit den Fließzeiten bis zu 2 Jahren sowie bis zu 20 Jahren und die dazugehörigen Isochronen im Verhältnis zu den Grenzen der betroffenen Flurstücke entnommen werden. Dadurch wurde die Abgrenzung der weiteren Schutzzone (W III) und damit des Schutzgebiets erstmals insoweit nachvollziehbar, als die 2-Jahre- und die 20-Jahre-Isochrone für die Grenzziehung maßgeblich waren. Karten mit kleinerem Maßstab (1:10.000 bzw. 1:2.500), auf denen die Flurstücksgrenzen zusammen mit dem Abgrenzungskriterium der Verbreitung der Basisletten des Unteren Bursandsteins erkennbar sind, legte der Antragsgegner sogar erst im gerichtlichen Verfahren vor (Gerichtsakte im Verfahren 8 N 17.1354 [im Folgenden: Gerichtsakte] S. 469 ff.).

35

Für die Betroffenen war demnach zu Beginn des Erörterungstermins anhand der ausgelegten Unterlagen allenfalls erkennbar, dass sowohl engere als auch weitere Schutzzone über die zur Abgrenzung ermittelten fachlichen Grenzen (50-Tage-, 2-Jahre- und 20-Jahre-Isochrone sowie Verbreitung der Basisletten des Unteren Bursandsteins), die den Maßstab für die Erforderlichkeit bilden, hinausreichen. Es war für sie dagegen nicht ersichtlich, inwieweit Randgrundstücke nur zu einem geringen Bruchteil angeschnitten wurden. Die für die Entscheidung über das Schutzgebiet wesentliche Frage, ob der Normgeber den ihm eingeräumten administrativen Vereinfachungsspielraum (vgl. BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 CN 1.11 - BayVBl 2013, 608 = juris Rn. 22) bei der Grenzziehung der engeren sowie der weiteren Schutzzone gewährt hat, konnte nicht ansatzweise beurteilt werden.

36

Entgegen der Einwände von Antragsgegner und Beigeladenem in der mündlichen Verhandlung handelt sich dabei um maßgebliche Entscheidungsgrundlagen für die beabsichtigte Schutzgebietsausweisung. Schon angesichts der Vielzahl von Grundstücken, bei denen erhebliche Teilflächen nur deswegen in die Schutzzone einbezogen wurden, weil ein einheitliches Flurstück grundsätzlich nicht geteilt werden sollte (vgl. die Übersicht des Wasserwirtschaftsamts vom 13.9.2021, Gerichtsakte S. 527 ff.), stellten die Beachtung des administrativen Vereinfachungsspielraums und des Übermaßverbots sowie die Notwendigkeit, Teilflächen abzutrennen, einen zentralen Erörterungsgegenstand dar. Eine substantielle Diskussion darüber konnte von den Betroffenen - mangels Kenntnis der maßgeblichen Umstände - aber nicht geführt werden, weder für die eigenen Grundstücke noch generell in Bezug auf die Schutzzone insgesamt. Sie waren vielmehr auf allgemeinen Vortrag zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und zur Möglichkeit, wirtschaftlich verwertbare Teilgrundstücke aus den jeweiligen Schutzzone herauszunehmen, beschränkt (vgl. den Einwand des Fachbeistandes der Antragsteller, Behördenakte - Landratsamt S. 818/839). So konnte etwa im Hinblick auf die Einbeziehung des kompletten Grundstücks FINr. ... Gemarkung U ... in die engere Schutzzone nicht erkannt werden, dass dieses nur zu einem geringfügigen Bruchteil innerhalb der 50-Tage-Linie liegt, nämlich im Umfang von rund 37 qm, was etwa einem Anteil von 0,50% entspricht (vgl. Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 13.9.2021, Gerichtsakte S. 527 f.). Die restliche Fläche von 7.423 qm wurde nur deshalb in die engere Schutzzone W II aufgenommen, weil es sich um ein einheitliches Flurstück im grundbuchrechtlichen Sinn handelt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei einem Maßstab von 1:25.000 eine Linie von einem Millimeter Dicke einer Entfernung von 25 m in der Natur entspricht. Im Rahmen der Diskussion über Grundstücksteilungen hätte es etwa nahegelegen, auf die Geringfügigkeit der einzubeziehenden Teilfläche hinzuweisen (vgl. dazu auch die Einwendungsschreiben des Einwenders Nr. 351 vom 1.8. und 10.8.2013, wonach das Grundstück von einem landwirtschaftlichen Bio-Betrieb bewirtschaftet wird, dessen Existenz bedroht sei, Behördenakte - Einwendungen Privatpersonen

M-Z S. 653 ff., sowie die Diskussion im Erörterungstermin, Behördenakte - Landratsamt S. 818/1043 ff., 1051 f.). Entsprechendes gilt für zahlreiche weitere Grundstücke in der engeren Schutzzone (vgl. die Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 13.9.2021, Gerichtsakte S. 527 ff.) sowie für die Grenzziehung der weiteren Schutzzone. Darin liegt ein erheblicher Verfahrensfehler, weil mit dem Erörterungstermin erst begonnen werden darf, wenn eine hinreichend problembezogene Erörterung zu erwarten steht (vgl. bereits oben B.I.1.).

37

b) Der Mangel setzte sich im Erörterungstermin fort und wurde dort nicht etwa geheilt. Es fehlt diesbezüglich an einer hinreichend problembezogenen Erörterung. Aus dem Protokoll ergibt sich, dass die Abgrenzung der Schutzzonen als maßgeblicher Umstand diskutiert wurde, einschließlich der Frage der Einbeziehung aller angeschnittenen Grundstücke und der Möglichkeit, wirtschaftlich verwertbare Teilgrundstücke abzutrennen, was die Vertreter des Antragsgegners aber im Grundsatz abgelehnt haben (Behördenakte - Landratsamt S. 818/839 f.). Den Betroffenen wurde zwar in Aussicht gestellt, dass jeder die Möglichkeit haben werde, zu prüfen, warum sein Grundstück in der jeweiligen Schutzzone liege (Behördenakte - Landratsamt S. 818/839); eine für alle Anwesenden nachvollziehbare, grundstücksbezogene Darlegung der Abgrenzung wurde aber - ausweislich des Protokolls - nicht nachgeholt. Im Laufe der Diskussion wurde stattdessen mehrfach darauf verwiesen, dass der amtliche Sachverständige in seinem noch zu erstellenden Gutachten prüfen werde, ob es möglich sei, Bagatellregelungen zu treffen (vgl. etwa Behördenakte - Landratsamt S. 818/840, 958). Nachdem eine Karte mit der 20-Jahre-Isochrone nicht an die Leinwand projiziert werden konnte, versicherte ein Vertreter des Antragsgegners, diese über den Fachbeistand der Antragsteller hinaus allen Betroffenen zur Verfügung zu stellen und so zu überarbeiten, dass für jedes Grundstück die Abgrenzungskriterien klar ersichtlich seien (Behördenakte - Landratsamt S. 818/958). Auch im weiteren Verlauf wurde bei Fragen zur Nachvollziehbarkeit der Abgrenzungskriterien zum Teil auf die noch anzustellende Prüfung durch das Wasserwirtschaftsamt verwiesen (vgl. zur Zone W III die Nachfrage des Einwenders Nr. 354, Behördenakte - Landratsamt S. 818/1042).

38

Die Argumentation von Antragsgegner und Beigeladenem in der mündlichen Verhandlung, dass die Frage der Abgrenzung im Erörterungstermin mangels konkreter Einwendungen nicht näher hätte diskutiert werden müssen, überzeugt nicht. Der Ausgangspunkt, dass sich der Umfang der Erörterung wesentlich an den erhobenen Einwendungen orientiert, mag zutreffen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Betroffenen aufgrund der ausgelegten Unterlagen überhaupt in zumutbarer Weise erkennen konnten, dass insofern weiterer Diskussionsbedarf bestand. Wenn dies - wie hier - nicht der Fall ist, kann ihnen auch nicht entgegengehalten werden, sie hätten in den Einwendungsschreiben dazu näher vortragen müssen. Ebenso wenig überzeugt die vom Vertreter des Wasserwirtschaftsamts in der mündlichen Verhandlung geäußerte Einschätzung, die 50-Tage-Linie als maßgebliches Abgrenzungskriterium sei für Grundstückseigentümer aus der in den Antragsunterlagen befindlichen Karte im Maßstab 1:25.000 hinreichend zu ersehen gewesen. Für die substantielle Erörterung kam es nicht nur auf den Verlauf dieser Linie an, sondern vielmehr auf die Flurstücksgrenzen und vor allem darauf, dass nicht nur einzelne, sondern eine ganz erhebliche Anzahl von Einzelgrundstücken nur in sehr geringem Umfang von den jeweils als Abgrenzungskriterium herangezogenen Isochronen angeschnitten wird. Nur mit diesem Wissen hätten die für die Grenzziehung aufgestellten Grundsätze (i.d.R. komplette Einbeziehung angeschnittener Grundstücke und keine Zerschneidungen) in Bagatellfällen hinterfragt werden können. Dies war für einen betroffenen Laien jedoch nicht hinreichend ersichtlich. Im Übrigen zeigen sich Defizite, etwa bei der Darstellung der Bahnlinien (vgl. den Einwand des Fachbeistands der Antragsteller, Behördenakte - Landratsamt S. 818/839), nicht zuletzt daran, dass das Wasserwirtschaftsamt selbst im Schreiben an das Landratsamt vom 22. Januar 2014 (Behördenakte - Landratsamt S. 782) die Vorlage zusätzlicher Unterlagen vor Erstellung seines Gutachtens für erforderlich erachtet hat. Schließlich waren Einzelheiten in Bezug auf die Einbeziehung von Randgrundstücken in das Schutzgebiet selbst (weitere Schutzzone W III) anhand des noch größeren Maßstabs von 1:75.000 der maßgeblichen Karte (Anlage 2.2) erst Recht nicht nachvollziehbar.

39

Inwiefern es ausreichen kann, Beteiligten im Erörterungstermin die Gelegenheit zu nachträglichen Stellungnahmen zu geben, kann offenbleiben (vgl. BayVGh, U.v. 12.3.2020 - 8 N 16.2555 u.a. - juris Rn. 80 m.w.N.). Es fehlte es vorliegend schon an einem Angebot, nach Ergänzung der Unterlagen schriftliche

Stellungnahmen nachreichen zu können und auf dieser Grundlage erneut in eine Erörterung einzutreten (vgl. BVerwG, U.v. 15.2.2018 - 9 C 1.17 - BVerwGE 161, 180 = juris Rn. 33; BayVGh, U.v. 4.8.2008 - 22 N 06.1407 - BayVBI 2009, 567 = juris Rn. 35). Zudem wurden die vom Vertreter der Antragsteller mit Schriftsatz vom 31. März 2014 erhobenen Einwände, die vollständige Einbeziehung bestimmter Grundstücke sei unverhältnismäßig (Behördenakte - Landratsamt S. 1447/1460), tatsächlich nicht erneut erörtert. Im Übrigen liegt auch kein Fall der Planänderung nach Art. 73 Abs. 8 BayVwVfG (vgl. dazu BVerwG, U.v. 28.4.2016 - 9 A 9.15 - BVerwGE 155, 91 = juris Rn. 33) vor, so dass es auf die sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen nicht ankommt.

40

3. Der Verfahrensverstoß zieht als Rechtsfolge die Unwirksamkeit der angegriffenen Regelungen der Wasserschutzgebietsverordnung nach sich.

41

Der Mangel der unzureichenden substanziellen Erörterung ist im Normaufstellungsverfahren nicht geheilt worden (vgl. dazu BayVGh, U.v. 12.3.2020 - 8 N 16.2555 u.a. - juris Rn. 116 ff. m.w.N.). Auch die Gewährung von Rechtsschutz in einem Normenkontrollverfahren kann hier die fehlende substanzielle Erörterung im Anhörungsverfahren nicht ersetzen (vgl. BayVGh, U.v. 12.3.2020 - 8 N 16.2555 u.a. - a.a.O. Rn. 120 ff.).

42

Dem berechtigten Anliegen der Normerhaltung kann vorliegend auch sonst nicht Rechnung getragen werden. Nach ständiger Rechtsprechung des Senats führt die Verletzung von grundrechtssichernden Beteiligungsregelungen im Normsetzungsverfahren dann nicht zur Unwirksamkeit der angegriffenen Norm, wenn von vorneherein ausgeschlossen werden kann, dass diese ohne den Verfahrensfehler einen anderen Inhalt erhalten hätte (BayVGh, U.v. 12.3.2020 - 8 N 16.2555 u.a. - juris Rn. 137 m.w.N.). Hier besteht die konkrete Möglichkeit, dass bei ordnungsgemäßer Verfahrensgestaltung eine andere Entscheidung über die Gebietsabgrenzung getroffen worden wäre. Bei Kenntnis der genauen Umstände der Grenzziehung und Erhebung entsprechender Einwendungen im Erörterungstermin wäre bei zahlreichen Grundstücken, die nur zu einem äußerst geringen Umfang von den jeweiligen fachlich ermittelten Kriterien erfasst werden (vgl. die Übersicht des Wasserwirtschaftsamts vom 13.9.2021, Gerichtsakte S. 527 ff.), eine Teilung in Betracht gekommen. Es besteht die konkrete Möglichkeit einer Herausnahme von Teilflächen in diesen Fällen und damit einer geänderten Grenzziehung.

43

II. Die Schutzgebietsverordnung leidet auch an materiell-rechtlichen Mängeln, die zur Unwirksamkeit der angefochtenen Regelungen führen. Die Abgrenzung des Wasserschutzgebietes als solches (W III) sowie der engeren Schutzzone (W II) erweist sich als fehlerhaft.

44

1. 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 (vgl. BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 CN 1.11 - BayVBI 2013, 608 = juris Rn. 21 m.w.N.). Gemäß § 51 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG ist die Schutzgebietsfestsetzung nur zulässig, 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 beschränkt 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 Satz 1 WHG). Der gerichtlich voll überprüfbare Begriff der Erforderlichkeit bezieht sich zum einen in sachlicher Hinsicht auf den Schutz des Wasservorkommens dem Grunde nach, also auf die Frage der Schutzwürdigkeit, Schutzbedürftigkeit und Schutzfähigkeit (vgl. BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 CN 1.11 - NVwZ 2013, 227 = juris Rn. 20; U.v. 26.11.2015 - 7 CN 1.14 - NVwZ 2016, 609 = juris Rn. 25 m.w.N.; BayVGh, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - juris Rn. 37; vgl. auch Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, 4. Aufl. 2017, Rn. 1086). Zum anderen begrenzt er ein Wasserschutzgebiet in räumlicher Hinsicht (vgl. BVerwG, U.v. 26.11.2015 - 7 CN 1.14 - NVwZ 2016, 609 = juris Rn. 26 m.w.N.; BayVGh, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - a.a.O.; vgl. auch BVerfG, B.v. 6.9.2005 - 1 BvR 1161/03 - NVwZ 2005, 1412 = juris Rn. 26).

1.1 Soweit die Erforderlichkeit der räumlichen Ausdehnung Grenzen setzt, ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung anerkannt, dass die mit der Schutzgebietsausweisung einhergehende Beschränkung der Eigentümerbefugnisse nur zulässig ist, wenn von dem betroffenen Grundstück Einwirkungen auf das zu schützende Grundwasser ausgehen können (BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 CN 1.11 - BayVBI 2013, 608 = juris Rn. 21 m.w.N. und unter Verweis auf BVerfG, B.v. 6.9.2005 - 1 BvR 1161/03 - NVwZ 2005, 1412 = juris Rn. 26; U.v. 26.11.2015 - 7 CN 1.14 - NVwZ 2016, 609 = juris Rn. 26). Die Voraussetzungen, unter denen ein Wasserschutzgebiet festgesetzt werden kann, müssen daher grundsätzlich für jede darin einbezogene Teilfläche erfüllt sein (BVerwG, B.v. 23.1.1984 - 4 B 157.83 u.a. - BayVBI 1984, 371 = juris Rn. 4; OVG NW, U.v. 18.11.2015 - 11 A 3048/11 - juris Rn. 155 f.; NdsOVG, U.v. 4.3.1999 - 3 K 1304/97 - ZfW 2001, 135 = juris Rn. 21). 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 (BVerwG, B.v. 23.1.1984 - 4 B 157.83 u.a. - BayVBI 1984, 371 = juris Rn. 4; U.v. 2.8.2012 - 7 CN 1.11 - BayVBI 2013, 608 = juris Rn. 21), ihnen sind aber gewisse Spielräume eröffnet, aufgrund der praktischen Schwierigkeiten bei der vorzunehmenden Grenzziehung. Das Bundesverwaltungsgericht hat die anzuwendenden Maßstäbe wie folgt umschrieben (BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 CN 1.11 - a.a.O. juris Rn. 22):

„... 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 (so auch die vom Deutschen Verein des G, e.V. <DVGW> in Abstimmung mit der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser <LAWA> erarbeiteten Richtlinien für Trinkwasserschutzgebiete; Teil 1: Schutzgebiete für Grundwasser, Technische Regel - DVGW-Arbeitsblatt W 101 vom Juni 2006, Ziff. 5, abgedruckt in: von Leisner/Berendes, Handbuch des Deutschen Wasserrechts, Bd. 2, D 30). Insoweit ist ein ‚administrativer Vereinfachungsspielraum‘ anzuerkennen (siehe Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl. 2004, Rn. 866 f.; dem folgend Czychowski/Reinhardt, WHG, 10. Aufl. 2010, § 51 Rn. 45, Gößl, in: Sieder/Zeitler, WHG AbwAG, § 51 WHG Rn. 46 sowie Hünnekens, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 51 WHG Rn. 42). 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.“

1.2 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 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 Schutzes des Grundwassers und damit die Eignung des Wasserschutzgebiets für den verfolgten Zweck nicht infrage stellen (vgl. BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 CN 1.11 - a.a.O. Rn. 23 m.w.N.). 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 (vgl. BVerwG, U.v. 26.11.2015 - 7 CN 1.14 - NVwZ 2016, 609 = juris Rn. 26).

1.3 Diese Grundsätze gelten nicht nur für die Festlegung der Grenzen des Wasserschutzgebiets. Sie sind vielmehr entsprechend für die Abgrenzung der einzelnen Zonen mit unterschiedlichen Schutzbestimmungen heranzuziehen, in die die Gebiete gemäß § 51 Abs. 2 WHG unterteilt werden sollen (vgl. dazu DVGW-Arbeitsblatt Richtlinien für Trinkwasserschutzgebiete, Teil 1: Schutzgebiete für Grundwasser vom Juni 2006 [im Folgenden: DVGW-Arbeitsblatt W 101], Nr. 3 und 4, S. 6, 7 ff., und das Merkblatt Nr. 1.2/7 des Bayerisches Landesamts für Umwelt, Stand 1.1.2010 [im Folgenden LfU-Merkblatt Nr. 1.2/7] Nr. 6 S. 13 ff.),).

Aus Wortlaut und Systematik des § 51 Abs. 1 Satz 1 und des § 52 Abs. 1 Satz 1 WHG folgt, dass sich die Untergliederung in einzelne Zonen, in denen besondere Beschränkungen gelten, ebenso wie die Festsetzung des Wasserschutzgebiets als solches, am Erforderlichkeitsgrundsatz messen lassen muss (vgl. HessVGH, U.v. 17.5.2002 - 7 N 4645/98 - juris Rn. 19; U.v. 24.11.2006 - 7 N 1420/05 - juris Rn. 64; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 51 Rn. 14 m.w.N.; Gößl in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, Stand September 2020, § 51 Rn. 58; vgl. auch BVerwG, B.v. 23.1.1984 - 4 B 157.83 u.a. - juris Rn. 4 f. und DVGW Arbeitsblatt W 101 Nr. 5 S. 13). Die Schutzgebietsfestsetzung durch Verordnung ist nur zulässig, soweit das Wohl der Allgemeinheit dies erfordert (§ 51 Abs. 1 Satz 1 WHG); entsprechendes gilt für die Regelung bestimmter Schutzanordnungen in Bezug auf den Schutzzweck (§ 52 Abs. 1 Satz 1 WHG). Die Erforderlichkeit bezieht sich somit nach dem Gesetzeswortlaut nicht nur auf die Unterschützstellung, sondern auch auf die konkreten Nutzungsbeschränkungen, die in den einzelnen Schutzzonen jeweils gelten. Der Regelungszusammenhang bestätigt dies. Eine isolierte Festsetzung eines Schutzgebiets nach § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG führt lediglich dazu, dass die Anwendung sonstiger Vorschriften ausgelöst wird, die an das Vorhandensein eines Schutzgebiets anknüpfen. Die im Regelfall aufzunehmenden Schutzanordnungen für alle Zonen (W I bis W III) stützen sich auf die Ermächtigung des § 52 Abs. 1 Satz 1 WHG. Beide Regelungen sind somit aufeinander bezogen (vgl. Gößl a.a.O., § 51 Rn. 7).

50

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 (Gößl in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 52 Rn. 33 m.w.N.). Die einzelnen Zonen verfolgen lediglich unterschiedliche Schutzzwecke, an denen sich die Beschränkungen der Eigentümerbefugnisse dann messen lassen müssen. So dient die engere Schutzzone (W II) 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 (W III) dem Schutz vor weitreichenden Beeinträchtigungen, insbesondere nicht oder nur schwer abbaubaren chemischen oder radioaktiven Verunreinigungen (DVGW Arbeitsblatt W 101 Nr. 3 S. 6). Die Grenzziehung orientiert sich dem entsprechend bei der Zone W II an anderen hydrogeologisch-hydraulisch ermittelten Kriterien als die Abgrenzung des Gebiets an sich (d.h. der Zone W III, vgl. DVGW Arbeitsblatt W 101 Nr. 4.3 S. 7 ff. und Nr. 4.4 S. 10 f.). Dass sich die Einbeziehung von Grundstücksflächen in die jeweilige Schutzzone somit nach anderen fachlichen Voraussetzungen richtet, ändert aber nichts an der Bindung an den Erforderlichkeitsgrundsatz und an der Anwendbarkeit der dargelegten rechtlichen Maßstäbe (vgl. 1.1). Die fachlich zu ermittelnde Abgrenzung ist sowohl bei der Bestimmung der Schutzgebietsgrenzen als auch der Grenzen der engeren Schutzzone (W II) mit Unsicherheiten behaftet, wenn der Verwaltungsaufwand nicht unangemessen sein soll. Die Behörde darf sich folglich 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 grundlegenden Unterschied, ob aus Gründen der administrativen Vereinfachung ein „Zuviel“ an Schutz durch die Erweiterung des Wasserschutzgebiets selbst oder durch Ausdehnung der engeren Schutzzone (W II) angeordnet werden soll.

51

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, vgl. 1.2). 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.

52

2. Nach diesen Maßstäben weist die Grenzziehung der engeren Schutzzone (W II) materielle Rechtsverstöße auf, die zur Unwirksamkeit der gesamten Verordnung führen. Der Entscheidung über die Abgrenzung wurde kein nachvollziehbares Konzept zugrunde gelegt. Dies hat zur fehlerhaft unterbliebenen Unterschützstellung einzelner Flächen und zu einem ungenügenden Schutz des Wasservorkommens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung geführt. Die Erreichung der Schutzziele der engeren Schutzzone war daher nicht hinreichend gewährleistet.

53

3.1 Die engere Schutzzone (W II) muss nach den Regelwerken (vgl. LfU-Merkblatt Nr. 1.2/7 Nr. 6.2 S. 22 f.; DVGW-Arbeitsblatt W 101 Nr. 4.3.1 S. 7 f.) grundsätzlich bis zu der Linie reichen, von der aus das genutzte Grundwasser bis zur Fassung eine Fließzeit von 50 Tagen benötigt. Die 50-Tage-Linie gewährleistet den Schutz vor Verunreinigungen durch pathogene Mikroorganismen (z.B. Bakterien, Viren, Parasiten und Wurmeier) sowie vor sonstigen Beeinträchtigungen, die bei geringer Fließdauer und -strecke zur Wassergewinnungsanlage gefährlich sind. Bei der Bemessung sind neben der Art und der Anzahl der Wassergewinnungsanlagen die zeitliche und räumliche Variation der Zuflussrichtung und des abgesenkten Grundwasserspiegels zu berücksichtigen (vgl. BayVGH, U.v. 28.8.2019 - 8 N 17.523 - W+B 2019, 244 = juris Rn. 73 m.w.N.). Grundsätzlich ist die wasserrechtlich genehmigte Fördermenge zugrunde zu legen, wobei in der Regel das aus der genehmigten Jahres- oder Monatsmenge zu errechnende Tagesmittel (höchstens die maximal genehmigte Tagesentnahme) zu verwenden ist (DVGW-Arbeitsblatt W 101 Nr. 4.3.1 S. 8). Die 50-Tage-Linie ist im Allgemeinen durch geohydraulische Fließzeitberechnungen zu ermitteln, die sich stets auf denjenigen Zustand des hydraulischen Absenkungsfeldes beziehen müssen, der unter maximal möglichen Entnahmebedingungen und ungünstigsten hydrologischen Randbedingungen eintritt (vgl. LfU-Merkblatt Nr. 1.2/7 Nr. 6.2 S. 22). So sollen etwa bei stark schwankenden Grundwasserständen die 50-Tage-Linien für unterschiedliche hydraulische Verhältnisse zugrunde gelegt werden und es soll dann für die Abgrenzung der engeren Schutzzone die umhüllende Linie herangezogen werden (vgl. DVGW-Arbeitsblatt W 101 Nr. 4.3.1 S. 8; Schriftsatz des Antragsgegners vom 28.12.2020, Gerichtsakte S. 299/313). Dahinter steht der Gedanke, dass auch bei außergewöhnlichen, aber nach der wasserrechtlichen Genehmigung noch zulässigen Szenarien ein hinreichender Schutz gewährleistet sein muss.

54

3.2 Die Bestimmung der umhüllenden 50-Tage-Linie und damit der Grenze der engeren Schutzzone (W II) weist Rechtsfehler auf.

55

3.2.1 Der Normgeber hat bei der Abgrenzung die von ihm zugrunde gelegten Kriterien nicht konsequent beachtet und diese Vorgehensweise auch nicht hinreichend begründet, so dass es an einem nachvollziehbaren Konzept fehlt.

56

Die Kriterien für die Bestimmung der engeren Schutzzone lassen sich dem Gutachten des amtlichen Sachverständigen (Behördenakte - Gutachten des Wasserwirtschaftsamts vom 5.3.2014 S. 14) sowie dem Entscheidungsvermerk vom 19. März 2014 (Behördenakte - Landratsamt S. 1212o), der laut Antragsgegner die abschließende Ermessensentscheidung des Landratsamts darstellt (Schriftsatz vom 26.4.2021, Gerichtsakte S. 457/460), entnehmen. Dort werden die Maßstäbe im Einzelnen dargelegt. Zur Abgrenzung der engeren Schutzzone wird jeweils ausgeführt, dass der Berechnung der 50-Tage-Linie die „maximal genehmigten Entnahmeleistungen“ zugrunde gelegt worden seien. Dies steht in Einklang mit den Vorgaben in den Regelwerken, wonach grundsätzlich auf die maximal möglichen Entnahmebedingungen bzw. die genehmigten Fördermengen abzustellen ist (vgl. Merkblatt des LfU Nr. 1.2/7, Nr. 6.2 S. 22; DVGW-Arbeitsblatt W 101 Nr. 4.3.1 S. 8; siehe auch OVG RP, U.v. 29.9.2020 - 1 C 10840/19 - juris Rn. 139). Bei der hier gewählten worst-case Betrachtung ist es sachgerecht, die im Wasserrechtsbescheid maximal festgelegten Entnahmebedingungen heranzuziehen. Bei dem unterstellten vollständigen oder teilweisen Ausfall einer Brunnengruppe liegt es nahe, dass die Fördermengen im intakten Brunnenfeld zum Ausgleich maximiert werden.

57

Der Antragsgegner hat jedoch eingeräumt, dass der Bestimmung der 50-Tage-Linie - entgegen dieser Prämisse - die im wasserrechtlichen Bewilligungsbescheid festgelegten Maximalentnahmemengen der einzelnen Brunnen nicht ausnahmslos und einheitlich zugrunde liegen. Vielmehr sind bei den Brunnen 1 und 12 lediglich die „betrieblich eingestellten und technisch begrenzten Entnahmemengen“ herangezogen worden (Schriftsatz vom 3.7.2019, Gerichtsakte S. 100/131 f.; vgl. auch Schriftsatz vom 28.12.2020, Gerichtsakte S. 299/313). Bei der Berechnung des ersten Szenarios, der Hauptentnahme durch die westliche Brunnengalerie (Brunnen 1 bis 6), wurde bei den Brunnen 2 bis 5 von den (laut wasserrechtlichem Bewilligungsbescheid vom 3.11.2006) jeweils maximal zulässigen Entnahmemengen in Liter pro Sekunde ausgegangen; bei Brunnen 1 wurde dagegen nicht die bewilligte Menge von 12 l/s, sondern nur eine Teilmenge von 8 l/s (entspricht 2/3) zugrunde gelegt. In gleicher Weise wurde beim zweiten Szenario

(Hauptentnahme durch Brunnen 7 bis 13) bei Brunnen 12 als Maximalwert nicht 20 l/s, sondern lediglich 18 l/s angesetzt (entspricht 90% der bewilligten Entnahmemenge). Auf Nachfrage bezeichnete der Vertreter des Wasserwirtschaftsamts in der mündlichen Verhandlung die Ausführungen im Gutachten des Wasserwirtschaftsamts und im Entscheidungsvermerk, der Bestimmung der 50-Tage-Linie lägen die maximal genehmigten Entnahmeleistungen zugrunde, als unzutreffend. Berechtigte Gründe, die die gewählte Vorgehensweise rechtfertigen könnten, wurden weder in den Antragsunterlagen noch im gerichtlichen Verfahren dargelegt, so dass es an einem schlüssigen, konsequent eingehaltenen Konzept zur Bestimmung der Grenzen der engeren Schutzzone fehlt.

58

Ob und in welchen Fällen einer worst-case Betrachtung die Bestimmung der 50-Tage-Linie (ggf. auch nur für einzelne Brunnen) auf eine niedrigere Entnahmemenge gestützt werden kann, als die in einem bestandskräftigen Wasserrechtsbescheid festgelegten Maximalentnahmemengen, muss nicht abschließend geklärt werden. Vorliegend fehlt es dafür bereits an einer nachvollziehbaren Begründung. Der Antragsgegner hat nicht schlüssig dargelegt, warum er die nach dem Bewilligungsbescheid maximal zulässigen Entnahmemengen nicht - wie selbst vorgegeben - einheitlich bei allen Brunnen herangezogen hat. Eine sachliche Rechtfertigung für die Differenzierung ist nicht ersichtlich. Bei Brunnen 1 hängt die Entscheidung, nur eine geringere als die bewilligte Fördermenge als maßgebliche Bemessungsförderleistung anzusetzen, offenbar damit zusammen, dass nach den Angaben des Antragsgegners andernfalls große gewerbliche Flächen von der 50-Tage-Linie erfasst worden wären und in die engere Schutzzone hätten einbezogen werden müssen, was erhebliche Probleme aufgeworfen hätte. Dies ist indessen kein berechtigter Grund, um von den selbst gesetzten Prämisse, bei der Bemessung der engeren Schutzzone auf die wasserrechtlich bewilligten Maximalentnahmemengen abzustellen, abzuweichen. Da der Antragsgegner die bewilligte maximale Entnahmemenge erst mit Bescheid vom 31. August 2020 (Gerichtsakte S. 333) reduziert hat, muss er sich an der im Zeitpunkt des Verordnungserlasses bewilligten höheren Entnahmemenge festhalten lassen. Andernfalls wäre es betroffenen Grundstückseigentümern von vorneherein verwehrt, sich insoweit auf ein „Zuwenig“ an Schutz zu berufen (vgl. dazu BVerwG, U.v. 26.11.2015 - 7 CN 1.14 - NVwZ 2016, 609 = juris Rn. 26), obwohl sie nicht durchsetzen können, dass der Wasserversorger die ihm im Zeitpunkt des Verordnungserlasses bewilligte Entnahmemenge (weiterhin) nicht in Anspruch nimmt oder die Wasserrechtsbehörde die erteilte Bewilligung später anpasst. Entsprechendes gilt in Bezug auf Brunnen 12, bei dem sich der Antragsgegner für die Begrenzung nur allgemein auf Verhältnismäßigkeitserwägungen beruft. Schließlich ergibt sich auch aus dem vom Wasserwirtschaftsamt geprüften Antrag des Beigeladenen keine Rechtfertigung für die gewählte Vorgehensweise, die sich der Antragsgegner möglicherweise zu eigen machen könnte. Zwar kann einer dort aufgeführten Tabelle (Behördenakte - Antrag auf Festsetzung eines Wasserschutzgebiets vom Januar 2013, Ordner 1, Antrag S. 6) entnommen werden, welche Mengen den einzelnen Brunnen bei der Bestimmung der 50-Tage-Linie zugeordnet wurden, in den Erläuterungen dazu wurden die Abweichungen bei Brunnen 1 und 12 jedoch nicht als solche herausgestellt und auch nicht näher begründet.

59

Dahinstehen kann, ob die von Antragsgegnerseite eingeräumte Vorgehensweise (Schriftsatz vom 28.12.2020, Gerichtsakte S. 299/313 f.) bei der Abgrenzung der engeren Schutzzone sogar als Ermessensausfall oder Verletzung des Grundsatzes der willkürfreien Sachgerechtigkeit einzuordnen wäre. Hiernach wurden Einzelheiten der wesentlichen Frage, ob unter fachlichen Erwägungen einzubeziehende Flächen nicht in die engere Schutzzone aufgenommen werden sollen, zwischen dem technischen Leiter des Beigeladenen und einem Vertreter des Wasserwirtschaftsamts lediglich telefonisch zu erörtert, ohne dass dazu Schriftverkehr oder E-Mail-Verkehr in den Behördenakten auffindbar ist. Jedenfalls ist das im Gutachten des amtlichen Sachverständigen und im Entscheidungsvermerk dargelegte Schutzkonzept für die engere Schutzzone nicht nachvollziehbar umgesetzt worden. Die Ermessensentscheidung über die unterbliebene Einbeziehung von Flächen, die bei konsequentem Vorgehen in die engere Schutzzone hätten einbezogen werden müssen (vgl. BVerwG, B.v. 2.8.2012 - 7 CN 1.11 - juris Rn. 23), ist daher rechtsfehlerhaft.

60

3.2.2 In Folge dieser Fehler weist die engere Schutzzone im Bereich von Brunnen 1 eine zu geringe Ausdehnung auf, was dazu führt, dass das durch sie angestrebte Schutzziel nicht hinreichend gewährleistet wird.

Wird die 50-Tage-Linie konsequent, unter Heranziehung der wasserrechtlich bewilligten Entnahmemenge für Brunnen 1 bestimmt, reicht sie über die östlichen Grenzen der festgesetzten engeren Schutzzone hinaus. Somit wurden Flächen zu Unrecht nicht einbezogen und der nach den fachlichen Regelwerken sowie der Einschätzung des Wasserwirtschaftsamts erforderliche Schutz der Wassergewinnungsanlage vor bestimmten Einwirkungen, die bei geringer Fließdauer und -strecke zur Wassergewinnungsanlage gefährlich sind, ist - mangels anderweitiger Schutzmaßnahmen - nicht mehr gewährleistet. Erschwerend kommt hier hinzu, dass sich die 50-Tage-Linie - laut Angabe des amtlichen Sachverständigen im Schriftsatz vom 28. Dezember 2020 (Gerichtsakte S. 299/312 ff.) sowie in der mündlichen Verhandlung - bei Ausschöpfung der für Brunnen 1 bewilligten Entnahmemengen auf große gewerblich genutzte Flächen erstreckt. Auf diesen betreibt die Antragstellerin im Verfahren 8 N 17.1355 - ausweislich ihres Einwendungsschreibens vom 14. August 2013 (Behördenakte - Einwendungen Träger öffentlicher Belange, Anwälte, Kommunen S. 100) - einen Gewerbebetrieb, der Betonfertigteile, Systembauteile und Fertigbeton produziert. Sie liegen im Anstrombereich des Brunnen 1 und grenzen unmittelbar an die engere Schutzzone. In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter des Wasserwirtschaftsamts erläutert, dass der Schutz - im Unterschied etwa zu landwirtschaftlicher Nutzung - nicht anderweitig gewährleistet werden kann, weil im Betrieb auslaugungsfähige Materialien verwendet werden. Nach Überzeugung des Senats führt die am Maßstab der im Zeitpunkt des Verordnungserlasses bewilligten Entnahmemenge fehlerhaft unterbliebene Einbeziehung dieser Flächen in die engere Schutzzone (W II) dazu, dass diese den gebotenen Schutz des Wasservorkommens nur unzureichend erfüllen kann und dass daher das angestrebte Schutzziel verfehlt wird.

Soweit der Antragsgegner den effektiven Grundwasserschutz durch die engere Schutzzone dennoch als gewährleistet ansieht, weil der Beigeladene als Versorger gegen § 17 Abs. 1 der Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch - Trinkwasserverordnung (TrinkwV) verstoßen hätte, wenn er über einen Zeitraum von 50 Tagen oder länger die für Brunnen 1 (eigentlich) bewilligte Wassermenge gefördert und dadurch nicht hinreichend geschützte Grundwasserzuflussbereiche aktiviert hätte, überzeugt dies nicht. Die Regelung enthält lediglich eine allgemeine Generalklausel. Danach sind Anlagen für die Gewinnung, Aufbereitung oder Verteilung von Trinkwasser mindestens nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik zu planen, zu bauen und zu betreiben. Demgegenüber regelt die Bewilligung vom 3. November 2006 die zulässigen Entnahmemengen aus dem betreffenden Brunnen 1 detailliert, durch Festlegung der Höchstentnahme aus diesem Brunnen (in Liter pro Sekunde) sowie der aus allen Brunnen insgesamt zulässigen Fördermenge in Liter pro Sekunde und in Kubikmeter bezogen auf einen Monat und auf ein Jahr. Die Sicherheit der Wasserversorgung kann nicht erst dadurch gewährleistet werden, dass die in einer bestandskräftigen wasserrechtlichen Bewilligung festgelegte, höchstzulässige Entnahmemenge für einen bestimmten Zeitraum erst durch eine freiwillige Selbstbeschränkung des Wasserversorgers in Anwendung der Generalklausel des § 17 Abs. 1 TrinkwV umgesetzt wird. Vielmehr ist in einem solchen Fall die entsprechende Anpassung der Bewilligung geboten, um einen verlässlichen Schutz zu erreichen. Mit ihr wird die notwendige Bestimmtheit und die Erkennbarkeit der Mengenbegrenzung nach außen gewährleistet. Dies erweist sich vor allem bei Berücksichtigung der konkreten Umstände als notwendig. Nach den Angaben des amtlichen Sachverständigen (vgl. Schriftsatz vom 28.12.2020, Gerichtsakte S. 299/313 f.) war hier die Notwendigkeit, die Entnahmemenge für Brunnen 1 bezogen auf Zeiträume von 50 Tagen zu begrenzen, nicht in den Akten dokumentiert. Sie geht zurück auf ein Telefonat eines Mitarbeiters des Wasserwirtschaftsamts mit dem technischen Leiter des Beigeladenen. Es war daher weder auf Seiten des Landratsamts noch des Wasserwirtschaftsamts gewährleistet, dass diese Begrenzung zu einem späteren Zeitpunkt hätte nachvollzogen werden können. Gerade in einem Notfall, auf den die worst-case Betrachtung ausgerichtet ist, hätten beide Behörden nicht ohne Weiteres erkennen können, dass bei einer Grundwasserförderung aus Brunnen 1, bei der die im Bewilligungsbescheid zugelassenen Höchstmengen ausgeschöpft werden, Zuflussbereiche aktiviert worden wären, die nicht ausreichend geschützt sind. An dem Ergebnis ändert auch die § 13 Abs. 1 Nr. 3 TrinkwV geregelte Anzeigepflicht nichts. Dem Gesundheitsamt müssen danach bauliche oder betriebstechnische Veränderung an Trinkwasser führenden Teilen einer Wasserversorgungsanlage, die auf die Beschaffenheit des Trinkwassers wesentliche Auswirkungen haben können, angezeigt werden. Die Anzeige einer Erhöhung der tatsächlichen Fördermenge aus Brunnen 1 gewährleistet wiederum nicht, dass von

Behördenseite die Bedeutung für den Trinkwasserschutz erkannt wird, mit der Folge, dass der Bewilligungsbescheid angepasst oder auf andere Weise die Entnahmemenge begrenzt werden kann.

63

Keine Rolle spielt auch, dass der Beigeladene in der Vergangenheit die zulässigen Höchstfördermengen für Brunnen 1 nicht ausgeschöpft haben mag und dass die wasserrechtliche Bewilligung durch Bescheid vom 31. August 2020 nachträglich geändert wurde: künftig sind die Entnahmemengen für Brunnen 1 und 12 bezogen auf den Zeitraum von 50 Tagen entsprechend begrenzt. Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Schutzgebietsverordnung ist maßgeblich auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt Erlasses abzustellen (stRspr. BayVGh, U.v. 29.12.2011 - 22 N 08.190 - juris Rn. 77 m.w.N.; U.v. 12.7.2018 - 8 N 16.2439 - juris Rn. 30; VGh BW, U.v. 26.11.2009 - 3 S 140/07 - juris Rn. 55; NdsOVG, U.v. 28.05.2002 - 7 KN 75/01 - juris Rn. 34; vgl. auch BVerwG, B.v. 4.11.2008 - 7 BN 2.08 - juris). Spätere tatsächliche oder rechtliche Umstände sind grundsätzlich nicht maßgeblich. Eine rückwirkende Heilung der Schutzgebietsverordnung kommt im Übrigen schon deshalb nicht in Betracht, weil dafür nach allgemeinen Grundsätzen ihr Neuerlass erforderlich gewesen wäre.

64

3.3 Das Vorbringen der Antragsteller ist nicht gemäß Art. 73 Abs. 4 Satz 3 BayVwVfG ausgeschlossen. Die Antragsteller in den Verfahren 8 N 17.1354 bis 8 N 17.1358 haben fristgerecht (jeweils mit Telefax ihres Bevollmächtigten vom 14.8.2013) Einwendungen gegen das Schutzgebiet erhoben (Behördenakte - Einwendungen Träger öffentlicher Belange, Anwälte, Kommunen S. 100 ff., 117 ff., 155 ff., 245 ff., 365 ff.). Die Antragstellerin im Verfahren 8 N 17.1359 hat durch ihren damaligen Bevollmächtigten ebenfalls fristgerecht Einwendungen vortragen lassen (Behördenakte - Einwendungen Träger öffentlicher Belange, Anwälte, Kommunen S. 317 ff.).

65

Soweit der Beigeladene sich darauf beruft, die Einwender seien mit ihrem jeweiligen Vorbringen ihrer Substanziierungslast nicht nachgekommen, weil darin keine Fehler bei der Abgrenzung der engeren Schutzzone gerügt worden seien, überzeugt dies nicht. Ob es sich bei der Rüge, die räumliche Abgrenzung der Schutzzonen sei fachlich fehlerhaft, überhaupt um eine „Einwendung“ handelt, die der Präklusion unterliegt, kann vorliegend offenbleiben. Jedenfalls konnte von den Antragstellern als private Einwender eine solche fachlich-wissenschaftliche Auseinandersetzung nicht verlangt werden. Nach der höchststrichterlichen Rechtsprechung sind an die Substanziierungslast privater Einwender nur geringe Anforderungen zu stellen. Die Darlegungsanforderungen orientieren sich an den Möglichkeiten betroffener Laien, wobei Ausführungen, die fachwissenschaftlichen Sachverstand voraussetzen, regelmäßig nicht erwartet werden können (BVerwG, U.v. 14.7.2011 - 9 A 14.10 - UPR 2012, 66 = juris Rn. 17 m.w.N.). Die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur materiellen Verwirkungspräklusion im Verwaltungsverfahren (Planfeststellung) sind auf das Rechtsetzungsverfahren zum Erlass einer Wasserschutzgebietsverordnung anzuwenden (vgl. BVerwG, B.v. 17.10.2005 - 7 BN 1.05 - NVwZ 2006, 85 = juris Rn. 6). Jedenfalls konnten - bei Zugrundelegung der Möglichkeiten eines betroffenen Laien - die hier maßgeblichen Mängel bei der Abgrenzung der engeren Schutzzone nicht erkannt werden. Zwar geht aus einer Tabelle im Antrag des Beigeladenen hervor, dass bei den Brunnen 1 und 12 niedrigere Fördermengen zugrunde gelegt wurden als genehmigt. Aus der Laiensphäre war aber nicht ersichtlich, dass sich daraus ein Rechtsfehler ergeben kann. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil dieser Umstand in den Erläuterungen sowie in den weiteren ausgelegten Unterlagen nicht ausdrücklich angeführt wurde (vgl. Behördenakte - Antrag auf Festsetzung eines Wasserschutzgebiets vom Januar 2013, Ordner 1, Antrag S. 6). Ebenso wenig war ohne fachwissenschaftlichen Sachverstand erkennbar, dass dies Auswirkungen für die Gewährleistung der Schutzziele der engeren Schutzzone hat. Es fehlte an aussagekräftigen Unterlagen, aus denen die Fließrichtung des Grundwassers im maßgeblichen Bereich detailliert erkennbar war. Die Darstellung der genauen Bahnlinien wurde vom Beigeladenen erst nach Aufforderung durch das Wasserwirtschaftsamt und das Landratsamt (Schreiben vom 29.1.2014, Behördenakte - Landratsamt S. 789) im Februar 2014 vorgelegt (Behördenakte - Antrag auf Festsetzung eines Wasserschutzgebiets, Ergänzende Stellungnahme zur Schutzgebietsbemessung, Februar 2014). Daher kann es den Antragstellern nicht angelastet werden, dass sie im Wesentlichen nur vorgebracht haben, dass das Schutzgebiet sowie die engere Schutzzone eine zu große Ausdehnung aufweise und dass sie nicht auch auf eine mögliche Schutzlücke im hier maßgeblichen Bereich eingegangen sind.

66

Davon abgesehen konnten die Einwender die maßgeblichen Erwägungen des Normgebers noch nicht kennen. Sowohl das Gutachten des Wasserwirtschaftsamts vom 5. März 2014 als auch der Entscheidungsvermerk des Landratsamts (vom 19.3.2014, Behördenakte - Landratsamt S. 1212o), den der Antragsgegner zu Recht als abschließend getroffene Ermessensentscheidung ansieht, wurden erst nach dem Ende der Auslegungsfrist erstellt.

67

3.4 Rechtsfolge dieses Mangels ist die Unwirksamkeit der gesamten Verordnung. Nach der höchststrichterlichen Rechtsprechung kommt es für die Frage, ob die Unwirksamkeit einzelner Verordnungsteile zur Gesamtnichtigkeit führt, darauf an, ob die jeweilige Bestimmung mit anderen Teilen der Norm untrennbar verbunden ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu in seinem Urteil vom 2. August 2012 (Az. 7 CN 1. 11 - NVwZ 2013, 227 = juris Rn. 28) ausgeführt:

68

„... 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 nichtigen 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. So darf bei Bebauungsplänen kein ‚Planungstorso‘ entstehen, der eine sinnvolle städtebauliche Ordnung gemäß § 1 BauGB nicht bewirken kann. Dabei ist auf den (objektivierten) mutmaßlichen Willen des Normgebers abzustellen (vgl. etwa Urteile vom 19. September 2002 - BVerwG 4 CN 1.02 - BVerwGE 117, 58 <61> = Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 112 S. 40 und vom 17. Februar 2005 - BVerwG 7 CN 6.04 - Buchholz 451.221 § 12 KrW-/AbfG Nr. 3 S. 15 und Beschluss vom 6. April 1993 - BVerwG 4 NB 43.92 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 77 sowie Gerhard/Bier, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 47 Rn. 110 m.w.N.).“

69

Hiernach scheidet eine Teilunwirksamkeit sowohl in Bezug auf die Festsetzung der engeren Schutzzone als auch auf die gesamte Verordnung aus.

70

Die fehlerhaft abgegrenzten Teile der engeren Schutzzone (W II) sind mit deren Festlegung untrennbar verbunden. Eine teilweise Aufhebung der Grenzziehung kommt ebenso wenig in Betracht wie eine Herausnahme weiterer Flächen. Dadurch könnten die Schutzlücken nicht behoben, sondern allenfalls vertieft werden. Eine alternative Abgrenzung der engeren Schutzzone (unter Einbeziehung zusätzlicher Bereiche) und damit eine neue Ermessensausübung anstelle des Normgebers kann vom Senat ebenfalls nicht vorgenommen werden, weil es sich dabei um keinen Fall der Teilunwirksamklärung handelt. Im Übrigen wäre nach dem mutmaßlichen Willen des Antragsgegners bei rechtzeitiger Kenntnis des Mangels vor Normerlass wohl nicht die Grenze modifiziert, sondern der Bewilligungsbescheid geändert worden (vgl. oben 3.2.1).

71

Ebenso wenig kann davon ausgegangen werden, dass der Ordnungsgeber ein Wasserschutzgebiet festgesetzt hätte, das nur aus den Zonen W I und W III besteht. Die Zone W II bezweckt hauptsächlich den Schutz des Trinkwassers vor pathogenen Mikroorganismen (vgl. oben 3.1). Ohne diesen wäre das Schutzziel grundsätzlich nicht zu erreichen und die Festsetzung des Gebiets nicht zulässig (vgl. BayVGh, U.v. 27.11.2012 - 22 N 09.2974 - UPR 2013, 239 = juris). Eine Wasserschutzgebietsverordnung muss zwar nicht stets einen optimalen Grundwasserschutz, aber jedenfalls einen effektiven Schutz bewirken (vgl. BayVGh, U.v. 27.11.2012 - 22 N 09.2974 - a.a.O. Rn. 36), der hier ohne engere Schutzzone nicht gegeben ist. Hinzu kommt, dass dem der mutmaßliche Wille des Normgebers entgegensteht. Die Vertreter des Antragsgegners, einschließlich des amtlichen Sachverständigen, haben im Normenkontrollverfahren mehrfach die Bedeutung der engeren Schutzzone (W II) betont. Danach wäre etwa im Fall einer organischen Düngung landwirtschaftlich genutzter Flächen innerhalb der 50-Tage-Linie (etwa mit Gülle) eine nicht akzeptable Gefährdung geben. Es spricht daher alles dafür, dass nach dem objektivierten Willen des Normgebers auf die Ausweisung einer engeren Schutzzone (W II) nicht verzichtet worden wäre.

72

4. Die Abgrenzung der engeren Schutzzone (W II) weist weitere Rechtsfehler auf:

Es wurden in erheblichem Umfang Flächen einbezogen, obwohl dies nicht vom administrativen Vereinfachungsspielraum gedeckt und nicht erforderlich war. Außerdem fehlt es bei der Einbeziehung von außerhalb der 50-Tage-Linie liegenden Flächen an nachvollziehbaren, den allgemeinen Gleichheitssatz wahrenden Maßstäben für die Grenzziehung. Die Antragsteller sind insofern nicht präkludiert. Die Mängel führen jeweils zur Unwirksamkeit der gesamten Verordnung.

73

4.1 Bei der Einbeziehung von Grundstücksflächen in die engere Schutzzone (W II) wurde gegen das Erforderlichkeitsgebot verstoßen. Die umhüllende 50-Tage-Linie wurde zwar zu Recht als Maßstab herangezogen. Bei der Festlegung der Grenzlinien auf der Erdoberfläche hat der Ordnungsgeber jedoch den ihm eingeräumten Spielraum überschritten.

74

4.1.1 Nach den dargelegten Maßstäben (vgl. 1.1, 1.3) darf aufgrund der Grundrechtsrelevanz bei der Abgrenzung der Schutzgebiete und der engeren Schutzzone (W II) grundsätzlich keine Arrondierung über das Maß des Erforderlichen hinaus stattfinden (vgl. BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 CN 1.11 - BayVBI 2013, 608 = juris Rn. 21), etwa durch die vorsorgliche Errichtung von zusätzlichen „Pufferzonen“ (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, § 51 Rn. 45). Vielmehr muss sie sich - soweit möglich - an den hydrogeologisch-hydraulisch ermittelten Grenzlinien orientieren. Die höchstrichterliche Rechtsprechung billigt dem Ordnungsgeber aber aus Gründen der Praktikabilität und im Interesse der Normenklarheit sowie der besseren Vollziehbarkeit einer Schutzgebietsverordnung einen von den Gerichten rechtlich nur beschränkt überprüfbaren administrativen Vereinfachungsspielraum zu (vgl. oben 1.1). Soweit dessen Grenzen gewahrt sind und der Normgeber nachvollziehbare Maßstäbe zugrunde gelegt hat, kann ein Schutzgebiet oder eine Schutzzone über die aus fachlicher Sicht eigentlich erforderlichen Flächen hinaus ausgedehnt werden (grundlegend BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 CN 1.11 - BayVBI 2013, 608 = juris Rn. 22). Die Grenzen müssen dann aber so nahe wie möglich an den fachlich ermittelten Linien liegen (vgl. NdsOVG, U.v. 4.3.1999 - 3 K 1304/97 - NuR 2000, 229 = juris Rn. 21; Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 1079 f.), weshalb regelmäßig nur eine relativ geringfügige Erweiterung zulässig sein wird, die regelmäßig keine mehrere Hektar großen Grundstücksflächen umfassen kann (NdsOVG, U.v. 4.3.1999 - 3 K 1304/97 - a.a.O.; vgl. auch BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 CN 1.11 - a.a.O. Rn. 25.). Es kann sich etwa anbieten, topographischen oder vorgegebenen rechtlichen Merkmalen, wie Grundstücksgrenzen, zu folgen (vgl. DVGW Arbeitsblatt W 101 Nr. 5 S. 13; LfU-Merkblatt Nr. 1.2/7 Nr. 4.2.3 S. 11). Fehlt es an solchen Abgrenzungsmerkmalen in der näheren Umgebung der fachlich ermittelten Grenzlinien (hier der 50-Tage-Linie), muss erforderlichenfalls die Grenzziehung durch gedachte Linien erfolgen, die gegebenenfalls durch Beschilderungen oder geeignete Markierungen kenntlich zu machen sind (vgl. DVGW Arbeitsblatt W 101 Nr. 5 S. 13; NdsOVG, U.v. 4.3.1999 - 3 K 1304/97 - NuR 2000, 229 = juris Rn. 22). Dabei kann etwa auf Eckpunkte von Flurstücken oder auf Vermessungspunkte zurückgegriffen werden (vgl. auch OVG RhPf, U.v. 29.9.2020 - 1 C 10840/19 - UPR 2021, 200 = juris Rn. 155).

75

Hiernach hat der Antragsgegner den ihm eingeräumten Spielraum überschritten. Er hat grundsätzlich alle von der 50-Tage-Linie angeschnittenen Flurstücke vollständig in die engere Schutzzone (W II) aufgenommen, was zur Folge hat, dass zahlreiche Grundstücke (vgl. Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 13.9.2021, Gerichtsakte S. 527 ff.) 200 m und weiter aus der maßgeblichen 50-Tage-Linie herausragen (etwa FINr. ... Gemarkung T ..., FINr. ... Gemarkung U ..., FINr. ... Gemarkung D ..., FINr. ... Gemarkung S ...), einzelne Flurstücke zum Teil sogar rund 300 m (FINr. ... Gemarkung T ... und FINr. ... Gemarkung U ...). Zudem weisen eine erhebliche Anzahl der in die engere Schutzzone (W II) einbezogenen Flurstücke Teilflächen von 2 ha und mehr auf, die außerhalb der 50-Tage-Linie liegen (FINr. ... Gemarkung T ..., FINr. ... Gemarkung U ..., FINr. ... Gemarkung D ..., FINr. ... Gemarkung M ..., FINr. ... Gemarkung S ...); mehrere Grundstücksflächen liegen in einer Größenordnung von etwa 5 bis 6 ha außerhalb des aus fachlicher Sicht eigentlich erforderlichen Bereichs (FINr. ... Gemarkung T ... 60.839 qm, FINr. ... Gemarkung D ... 56.147 qm, FINr. ... Gemarkung S ... 47.066 qm). Bei Betrachtung der Flächenanteile zeigt sich bei zahlreichen Grundstücken, dass diese - nach den Berechnungen des amtlichen Sachverständigen (Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 13.9.2021, Gerichtsakte S. 527 f.) - trotz einer verhältnismäßig geringfügigen Teilfläche, die innerhalb der 50-Tage-Linie liegt, vollständig in die engere Schutzzone einbezogen wurden:

76

FINr.	Gemarkung	Fläche außerhalb der 50-Tage-Linie in qm	Fläche innerhalb der 50-Tage-Linie in qm	Flächenanteil innerhalb (gerundet)
...	U ...	7.423	37	0,50%
...	T ...	21.866	302	1%
...	U ...	11.294	226	2%
...	M ...	18.744	326	2%
...	S ...	9.371	212	2%
...	U ...	11.490	400	3%
...	S ...	23.461	776	3%
...	U ...	4.189	141	3%
...	U ...	10.416	406	4%
...	D ...	18.883	797	4%
...	T ...	60.839	3.451	5%
...	U ...	8.290	430	5%

77

Schließlich hat der amtliche Sachverständige eingeräumt, dass etwa die gemeinsame engere Schutzzone für Brunnen 7 und 8 eine Größe von 334.835 qm aufweist, obwohl die Fläche innerhalb der 50-Tage-Linie beider Brunnen nur 158.927 qm beträgt (Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 16.7.2021, Gerichtsakte S. 490 f.). Damit wurden Flächen außerhalb des aus fachlicher Sicht eigentlich erforderlichen Bereichs in einer Größenordnung von 175.000 qm einbezogen. Bei Brunnen 9, 10 und 13 weist die gemeinsame engere Schutzzone eine Größe von 405.462 qm auf, die Flächen innerhalb der 50-Tage-Linie um die genannten Brunnen in der Summe aber nur rund 170.000 qm, was auch in der Summe ein erhebliches Missverhältnis zeigt.

78

4.1.2 Gründe dafür, dass eine vollständige Einbeziehung aller durch die 50-Tage-Linie angeschnittenen Grundstücke ausnahmsweise zulässig wäre, bestehen nicht.

79

4.1.2.1 Es ist nicht ersichtlich, dass eine Abgrenzung anhand gedachter Linien, etwa durch Aufstellung von Schildern oder durch die Errichtung von Markierungen nicht möglich wäre; dies ist auch in den Regelwerken (vgl. Merkblatt DVGW W 101 Nr. 5 S. 13) vorgesehen. Das Wasserwirtschaftsamt ist in seinem Gutachten (Behördenakte - Gutachten des Wasserwirtschaftsamts vom 5.3.2014, vgl. etwa S. 466, 471) lediglich davon ausgegangen, dass sich Grenzen in der Flur innerhalb der Flurstücke, die zur Trennung geeignet seien, nicht anböten, was aber schon mangels näherer Begründung nicht nachvollziehbar ist. Den vorliegenden Karten und Lageplänen lässt sich vielmehr entnehmen, dass es möglich gewesen wäre, die engere Schutzzone an Hand solcher Linien deutlich kleiner zu gestalten. Es handelt sich bei den betroffenen Grundstücken in erheblichem Umfang um übersichtliche, landwirtschaftlich bewirtschaftete Flächen. Selbst bei Waldgrundstücken dürfte eine entsprechende Kennzeichnung durchführbar sein, was nicht zuletzt aus der Teilung einzelner Flurstücke (FINr. ... Gemarkung U ... und FINr. ... Gemarkung S ...) folgt. Im Übrigen hat der amtliche Sachverständige selbst eingeräumt, dass etwa bei dem Grundstück FINr. ... Gemarkung U ... nach dem angewendeten Abgrenzungsschema eine Unterteilung hätte stattfinden können (Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 16.7.2021, Gerichtsakte S. 490/493).

80

4.1.2.2 Ebenso wenig kann sich der Antragsgegner mit Erfolg darauf berufen, dass Betroffene die Möglichkeit hätten bzw. gehabt hätten, ihre Grundstücke zu teilen oder Ausnahmen im Einzelfall zu beantragen, mit der Folge, dass die Beschränkungen der engeren Schutzzone auf den jeweiligen Teilflächen außerhalb der 50-Tage-Linie entfielen.

81

Bei den Verboten und Beschränkungen einer Wasserschutzgebietsverordnung handelt es sich um repressive (noch dazu in der Regel um bußgeldbewehrte) Verbote mit Befreiungsvorbehalt (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, § 52 Rn. 43; grundlegend dazu Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht Band 2, 6. Aufl. 2000, § 46 Rn. 44), die als solche erforderlich sein müssen, also nicht weiterreichen dürfen, als das öffentliche Interesse dies bedingt (vgl. BVerfG, U.v. 5.8.1966 - 1 BvF 1/61 - BVerfGE 20, 150/157 = juris Rn. 22 f.; NdsOVG, U.v. 25.9.2003 - 8 KN 2072/01 - juris Rn. 60 m.w.N.; Gromitsaris, DÖV 1997, 401/404). Es bedarf daher aus verfassungsrechtlichen Gründen bereits auf Ebene der Normsetzung einer strikten Beachtung des Übermaßverbotes (vgl. BVerfG, B.v. 6.9.2005 - 1 BvR 1161/03 - NVwZ 2005, 1414 = juris

Rn. 26; Gößl in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 52 Rn. 33). Grundsätzlich dürfen daher keine Flächen über das erforderliche Maß hinaus in Verbotszonen einbezogen werden, auch nicht unter Hinweis auf Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten. Hinzu kommt, dass Befreiungen und Ausnahmen generell eine Verlagerung der Beweislast zur Folge haben (vgl. Gromitsaris, DÖV 1997, 401/407 f.) und dass die Betroffenen die vom Normgeber gerade vermiedene Abgrenzung im Einzelfall dann selbst vorzunehmen hätten.

82

Entsprechendes gilt für die kataster- und grundbuchmäßige Teilung von angeschnittenen Grundstücken (vgl. zu den Voraussetzungen Böttcher, RPfl 1989, 133; Häde, BayVBl 1994, 417) mit der Folge, dass die neu entstandenen, außerhalb der 50-Tage-Linie liegenden Flurstücke vom Ordnungsgeber aus der engeren Schutzzone (W II) herausgenommen werden. Diese von Vertretern des Antragsgegners bereits im Aufstellungsverfahren erläuterte Möglichkeit (vgl. Protokoll des Erörterungstermins, Behördenakte - Landratsamt S. 818/839; Behördenakte - Gutachten des Wasserwirtschaftsamts vom 5.3.2014 S. 466, 471), von der mehrere Grundstückseigentümer Gebrauch gemacht haben (vgl. Behördenakte - Gutachten des Wasserwirtschaftsamts vom 5.3.2014 S. 15), ändert nichts an den rechtlichen Anforderungen, vor allem nichts am Erforderlichkeitsmaßstab, an dem sich grundsätzlich jede einbezogene Teilfläche messen lassen muss (vgl. oben und BVerwG, B.v. 23.1.1984 - 4 B 157.83 u.a. - BayVBl 1984, 371 = juris Rn. 4; OVG NW, U.v. 18.11.2015 - 11 A 3048/11 - juris Rn. 155 f.; NdsOVG, U.v. 4.3.1999 - 3 K 1304/97 - ZfW 2001, 135 = juris Rn. 21). Darüber hinaus darf nicht verkannt werden, dass Grundstücksteilungen für Pächter oder Mieter nicht ohne Weiteres möglich sind, weil sie der Zustimmung des Eigentümers bedürfen, dass sich in diesen Fällen wiederum die Frage nach der Abgrenzung im Einzelfall stellt und dass eine Grundstücksteilung mit nicht unerheblichen Kosten verbunden sein kann (vgl. dazu die Verordnung über die Benutzungsgebühren der unteren Vermessungsbehörden, zuletzt geändert durch VO vom 26.3.2019, GVBl. S. 98 und Grziwotz/Saller, Bayerisches Nachbarrecht, 3. Aufl. 2015, 2. Teil Rn. 13 ff.).

83

4.1.2.3 Das Vorbringen des amtlichen Sachverständigen und des Beklagten im gerichtlichen Verfahren zur Rechtmäßigkeit der Abgrenzung können die Bemessung der engeren Schutzzone (W II) nicht rechtfertigen.

84

Soweit der Vertreter des Wasserwirtschaftsamts in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, „Kriterium für die Abgrenzung“ der engeren Schutzzone (streng anhand der Flurstücksgrenzen) sei nicht die Verwaltungsvereinfachung, sondern das Risiko einer Verkeimung des Wassers durch die landwirtschaftliche Nutzung gewesen, überzeugt dies nicht. Zwar mag es nicht zu beanstanden sein, wenn aus fachlicher Sicht die Einbeziehung kleinerer Teile von Flurstücken in die engere Schutzzone für erforderlich gehalten wurde (vgl. Protokoll des Erörterungstermins, Behördenakte - Landratsamt S. 818/1045). Von Bagatellregelungen bei der Einbeziehung von kleinen Teilflächen (vgl. dazu etwa OVG RhPf, U.v. 29.9.2020 - 1 C 10840/19 - UPR 2021, 200 = juris Rn. 155) zu unterscheiden ist jedoch die Frage, ob eine vollständige Einbeziehung allein dadurch gerechtfertigt werden kann, dass ein einheitliches Flurstück vorliegt. Dies ist nach den oben dargelegten Maßstäben nicht der Fall (vgl. 4.1.1).

85

Dass gedachte Linien im Gelände regelmäßig durch geeignete Markierungen und Beschilderungen so kenntlich gemacht werden können, dass die Einhaltung der Bewirtschaftungsregeln sichergestellt ist, folgt auch aus dem DVGW Arbeitsblatt W 101 (Nr. 5 S. 13), das als antizipiertes Sachverständigengutachten zu bewerten ist (vgl. NdsOVG, U.v. 4.3.1999 - 3 K 1304/97 - NuR 2000, 229 = juris Rn. 21 f.). Es setzt voraus, dass grundsätzlich eine hinreichende Kenntlichmachung möglich ist. Soweit der Vertreter des Wasserwirtschaftsamts in der mündlichen Verhandlung dennoch Befürchtungen geäußert hat, bei einheitlichen Flurstücken könnte die Abtrennung von Grundstücksteilen missachtet werden, ist nicht ersichtlich, dass dieser Gefahr nicht durch Beschilderungen und Markierungen effektiv begegnet werden könnte. So ist nicht erkennbar, warum etwa beim Grundstück FINr. ... Gemarkung U ... eine effektive Markierung nicht möglich sein soll. Sie beträfe lediglich eine an der südwestlichen Grundstücksecke gelegenen, überschaubare Teilfläche von gerade einmal 37 qm innerhalb der 50-Tage-Linie. Darüber hinaus lässt sich diese Auffassung des amtlichen Sachverständigen nicht mit der Tatsache vereinbaren, dass bei der Abgrenzung der engeren Schutzzone in mehreren Fällen allein die grundbuch- bzw. katastermäßige Teilung eines Grundstücks vom Normgeber als ausreichend angesehen wurde, um Flächen aus der engeren Schutzzone herausfallen zu lassen. Hinzu kommt, dass Grundstücksteilungen den

Betroffenen sogar ausdrücklich als Möglichkeit genannt wurden, Bereiche im Nachhinein aus der Schutzzone herauszunehmen (vgl. oben 4.1.2.2 und das Protokoll des Erörterungstermins, Behördenakte - Landratsamt S. 818/839). Die bloße Teilung führt nicht notwendig zu einer Trennung der einheitlichen Bewirtschaftung. Dies zeigt sich etwa an den in der mündlichen Verhandlung angesprochenen Grundstücken FINr. ... und ... Gemarkung D ... Der Vertreter des Wasserwirtschaftsamts hat auf Nachfrage eingeräumt, dass die Grenzen der engeren Schutzzone (ebenso wie bei dem geteilten Flurstück FINr. ... Gemarkung D ...) nicht mit aus Luftbildern und Karten erkennbaren Bewirtschaftungsgrenzen übereinstimmen. Es erscheint widersprüchlich, wenn der Normgeber einerseits die kataster- bzw. grundbuchrechtliche Teilung eines Grundstücks genügen lässt, andererseits aber Beschilderungen und Markierungen nicht ausreichen sollen, um einen wirksamen Schutz zu gewährleisten.

86

Ebenso wenig ist nachvollziehbar, dass es für die Betroffenen generell unzumutbar sein soll, wenn für ein zuvor einheitlich bewirtschaftetes landwirtschaftliches Grundstück aufgrund der Schutzverordnung unterschiedliche Regelungen gelten, etwa für die Düngung. Zwar haben sich Vertreter des Amts für Landwirtschaft und des Bayerischen Bauernverbands im Aufstellungsverfahren dafür ausgesprochen, den Landwirten eine einheitliche Bewirtschaftung weiterhin zu ermöglichen. Es ist aber nicht ersichtlich, dass diesen bei ihrer Stellungnahme bewusst war, dass Grundstücke betroffen sind, die zu einem Anteil von 5% und weniger sowie mit geringen Teilflächen (zum Teil nur wenige hundert Quadratmeter, vgl. oben 4.1.1) innerhalb der 50-Tage-Linie liegen. So erscheint es etwa bei dem Grundstück FINr. ... Gemarkung U ... (vgl. das Vorbringen des Einwenders Nr. 351 vom 1.8. und 10.8.2013, Behördenakte - Einwendungen Privatpersonen M-Z S. 653 ff., und das Protokoll des Erörterungstermins, Behördenakte - Landratsamt S. 818/1043 f., 1051 f.) deutlich vorteilhafter, nur die 37 qm große, innerhalb der 50-Tage-Linie liegenden Teilfläche eingeschränkt zu nutzen und dafür die restliche Fläche von 7.423 qm ohne die Beschränkungen der engeren Schutzzone (vor allem in Bezug auf die Düngung) bewirtschaften zu können. Warum darin - im Vergleich zur erfolgten Einbeziehung des gesamten Grundstücks in die engere Schutzzone - ein erheblicher Mehraufwand liegen soll, ist nicht ersichtlich. Ob in besonderen Fällen tatsächlich die gesamte Einbeziehung das mildere Mittel darstellt, sodass aus diesem Grund von einer Teilung abgesehen werden kann, muss nicht abschließend geklärt werden. Dies bedürfte einer vom Normgeber vorzunehmenden Einzelfallprüfung und einer nachvollziehbaren Begründung, woran es hier fehlt. Die Annahme solcher Ausnahmekonstellationen lässt sich aber nicht auf pauschale Behauptungen stützen. Zu dem Umstand, dass es in begründeten Fällen entsprechende Prüfungen gegeben hat, die zum Ergebnis geführt hätten, dass einzelne Flächen aus der engeren Schutzzone herausgefallen seien (vgl. Stellungnahme vom 16.7.2021, Gerichtsakte S. 502 f.), hat der Vertreter des Antragsgegners in der mündlichen Verhandlung klargestellt, dass damit nur die grundbuchrechtlich geteilten Grundstücke gemeint sind. Dass darüber hinaus ein Ausnahmefall bei konkreten Grundstücken vorliegen würde, wurde von Antragsgegenseite im Übrigen nicht dargelegt.

87

4.2 Ein weiterer Mangel ist darin zu sehen, dass es an nachvollziehbaren Maßstäben bei der Ausfüllung des administrativen Vereinfachungsspielraums fehlt (vgl. dazu BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 CN 1.11 - BayVBI 2013, 608 = juris Rn. 22). Ein schlüssiges Konzept dafür, einheitliche Flurstücke, die von der 50-Tage-Linie angeschnitten werden, in Ausnahme der dargelegten Grundsätze doch zu trennen und Teilflächen nicht in die engere Schutzzone einzubeziehen, liegt nicht vor.

88

Dem Gutachten des Wasserwirtschaftsamts lässt sich entnehmen, dass von der berechneten 50-Tage-Linie angeschnittene Flurstücke grundsätzlich vollständig einbezogen wurden; Ausnahmen (Durchschneidung von Flurstücken) wurden danach „lediglich bei langgestreckten Weggrundstücken“ gemacht (Behördenakte - Gutachten des Wasserwirtschaftsamts vom 5.3.2014 S. 16; ebenso die Präsentation des Ingenieurbüros des Beigeladenen im Erörterungstermin, Behördenakte - Landratsamt S. 664/698). Demgegenüber wird im Antrag des Beigeladenen als weiterer Ausnahmefall das Vorliegen von eindeutigen Bewirtschaftungsgrenzen innerhalb von Flurstücken genannt (Behördenakte - Antrag auf Festsetzung eines Wasserschutzgebiets vom Januar 2013, Ordner 1, Antrag S. 14), wovon bei der Ausweisung der engeren Schutzzone tatsächlich Gebrauch gemacht wurde, etwa bei den Grundstücken FINr. ... Gemarkung T ..., FINr. ... und ... Gemarkung D ... sowie FINr. ... Gemarkung S ... (vgl. Stellungnahme des

Wasserwirtschaftsamts vom 16.7.2021, Gerichtsakte S. 490/492). Die zugrunde gelegten Maßstäbe sind daher widersprüchlich.

89

Hinzu kommt, dass der Antragsgegner bei zahlreichen Grundstücken nicht nachvollziehbar darzulegen vermochte, warum diese ausnahmsweise getrennt und nur Teilflächen in die engere Schutzzone einbezogen wurden. So kann das bewaldete Flurstück FINr. ... Gemarkung U ... nicht als langgestrecktes Weggrundstück angesehen werden. Es weist im Übrigen auch keine eindeutigen Bewirtschaftungsgrenzen auf. Die Trennung wurde laut Stellungnahme des amtlichen Sachverständigen „zur besseren Orientierung“ durchgeführt, was nicht nachvollziehbar erscheint (Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 16.7.2021, Gerichtsakte S. 490/492). Auch die entsprechende Anwendung der Grundsätze für Wegegrundstücke überzeugt angesichts der Breite von 24 m an der Teilungsstelle und des andersgearteten, trapez- bzw. trichterförmigen Grundstückszuschnitts nicht. Ebenso wenig wurde für die Teilung des Grundstücks FINr. ... Gemarkung S ... auf einer Länge von rund 50 m eine schlüssige Begründung gegeben. Wenn der amtliche Sachverständige dazu ausführt, der Grenzverlauf sei in der Flur hinreichend genau nachvollziehbar (Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 16.7.2021, Gerichtsakte S. 490/492), erschließt sich nicht, warum dies bei einem Waldgrundstück als Kriterium herangezogen wurde, bei landwirtschaftlichen Grundstücken aber eine Markierung oder Beschilderung nicht möglich sein soll (vgl. oben 4.1.2.3). Schließlich lässt sich die Durchschneidung anhand des Kriteriums der eindeutigen Bewirtschaftungsgrenzen auch beim Grundstücken FINr. ... Gemarkung D ... nicht nachvollziehen, was der Antragsgegner auch eingeräumt hat (Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 16.7.2021, Gerichtsakte S. 490/492); bei FINr. ... und ... Gemarkung S ... erscheint die Teilung zumindest zweifelhaft. Umgekehrt hat das Wasserwirtschaftsamt eine Teilung des Grundstücks FINr. ... Gemarkung U ... entlang einer Heckenreihe (als Bewirtschaftungsgrenze) für möglich erachtet, ohne darzulegen, warum dies unterblieben ist (Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 16.7.2021, Gerichtsakte S. 490/493). Es fehlt daher auch insofern an einheitlichen und nachvollziehbaren Maßstäben für die ausnahmsweise vorgenommene Trennung von Flurstücken.

90

4.3 Eine Präklusion der Antragsteller (Art. 73 Abs. 4 Satz 3 BayVwVfG), die fristgerecht Einwendungen erhoben haben (vgl. oben 3.3), scheidet bereits deshalb aus, weil die maßgeblichen Umstände aus den ausgelegten Karten und Unterlagen nicht erkennbar waren (vgl. oben I. 2.). Einem betroffenen Laien kann nicht abverlangt werden, dass er aus dem Kartenmaterial, das Gegenstand der Auslegung war, den Schluss zieht, dass und in welchem Umfang Grundstücke über das Maß der Erforderlichkeit hinaus in die engere Schutzzone einbezogen wurden. So bedarf es fachlicher Kenntnisse, um den genauen Zusammenhang zwischen der 50-Tage-Linie und der engeren Schutzzone zu erkennen. Es kann von einem Laien jedenfalls nicht verlangt werden, anhand der ausgelegten Karten die Betroffenheit einzelner Grundstücke abzuschätzen. Soweit der Vertreter des Wasserwirtschaftsamts die Darstellung aus seiner Sicht als ausreichend erachtet, mag dies mit seiner besonderen Fachkenntnis zusammenhängen. Ausführungen, die fachwissenschaftlichen Sachverstand voraussetzen, können aber von Einwendern in der Regel nicht erwartet werden (vgl. BVerwG, U.v. 14.7.2011 - 9 A 14.10 - UPR 2012, 66 = juris Rn. 17 m.w.N.). Im Übrigen kann dazu auf die oben gemachten Ausführungen (vgl. I. 2.) verwiesen werden.

91

Zudem konnten die Einwender die maßgeblichen Abgrenzungskriterien des Normgebers noch nicht kennen. Das Gutachten des Wasserwirtschaftsamts (vom 5.3.2014, vgl. S. 14), das eine wesentliche Entscheidungsgrundlage bildet, wurde erst nach dem Ende der Auslegungsfrist erstellt. Es war daher nicht voraussehbar, welche Kriterien der Antragsgegner heranziehen würde.

92

4.4 Eine Teilunwirksamkeit scheidet auch hinsichtlich dieses materiellen Fehlers aus. Mangels ordnungsgemäßer Maßstabsbildung durch den Normgeber (vgl. oben 4.1, 4.2) würde hier die Herausnahme einzelner Grundstücksflächen nicht ausreichen, um rechtmäßige Zustände herzustellen. Vielmehr wäre es erforderlich, anstelle der fehlerhaften Kriterien neue Maßstäbe für die Abgrenzung angeschnittener Flurstücke zu entwickeln, ohne dass objektive Anhaltspunkte für den mutmaßlichen Willen des Normgebers ersichtlich sind. Die räumliche Ausdehnung der engeren Schutzzone wäre in erheblichem Umfang auf das erforderliche Maß zurückzuführen. Die Kriterien müssten die Grenzen des administrativen Vereinfachungsspielraums beachten, nachvollziehbar sein und dem Gleichheitssatz genügen. Im

Normenkontrollverfahren kommt allerdings allenfalls eine Teilunwirksamklärung in Betracht, nicht dagegen eine Normergänzung in Form einer neuen Maßstabsbildung. Die Neubestimmung der Grenzen könnte sich hier auch nicht am mutmaßlichen Willen des Normgebers orientieren. Der amtliche Sachverständige hat vielmehr eine Trennung abgelehnt (vgl. dazu auch 4.1.2.3), weshalb es an Anhaltspunkten dafür fehlt, an welchen Kriterien sich die zuständigen Behörden mutmaßlich orientiert hätten. Etwas Anderes könnte allenfalls gelten, wenn die Abgrenzungskriterien als solche nicht zu beanstanden sind, im Einzelfall aber fehlerhaft angewendet wurden. Anhand der vorhandenen Maßstäbe erscheint es in einer solchen Fallgestaltung nicht von vorneherein ausgeschlossen, Fehler bei der Abgrenzung einzelner Grundstücke zu korrigieren, etwa durch Herausnahme von Teilflächen. Eine Teilnichtigkeit nach diesen Grundsätzen mag auch den vom Beigeladenen zitierten Entscheidungen zugrunde gelegen haben, kommt hier aber nicht in Betracht.

93

Ebenso scheidet aus den bereits dargelegten Gründen ein Erlass der Schutzgebietsverordnung ohne eine engere Schutzzone (W II) aus (vgl. oben 3.4).

94

5. Die Abgrenzung des Schutzgebiets (Zone W III) erweist sich ebenfalls als fehlerhaft. Auch hier wurden angeschnittene Flurstücke vollständig einbezogen, selbst wenn nur untergeordnete Grundstücksteile innerhalb der fachlich ermittelten Linien liegen. Dies zeigt sich bei den Grundstücken FINr. ... und ... Gemarkung T ... in Bezug auf die dort für die Begrenzung maßgebliche 20-Jahre-Isochrone. Soweit das Wasserwirtschaftsamt in seiner Stellungnahme vom 16. Juli 2021 (Gerichtsakte S. 490/493) auf die einheitliche landwirtschaftliche Bewirtschaftung verweist, überzeugt dies aus den oben dargelegten Gründen nicht. Bei den beiden Grundstücken FINr. ... und ... kommt hinzu, dass vom Antragsgegner eingeräumt wurde, dass sich im östlichen und südlichen Bereich - und damit außerhalb der 20-Jahre-Isochrone - Weiher befinden. Der Eigentümer des Grundstücks FINr. ... (Einwender Nr. 66) hat in seinem Einwendungsschreiben vom 30. Juli 2013 angegeben, dass ein Grundstücksteil in der Größe von 1,02 ha Teichfläche sei (Behördenakte - Einwendungen Privatpersonen A-L S. 22). Gleichermäßen hat sich der Eigentümer des Grundstücks FINr. ... (Einwender Nr. 267) in seinem Einwendungsschreiben vom 7. Juli 2013 (Behördenakte - Einwendungen Privatpersonen A-L S. 439) gegen Einschränkungen für die Teichwirtschaft auf seinem Grundstück gewendet. Insofern ist erst Recht nicht nachvollziehbar, warum nicht nur Teile der Flurstücke in das Schutzgebiet aufgenommen wurden, unter Herausnahme wenigstens der Teichflächen.

95

Soweit von Antragsgegnerseite darauf verwiesen wird, dass sich alle Grundstücksteile innerhalb des Einzugsgebiets der Brunnen befinden (Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 16.7.2021, Gerichtsakte S. 490/493), vermag dies die Einbeziehung nicht ohne Weiteres zu rechtfertigen. Dadurch würde nicht mehr auf das aus fachlicher Sicht als maßgeblich erachtete Abgrenzungskriterium der 20-Jahre-Isochrone abgestellt, sondern auf das abweichende Kriterium des Einzugsgebiets. Es bedürfte einer näheren Darlegung, warum teilweise nach bestimmten Isochronen abgegrenzt wird und teilweise das Einzugsgebiet zur Bestimmung der Grenzen herangezogen wurde. Daran fehlt es.

96

Ob und inwiefern Entsprechendes für weitere Grundstücke (vgl. etwa FINr. ... Gemarkung S ..., FINr. ... Gemarkung D ..., FINr. ... Gemarkung S ...), vor allem auch bei Heranziehung des Kriteriums der Verbreitung der Basisletten des Unteren Bursandsteins gilt (vgl. etwa FINr. ... Gemarkung S ..., FINr. ... Gemarkung U ...), kann dahinstehen. Die anhand der 20-Jahre-Isochrone vorgenommene Abgrenzung des Schutzgebiets erweist sich jedenfalls als rechtsfehlerhaft.

97

In Bezug auf eine Präklusion der Antragsteller sowie eine Teilunwirksamkeit gilt das oben Gesagte (vgl. 4.3, 4.4) entsprechend.

98

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und 3, § 159 Satz 1 VwGO und § 162 Abs. 3 VwGO.

99

IV. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 173 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

100

V. Die Revision war nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

101

VI. Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO muss der Antragsgegner die Entscheidung in Nr. I der Urteilsformel nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils ebenso veröffentlichen wie die Verordnung bekannt zu machen wäre.