

SG_VERWALTUNGSREKURSKOMMISSION II/2-2004/6 vom 10. Mai 2005

Sg Verwaltungsrekurskommission, 2005-05-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_II_2-2004_6

FR: SG_VERWALTUNGSREKURSKOMMISSION II/2-2004/6 du 10 mai 2005

IT: SG_VERWALTUNGSREKURSKOMMISSION II/2-2004/6 del 10 maggio 2005

Regeste

Art. 26 Abs. 2 BV, Art. 5 Abs. 2 RPG, Art. 20 GSchG, Anhang 4 GSchV, Anhang 4.5 StoV: Bei Beschränkungen der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung durch die Grundwasserschutzzone S2 handelt es sich um polizeilich motivierte Eingriffe in das Grundeigentum, welche grundsätzlich keine materielle Enteignung darstellen. Wenn das Flüssigdüngeverbot nicht zu einem Verbot der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung führt, ist keine Ausnahme vom Grundsatz der Entschädigungslosigkeit polizeilich motivierter Eigentumsbeschränkungen gegeben (Verwaltungsrekurskommission, 10. Mai 2005, II/2-2004/6).

Erwägungen

E. 1

Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Verwaltungsrekurskommission ist zum Sachentscheid zuständig. Die Befugnis zur Rechtsmittelerhebung ist gegeben. Das Rechtsmittel ist rechtzeitig eingereicht worden. Die Eingabe vom 30. April 2004 und die Ergänzung vom 21. Juni 2004 erfüllen in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 41 lit. c Ziff. 7, 45, 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

E. 2

Der Rekurrent und die Rekursgegnerin liessen nach Abschluss des einfachen Schriftenwechsels und nach dem Augenschein zusätzliche Eingaben einreichen. Aus Art. 53 Abs. 1 VRP wird nach ständiger Rechtsprechung abgeleitet, dass im Rekursverfahren grundsätzlich nur ein einfacher Schriftenwechsel stattfindet. Ein Anspruch auf Replik besteht somit grundsätzlich nicht. Ausnahmsweise werden jedoch zur Wahrung des rechtlichen Gehörs Gegenbemerkungen zugelassen, wenn in der Vernehmlassung die Rechtsstellung des Rekurrenten verschlechternde Anträge gestellt, bisher nicht erörterte prozessuale Vorfragen aufgeworfen oder neue tatsächliche und rechtliche Behauptungen vorgebracht werden, die für die Beurteilung der Streitsache von erheblichem Einfluss sind (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 949 ff.). Bereits die Vernehmlassung der Rekursgegnerin enthielt neue tatsächliche und rechtliche Behauptungen, zu denen der Rekurrent Stellung nehmen durfte. Nach dem Augenschein wurden verschiedene Aktenergänzungen vorgenommen, welche wiederum zu neuen tatsächlichen und rechtlichen Behauptungen führten. Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs sind daher die zusätzlichen Eingaben des Rekurrenten und der Rekursgegnerin zuzulassen. Ebenfalls zulässig sind die zusätzlichen Beweismittel, soweit sie

entscheidrelevant sind.

E. 3

a) Eine materielle Enteignung im Sinne von Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt: BV) und Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, abgekürzt: RPG) liegt vor, wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fließende Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (Sonderopfer). In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung der Sache nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen (BGE 125 II 433, E. 3a mit Hinweisen; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl. Bern 2002, S. 597 mit weiteren Hinweisen). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes entfällt beim Vorliegen eines enteignungsähnlichen Eingriffes eine Entschädigungspflicht dann, wenn der streitige Eingriff als Polizeimassnahme im engeren Sinne zu betrachten ist. Polizeiliche Eigentumsbeschränkungen sind ohne Rücksicht auf ihre Schwere grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen, wenn mit der gegen den Störer gerichteten Massnahme eine als Folge der beabsichtigten Grundstücksbenützung zu erwartende konkrete, d.h. ernsthafte und unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit abgewendet werden soll und wenn die zuständige Behörde zu diesem Zweck ein von Gesetzes wegen bestehendes Verbot konkretisiert und in Bezug auf die in Frage stehende Grundstücksnutzung bloss die stets zu beachtenden polizeilichen Schranken der Eigentumsfreiheit festsetzt. Entschädigungslos zu dulden sind nur die im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes notwendigen polizeilichen Beschränkungen, nicht dagegen Anordnungen, die weiter gehen als zur Abwendung der ernsthafte und unmittelbaren Gefahr erforderlich (Hänni, a.a.O., S. 331 ff. mit weiteren Hinweisen). Vorbehalten bleiben drei mögliche Ausnahmen vom Grundsatz der Entschädigungslosigkeit von Eigentumsbeschränkungen polizeilicher Natur im engeren Sinne. Erstens Fälle nicht nur polizeilich, sondern auch raumplanerisch bedingter Einschränkungen. Im Weiteren das Verbot einer bereits bestehenden Nutzung. Schliesslich der Fall, in welchem die Schaffung einer Schutzzone eine Auszonung baureifen oder grob erschlossenen Landes bewirkt oder einer solchen Auszonung gleichkommt (Hänni, a.a.O., S. 335 mit weiteren Hinweisen; BGE 106 Ib 336 ff. und 330 ff. mit weiteren Hinweisen, vgl. auch BGE 105 Ia 330 ff. und 96 I 350 ff.). b) Grundlage der gültigen Düngevorschriften für die in der Zone S2 liegende Fläche des Grundstücks des Rekurrenten bildet die Zuordnung zu einer Grundwasserschutzzone gemäss Art. 20 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, SR 814.20, abgekürzt: GSchG). Die Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen fällt in die Zuständigkeit der Politischen Gemeinde (Art. 29 Abs. 1 des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgebung, sGS 752.2, abgekürzt: GSchVG). Der vom Rekurrenten geltend gemachte Entschädigungsanspruch aus materieller Enteignung richtet sich jedoch nicht gegen die Politische Gemeinde, sondern gegen die Rekursgegnerin als Inhaberin der Grundwasserfassungen (Art. 20 Abs. 2 lit. c GSchG und Art. 33 Abs. 1 lit. a GSchVG; BGE 106 Ib 331, E. 3 zum alten Gewässerschutzgesetz). Die Rekursgegnerin ist eine örtliche Korporation gemäss Art. 26 des Gemeindegesetzes (sGS

151.2, abgekürzt: GG), der die Versorgung mit Trink- und Brauchwasser sowie die Bereitstellung von Löschwasser im Korporationsgebiet obliegt und die Wasserversorgungs- und Hydrantenanlagen unterhält und betreut (Art. 2, 5 und 6 der Korporationsordnung vom 24. Januar 1983, act. 11/1/1). c) Massgebender Zeitpunkt für die Beurteilung, ob eine materielle Enteignung vorliegt, ist das Datum des Inkrafttretens der Eigentumsbeschränkung (BGE 119 Ib 233, E.3a). Die speziellen Düngenvorschriften in der Zone S2 stützen sich auf die teilweise Zuordnung des Grundstücks des Rekurrenten zur Grundwasserschutzzone gemäss dem Schutzzonenreglement der Politischen Gemeinden ... und Dieses wurde am 6./28. September 1989 von den beiden zuständigen Gemeinderäten erlassen und vom Baudepartement am 24. Januar 1991 genehmigt. Gemäss Art. 35 trat das Reglement spätestens innert einem Jahr nach Genehmigung durch das Baudepartement in Kraft. Aus den Akten ergibt sich der genaue Vollzugsbeginn nicht. Aufgrund der erwähnten Bestimmung ist jedoch davon auszugehen, dass das Reglement spätestens am 24. Januar 1992 in Kraft trat. Entschädigungsforderungen verjähren 10 Jahre nach Eintritt der Rechtskraft der Eigentumsbeschränkung (Art. 54 Enteignungsgesetz, sGS 735.1, abgekürzt: EntG; Hänni, a.a.O., S. 625 f. und Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Volume II, *Les droits fondamentaux*, Berne 2000, N 782 mit weiteren Hinweisen). Der Rekurrent hat sein Entschädigungsbegehren am 10. September 2002 bei der Vorinstanz gestellt. Entschädigungsansprüche sind somit verjährt, soweit sie sich auf Eigentumsbeschränkungen beziehen, welche mit dem Schutzzonenreglement von 1989 in Kraft getreten sind. Der Rekurrent bezieht seine Entschädigungsforderung jedoch auf das Inkrafttreten der Gewässerschutzverordnung des Bundesrates am 1. Januar 1999. Er macht geltend, die bestehenden Vorschriften des Schutzzonenplanes betreffend Düngung in der Zone S2 seien durch diesen bundesrechtlichen Erlass in einer Art verschärft worden, welche einem Verbot der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung gleichkomme. Die zuständigen Gemeinderäte ... und ... haben bis heute darauf verzichtet, das Schutzzonenreglement dem geänderten Bundesrecht anzupassen. Nach dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts gemäss Art. 49 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 und 42 BV gehen die Bestimmungen der gestützt auf das Gewässerschutzgesetz und das Umweltschutzgesetz des Bundes erlassenen Bundesratsverordnung entgegenstehendem kantonalem Recht sowie darauf gestütztem Gemeinderecht vor (A. Ruch, *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, Zürich 2002, im Folgenden: *St. Galler Kommentar*, Rz. 21 zu Art. 49 BV und R. Kägi-Diener, *St. Galler Kommentar*, Rz. 6 zu Art. 50 BV sowie Häfelin/Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6. Aufl. Zürich 2005, Rz. 1174, 1191 und 976). Auch ohne formelle Anpassung des Schutzzonenreglements sind daher die Bestimmungen der Bundesratsverordnung seit dem 1. Januar 1999 anwendbar. Soweit sich die Eigentumsbeschränkungen darauf stützen und gegenüber dem bisherigen Rechtszustand neu sind, kann die Verjährungsbestimmung von Art. 54 EntG einem allfälligen Entschädigungsanspruch des Rekurrenten gegenüber der Rekursgegnerin nicht entgegengehalten werden. Massgebend für die Beurteilung sind demnach die Verhältnisse am 1. Januar 1999, als die bundesrechtlichen Vorschriften betreffend generellem Flüssigdüngeverbot in der Zone S2 in Kraft traten. d) Die vom Rekurrenten gepachtete Fläche des Grundstücks Nr. 302 von B. von 3,38 ha in der Zone S2 fällt bei der Beurteilung nicht in Betracht. Soweit der Rekurrent nur als Pächter betroffen ist, kann er zwar grundsätzlich auch geltend machen, eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung komme für ihn als obligatorisch Berechtigten einer Enteignung gleich (Hänni, a.a.O., S. 629 und ZBl 2000, S. 204, E.5b). Der vom Rekurrenten zu entrichtende Pachtzins richtet sich

jedoch nach dem Ertragswert des Grundstücks (Art. 11 des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht, SR 221.213.2). Der Pächter kann jederzeit eine Anpassung des Pachtzinses verlangen, womit er keinen Schaden erleidet. Diesbezüglich hat der Verpächter als Eigentümer allfällige Entschädigungsansprüche geltend zu machen. Die Betrachtung beschränkt sich demnach auf die Fläche von 5,87 ha des im Eigentum des Rekurrenten stehenden Grundstücks Nr. 183, welche in der Zone S2 liegt.

E. 4

a) Das Schutzzonenreglement vom 6./28. September 1989 regelt unter dem Titel "Bestimmungen für die Zone S2" die Düngung wie folgt (act. 11/9/4): Art. 17 Das Ausbringen von nicht hygienisiertem Klärschlamm, Kehrlichroh- und Frischkompost ist unzulässig. Gülle, Mist, hygienisierter Klärschlamm, Kehrlichreifekompost und Handelsdünger dürfen nur während der Vegetationszeit ausgebracht werden. Die Düngung ist unzulässig, wenn: a) der Boden wassergesättigt, schneebedeckt oder gefroren ist; b) das Gebiet im Schutzzonenplan besonders bezeichnet ist. Brachliegende Äcker dürfen nicht gedüngt werden, wenn sie nicht unmittelbar nachher mit Kulturen besetzt werden. Unter dem Titel "Besondere Bestimmungen findet sich folgende Anordnung betreffend Düngung: Art. 21 Im engeren Fassungsbereich (Zone S2) ist die Verwendung von Giftstoffen irgendwelcher Art verboten und Dünger ist mit besonderer Vorsicht zu verwenden. Die seit dem 1. Januar 1999 gültige Gewässerschutzverordnung (SR 814.201, abgekürzt: GSchV) enthält im Anhang 4 "Planerischer Schutz der Gewässer" unter Ziffer 22 "Grundwasserschutzzonen" und 222 "Engere Schutzzone (Zone S2)" in Abs. 2 folgende Bestimmung: Für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln nach Anhang 4.3 StoV, Holzschutzmitteln sowie Düngern gelten die Anhänge 4.3, 4.4 und 4.5 der StoV. Die Stoffverordnung (SR 814.013, abgekürzt: StoV), welche durch die Gewässerschutzverordnung abgeändert wurde (AS 1998 2863), enthält im Anhang 4.5 "Dünger" unter Ziffer 33 "Verbote" in Absatz 2 folgende Vorschrift: Flüssige Hofdünger dürfen in der Zone S2 von Grundwasserschutzzonen nicht verwendet werden. Wenn auf Grund der Bodenbeschaffenheit gewährleistet ist, dass keine pathogenen Keime in die Grundwasserfassung oder -anreicherungsanlage gelangen, kann die kantonale Behörde gestatten, dass pro Vegetationsperiode bis dreimal in angemessenen Abständen je höchstens 20 m³ pro ha ausgebracht werden. b) Der Rekurrent macht geltend, die seit dem 1. Januar 1999 gültige Änderung der Düngevorschriften in der Zone S2 schränke die bisherige landwirtschaftliche Nutzung seines Grundstückes in einem Ausmass ein, das einer enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkung gleichkomme. Gemäss Art. 17 und 21 Schutzzonenreglement war das Ausbringen von Gülle während der Vegetationszeit grundsätzlich erlaubt, sofern der Dünger mit besonderer Vorsicht verwendet wurde. Ein grundsätzliches Verbot galt nur dann, wenn der Boden wassergesättigt, schneebedeckt oder gefroren war, das Gebiet im Schutzzonenplan besonders bezeichnet wurde oder brachliegende Äcker nicht unmittelbar nachher mit Kulturen besetzt wurden. Demgegenüber ist gemäss Anhang 4 GSchV und Anhang 4.5 StoV die Verwendung von flüssigem Hofdünger grundsätzlich unzulässig, sofern nicht gewährleistet ist, dass keine pathogenen Keime in die Grundwasserfassung oder -anreicherungsanlage gelangen. Das Ausbringen von flüssigem Hofdünger war daher vor dem 1. Januar 1999 - wenn auch mit Einschränkungen - grundsätzlich zulässig, während diese Art der Düngung seit diesem Zeitpunkt - wenn auch mit Ausnahmen - grundsätzlich verboten ist. Der Vertreter der Rekursgegnerin weist zu Recht darauf hin, dass das Ausbringen von Flüssigdünger bereits gemäss Art. 17 und 21 Schutzzonenreglement unzulässig war, wenn es zu einer

Gewässerverschmutzung führte. Andererseits ist richtig, dass das Ausbringen von Flüssigdünger auch nach dem 1. Januar 1999 im Rahmen einer Ausnahmegewilligung gemäss Anhang 4.5 StoV zulässig ist, sofern eine Gewässerverschmutzung ausgeschlossen ist. Aufgrund der Ausführungen des AFU (vgl. act. 19/24) und der Tatsachen, dass gemäss unbestrittenen Aussagen am Augenschein (vgl. Erw. 5.b.bb) die Grundwasserfassung ... nur etwa fünf Meter und die Quelfassung ... nur etwa dreieinhalb Meter tief liegen sowie, dass die Wasserqualität mehrfach beanstandet wurde (vgl. act. 11/9/5 und 7), bevor das Verbot des Ausbringens von flüssigem Hofdünger seit Sommer 2001 beachtet wurde (vgl. act. 11/9/8), ist davon auszugehen, dass beim Grundstück des Rekurrenten die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nicht erfüllt sind. Seit dem 1. Januar 1999 besteht gewissermassen eine "Umkehr der Beweislast", indem dem Rekurrenten vor diesem Zeitpunkt das Ausbringen von Flüssigdünger nur verboten werden konnte, wenn ihm eine Gewässerverschmutzung nachgewiesen wurde, was bis heute nicht der Fall ist, während seit diesem Zeitpunkt das Ausbringen von Flüssigdünger nur im Rahmen einer Ausnahmegewilligung erlaubt ist, wobei der Rekurrent zu beweisen hat, dass eine Gewässerverschmutzung ausgeschlossen ist. Der Rekurrent macht daher zu Recht geltend, auf diesen Zeitpunkt sei eine Veränderung eingetreten, welche für die landwirtschaftliche Nutzung seines Grundstückes wesentlich ist. Fraglich ist jedoch, ob diese Veränderung für den Rekurrenten zu einer materiellen Enteignung führt. c) Bei Beschränkungen der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung von Grundstücken mittels Gewässerschutzzonen handelt es sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes um polizeiliche Schranken der Grundeigentumsordnung (BGE 106 Ib 335 E. 5), mithin um Massnahmen, mit denen eine konkrete, ernsthafte und unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit abgewendet werden soll. In der Streitsache geht es um die Gefahr der Verschmutzung der von der Rekursgegnerin seit langem betriebenen Grundwasser- und Quelfassungen ... und Dass es sich vorliegend nicht um eine abstrakte, sondern um eine konkrete Gefährdung handelt, ergibt sich schon daraus, dass es vor der Einhaltung des Verbotes des Ausbringens von Flüssigdünger seit dem Sommer 2001 zu Trinkwasserverschmutzungen gekommen ist (mit der Qualifikation als bloss abstrakte Gefährdung lediglich: AGVE 1981, S. 111, allerdings ohne Begründung und 1993, S. 497, jedoch mit anderem Sachverhalt, d.h. stets einwandfreiem Grundwasser). Der Eingriff ist verhältnismässig, da das Gülleverbot einerseits geeignet ist, das Grund- und Quellwasser vor den in der Vergangenheit aufgetretenen Verschmutzungen zu schützen und andererseits Ausnahmen vorgesehen sind, sofern nachgewiesen wird, dass aufgrund besonderer Umstände keine konkrete Gefahr besteht. Damit handelt es sich um eine polizeilich motivierte Eigentumsbeschränkung, welche grundsätzlich entschädigungslos zu dulden ist, sofern nicht eine der drei möglichen Ausnahmen vorliegt (vgl. AGVE 1993, S. 494 f. mit weiteren Hinweisen). Die beiden Ausnahmen eines auch raumplanerisch motivierten Bauverbotes bzw. einer Auszonung baureifen oder grob erschlossenen Landes fallen nicht in Betracht. Fraglich ist daher nur, ob ein Verbot einer bereits bestehenden Nutzung vorliegt.

E. 5

a) Allgemein ist nur dann von einer materiellen Enteignung auszugehen, wenn eine bestehende oder voraussehbare, in naher Zukunft sehr wahrscheinliche Nutzung untersagt, verunmöglicht oder in besonders gewichtiger Weise beschränkt wird (besonders schwerer Eingriff, vgl. Hänni, a.a.O., S. 599 ff.) oder wenn der Eingriff an sich nicht besonders schwer wiegt, ein einziger oder einzelne Grundeigentümer jedoch so betroffen werden, dass

ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (Sonderopfer, vgl. Hänni, a.a.O., S. 608 ff.). Das Bundesgericht hat es abgelehnt, von einer bestimmten anteilmässigen Wertverminderung an eine materielle Enteignung automatisch zu bejahen. Zudem macht es auch keinen grundsätzlichen Unterschied zwischen Baulandgrundstücken einerseits und landwirtschaftlich genutzten Grundstücken andererseits. Die gegenteilige Auffassung, welche sich für eine differenzierte Behandlung von Baugebiet und Landwirtschaftsgebiet hinsichtlich der für eine materielle Enteignung notwendigen Intensitätsschwelle ausspricht und bei einer Werteinbusse von über 20% schematisch von einer materiellen Enteignung ausgeht (vgl. AGVE 1993, S. 500 f. und H. Maurer, Beschränkung und Lenkung der landwirtschaftlichen Bodennutzung und Entschädigungsfragen, URP 2002, S. 627) blieb vereinzelt. Gemäss bundesgerichtlicher Praxis stellt ein Jaucheverbot für ein in eine Grundwasserschutzzone einbezogenes Grundstück keinen schweren Eingriff in das Eigentum dar (BGE vom 12. Januar 1988 in Sachen FFS, E.3 und E. Riva, Hauptfragen der materiellen Enteignung, Bern 1990, S. 161). In der Streitsache geht es lediglich um die Frage, ob eine Ausnahme vom Grundsatz der Entschädigungslosigkeit polizeilich motivierter Eigentumsbeschränkungen im Sinne des Verbotes einer bereits bestehenden Nutzung gegeben ist. Das grundsätzliche Flüssigdüngeverbot gilt seit dem 1. Januar 1999 und der Rekurrent hält sich seit Sommer 2001 daran. Von einem direkten Verbot der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung kann nicht gesprochen werden. Der Rekurrent macht jedoch geltend, aufgrund besonderer Umstände wirke sich das Flüssigdüngeverbot bei seinem Grundstück – anders als in den in der Rechtsprechung geschilderten Fällen – wie eine materielle Enteignung aus. Das ist nach den oben geschilderten Grundsätzen der ausnahmsweisen Entschädigung von polizeilich motivierten Eigentumsbeschränkungen nur dann möglich, wenn das Flüssigdüngeverbot im Falle des Rekurrenten einem Verbot der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung seines Grundstückes gleichkommt. b) aa) Der Rekurrent macht geltend, er müsse als Folge des Verbotes der Flüssigdüngung den Viehbestand von 30 auf 20 Kühe reduzieren, auf die Kälbermast und die Übernahme von Käsereigülle verzichten, Handelsdünger und Weizenstroh zukaufen, Gülle und Festmist aufwendig separieren und die Gülle teuer abführen (act. 7, S. 6). Dadurch ergäben sich ein Ertragsausfall, Mehrkosten, ein Mehraufwand, sowie ein Verkehrswertverlust seiner Liegenschaft. Damit liege ein Verbot einer bisherigen Nutzung vor, welches einer materiellen Enteignung gleichkomme. Die Vorinstanz geht im angefochtenen Entscheid davon aus, die zur Diskussion stehenden Nutzungsverbote seien Ausfluss des bundesrechtlichen Gewässerschutzes und als ohnehin zu beachtende polizeiliche Beschränkung der Eigentumsfreiheit grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen. Ein Verbot einer bereits bestehenden Nutzung im Sinne einer Ausnahme von diesem Grundsatz sei nicht gegeben, weil der Rekurrent seit dem Erwerb des Grundstücks im Jahre 1975 gewusst habe, dass die Quelle ... und die Grundwasserfassung ... bestünden und der Trinkwasserversorgung dienten. Das Grundstück sei mit Quellenrechts-Dienstbarkeiten belastet, womit sich bereits aus nachbarrechtlicher Eigentumsbeschränkung ein Verbot einer Grundstücksnutzung ergebe, welche das Trinkwasser schädige. Eine landwirtschaftliche Nutzung, welche sich an die Vorschriften des Gewässerschutzes halte, sei weiterhin zulässig. Die Rekursgegnerin schliesst sich in der Vernehmlassung der Beurteilung der Vorinstanz an. Es liege kein Verbot einer bereits bestehenden Nutzung vor, weil die bisherige landwirtschaftliche Nutzung fortgesetzt werden könne und der Rekurrent lediglich das Ausbringen von Gülle einzuschränken bzw.

auf Mist umzustellen habe. Die intensive Nutzung durch den Rekurrenten in der Zone S2 habe bereits gegen die Bestimmungen des Schutzzonenreglements verstossen. Die Rechtsänderung seit 1999 reduziere die Nutzung lediglich auf das bereits vorher geltende, höchstzulässige Mass. Vergleichsbasis dürfe nicht die intensive Bewirtschaftung des Rekurrenten in der Vergangenheit sein, sondern die aufgrund des Schutzzonenreglements zulässige Nutzung. Demgegenüber bringe die neue Gewässerschutzverordnung nur eine geringfügige Änderung. bb) Der Augenschein vom 15. Dezember 2004 ergab, dass die Gebäude des Betriebs des Rekurrenten in der Zone S3 liegen. Die gesamte Zone S2 umfasst ca. 14 ha, wobei über 9 ha vom Rekurrenten bewirtschaftet werden. Die Zone S1 ist grösstenteils im Eigentum der Rekursgegnerin. Die Grenze zwischen der Zone S2 und S3 ist nach Angaben von Herrn ... ohne Färb-Versuche durch einen Geologen festgelegt worden. Nach Auskunft des Rekurrenten ist der Pflanzenbestand seit Sommer 2001 gleich geblieben, im Herbst wachse allerdings weniger. Die Gülle werde vom ausserrhodischen Bauernverband abgenommen, eine Abnahmegarantie bestehe nicht, es sei lange jemand für die Gülleabnahme gesucht worden. Er habe damit aufgehört, die Gülle einzudicken, weil das nichts bringe. Der Tierbestand sei bis jetzt noch nicht reduziert worden. Weil die Käseigülle jetzt nicht mehr abgenommen werde, müsse eine „Konventionalstrafe“ bezahlt werden. Das Fehlen des Flüssigdüngers bringe erhebliche Folgen mit sich. Eine Umstellung auf Bio sei nicht möglich, weil dort kein Kunstdünger eingesetzt werden dürfe. Ein Nachfolger für den Betrieb sei unter diesen Umständen schwer zu finden. Für das Ausbringen von Trockenmist sei der Flächenanteil in der Zone S2 zu gross, weil es sich um mehr als die Hälfte der bewirtschafteten Fläche handle. Bis 1999 habe er vier Mal pro Jahr 20 m³ ausgebracht, nachher bis zum Sommer 2001 nur noch drei Mal 20 m³. Rechtsanwalt ... erklärte, das Risiko für die Erstellung eines geologischen Gutachtens sei für den Rekurrenten zu gross. Man verlasse sich auf die Angaben des AFU, wonach eine Ausnahmebewilligung unwahrscheinlich sei. Herr ... bestätigte, dass die Grundwasserqualität seit 2001 nicht mehr beanstandet worden sei. Der Rekurrent ergänzte, als er noch drei Mal 20 m³ ausgebracht habe, sei es zu Beanstandungen gekommen. Laut unwidersprochenen Angaben des Rekurrenten haben neun Bauern landwirtschaftliche Nutzflächen in der Zone S2, wobei er die grösste Fläche bewirtschaftete. Herr ... führte aus, der Rekurrent bewirtschaftete sein Land sehr nahe an der Zone S1. Je nach Wetter und Jahreszeit seien die Auswirkungen auf die Grundwasser- und Quelfassungen unterschiedlich. Die Grundwasserfassung ... liege etwa fünf Meter und die Quelfassung ... etwa dreieinhalb Meter tief. Rechtsanwalt ... hielt fest, der Rekurrent sei kein Gewässerverschmutzer. Der Betrieb werde seit 60 Jahren bewirtschaftet. Es sei nicht nachgewiesen, dass die Verunreinigungen vom Betrieb des Rekurrenten ausgegangen seien. Die Verschmutzungen könnten auch von einem anderen Bewirtschafter stammen, da neun Landwirte Boden in der Zone S2 hätten. Die Tatsache, dass der Rekurrent bis im Sommer 2001 Gülle ausgebracht habe, könne nicht als Beweis für die Verursachung der Verschmutzung dienen. Die Situation des Rekurrenten sei insofern besonders, als annähernd 60 % seines Betriebes in der Zone S2 lägen. Dies sei ein erheblicher Unterschied zu den Fällen der Rechtsprechung. Die Grenze zur materiellen Enteignung sei daher überschritten. Der Flüssigdünger könne nicht garantiert abgeführt werden. Wenn das nicht mehr möglich sei, müsse der Tierbestand von 30 auf 20 reduziert und die Kälbermast aufgegeben werden. Käseidünger könne schon jetzt nicht mehr abgenommen werden. Bei den Konsequenzen müsse unterscheiden werden zwischen den Kosten, welche bereits heute anfielen und den Risiken und Beschränkungen, welche sich erst in Zukunft ergäben.

Hinsichtlich des Eingriffs ins Eigentum bestehe ein markanter Unterschied zu den bereits bekannten Fällen. Rechtsanwalt ... führte aus, die Quelle werde seit mehr als hundert Jahren mit einer privatrechtlichen Absicherung genutzt. Probleme hätten sich mit der Intensivierung der Bewirtschaftung und der Erhöhung des Viehbestandes ergeben. Dass die Düngung auf dem Grundstück des Rekurrenten zu Problemen geführt habe, liege auf der Hand, da seit der Einhaltung des Verbotes keine Beanstandungen mehr erfolgt seien. Gegen das Schutzzonenreglement 1991 sei nicht opponiert worden, wobei Ansprüche bereits verjährt wären. Bei der Änderung der Stoffverordnung handle es sich lediglich um eine Präzisierung, da verschärfte Bestimmungen bereits früher erforderlich gewesen wären. Ein Sonderopfer liege nicht vor. Einschränkungen hätten schon früher bestanden. Herr ... erklärte, Land in der Zone S1 werde von der Korporation gekauft. Ein Aufkauf von Land in der Zone S2 sei aktuell kein Thema. Das Schutzzonenreglement müsse von den Gemeinderäten ... und ... bis 2008 angepasst werden, da dann die Übergangsfrist gemäss Vollzugsgesetz zum Gewässerschutzgesetz ablaufe. Rechtsanwalt ... hielt abschliessend fest, entscheidend sei das Verbot gemäss Stoffverordnung. Mit der Menge von drei Mal 20 m³ pro Jahr gemäss Reglement könnte der Rekurrent seinen Betrieb bewirtschaften. Rechtsanwalt ... entgegnete, darin liege keine Begrenzung, da schon vor der Änderung der Stoffverordnung sämtliche Massnahmen zu treffen gewesen seien, welche im Interesse des Grundwasserschutzes notwendig seien. Eine Menge von drei Mal 20 m³ pro Jahr sei auch nach der Revision der Stoffverordnung im Rahmen einer Ausnahmegewilligung möglich.

cc) Der Rekurrent macht in der zusätzlichen Eingabe vom 28. Januar 2005 geltend, ein Vergleich der Grundstücksschätzungen der Jahre 1981, 1991 und 2001 zeige, dass die Bodenpunktbewertung für die in der Zone S2 liegende Fläche um 10% (1991) bzw. um gar 34% (2001) reduziert worden sei. Aus den Schätzungsprotokollen sei somit ersichtlich, dass das Flüssigdüngerverbot zu einer Eigentumsbeschränkung führe, welche einer materiellen Enteignung gleichkomme. Die Eigentums- und Vermögensrechnungen der Jahre 1999-2004 seien einerseits durch steigenden Betriebsertrag und -aufwand, andererseits durch sinkenden Bruttoertrag gekennzeichnet. Die Ertragssteigerung sei auf eine bessere Vermarktung der Kälbermast zurückzuführen, welche jedoch gefährdet sei, wenn der Viehbestand von 30 auf 20 GVE reduziert werden müsse. Der höhere Aufwand sei nur teilweise mit dem gestiegenen Umsatz erklärbar. Zu berücksichtigen sei insbesondere der Umstand, dass wegen des geringeren Futterertrages in der Zone S2 ein Zukauf von Wiederkäuerwürfeln notwendig geworden sei und das Flüssigdüngerverbot zu direkten zusätzlichen Kosten geführt habe. Der Bruttoertrag sei ab 2001 massiv gesunken. Dieser Umstand sei im Wesentlichen auf den Mehraufwand im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung in der Zone S2 zurückzuführen. Zusätzliche Kosten als Folge des Gülleverbotes seien in den Jahren 2002 bis 2004 im Ausmass von Fr. 13'547.15 bis Fr. 15'496.70 angefallen. Dieser Betrag decke einerseits die direkten Kosten für den Gülleabtransport sowie für den Düngerzukauf, andererseits den Ertragsausfall von Fr. 1'140.-- jährlich, weil die Käsereigülle nicht mehr abgenommen werden könne, sowie Abschreibungen von Fr. 1'450.-- bzw. Fr. 426.-- jährlich wegen nutzlosen Investitionen in eine zweite Jauchegrube sowie eine Mixerpumpe. In den Jahren 2002 bis 2004 seien je 280 bzw. 240 m³ Flüssigdünger abgeführt worden. Effektiv notwendig wäre jedoch eine Abfuhr von 360 m³, wovon jedoch bisher abgesehen worden sei, weil nicht feststehe, ob die Direktkosten für das Abführen der Gülle ersetzt würden.

dd) Die Rekursgegnerin führt in den Stellungnahmen vom 21. Februar und 11. März 2005 aus, erst die Schätzung des Jahres 1991 berücksichtige die Düngebeschränkungen gemäss Schutzzonenreglement. Der Abzug

von 10% bei den Bodenpunkten beziehe sich auf die gesamte Grundstücksfläche, wobei entsprechende Ansprüche verjährt wären. Die Wasserqualität sei bereits seit 1981 beanstandet worden, was erst seit 2001 nicht mehr der Fall sei. Die Reduktion bei den Bodenpunkten beziehe sich bei der Schätzung des Jahres 2001 nicht mehr auf die Gesamtfläche, sondern lediglich auf die in der Zone S2 gelegene Fläche. Bezogen auf die Gesamtfläche ergebe sich eine Reduktion von 15%. Eine Erhöhung von lediglich 5% stelle keine materielle Enteignung dar. Zudem dürfe die seit 1991 unzulässige Düngung in der Zone S2 nicht für die Bemessung der Auswirkungen der Eigentumsbeschränkung herangezogen werden. Der Kausalzusammenhang zwischen der Einhaltung des Düngeverbotes durch den Rekurrenten und der Einhaltung der Anforderungen an die Wasserqualität sei offensichtlich. Eine doppelte Buchhaltung fehle. Deshalb sei eine Beurteilung der Einkommens- und Vermögensrechnung schwierig. Falls ein Entschädigungsanspruch bejaht werden sollte, wäre eine Expertise unumgänglich. Weder bei den eingereichten Einkommens- und Vermögensrechnungen noch bei den geltend gemachten Zusatzkosten als Folge des Flüssigdüngeverbotes würde zwischen Eigenland einerseits und Pachtland andererseits unterschieden, was ein entscheidender Fehler in den rekurrentischen Berechnungen sei. Die Aufwandsteigerung von 1999 bis 2004 sei nur zum kleineren Teil auf die geltend gemachten Zusatzkosten zurückzuführen. Zudem seien die freiwilligen Entschädigungen für die Jahre 2002 bis 2004 im Betrag von Fr. 7'050.-- zu berücksichtigen. Der Vermögensverzehr seit 1998 sei nicht auf die geltend gemachten Zusatzkosten, sondern auf die allgemein schlechtere Ertragslage in der Landwirtschaft zurückzuführen. In diesem Zusammenhang sei der Fragebogen für Landwirte sowie das Veranlagungsprotokoll vom Rekurrenten beizuziehen. Entgegen den Empfehlungen der Landwirtschaftlichen Schule ... vom 7. April 2000 habe der Rekurrent den Tierbestand nicht reduziert. Die massive Ertragssteigerung seit 1999 sei auf einen Ausbau der Kälbermast zurückzuführen. Mit diesem Ausbau sei ein höherer Anfall von Gülle verbunden. Das Verhalten des Rekurrenten erwecke den Anschein, dass er seine Bewirtschaftungspraxis bewusst geändert habe, um die Kosten in die Höhe zu treiben und eine höhere Entschädigungsforderung zu begründen. Die Kälbermast lohne sich nur, wenn eigene überschüssige Milch verwertet werden könne, was aufgrund des Milchkontingents des Rekurrenten nicht der Fall sei. Wahrscheinlich werde für die Kälbermast teures Milhpulver hinzugekauft. Dies erkläre auch, wieso trotz deutlich gesteigertem Betriebsertrag der Bruttogewinn von rund Fr. 100'000.-- im Jahr 2000 auf rund Fr. 50'000.-- im Jahr 2004 praktisch halbiert worden sei. Die gleichzeitige Steigerung des Betriebsaufwandes lasse sich nicht mit zusätzlichen Kosten als Folge des Flüssigdüngeverbotes erklären, sondern sei Folge einer vom Rekurrenten bewusst gewählten unrentablen Bewirtschaftungsform. Dieses Vorgehen vermöge keinen Anspruch auf materielle Enteignung zu begründen. Ein Zukauf von Wiederkäuerwürfeln finde in jedem Betrieb statt und habe nichts mit der Schutzzone zu tun. Der Rekurrent habe zudem am Augenschein erklärt, dass beim Grünfutter kein Ertragsausfall zu verzeichnen sei. Fraglich erscheine, ob aufgrund der geänderten Abnahmebedingungen die guten Fleischpreise bei der Migros weiterhin erzielt werden könnten. Die Kosten für die gestiegenen Anforderungen an die Kälbermast könnten nicht als Zusatzkosten des Gülleverbotes geltend gemacht werden. Die vom Rekurrenten geltend gemachten Zusatzkosten müssten von vornherein um den Anteil des Pachtlandes gekürzt werden. Auch nach dieser Korrektur könnten die Kosten im geltend gemachten Ausmass nicht anerkannt werden. Der Rekurrent habe bereits früher neben der Gülle auch Kunstdünger verwendet.

Diese Kosten könnten nicht als Zusatzkosten geltend gemacht werden. Der Rekurrent müsse diesbezüglich die Einkommens- und Vermögensrechnungen samt Belegen ab 1995 einreichen. Die Kosten für das Misten gingen auf den Ausbau der Kälbermast und die Anforderungen der Migros zurück und könnten deshalb nicht als Folgekosten des Gülleverbotes geltend gemacht werden. Die Kosten für die Abwasserpumpe von Fr. 1'200.-- seien nicht gerechtfertigt, weil es sich um den Ersatz einer bestehenden Pumpe handle. Die Kosten für den Zukauf von Heu im Jahr 2003 dienten der Fütterung im Winter. Da der Rekurrent selber erklärt habe, dass kein Futterertragsausfall vorliege, könnten diese Kosten nicht geltend gemacht werden. Auch die Kosten für den Zukauf von Kalk seien nicht gerechtfertigt, da Kalk zur Bekämpfung von übersäuerten Böden eingesetzt werde, wobei es sich um eine Folge der Überdüngung handle. Das Ausbringen der Käsereigülle neben dem eigenen Flüssigdünger sei schon aufgrund des Schutzzonenreglementes von 1991 nicht mehr zulässig gewesen, weshalb ein allfälliger Entschädigungsanspruch verjährt sei. Die Kosten von Fr. 58'000.-- für die 1991 erstellte zweite Jauchegrube seien nicht belegt. Üblich sei eine Abschreibung von 7% jährlich auf den Buchwert. Die Mixerpumpe sei weiterhin erforderlich, da der Rekurrent auf den nicht in der Grundwasserschutzzone gelegenen Flächen Flüssigdünger ausbringe und Kälbermist anfalle. Die diesbezüglichen Zusatzkosten seien deshalb unzulässig. Mit dem Ausbau der Kälbermast sei die Güllemenge gestiegen. Die geltend gemachten Kosten für das Abführen der Gülle seien deshalb übersetzt. Eine erst nachträgliche Änderung der Bewirtschaftungsweise sei nicht zu berücksichtigen. Mit der von der Landwirtschaftlichen Schule ... bereits im Jahr 2000 empfohlenen Reduktion des Viehbestandes von 30 auf 20 Stück könnte das Problem des Abführens der Gülle wesentlich entschärft werden. Die geltend gemachten Kosten für die Abfuhr der Gülle umfassten auch das Pachtland, was nicht zulässig sei. Der Rekurrent müsse sich diesbezüglich an den Verpächter halten. Beim Gülleverbot handle es sich um eine polizeiliche Eigentumsbeschränkung, welche ohne Rücksicht auf ihre Schwere grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen sei. Die intensive Bodennutzung in der Zone S2 durch den Rekurrenten habe bereits gegen die Bestimmungen des Schutzzonenreglementes von 1991 verstossen. Es könne deshalb nicht vom Verbot einer bereits bestehenden Nutzung gesprochen werden. Eine landwirtschaftliche Nutzung sei nach wie vor möglich, diese werde jedoch auf das bereits früher geltende, höchstzulässige Mass reduziert. Der Rekurrent habe die Bewirtschaftung in den letzten Jahren deutlich intensiviert. Die Berechnung des Schadens habe nach der Differenzmethode zu erfolgen. Da bereits das Schutzzonenreglement von 1991 die notwendigen Eigentumsbeschränkungen enthalte, tendiere ein allfälliger Entschädigungsanspruch gegen Null. Die Grundwasserschutzzone verfolge einzig den Zweck, das Trinkwasser vor Verschmutzung zu schützen und damit eine ernsthafte und unmittelbare Gefahr für die öffentliche Gesundheit abzuwenden. Eine Entschädigungspflicht müsse deshalb konsequent verneint werden. Die Entschädigung landwirtschaftlicher Nutzungsbeschränkungen in Grundwasserschutzonen habe freiwilligen Charakter (Verweis auf act. 46/40). Der Betrieb des Rekurrenten habe schon immer einen Rindviehbestand von 30 Stück aufgewiesen. Daneben seien Mastkälber in schwankender Zahl gehalten worden. Obwohl der Rekurrent das Flüssigdüngerverbot erst seit 2001 einhalte, habe er bereits im Jahre 2000 die Düngerbilanz nicht einhalten können und Direktzahlungen von Fr. 7'500.-- zurückerstatten müssen. Dieser Umstand bestätige, dass der Rekurrent bereits unter dem alten Regime die einschlägigen Bestimmungen der Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung nicht eingehalten habe. Einschränkungen beim Gülleaustrag seien daher unabhängig von der

Schutzzone erforderlich gewesen. Die Betriebsführung vor der Beachtung des Flüssigdüngerverbotes könne daher nicht zur Grundlage der Entschädigungsforderung gemacht werden. Der Tierbestand des Rekurrenten sei seit Jahren unverändert. Da der Gülleabtransport praktisch ausschliesslich während der Sommermonate erfolge, sei der Rekurrent weiterhin auf genügend Lagerkapazität angewiesen. Die zusätzliche Jauchegrube von 1991 sei daher nicht nutzlos. Eine Abschreibung sei deshalb auch nicht gerechtfertigt.

ee) In der Stellungnahme vom 15. März 2005 lässt der Rekurrent ausführen, es sei nicht erwiesen, dass er für die verschiedenen Beeinträchtigungen der Trinkwasserqualität verantwortlich sei. Ein Ausbau der Kälbermast sei nicht erfolgt. Zudem bewirke die Kälbermast keinen höheren Gülleanfall, da durch die Haltung auf Stroh nur Mist entstehe. Der Rekurrent erfülle die Bedingungen der Migros (M7-Vollmilchprogramm) schon seit Januar 2004 und gelte damit als vorbildlich. Er habe die Rentabilität seines Betriebes steigern können, die Ertragssteigerung sei jedoch wegen der Einschränkungen durch die Grundwasserschutzzone S2 vernichtet worden. Der durchschnittliche Bruttoertrag der Jahre 1999 und 2000 beruhe auf einem um 10 Rappen höheren Milchpreis im Vergleich zu heute und würde somit um rund Fr. 13'000.-- tiefer liegen, also etwa Fr. 75'000.-- betragen. Der durchschnittliche Bruttoertrag der Jahre 2001 bis 2004 betrage rund Fr. 52'000.--.

Berücksichtige man die durch die Schutzzone bedingten jährlichen Mehraufwendungen von Fr. 8'000.-- (Rechtskosten), Fr. 15'000.-- (Mehraufwand S2) und Fr. 8'000.-- (Zukauf Wiederkäuerwürfel), sei ersichtlich, dass der Bruttoertrag ohne Gülleverbote sogar über dem Durchschnittsbetrag der früheren Jahre liegen würde. Früher habe neben der Gülle kein Kunstdünger eingesetzt werden müssen. Der Ertragsausfall als Folge des Flüssigdüngerverbotes falle im Sommer nicht ins Gewicht. Ab Spätsommer/Herbst wirke sich das Verbot jedoch ganz markant aus, was eben den Einsatz von Kunstdünger erfordere. Das Problem könne nicht durch einen Abbau von 30 auf 20 Kühe gelöst werden. Bei 20 Kühen müsste der Ertragspfeiler Kälbermast entfallen, würde die Wirtschaftlichkeit der Milchproduktion wegen der Fixkosten massiv sinken, müsste die überschüssige Gülle auch abgeführt werden, wäre die zweite Jauchegrube und die Mixerpumpe nicht notwendig gewesen, könnten allfällige Lagerengpässe in langen Wintern durch Abtransport von Gülle behoben werden, müsste trotzdem Handelsdünger und neu sogar auch noch Mist zugekauft werden.

c) Die Frage, ob ein Verbot der bisherigen Nutzung vorliegt, richtet sich danach, wie der bisher und künftig mögliche Gebrauch zu definieren ist. Bei dieser Betrachtung darf einzig eine nachhaltige, also eine langfristig unter Erzielung gleichbleibender Erträge und Schonung der natürlichen Ressourcen mögliche Nutzung des Bodens zugrunde gelegt werden. Eine allenfalls für wenige Jahre mögliche Übernutzung mit Höchstserträgen muss ebenso ausser Acht gelassen werden, wie die Tatsache, dass der Landwirt den Boden in der Vergangenheit extensiv bewirtschaftet hat. Dies folgt daraus, dass die Eigentumsgarantie im Kontext der Verfassungsnormen zur Umwelt und Raumplanung und namentlich zur Landwirtschaft auszulegen ist. Diese Normen erheben das Prinzip der Nachhaltigkeit (Art. 73 BV) zur Leitlinie. Eigentümern oder Bewirtschaftern von Landwirtschaftsland kommt deshalb kein Recht zu, den Boden nicht nachhaltig zu nutzen. Daraus ergibt sich, dass die Einschränkung einer nicht nachhaltigen Nutzung keinen Entschädigungsanspruch auslösen kann. Liegt der bisherige Gebrauch also über dem Intensitätsmass einer nachhaltigen Nutzung, so darf dies nicht Ausgangspunkt für die Ermittlung einer Werteinbusse sein. Die Beschränkung einer Intensivnutzung auf ein nachhaltiges Niveau kann auch als Eigentumsbeschränkung rein polizeilicher Natur verfügt werden, welche nicht entschädigungspflichtig ist, weil dabei lediglich die polizeilichen Schranken der

Eigentumsfreiheit umgesetzt werden (Maurer, a.a.O., S. 627 f. mit weiteren Hinweisen). Im Falle des Rekurrenten ist zusätzlich zu beachten, dass er bereits vor dem Inkrafttreten des Nachhaltigkeitsgebotes mit der neuen Bundesverfassung am 1. Januar 2000 sein Grundstück nur unter den einschränkenden Bedingungen gemäss Art. 17 und 21 des Schutzzonenreglementes mit Gülle düngen durfte. Aus den Allgemeinen Betriebsinformationen des Landwirtschaftsamtes ergibt sich, dass die Hofdüngelastung gemäss Tierbestand auf dem Betrieb des Rekurrenten in den Jahren 2000 bis 2004 ungefähr gleich war und das höchstzulässige Ausmass deutlich unterschritt (vgl. act. 33/1-4 und 44/4). Lediglich im Jahr 2000 wurde die Hofdüngelastung gemäss Nährstoffbilanz geringfügig überschritten (vgl. act. 44/4 und 56/71 und 72). Den landwirtschaftlichen Betriebsstrukturhebungen der Jahre 1997 bis 1999 ist die Hofdüngelastung nicht direkt zu entnehmen. Wie auch die Rekursgegnerin einräumt ist jedoch von einem gleichbleibenden Tierbestand (30 Kühe, maximal 26 Mastkälber) auszugehen (vgl. act. 44/1-3). Unter diesen Umständen kann dem Rekurrenten nicht vorgehalten werden, er habe seinen Betrieb vor der Einhaltung des Flüssigdüngerverbotes dauernd in einer Art und Weise bewirtschaftet, die über dem Intensitätsmass einer nachhaltigen Nutzung liegt. Der Tierbestand lag immer deutlich unter der zulässigen Hofdüngelastung, während die Nährstoffbilanz nur im Jahr 2000 das zulässige Ausmass überschritt. Bei der Beurteilung der Folgen des Verbotes ist daher von der bisherigen Nutzung durch den Rekurrenten auszugehen wie sie behördlicherseits geduldet wurde. Der Rekurrent brachte vor 1999 vier Mal 20 m³ Flüssigdünger pro ha aus, während er diese Menge zwischen 1999 und 2001 auf drei Mal 20 m³ pro ha reduzierte. Im Ergebnis ist demnach festzuhalten, dass von den Behörden vor dem generellen Flüssigdüngerverbot eine Menge von drei Mal 20 m³ pro ha geduldet wurde. Dies ergibt sich auch aus der ausdrücklichen Bestätigung des AFU vom 27. April 1999 gegenüber dem Rekurrenten, welche erst am 17. August 2004 widerrufen wurde (act. 11/1/5 und act. 19/24). Daran ändert nichts, dass es bis zur Einhaltung des Verbotes durch den Rekurrenten im Sommer 2001 immer wieder zu Beanstandungen der Trinkwasserqualität kam. Es ist nicht nachgewiesen, dass der Rekurrent Verursacher dieser Verunreinigungen war, zumal er am 15. Juni 2004 vom Vorwurf der Gewässerverschmutzung freigesprochen wurde (vgl. act. 19/23). Auch wenn es angesichts der von ihm bewirtschafteten Fläche in der Zone S2 wahrscheinlich ist, dass der Rekurrent zu dieser Verunreinigung beigetragen hat, bestand vor dem 1. Januar 1999 kein grundsätzliches Flüssigdüngerverbot. Deshalb kann entgegen der Auffassung der Rekursgegnerin auch nicht gesagt werden, die bundesrechtlich verschärften Düngervorschriften brächten lediglich das zum Ausdruck, was bereits vorher aufgrund des Schutzzonenreglementes gegolten habe. Vielmehr wurde bis zur Durchsetzung des Flüssigdüngerverbotes eine Düngung des landwirtschaftlich genutzten Landes in der Zone S2 durch den Rekurrenten im Ausmass von 60 m³ Gülle pro ha geduldet, solange er die Vorschriften von Art. 17 und 21 des Schutzzonenreglementes einhielt. d) Wie die Rekursgegnerin zu Recht ausführt, ist das Pachtland des Rekurrenten bei der Beurteilung nicht zu berücksichtigen (vgl. E. 3e). Von der vom Rekurrenten bewirtschafteten Fläche von gut 16 ha liegen 9,25 ha in der Zone S2. 3,38 ha entfallen jedoch auf das Pachtland (36,5%), während 5,87 ha zum Eigenland gehören (63,5%; vgl. act. 11/1/13 S. 12). Das bedeutet, dass von den geltend gemachten Zusatzkosten als Folge des Flüssigdüngerverbotes, welche sich offensichtlich auf die gesamte bewirtschaftete Fläche beziehen, lediglich rund zwei Drittel auf das Eigenland entfallen. Beim Eigenland beträgt der Anteil des Bodens in der Zone S2 45% (5,87 von 12,94 ha). Auf der Fläche von 5,87 ha

in der Zone S2 ist es dem Rekurrenten aufgrund des Flüssigdüngerverbotes untersagt, die bisher zulässige Menge von rund 350 m³ Gülle jährlich auf seinem Eigenland auszubringen (60 m³ pro ha). e) Der Rekurrent macht Zusatzkosten als Folge des Flüssigdüngerverbotes von rund Fr. 15'000.-- jährlich (2002 - 2004) geltend, welche in dieser Höhe von der Rekursgegnerin bestritten werden. Stellt man dennoch auf die Angaben des Rekurrenten ab, so ergeben sich für das Eigenland Zusatzkosten von rund Fr. 10'000.-- jährlich (zwei Drittel). Bei einem Betriebsaufwand zwischen Fr. 203'000.-- (2002) und Fr. 232'900.-- (2004), wovon wiederum zwei Drittel auf das Eigenland entfallen (Fr. 135'3000.-- für 2002 und Fr. 155'300.-- für 2004) entspricht ein Zusatzaufwand von Fr. 10'000.-- 6,4 bis 7,3% des Gesamtaufwandes (vgl. zu den Jahresrechnungen act. 32/1-10 und 41/7). Berücksichtigt man, dass zwischen 1999 und 2004 der Betriebsertrag von Fr. 193'400.-- auf Fr. 283'400.-- und der Betriebsaufwand von Fr. 118'700.-- auf Fr. 232'900.-- stieg, während der Bruttoertrag von Fr. 74'700.-- auf Fr. 50'500.-- fiel, so ergibt sich, dass diese Bewegungen nicht mit dem geltend gemachten Mehraufwand (vgl. act. 41/8) begründet werden können. Insbesondere die erhebliche Aufwandsteigerung von Fr. 123'700.-- (2000) auf Fr. 191'800.-- (2001) kann nicht mit dem geltend gemachten Zusatzaufwand von Fr. 2'681.40 im Jahr 2001 erklärt werden. Die Rekursgegnerin weist auch zu Recht darauf hin, dass die negative Vermögensveränderung zwischen 1999 und 2004 nicht mit den geltend gemachten Zusatzkosten erklärt werden kann. Auch die nachträglich eingereichten Einkommens- und Vermögensrechnungen 1994 bis 1998 bestätigen diesen Eindruck (vgl. act. 56/56-60). Bereits in diesem Zeitraum, als die geltend gemachten Zusatzkosten als Folge des Flüssigdüngerverbotes noch nicht anfielen, schwankt das Einkommen aus Landwirtschaft zwischen Fr. 95'123.89 (1994) und Fr. 71'158.-- (1998). Die erheblich schwankenden Aufwand- und Ertragszahlen sind also im Wesentlichen nicht auf die vom Rekurrenten geltend gemachten Zusatzkosten als Folge des Flüssigdüngerverbotes, sondern auf andere Faktoren zurückzuführen. Nach Meinung der im Gericht vertretenen landwirtschaftlichen Fachrichter ist die eingereichte Buchhaltung nicht genügend aussagekräftig, um die Ursachen der erwähnten Schwankungen im Detail abzuklären. Der Rekurrent versteht es aber offensichtlich, seine Betriebsstruktur den sich ändernden Marktbedürfnissen anzupassen. Selbst wenn man auf die Angaben des Rekurrenten abstellt, ergibt sich, dass die geltend gemachten Zusatzkosten zwar erheblich sind, jedoch nicht ein Ausmass erreichen, welches es dem Rekurrenten verunmöglichen würde, seinen Betrieb in einem wirtschaftlich sinnvollen Rahmen weiterzuführen. Die geltend gemachten Kosten erreichen demnach nicht ein Ausmass, das in Zukunft eine landwirtschaftliche Nutzung verunmöglicht. f) Für das Grundstück Nr. 183 des Rekurrenten wurden in der Vergangenheit unter anderem folgende Schätzwerte festgelegt (vgl. act. 27/1 und 31/1+2): am 18. Februar 1981 Ertragswert Fr. 210'000.-- Verkehrswert des Bodens von 12,94 ha Fr. 141'900.-- am 23. April 1991 Ertragswert Fr. 315'000.-- Verkehrswert des Bodens von 12,94 ha Fr. 387'000.-- am 24. Oktober 2001 Ertragswert Fr. 233'900.-- Verkehrswert des Bodens von 12,94 ha Fr. 135'300.-- Die Schätzung aus dem Jahr 1981 ist nicht zu berücksichtigen, da sie noch vor Erlass des Schutzzonenreglementes erfolgte und auf der mittlerweile überholten Rothertragsmethode beruht. Bei der Schätzung 1991 wurde bei der Festlegung der Bodenpunkte ein Abzug von 10 % vorgenommen (71 - 7 = 64 Punkte), während bei der Schätzung 2001 der Abzug 33,8 % (45 anstelle von 68 Punkten) betrug (act. 27/1 und 31/1). Wie die Rekursgegnerin zu Recht ausführt bezieht sich der Abzug von 10 % im Jahre 1991 auf die Gesamtfläche von 12,94 ha, während der Abzug im Jahr 2001 nur auf eine Fläche von 5,7 ha in der Zone S2 angewendet wird. Mit Bezug auf

die Fläche von 5,7 ha in der Zone S2 beträgt der Abzug im Jahr 1991 22,5 %. Vergleicht man die Höhe des Abzuges vor und nach dem massgebenden Zeitpunkt vom 1. Januar 1999, so ergibt sich eine Differenz von lediglich 11,3 %. Diese erreicht nicht ein Ausmass, welches zu einem eigentlichen Verbot der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung führen würde.

E. 6

a) Das seit dem 1. Januar 1999 gültige grundsätzliche Flüssigdüngerverbot hat damit für den landwirtschaftlichen Betrieb des Rekurrenten erhebliche Folgen, indem es ihm nicht mehr erlaubt ist, auf 45 % seines Eigenlandes Flüssigdünger im bisherigen Ausmass auszubringen, zusätzliche Kosten anfallen und eine Werteinbusse des in der Zone S2 liegenden Landes zu verzeichnen ist. Trotz diesen Einschränkungen ist jedoch nach wie vor eine sinnvolle landwirtschaftliche Nutzung möglich. Das Flüssigdüngerverbot läuft damit nicht auf ein Verbot der bisherigen Nutzung hinaus. b) Ein Sonderopfer liegt nicht vor, da der Unterscheid zwischen dem Sonderopfer und dem "normalen" Tatbestand der materiellen Enteignung allein in der geringeren Intensität und in der Singularität des Eingriffs besteht (ZBI 100 [1999] 591, E. 6; Nicola Feuerstein, Das Sonderopfer bei Eigentumsbeschränkungen, Diss. St. Gallen 1993, S. 169 ff.). Um eine Ausnahme vom Grundsatz der entschädigungslos hinzunehmenden polizeilich motivierten Eigentumsbeschränkung zu rechtfertigen, bedarf es eines Verbotes der bisherigen Nutzung. Ein Eingriff von geringerer Intensität im Sinne des Sonderopfers genügt daher nicht, weil dadurch der Ausnahmetatbestand der Entschädigung im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung umgangen würde. Zudem fehlt es auch an der Singularität des Eingriffs im Sinne des Sonderopfers. Der Rekurrent wird nicht als einziger Grundeigentümer so betroffen, dass sein Opfer gegenüber der Allgemeinheit als unzumutbar erschiene und mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre. Planerische Gewässerschutzmassnahmen haben eine hohe Ähnlichkeit mit Nutzungsplänen. Da der Rechtsgleichheit im Planungsbereich nur abgeschwächte Bedeutung zukommt, ist dies analog auch für Gewässerschutzmassnahmen anzunehmen (Maurer, a.a.O., S. 626 mit weiteren Hinweisen in Fussnote 19). Der Rekurrent ist nicht der einzige Grundeigentümer, der von den Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung in der Grundwasserschutzzone betroffen ist (vgl. act. 11/1/13, S. 12 f.). Zudem treffen die bundesrechtlich geregelten Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten alle Eigentümer in der Schutzzone S2 in der ganzen Schweiz in genau gleicher Weise. Damit fehlt es an der für die Annahme eines Sonderopfers typischen Verletzung des Gebotes der Rechtsgleichheit (vgl. Feuerstein, a.a.O., S. 168). Der Umstand, dass der Anteil der in der Zone S2 gelegenen landwirtschaftlichen Nutzfläche beim Rekurrenten höher ist als bei seinen Nachbarn, kann auch nicht zur Annahme eines Sonderopfers führen. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten führen die Beschränkungen durch das Flüssigdüngerverbot in seinem Fall nicht zu einem Verbot der bisherigen Nutzung, womit es an einer Ausnahme von der Entschädigungslosigkeit des Eingriffs fehlt. Die Annahme eines Sonderopfers würde auch ohne Verbot der bisherigen Nutzung zu einer Entschädigung führen, was angesichts der bundesgerichtlichen Praxis unzulässig ist. c) Schliesslich kann entgegen der Auffassung des Rekurrenten auch nicht davon ausgegangen werden, dass die Rekursgegnerin durch ihr Entschädigungsangebot den Tatbestand einer materiellen Enteignung konkludent bejaht habe. Entschädigungen im Rahmen der Zuordnung von Grundstücken zu Grundwasserschutzzonen sind durchaus üblich, beruhen jedoch auf Freiwilligkeit und können die Prüfung der Voraussetzungen einer materiellen Enteignung nicht erübrigen

(Maurer, a.a.O., S. 632 sowie act. 19/32). Da die Annahme einer materiellen Enteignung bei polizeilich motivierten Eigentumsbeschränkungen im Rahmen des Gewässerschutzes an besonders strenge Voraussetzungen gebunden ist, macht die freiwillige Entschädigung von Nachteilen, welche Landwirte mit Kulturland in der Schutzzone S2 in Kauf nehmen müssen, durchaus Sinn. Gerade im Fall des Rekurrenten, der von der Grundwasserschutzzone in erheblichem Ausmass betroffen ist, ohne dass die Voraussetzungen einer materiellen Enteignung gegeben wären, besteht damit die Möglichkeit, eine freiwillige Entschädigung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles auszurichten. Die Höhe dieser Entschädigung ist jedoch nicht Gegenstand des Verfahrens, womit nicht näher darauf einzugehen ist. d) Zusammenfassend ergibt sich, dass die seit dem 1. Januar 1999 verschärften Düngungsvorschriften in der Grundwasserschutzzone S2 eine grundsätzlich entschädigungslos zu dulden polizeilich motivierte Eigentumsbeschränkung darstellen. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Entschädigungslosigkeit liegt nicht vor, da die bisherige landwirtschaftliche Nutzung nicht direkt verboten, sondern ab dem 1. Januar 1999 lediglich hinsichtlich der Düngungsvorschriften eingeschränkt wird. Diese Einschränkung erreicht auch indirekt nicht das Ausmass eines Verbotes der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Die Vorinstanz hat deshalb das Vorliegen einer materiellen Enteignung zu Recht verneint und keinen Entschädigungsanspruch anerkannt. Der Rekurs ist deshalb abzuweisen.

E. 7

a) Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Rekurrenten aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr.3'000.-- ist angemessen (vgl. Ziff. 362 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 800.-- ist zu verrechnen. b) Gemäss Art. 98 Abs. 2 VRP werden im Rekursverfahren ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage als notwendig und angemessen erscheinen. Die Rekursgegnerin beantragt die Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung, welche gemäss Honorarnote vom 2. Mai 2005 Fr. 9'100.-- zuzüglich Barauslagen und Mehrwertsteuer betragen soll. Das Verwaltungsgericht hat entschieden, dass im Rechtsmittelverfahren betreffend materielle Enteignung keine Ausnahme von der Regel, dass Gemeinwesen keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung haben, gerechtfertigt ist (VerwGE vom 18. Dezember 2003 in Sachen K. St., S. 21). Der erwähnte Entscheid bezieht sich auf eine Politische Gemeinde. Da auch die Rekursgegnerin eine öffentliche Aufgabe im Rahmen der Wasserversorgung erfüllt, besteht kein Anlass, von der erwähnten Rechtsprechung abzuweichen und eine Ausnahme vom Grundsatz der Entschädigungslosigkeit anzunehmen (vgl. auch Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 825 ff. und Rebecca Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 176 ff.). Die Voraussetzungen für die Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung an die Rekursgegnerin sind daher nicht erfüllt. Entscheid:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.