

# VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS FREIBURG

## II. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

**Entscheid vom 13. Dezember 2002**

In der Beschwerdesache  
**(2A 01 56)**

**BINZ AG**, Transporte und Logistik, 1713 St. Antoni, vertreten durch Rechtsanwalt Elmar Perler, Cité Bellevue 6, Postfach 41, 1707 Freiburg 7,

**Beschwerdeführerin,**

gegen

die **Baudirektion des Kantons Freiburg**, Chorherrengasse 17, 1701 Freiburg,  
die **Gemeinde St. Antoni**, vertreten durch ihren Gemeinderat, 1713 St. Antoni,  
die **Wasserversorgung Düdingen AG**, Hauptstrasse 28, Postfach 85, 3186  
Düdingen, vertreten durch Rechtsanwalt Christoph Joller, av. de Tivoli 3, 1701  
Freiburg,

**Beschwerdegegner,**

betreffend

**Ausscheidung einer Grundwasserschutzzone  
(Entscheid der Baudirektion vom 4. Juli 2001)**

**hat sich ergeben:**

- A. Die Wasserversorgung Düdingen AG (nachfolgend: WVD AG) entzieht, soweit aus den vorhandenen Akten ersichtlich, seit dem Jahre 1926 Wasser aus den Grundwasservorkommen in verschiedenen Grundstücken im Gebiet Niedermonten, Gemeinde St. Antoni. Sie versorgt damit einen Teil der rund 6'700 Einwohner der Gemeinde Düdingen mit Trink- und Brauchwasser. Zum Schutze der Wasserfassung hat die WVD AG vom 28. September 1987 bis zum 27. Oktober 1987 einen Schutzzonenplan mit Schutzreglement öffentlich aufgelegt. Danach wird das Gebiet Niedermonten einer Grundwasserzone zugewiesen und unterteilt in ein Fassungsgebiet (S1) mit 5 Wasserfassungen, in eine Engere Schutzzone (S2) und in eine Weitere Schutzzone (S3).
- B. Von der Massnahme der WVD AG waren unter anderem betroffen die Grundstücke Nr. 1630 und 1634, die heute zur Nr. 1630 vereint sind. Diese neu zusammengelegte Parzelle befindet sich in der Gewerbe- und Industriezone der Gemeinde St. Antoni. Ein kleiner Teil des Art. 1630 ist der Zone S2 und der weitaus grössere Teil der Zone S3 zugewiesen. Beide Teile sind entsprechend den in den erwähnten Schutzzonen geltenden Nutzungsbeschränkungen belastet. Ein weiterer Teil der Liegenschaft ist in keiner Schutzzone.
- Die Eigentümerin des Art. 1630, die Firma Albert Binz AG, die offensichtlich mit der beschwerdeführenden Binz AG identisch ist, betreibt eine Transportunternehmung. Auf ihrem Gelände befindet sich ein 120 m x 25 m x 6,5 m grosses Gebäude, eine Waschanlage für Lastwagen und Baumaschinen sowie eine Tankanlage. Ein Stück des Landes wird als Parkplatz für die Mitarbeiter der Binz AG benutzt; dieser Platz ist mit keinem Hartbelag versehen. Die Räumlichkeiten im Gebäude dienen als mechanische Werkstätte, Garage, Einstellhalle für Lastwagen, Lagerhalle und als Wohnraum. Im Untergeschoss befindet sich der Zivilschutzraum der Gemeinde für 288 Personen.
- C. Gegen die beiden Planungsinstrumente der WVD AG haben die Binz AG am 27. Oktober 1987, die Gemeinde St. Antoni und S.L. Einsprache erhoben. Die Binz AG beantragte, ihr Grundstück nicht in die vorgesehene Schutzzone zuzuweisen mit der Begründung, dass ansonsten eine "Weiterführung der Transportunternehmung" nicht mehr möglich sei. Am 26. Januar 1988 fand eine Einigungsverhandlung statt, die jedoch keine Lösung brachte. In der Folge wurde weiter verhandelt und offenbar auch Änderungen am Perimeter der Schutzzonen vorgenommen. Eine weitere Einigungsverhandlung wurde am 23. April 1991 durchgeführt. Dabei zogen die Gemeinde St. Antoni und R.L., der mittlerweile an Stelle seines Vaters S.L. getreten war, ihre

Einsprachen zurück. Mit der Binz AG kam keine Einigung zustande und auch weitere Verhandlungen zwischen dieser Einsprecherin und der WVD AG brachten keine Lösung.

D. Am 13. November 2000 hiess der Gemeinderat von St. Antoni die Einsprache der Binz AG gut und verfügte, dass das "Grundstück Binz" aus der Schutzzone 3 "auszuschliessen" sei. Danach überwies er die Akten der kantonalen Baudirektion mit der Bitte, "einen Entscheid in diesem Sinne zu treffen und die Schutzzone gemäss unserer Stellungnahme anzupassen".

E. Mit Entscheid vom 4. Juli 2001 erklärte der Baudirektor die am 13. November 2000 verfügte Anordnung für null und nichtig, weil die Gemeinde im Gegensatz zum Bundesrecht entschieden und den Grundsatz der Koordination der Verfahren nicht eingehalten habe. Er fällte folgenden Entscheid:

*"Der Plan und das Reglement zu den Schutz zonen "S" der Grundwasserfassungen "Niedermonten", die vom Gemeinderat von St. Antoni am 11. Juli 1991 angenommen wurden, werden mit den in den Erwägungen dargelegten Anforderungen genehmigt".*

Beim Entscheid vom 11. Juli 1991 geht es offenbar um die Genehmigung des Schutz zonenplans "S" der Fassungen in Niedermonten, der im Jahre 1987 öffentlich auflag und dem Baudirektor zur weiteren Genehmigung unterbreitet wurde. Auf diesem Plan sind die drei erwähnten Zonen S1, S2 und S3 eingetragen.

Aus den Erwägungen des Beschlusses des Baudirektors vom 4. Juli 2001 ergibt sich insbesondere, dass die Parzellen Nr. 1630 und 1634 (= neue Parzelle Nr. 1630) in der Zone S3 zu belassen sind und zwar so, wie der Schutz zonenplan im Jahre 1987 öffentlich aufgelegt wurde und wie er im Entscheid des Gemeinderats vom 11. Juli 1991 unverändert dem Staatsrat zur Genehmigung unterbreitet wurde. Zudem sind auf den Parzellen Nr. 1630 und 1634 folgende Massnahmen zu treffen:

- *"Sanierung und Anpassung des Rückhaltebeckens vom 70'000-Liter-Dieseltank an die Richtlinien der Zone S3,*
- *Wasserdichte Beläge, Randsteine und Ableitung des Oberflächenwassers für den Parkplatz der Privatfahrzeuge".*

F. Gegen den Entscheid vom 4. Juli 2001 lässt die Binz AG am 5. September 2001 Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen mit dem Antrag, in Gutheissung der Beschwerde sei der angefochtene Entscheid, soweit er nicht als nichtig anerkannt werde, aufzuheben und (der zusammengelegte) Art. 1630 gemäss Entscheid des Gemeinderats von St. Antoni (vom 13. November 2000) aus der Gewässerschutzzone auszuscheiden.

Die Baudirektion und das Amt für Umweltschutz beantragen in einer gemeinsamen Vernehmlassung vom 12. November 2001 die Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde St. Antoni schliesst auf Gutheissung und die WVD AG auf Abweisung der Beschwerde.

Die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Parteivorbringen werden, soweit erforderlich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen wiedergegeben.

## **Der II. Verwaltungsgerichtshof zieht in Erwägung:**

1. a) Gemäss Art. 20 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.20) haben die Kantone für die im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen und Grundwasseranreicherungsanlagen Schutzzonen auszuscheiden und die notwendigen Eigentumsbeschränkungen festzulegen. Die Grundwasserschutzzonen bilden zusammen mit den Gewässerschutzbereichen (Art. 19 GSchG) und den Grundwasserschutzarealen (Art. 21 GSchG) das im Bundesrecht vorgesehene planerische Instrumentarium für den qualitativen Gewässerschutz (Art. 6 - 28 GSchG), welches in Art. 29-32 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201) näher konkretisiert wird.
  
- b) Das kantonale Recht sagt nichts über das Verfahren hinsichtlich der bundesrechtlichen Pflicht zur Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen. Im Ausführungsgesetz vom 22. Mai 1974 zum GSchG (AGGSchG, SGF 812.1) und im Gesetz vom 30. November 1979 über das Trinkwasser (TWG, SGF 821.32.1) finden sich lediglich Hinweise, wonach Quellen und Grundwasser gegen jegliche Verschmutzung geschützt sein müssen. Mangels besonderer Bestimmungen ist davon auszugehen, dass für das Festlegen der Schutzzonen nach dem Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 (RPBG; SGF 710.1) vorzugehen ist und die Gemeinden die Grundwasserschutzzonen im Rahmen ihrer Ortsplanung auszuscheiden haben (Art. 33 RPBG). Solche Zonen sind aber nicht eigentlich Schutzzonen im Sinne der Art. 17 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) oder des Art. 61 RPBG. Denn die Schutzzonen nach diesen Gesetzen umfassen zwar die Wasserläufe, Seen und Ufer, nicht aber Grundwasser, das sich unter dem Boden befindet. Aber es ist allgemein anerkannt, dass Grundwasserschutzzonen in einem ähnlichen Verfahren wie die Nutzungszonen auszuscheiden sind (vgl. SIEGFRIED LAGGER, Überblick

über das neue Gewässerschutzgesetz, *in* Umwelt in der Praxis, URP, 1999 S. 488; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Auflage, S. 121). Das Verfahren richtet sich demnach, was auch von den Verfahrensbeteiligten nicht bestritten wird, nach den Art. 78 ff. RPBG.

- c) Nach Art. 79 Abs. 1 RPBG hat die Gemeinde die Planungsakten öffentlich aufzulegen und nach der Erledigung eventueller Einsprachen der Baudirektion zur Genehmigung einzureichen, welche sie gestützt auf Art. 81 RPBG überprüft und dann genehmigt. Genehmigungsbehörde ist somit die Baudirektion und nicht der Staatsrat. Die Baudirektion stützte ihren Entscheid auf Art. 81 Abs. 3 RPBG. Danach prüft und genehmigt die Direktion, mit der vorgängigen Zustimmung des Staatsrats, die Pläne und Reglemente (= Nutzungspläne der Gemeinden) bezüglich ihrer Gesetz- und Zweckmässigkeit sowie ihrer Übereinstimmung mit den kantonalen und regionalen Plänen. Gestützt auf Art. 80a Abs. 3 RPBG sind die Entscheide der Direktion mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht anfechtbar. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ist somit gegeben. Weil auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.
2. Die Beschwerdeführerin wirft im Zusammenhang mit dem Verfahren die Frage auf, ob die WVD AG überhaupt legitimiert gewesen sei, eine Schutzzone öffentlich aufzulegen. Korrekt wäre nach ihrer Auffassung eine öffentliche Auflage durch die Gemeinde im Auftrag der WVD AG gewesen.

Der Einwand der Beschwerdeführerin mag nachvollziehbar sein, ändert aber nichts daran, dass das Verfahren grundsätzlich richtig durchgeführt wurde. Jeder Fassungseigentümer hat ein vitales Interesse daran, dass die zuständige Behörde die erforderlichen Grundwasserschutzzonen festlegt und die zugehörigen Schutzvorschriften erlässt (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 7. Februar 2002 [VB 2001.00194] *in* URP 2002 S. 458 Erw. 2 S. 460). Im vorliegenden Fall waren die Planungsunterlagen vollständig und konnten auf der Gemeindeverwaltung St. Antoni und auf dem Oberamt des Sensebezirks in Tifers eingesehen werden. Im Übrigen ist aus den Umständen zu schliessen, dass die WVD AG, wenn schon nicht im Auftrag der Gemeinde, dann doch mindestens in deren Einverständnis die öffentliche Auflage durchführte. Jedenfalls machte die Gemeinde St. Antoni in keinem Zeitpunkt des Verfahrens geltend, die WVD AG hätte sich allenfalls Kompetenzen angemasst, die eigentlich der Gemeinde als Planungsbehörde zustehen. Schliesslich wäre es unvernünftig, das Auflageverfahren wegen dieser möglichen Unregelmässigkeit, die gegebenenfalls als geringfügig bezeichnet werden müsste, nach über 15 Jahren Verfahrensdauer neu durchführen zu lassen.

3. Vorerst macht die Beschwerdeführerin geltend, der Genehmigungsentscheid der Baudirektion leide in mehrfacher Hinsicht an formellen Mängeln.
- a) So bringt sie vor, dass das Reglement nicht in der (ursprünglich) publizierten Form genehmigt worden sei. Die Gemeinde hätte aufgefordert werden müssen, die abgeänderte Anmerkung 1.1. von Art. 2 des Reglements neu aufzulegen. Das sei nachzuholen und dann stehe den betroffenen Grundeigentümern ein Einsprucherecht zu.

Die Anmerkung 1.1. lautet wie folgt:

*"Das Ausbringen von Jauche ist auf 120 m<sup>3</sup> für im Verhältnis 1:2, und auf 90 m<sup>3</sup> für im Verhältnis 1:1 verdünnter Jauche pro Hektar und Jahr beschränkt. Die einzelne Jauchegabe darf höchstens 30 m<sup>3</sup> Flüssigkeit pro ha betragen. Mist dürfen pro Gabe maximal 40 Tonnen je ha ausgetragen werden".*

Die Baudirektion hat diese Bestimmung in ihrem Genehmigungsentscheid gestrichen und auch auf S. 5 des Reglements Änderungen (handgeschriebene Korrekturen) vorgenommen. Zudem wurde das Reglement offenbar am 23. April 1991 (siehe Titelblatt des Reglements) geändert, ohne dass eine neue Auflage stattgefunden hätte und ohne dass ersichtlich ist, welche Bestimmungen, die im Jahre 1987 öffentlich aufgelegt wurden, überhaupt abgeändert wurden. Zum Sachverhalt, die Anmerkung 1.1. ersatzlos zu streichen, hält die Baudirektion in der Beschwerdeantwort fest, dass die Beschwerdeführerin von der Änderung nicht berührt sei. Ausserdem sei das Verbot für das Ausbringen von flüssigem Hofdünger innerhalb der Zonen S2 und S3 von allen betroffenen Landwirten angenommen worden. Verträge in diesem Sinne seien mit der WVD AG abgeschlossen worden. Das Verbot bestehe seit mehreren Jahren und es sei somit nicht notwendig, eine öffentliche Auflage dieser Bestimmung zu beantragen.

Art. 82 Abs. 1 RPBG bestimmt, dass für Änderungen von Plänen oder Reglementen, die im Verlauf des Genehmigungsverfahrens erfolgen, ein neues Auflage- und Einspracheverfahren durchgeführt werden muss. Dasselbe gilt für Änderungen, die sich aus der Genehmigung ergeben. In diesen Fällen kann nur gegen die Änderungen Einsprache erhoben werden.

Es mag zutreffen, dass die Beschwerdeführerin, deren streitbetreffenes Grundstück nicht landwirtschaftlich genutzt wird, von den Änderungen im Reglement nicht betroffen ist und diese auch insoweit nicht von Bedeutung sind, als mit den Landwirten hinsichtlich der Ausfuhr von Gülle und Mist eine Einigung getroffen wurde. Darauf kommt es indes nicht an. Das Gesetz bestimmt ohne Vorbehalt, dass für jede Änderung ein neues Auflageverfahren durchzuführen ist. Davon könnte allenfalls dann abgewichen werden, wenn es sich um eine geringfügige Änderung handelt, was vorliegend aber klar nicht der Fall ist. Die Folgen eines neuen

Auflageverfahrens dürften übrigens vorliegend nicht allzu schwer wiegen, umso weniger als der Genehmigungsentscheid ohnehin zu veröffentlichen ist. Der Einwand der Beschwerdeführerin ist insoweit begründet und die Beschwerde in diesem Punkt gutzuheissen.

- b) Weiter rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung der Art. 80 Abs. 5 und von Art. 80a RPBG. Wenn der Gemeinderat eine Einsprache gutheisst und sich niemand dagegen beschwere, sei die Baudirektion von diesem konkreten Punkt nicht erfasst. Folgerichtig habe sie gar keinen Entscheid fällen können. Damit liege ein besonders schwerer Zuständigkeitsfehler vor, was einen Nichtigkeitsgrund darstelle.

Diesem Einwand kann nicht gefolgt werden. Die erwähnten Bestimmungen regeln das Einspracheverfahren und das Beschwerdeverfahren vor der Baudirektion. Im vorliegenden Fall geht es jedoch um ein Plangenehmigungsverfahren. Im Rahmen ihrer Kognition (vgl. dazu etwa Peter HÄNNI, a.a.O., S. 218) hat die Baudirektion den Nutzungsplan zu prüfen und darauf zu genehmigen oder eben nicht. Die Nichtgenehmigung kann sich auf Punkte beziehen, die vorgängig nicht bestritten und mithin nicht Gegenstand einer Einsprache waren. Mit anderen Worten: Wenn die Gemeinde St. Antoni die Einsprache der Beschwerdeführerin gutgeheissen hat und dagegen keine weitere Beschwerde erhoben wird, kann die Baudirektion im Rahmen des Genehmigungsverfahrens darauf immer noch zurückkommen. Der Grund hierfür ist einleuchtend: Die Erfahrung hat gelehrt, dass sich Interessengruppen bei Gemeindeentscheiden in Planungs- und Bausachen oftmals durchzusetzen vermögen und dass deshalb eine zusätzliche Sicherheit für die Respektierung der bundesrechtlichen Grundsätze zu schaffen ist (PETER HÄNNI, a.a.O., S. 217). Formell lässt sich nach dem Gesagten das Verhalten der Baudirektion nicht beanstanden.

- c) Die Beschwerdeführerin macht auch eine Verletzung von Art. 81 RPBG geltend. Nach dieser Bestimmung habe das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) ein Gesamtgutachten zu erstellen. Dieses hätte es auch ermöglicht, die in Art. 81 RPBG vorgesehene Koordination vorzunehmen. Dabei hätte man feststellen können, dass die WVD AG auf das Quellwasser, das sich im Grundstück Art. 1630 befindet, nicht angewiesen sei.

Demgegenüber wendet die Baudirektion ein, dass das BRPA vom vorliegenden Verfahren gar nicht betroffen sei. Die Koordinationsstelle im Bereich des Grundwasserschutzes sei das Amt für Umweltschutz, das allein in der Lage sei, zur Angemessenheit von den in einem Schutzzonenplan "S" vorgesehenen Massnahmen Stellung zu nehmen.

Art. 81 RPBG regelt das Genehmigungsverfahren und schreibt insbesondere vor (Abs. 2), dass vor dem Entscheid das BRPA, nachdem es nötigenfalls die beteiligten Organe angehört hat, ein Gesamtgutachten erstellt. Diese

Bestimmung bezieht sich auf Nutzungspläne und hier geht es, wie unter Erw. 1b gesagt wurde, aber nicht um einen eigentlichen Nutzungsplan. Auch das Verfahren hat sich nicht ausschliesslich an die entsprechenden Bestimmungen über die Genehmigung der Nutzungspläne zu halten, sondern erfolgt in einem *ähnlichen* Verfahren. Wenn die Genehmigungsbehörde im vorliegenden Fall auf ein Gesamtgutachten des BRPA, das mit der vorliegenden speziellen Materie offenbar nicht betraut war, verzichtete und sich mit den Ausführungen des Amtes für Umweltschutz begnügte, ist das von der Natur der Sache her nicht zu beanstanden.

Weshalb die Baudirektion ein Koordinationsverfahren hätte durchführen sollen, ist nicht nachvollziehbar. Sie hatte sich lediglich um die Genehmigung zu kümmern, weil ihr ja keine Beschwerde vorgelegt wurde.

Im Zusammenhang mit einer angeblichen Verletzung von Art. 81 RPBG ist es auch unerheblich, ob die WVD AG das Quellwasser benötigt.

- d) Die Beschwerdeführerin behauptet, es liege ein unüberbrückbarer Widerspruch zwischen den Erwägungen im angefochtenen Entscheid und dem Dispositiv vor. Die Baudirektion sei davon ausgegangen, dass die Gemeinde St. Antoni die streitbetroffenen Parzellen gemäss dem im Jahre 1987 öffentlich aufgelegten Plan in der Zone S3 belassen habe. Richtig sei jedoch, dass ein Teil des Grundstücks in der Zone S2 sei. Genehmigt werde "ein Schutzzonenplan, dessen Zone S II zum Teil auch Art. 1630 ... erfasst. Gewollt ist offenbar jedoch bloss eine Zone III".

Nach dem im Jahre 1987 aufgelegten Plan befindet sich ein kleines Stück des neuen Grundstücks Nr. 1630 in der Zone S2 und der weitaus grössere Teil in der Zone S3. In ihrem Einspracheentscheid vom 13. November 2000 entschied der Gemeinderat St. Antoni, das erwähnte Grundstück "aus der Schutzzone III auszuschliessen". Vom Gebiet, das sich in der Zone S2 befindet, sagte er nichts. Die Beschwerdeführerin bestritt die Zuweisung eines Teils ihrer Liegenschaft in die Zone S2 nicht weiter. Infolgedessen hatte sich die Baudirektion damit auch nicht zu beschäftigen. Der behauptete Widerspruch ist somit nicht gegeben.

- e) In formeller Hinsicht macht die Beschwerdeführerin abschliessend geltend, die Baudirektion ziehe eine falsche Schlussfolgerung aus der Tatsache, dass die Gemeinde St. Antoni im Anschluss an ihren Entscheid vom 13. November 2000 den Zonenplan nicht neu aufgelegt habe. Für die Gemeinde stehe diesbezüglich keine zeitliche Limite. Die Gemeinde habe wohl in guten Treuen die Akten der Baudirektion zugestellt in der Annahme, die Direktion würde die Schutzzone gemäss Entscheid vom 13. November 2000 festsetzen. Weiter sei festzuhalten, dass die Anpassung, weil es sich um eine Reduzierung handle und dadurch niemand beschwert oder



beeinträchtigt werde, wohl auch im Rahmen und im Zusammenhang mit einer anderen Revision der Ortsplanung hätte publiziert werden können.

Richtig ist, dass die Gemeinde St. Antoni nach ihrem Entscheid vom 13. November 2000 eine neue Planaufgabe hätte durchführen müssen (Art. 82 Abs. 1 RPBG). Sie hat das nicht getan, sondern hat den Plan, den sie am 11. Juli 1991 angenommen hat, unverändert der Baudirektion zugestellt. Die Gemeinde verhielt sich klar widersprüchlich: Einerseits genehmigt sie den aufgelegten Plan, andererseits heisst sie die Einsprache der Beschwerdeführerin gut. Aus diesem Verhalten kann nicht ohne weiteres geschlossen werden, massgebend sei der Plan. Aber wie dem auch sei, der Entscheid der Baudirektion lässt sich ohnehin nicht beanstanden, weil sie, selbst wenn auch der Plan geändert worden wäre und eine neue öffentliche Auflage stattgefunden hätte, die Angelegenheit im Rahmen des Art. 81 RPBG gleichwohl hat überprüfen müssen. Es kann ihr somit nicht vorgeworfen werden, sie hätte falsche Schlussfolgerungen gezogen.

- f) Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Verfahren in formeller Hinsicht korrekt durchgeführt worden ist. Die Beschwerdeführerin konnte ihre Recht bis zum Genehmigungsentscheid jederzeit wahrnehmen und die Baudirektion war im Rahmen ihrer Kognition befugt, anders zu entscheiden als die Gemeinde St. Antoni als Einsprachebehörde. Sie hat aber einer offensichtlich nicht unwesentlichen Bestimmung des Reglements die Zustimmung verweigert. Für diese Änderung, aus der die Beschwerdeführerin, soweit auf das vorliegende Verfahren bezogen, nichts zu ihren Gunsten ableiten kann, ist ein neues Auflageverfahren durchzuführen.
4. a) Nach Ziff. 121 des Anhangs 4 zur Gewässerschutzverordnung GSchV bestehen die Grundwasserschutzzonen aus dem Fassungsbereich (Zone S1), der Engeren Schutzzone (Zone S2) und der Weiteren Schutzzone (Zone S3). Der Fassungsbereich S1 dient dem unmittelbaren Schutz der Grundwasserfassung. Mit der Zone S2 soll die Grundwasserfassung vor schädlichen Einflüssen und baulichen Eingriffen geschützt werden. Die Zone S3 ist eine Pufferzone im Übergang zum anschliessenden Gewässerschutzbereich; hier werden Nutzungsbeschränkungen und Massnahmen zur allgemeinen Gefahrenabwehr erlassen. Aufgrund mehrerer einschränkender Randbedingungen, v.a. den erheblichen Störfallrisiken im Umfeld der Fassung, entfaltet diese Schutzzone lediglich beschränkte Wirkung (vgl. Wegleitung zur Ausscheidung von Gewässerschutzbereichen, -zonen und -arealen, Bundesamt für Umweltschutz [heute: Buwal], 1977 bzw. 1982, S. 27ff).
- b) Die Liegenschaft der Beschwerdeführerin wird den Schutzonen S2 und S3 zugewiesen. Mit der Festsetzung der Schutzonen sind für sie

Einschränkungen der Nutzung ihres Grundeigentums verbunden, welche sowohl die Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV) wie auch die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) berühren. Solche Einschränkungen sind nach Art. 36 BV nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sind sowie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen (vgl. Urteil in URP 2002 S. 458 Erw. 3 S. 461).

- c) Art. 20 Abs. 1 GSchG stellt eine genügende gesetzliche Grundlage für die Festsetzung der streitbetroffenen Grundwasserschutzzonen dar. Diese Feststellung wird auch von der Beschwerdeführerin nicht bestritten. Den mit diesen Schutzmassnahmen verbundenen Rechten zugunsten der WVD AG stehen aber die durch die Eigentumsgarantie sowie die Wirtschaftsfreiheit geschützten Interessen der Beschwerdeführerin gegenüber, ihr Grundeigentum ohne Einschränkungen, die nicht durch ein öffentliches Interesse gedeckt sind, nutzen zu können. Die Beschwerdeführerin wird somit bei der Nutzung ihres Grundstücks Einschränkungen hinzunehmen haben, die sie in ihrer Eigentumsgarantie und in ihrer Wirtschaftsfreiheit betreffen können. So muss sie gemäss den Erwägungen im angefochtenen Entscheid einen 70'000-Liter-Dieseltank an die Richtlinien der Zone S3 sanieren und anpassen sowie wasserdichte Beläge, Randsteine und eine Ableitung des Oberflächenwassers für den Parkplatz der Privatfahrzeuge erstellen lassen. Weitere Bestimmungen sind im Reglement der Gemeinde St. Antoni für die Schutzzone "S" der Fassung Niedermonten festgehalten. Es ist naheliegend, dass mit solchen Massnahmen das Grundstück nur noch beschränkt genutzt werden kann und sie deshalb als Belastungen für das betroffene Grundstück zu bezeichnen sind. Sie werden indes im vorliegenden Beschwerdeverfahren von der Beschwerdeführerin nicht in Frage gestellt. Aber selbst wenn sie solche Einwände erheben würde, könnte sie nicht gehört werden. Denn die Einschränkungen müssten im Rahmen der Verhältnismässigkeit und des öffentlichen Interesses (vgl. unten Erw. 5b ff.) in Kauf genommen werden.
5. a) Die Beschwerdeführerin wirft der Baudirektion vor, nicht überprüft zu haben, ob die Schutzzone in ihrem ganzen Ausmass für die WVD AG notwendig sei. So könne man sich durchaus vorstellen, dass auf die Fassung des Grundwassers verzichtet werde, das aus der südwestlichen Ecke der Parzelle Nr. 1630 stamme. Von den 5 Fassungen in der Zone S1 müsste dann wohl auf eine verzichtet werden. Die Baudirektion habe sich leichtfertig über den Entscheid der Gemeinde St. Antoni und die Einsprache (der Beschwerdeführerin) hinweggesetzt. Es seien keine Sachverhaltsfeststellungen über den längerfristigen Wasserbedarf aller Schutzzonengebiete der WVD AG sowie über die allfälligen Auswirkungen des Entscheids der Gemeinde, Parzelle Nr. 1630 aus der Schutzzone

auszuscheiden, vorgenommen worden. Erst nach Abklärung dieser Fragen könne eine Abwägung zwischen den öffentlichen Interessen der WVD AG und den privaten Interessen der Beschwerdeführerin gemacht werden.

Weiter ist die Beschwerdeführerin der Auffassung, der Schutzzonenplan beziehungsweise das Genehmigungsverfahren sei gar etwas leichtfertig gemacht worden. Wie anders erkläre es sich, wenn die Baudirektion im angefochtenen Entscheid davon ausgehe, das ganze Grundstück Nr. 1630 sei der Zone S3 zugewiesen, obwohl sich doch ein Teil der Liegenschaft in der Zone S2 befinde. Bis zum Beweis des Gegenteils müsse bestritten werden, dass die "sachrechtlich" gemachten Angaben im angefochtenen Entscheid zutreffen würden. Der Beweis, dass die notwendigen Erhebungen für die Abgrenzung der Schutzzone sachgerecht gemacht worden seien, lasse sich aus den Akten nicht entnehmen. Darin liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs.

Aber selbst wenn ein öffentliches Bedürfnis an allen 5 Fassungen vorliegen würde, besteht nach Meinung der Beschwerdeführerin kein Anlass, Art. 1630 einer Schutzzone zuzuweisen. Die Distanz von der Parzellengrenze bis zu der am nächsten gelegenen Fassung betrage 150 Meter. Bei einer unmittelbar drohenden Gefahr, wie bei Unfällen mit wassergefährdenden Stoffen, wie Diesel oder Öl, würden genügend Zeit und Raum zur Vornahme der erforderlichen Massnahmen bestehen.

- b) Mit diesen Vorbringen bestreitet die Beschwerdeführerin das Vorliegen eines öffentlichen Interesses. Ein öffentliches Interesse an der sich aus dem Schutzzonenreglement ergebenden Einschränkung der Grundstücknutzung setzt voraus, dass an der fraglichen Quelfassung ein öffentliches Interesse besteht. Dies ergibt sich bereits aus Art. 20 Abs. 1 GSchG. Zudem bringt die Baudirektion vor, dass die WVD AG 6'675 Bewohner mit Trinkwasser versorge. Die Gemeinde Dürnten befinde sich heute inmitten einer Expansionsphase. Die gelieferte Trinkwassermenge für das Jahr 2000 habe 640'000 m<sup>3</sup> betragen, wobei 47 % davon aus den Fassungen von Niedermonten stammte. Von dieser Wassermenge rührten 2/3 aus der unterhalb der Parzelle Nr. 1630 gelegenen Fassung.

Nach Lehre und Rechtsprechung sind bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses an einer Quelfassung im Zusammenhang mit der Frage einer Schutzzonenfestlegung neben dem Verwendungszweck des genutzten Wassers (Trink- und Brauchwasser) auch die Grösse und Art des Benutzerkreises zu berücksichtigen. Bejaht wurde ein öffentliches Interesse in folgenden Fällen:

- Grundwasserfassung in Wetzikon, welche rund 15 % des Trinkwasserbedarfs der Gemeinde Wetzikon deckt (Bundesgerichtsurteil vom 28. Oktober 1994, ZBI 96/1995, S. 369 E. 5a);

- mehrere Quellen der Wasserversorgung der Stadt Bern (Entscheid des Bundesrats vom 7. September 1983, VPB 47/1983, Nr. 36, S. 177);
- Grundwasserfassung mit einer Schüttung von 400 l/min zugunsten der Trinkwasserversorgung der Gemeinde Dintikon (Urteil des aargauischen Verwaltungsgerichts vom 6. November 1978, AGVE 1978, S. 215 Erw. 2);
- Quelfassung der Gemeinde Langnau a.A. zugunsten der Wasserversorgung der Gemeinde Hausen a.A. mit einer mittleren Schüttung von 19 l/min, was für die Versorgung von rund 90 Personen ausreicht (Urteil des zürcherischen Verwaltungsgerichts vom 6. Juni 2001, VB.2000.00320);
- öffentlicher Laufbrunnen mit einer Schüttung von lediglich 5 l/min, im Hinblick darauf, dass er Wandernden und Spaziergängern in einem Naherholungsgebiet als Trinkwasserspender dient (Entscheid des Regierungsrats des Kantons Zürich RRB Nr. 346/1980).

Wie diese Entscheide zeigen, sollte in der Regel - besondere Umstände vorbehalten - ein öffentliches Interesse nur hinsichtlich Fassungen bejaht werden, welche mehrere Haushaltungen mit Trinkwasser versorgen (zum Ganzen: Urteil in URP 2002 S. 458 Erw. 3b und c S. 462 mit Hinweisen).

Es mag zutreffen, dass keine längerfristigen Prognosen hinsichtlich des Wasserbedarfs in der Gemeinde Düdingen vorliegen. Die gegenwärtigen Verbrauchszahlen sind jedoch vorhanden. Die Wasserfassungen in Niedermonten decken 47 % des Trinkwasserbedarfs der Gemeinde Düdingen, wobei rund 30 % von der unterhalb der an Parzelle Nr. 1630 gelegenen Fassung stammen (vgl. Vernehmlassung der Baudirektion vom 12. November 2001). Anhaltspunkte, dass die Menge des Verbrauchs kurz- oder langfristig ändern werde, gibt es keine. Es ist eher unwahrscheinlich, dass in der Gemeinde Düdingen die Nachfrage nach Trinkwasser rückläufig werden wird, ist doch dort, was bekannt ist, auch weiterhin mit einer regen Bautätigkeit und mithin mit einem Zuwachs der Bevölkerung zu rechnen. Am hinreichenden Schutz der 5 Wasserfassungen, insbesondere der am nächsten am Grundstück der Beschwerdeführerin gelegenen Fassung, besteht somit gestützt auf die zitierte Rechtsprechung klarerweise ein öffentliches Interesse. Es kann somit nicht in Frage kommen, eine dieser Grundwasserfassungen aus dem Fassungsbereich (Zone S1) auszuscheiden.

- c) Nach Auffassung der Beschwerdeführerin hat die Baudirektion nicht berücksichtigt, dass sich ein Teil der Liegenschaft Nr. 1630 in der Schutzzone S2 befinde. Diesem Einwand ist so nicht zuzustimmen. Denn im angefochtenen Entscheid werden ebenfalls die Massnahmen, die es in der Zone S2 zu berücksichtigen gilt, erwähnt. Weiter ist der Beschwerdeführerin entgegenzuhalten, dass ihr ursprüngliches Begehren dahingehend lautete, Art. 1630 aus der Schutzzone S3 herauszunehmen (vgl. Protokoll der Einigungsverhandlung vom 27. Oktober 1987; Schreiben der

Beschwerdeführerin vom 9. Mai 1988 an das Ingenieurbüro Bruderer). Aber wie dem auch sei, eine Herausnahme der Liegenschaft der Beschwerdeführerin sowohl aus der Zone S2 wie aus der Zone S3 kommt ohnehin nicht in Frage.

- d) Der Umfang der Schutzzonen ist nach festgelegten Regeln zu bestimmen. Nach der erwähnten Wegleitung des Buwal soll die Schutzzone S2 gewährleisten, dass die Hauptmenge an pathogenen Mikroorganismen (Bakterien, Viren, Parasiten, Wurmeier) von der Fassung festgehalten wird. Ein ausreichender Schutz der Fassung gilt als gewährleistet, wenn ein Wasserteilchen vom tiefstliegenden Gefahrenherd am äussersten Rand der Zone S2 bis zum Rand der Zone S1 durchschnittlich mindestens zehn Tage im Boden verweilt. Bei der Dimensionierung der Zone S2 sind geologische, hydrologische, physikalische, chemische, biologische und technische Faktoren sowie die Schutzmöglichkeiten vor akuten Gefahren zu berücksichtigen. Die Länge der Zone S2 soll innerhalb des Zuflussbereichs grundsätzlich mindestens 100 Meter betragen. Bei der Schutzzone S3 handelt es sich um eine Pufferzone, deren Grösse von derjenigen der Zone S2 abhängt. Der Grenzabstand der Zone S3 gegen die Grundwasser-Zuflussrichtung soll bei mehr oder weniger gleichförmiger Grundwasserbewegungen gewöhnlich rund und doppelt so gross gewählt werden wie der Grenzabstand der Zone S2 (vgl. oben Erw. 4a; Wegleitung S. 32 ff., S. 44; ZBI 1995 S. 369 Erw. 3b S. 370; SIEGFRIED LAGGER, a.a.O., S. 489f.).

Im vorliegenden Fall wurden die Grenzen der Zonen S2 und S3 gestützt auf hydrogeologische Untersuchungen der Firma Géolina gezogen. Das Amt für Umweltschutz und die Baudirektion haben sich an deren Bericht angelehnt. Das Verwaltungsgericht hat keinen Anlass, das Gutachten der Firma Géolina anzuzweifeln, umso weniger als die Beschwerdeführerin die Schlussfolgerungen der Experten nicht in Frage stellt. Ihr sinngemässer Einwand, die Zonen seien zu gross, kann demnach nicht gehört werden. Auch der Behauptung, bei einer Nichtzuweisung der Parzelle Nr. 1630 zur Zone S3, könne bei einer Verschmutzung immer noch rechtzeitig reagiert werden, kann nicht gefolgt werden. Die Zone S3 wurde nach den Bestimmungen der GSchV, den entsprechenden Anhängen sowie nach der Wegleitung des Buwal gezogen. Die Beschwerdeführerin setzt sich damit nicht auseinander und es liegen keine Hinweise für eine sachfremde oder willkürliche Grenzziehung vor.

- e) Der Einbezug des Grundstücks in die Schutzzonen S2 und S3 hat verschiedenen Nutzungsbeschränkungen zur Folge, die im Reglement und im angefochtenen Entscheid festgehalten sind. So wird das Ausführen von Gülle, Mist, Klärschlamm und Pflanzenschutzmitteln geregelt. Die Beschwerdeführerin wird zudem angehalten, einen Tank und den Parkplatz

anzupassen und zu sanieren. Dass diese Beschränkungen unverhältnismässig sind, behauptet die Beschwerdeführerin nicht. Im Übrigen kann sie das Grundstück weiterhin benutzen.

- f) Zusammenfassend ist festzustellen, dass für Grundwasserfassungen, soweit sie zur Trinkwassergewinnung dienen und mithin im öffentlichen Interesse sind, Schutzzonen zu bilden sind. Solche Grundwasserschutzzonen haben für die betroffenen Grundeigentümer zum Teil einschneidende Beschränkungen in der Nutzung ihrer Liegenschaften zur Folge. Im vorliegenden Fall sind diese Eigentumsbeschränkungen dem gewichtigen öffentlichen Interesse an einem einwandfreien Schutz des Trinkwassers ohne weiteres zumutbar (ZBI 1995 S. 369 Erw. 5b S. 371). Inwieweit sie allenfalls einen Anspruch aus materieller Enteignung oder andere Ersatzansprüche begründen könnten, ist hier nicht zu prüfen, weil es nicht Gegenstand des Verfahrens ist.
6. Gestützt auf diese Erwägungen ist die Beschwerde im Grundsatz abzuweisen, in einem Nebenpunkt aber gutzuheissen, indem die mit dem Genehmigungsentscheid vom 4. Juli 2001 erfolgte Änderung des Reglements nochmals öffentlich aufzulegen ist.
7. a) Im Beschwerdeverfahren trägt grundsätzlich die unterliegende Partei die Kosten. Ist sie nur teilweise unterlegen, so werden die Kosten entsprechend ermässigt (Art. 131 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG, SGF 150.1]). Unterliegen mehrere Verfahrensparteien, so werden die Kosten auf sie verteilt, wobei berücksichtigt wird, inwieweit sie am Verfahren ein Interesse haben und mit ihren Begehren gescheitert sind (Art. 132 Abs 1 VRG). Gemäss Art. 133 VRG können jedoch dem Bund, dem Staat, den Gemeinden und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie den mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Privatpersonen und privaten Institutionen keine Verfahrenskosten auferlegt werden, es sei denn, ihre Vermögensinteressen seien betroffen.

Im vorliegenden Fall wird der angefochtene Entscheid in einem Nebenpunkt gutgeheissen. Diese teilweise Gutheissung der Beschwerde wiegt auf das Ganze gesehen nicht besonders schwer und die Beschwerdeführerin kann davon nichts zu ihren Gunsten ableiten. Sie muss deshalb unterliegende Partei die Gerichtskosten, die auf 1'800 Franken (Art. 1 und 2 des Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [SGF 150.12]) festgesetzt werden, übernehmen.

- b) Gemäss Art. 137 Abs. 1 VRG spricht die (als letzte kantonale Instanz entscheidende) Verwaltungsjustizbehörde der im Beschwerdeverfahren

obsiegenden Partei auf Gesuch grundsätzlich eine Entschädigung für die zur Wahrung ihrer Interessen entstandenen, notwendigen Kosten zu. Obsiegt eine Partei nur teilweise, so wird die Parteientschädigung verhältnismässig herabgesetzt (Art. 138 Abs. 2 VRG). Den in Art. 133 VRG aufgeführten Gemeinwesen wird jedoch keine Parteientschädigung zugesprochen, ausser wenn ihre Vermögensinteressen betroffen sind oder wenn besondere Umstände die Beiziehung aussenstehender Vertreter oder Beistände nötig gemacht haben (Art. 139 VRG). Die Parteientschädigung wird der oder den unterliegenden Parteien auferlegt (Art. 141 VRG).

Nach dem Gesagten können der Baudirektion keine Parteikosten zugesprochen werden. Aus den oben angeführten Erwägungen (Erw. 7a Abs. 2) hat auch die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Ersatz ihrer Parteikosten.

Zu prüfen bleibt, ob die WVD AG als grösstenteils obsiegende Beschwerdegegnerin Anspruch auf die beantragte Parteientschädigung hat. Dies ist zu verneinen. Die WVD nimmt öffentlich-rechtliche Aufgaben wahr, da sie betraut ist, die Trinkwasserversorgung in der Gemeinde Düdingen sicherzustellen. Im Übrigen sind ihre Vermögensinteressen nicht direkt betroffen (vgl. dazu FZR 1992 S. 206 Erw. 6a S. 212). Auch war die Beiziehung eines aussenstehenden Vertreters durch die WVD Düdingen nicht unbedingt nötig. Zwar warf die Streitsache in rechtlicher Hinsicht nicht unheikle Fragen auf; aber von besonderen Umständen im Sinne des Art. 139 VRG kann nicht gesprochen werden.