



Fall-Nr.: B 2017/184
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.02.2020
Entscheiddatum: 13.12.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 13.12.2018

Art. 20 f. GSchG (SR 814.20). Art. 31 GSchV (SR 814.201). Art. 36 Abs. 2 und 3 BV (SR 101). Art. 12 VRP (sGS 951.1). Frage der Rechtmässigkeit der Ausscheidung einer Grundwasserschutzzone und eines Grundwasserschutzareals sowie des entsprechenden Schutzzonenreglements. Das Verwaltungsgericht erachtete es als dargetan, dass das Grundwasser der in Frage stehenden Gebiete zumindest nach entsprechender Aufbereitung über eine genügende Trinkwasserqualität verfügt und bejahte ein öffentliches Interesse an der Nutzung des Trinkwassers bzw. an der Sicherstellung einer künftigen Nutzung. Im Weiteren bestätigte es die Dimensionierung der Zonen als rechtmässig (Verwaltungsgericht, B 2017/184).

Entscheid vom 13. Dezember 2018

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichterin Reiter;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde K.__, Gemeinderat,

Beschwerdeführerin,

gegen

Politische Gemeinde M.__ AR, Gemeinderat,



St.Galler Gerichte

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Ursula Schmid, Steiner Rechtsanwälte,
Sonnenstrasse 5, Postfach 536, 9004 St. Gallen,

A.__,

Beschwerdebeteiligter,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Bernhard Oberholzer, Oberer Graben 43,
9000 St. Gallen,

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli Brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Grundwasserschutzzonen und -areale, Schutzzonenreglement

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Die politische Gemeinde M.__/AR ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 00__ f., Grundbuch M.__/AR. Auf den Grundstücken befinden sich die Grundwasserfassungen Q.__ (Grundstück Nr. 00__) und Y.__ (Grundstück Nr. 01__); diese liegen südlich der Kantonsstrasse und ungefähr 135 m voneinander entfernt. Nordöstlich dieser Grundwasserfassungen, auf der st. gallischen Seite der Kantonsstrasse, liegt das in der Landwirtschaftszone gelegene, 62'894 m² grosse Grundstück Nr. 02__, Grundbuch K.__. Eigentümer des Grundstücks ist A.__.

Die Wasserversorgung M.__ AR arbeitete nach 1990 für die beiden der Trinkwasserversorgung dienenden Wasserfassungen Grundwasserschutzzonen aus. 1995 wurde den zuständigen Stellen der Kantone Appenzell-Ausserrhoden und St.



St.Galler Gerichte

Gallen ein Entwurf des Umgrenzungsplans und des Schutzzonenreglements vorgelegt; eine rechtsverbindliche Ausscheidung der Schutzzonen erfolgte danach jedoch nicht. Das Gebiet der beiden Fassungen wurde lediglich einer provisorischen Grundwasserschutzzone zugeteilt.

b. Die X.__ AG erstellte in der Folge am 2. Mai 2012 einen hydrogeologischen/technischen Bericht (nachstehend: Bericht X.__; act. G 18/13/1 und G 18/13/3) mit dem Entwurf der Schutzzonen- und Schutzarealpläne (nachstehend: Umgrenzungsplan) sowie das Schutzzonen-/Schutzarealreglement (nachstehend: Schutzzonenreglement). Hierzu äusserten sich das Amt für Umwelt des Kantons Appenzell Ausserrhoden (AFU AR) und das Amt für Umwelt und Energie des Kantons St. Gallen (AFU SG) am 7. Oktober 2013 und 21. Mai 2014 bzw. 4. Oktober 2013 und 15. Mai 2014. Der Bericht X.__ hatte unter anderem ergeben, dass einige Wasserproben der Fassung Y.__ erhöhte Chlorid- und Bakterienwerte enthielten, zwischen den Fassungen Y.__ und Q.__ eine hydraulische Verbindung bestehe und bei der Fassung Q.__ das Gefahrenpotential wegen bestehender Bauten und Anlagen deutlich geringer sei. Die Wasserversorgung M.__ entschied sich daher, künftig lediglich noch die Fassung Q.__ zu nutzen und für diese eine Grundwasserschutzzone zu erlassen. Zur Erhaltung des Wasserförderungspotentials im Gebiet Y.__ wurde die Ausscheidung eines Grundwasserschutzareals vorgesehen. Gegen den in der Folge öffentlich aufgelegten Umgrenzungsplan und das Schutzzonenreglement erhob A.__ am 12. Mai 2015 sowohl beim Gemeinderat K.__ als auch beim Departement Bau und Volkswirtschaft des Kantons Appenzell Ausserrhoden Einsprache mit dem Antrag, auf das Grundwasserschutzgebiet Q.__/Y.__ sei zu verzichten; das Grundwasser dieses Gebiets sei wegen ungenügender Wasserqualität nur noch als Notwasser zu gebrauchen.

c. Nachdem der Gemeinderat K.__ einen ersten Einspracheentscheid am 31. August 2015 erlassen (act. G 18/13/20) und, nach Rekurerhebung durch den Gemeinderat M.__ vom 17. September 2015, am 28. September 2015 widerrufen hatte, wies das Departement Bau und Volkswirtschaft (AR) die Einsprache von A.__ ab. Der Gemeinderat K.__ hiess demgegenüber die Einsprache von A.__ mit Beschluss vom 19. September 2016 gut und verzichtete auf den Erlass eines Schutzzonenreglements und eines Umgrenzungsplans (act. G 18/1 Beilage). Den gegen diesen Beschluss von



St.Galler Gerichte

der politischen Gemeinde M.___, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Kurt Steiner, St. Gallen, erhobenen Rekurs vom 11. Oktober 2016 hiess das Baudepartement des Kantons St. Gallen mit Entscheid vom 29. August 2017 im Sinn der Erwägungen gut und hob den Beschluss (Einspracheentscheid) auf (act. G 2).

B.

a. Gegen diesen Entscheid erhob die Politische Gemeinde K.___ mit Eingabe vom 5. September 2017 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 8. November 2017 (act. G 9) beantragte sie Aufhebung des angefochtenen Entscheids (Ziff. 1). Es sei eine unabhängige Expertise zu erstellen (Ziff. 2). Die vorbefassten Ämter hätten in den Ausstand zu treten; deren Berichte seien aus dem Recht zu weisen (Ziff. 3 sinngemäss). Die Koordination des Verfahrens sei ordnungsgemäss durchzuführen (Ziff. 4). Sämtliche geologische Gutachten (insbesondere der geologische Grundlagenbericht über die Grundwasserevaluation Q.___, X.___) seien zu edieren (Ziff. 5). Nach Edition aller bisher nicht zugänglichen geologischen Unterlagen sei eine angemessene Frist zur Begründung einzuräumen (Ziff. 6). Es sei ein Augenschein durchzuführen (Ziff. 7). Die Kriterien des Kantons St. Gallen für die Ausscheidung einer Gewässerschutzzone seien auf dem Teil der Gemeinde K.___ zu berücksichtigen (Ziff. 8). Eventualiter sei das Geschäft zur Neuauflage (Neubearbeitung) zurückzuweisen, namentlich mit getrennter Schutzzone und separatem Schutzareal (Ziff. 9). Eventualiter sei der Kompromissvorschlag des Konsultationsverfahrens als Lösung zu verfügen (Ziff. 10).

b. Die Vorinstanz beantragte in der Vernehmlassung vom 11. Dezember 2017 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid (act. G 11). In der Vernehmlassung vom 29. Januar 2018 beantragte Rechtsanwältin Dr. Ursula Schmid, St. Gallen, für die Beschwerdegegnerin Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, und es sei der angefochtene Entscheid zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 18). Der durch Rechtsanwalt lic. iur. Bernhard Oberholzer, St. Gallen, vertretene Beschwerdebeteiligte verzichtete am 9. März 2018 auf eine Stellungnahme zu den Eingaben der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin (act. G 22).



c. Mit Schreiben vom 31. August 2018 teilte die Beschwerdeführerin mit, die von der X.__ AG erstellten Grundlagenpapiere (Grundwasserschutzzonenbericht vom 25. Juli 1994, Markierversuch im Gebiet Y.__ vom Jahr 2009, hydrogeologische Abklärungen aus dem Jahr 2010, Grundwasserevaluation Gebiet Q.__ von 2012) seien ihr nicht zugestellt worden. Ohne diese Basisdaten sei ihr die Erstellung eines geologischen Gutachtens nicht möglich (act. G 24). Auf entsprechende Anweisung des Verwaltungsgerichts (act. G 25) liess die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin die erwähnten Unterlagen am 17. September 2018 zukommen (act. G 27). Mit Eingabe vom 8. Oktober 2018 reichte die Beschwerdeführerin eine hydrogeologische Stellungnahme der F.__ AG, beratende Geologen und Hydrogeologen vom 31. Oktober 2017 zum Stand der Vorprüfung 2014 (act. G 31.1) sowie eine hydrogeologische Stellungnahme vom 5. Oktober 2018 zu den im September 2018 zugestellten Akten ein und nahm dazu Stellung (act. G 31.2). Hierzu äusserte sich die Beschwerdegegnerin in der Stellungnahme vom 25. Oktober 2018 (act. G 36).

d. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben dieses Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 5. September 2017 (act. G 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 8. November 2017 (act. G 9) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Als Adressatin des angefochtenen Entscheids kommt der Beschwerdeführerin als Politische Gemeinde die Beschwerdebefugnis nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP zu (vgl. M. Pflüger, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Zürich/St. Gallen 2013, Rz. 219 ff.). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

Die Beschwerdegegnerin stellt sich auf den Standpunkt, dass die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Kritik an der Fachlichkeit der Abklärungen der X.__



AG sowie die Vorwürfe bezüglich Vorbefassung der beteiligten Ämter rein appellatorisch und nicht hinreichend substantiiert sei, weshalb nicht darauf einzutreten sei (act. G 18 S. 3 f.). Hierzu ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt in rein formeller Hinsicht zureichend begründete; von Seiten des Gerichts wurde ihr denn auch keine Nachfrist zur Ergänzung der Begründung (Art. 48 Abs. 2 VRP) angesetzt. Ein Nichteintreten mit Hinweis auf eine unzureichende Begründung fällt damit ausser Betracht. Dies umso mehr, als der Beschwerdeführerin im September 2018 weitere Unterlagen zugestellt wurden (act. G 27) und sie hierauf am 8. Oktober 2018 eine hydrogeologische Stellungnahme vom 5. Oktober 2018 zu den im September 2018 zugestellten Akten nachreichte (act. G 31.2). Die weitere Frage, ob bzw. inwiefern die Einwände der Beschwerdeführerin auch in materieller Hinsicht begründet sind, bildet Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

2.

2.1. In materieller Hinsicht ist streitig, ob die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid die Rechtmässigkeit der Ausscheidung der Grundwasserschutzzone Q.___ und des Grundwasserschutzareals Y.___ sowie das entsprechende Schutzzonenreglement zu Recht bestätigte. Gemäss Art. 20 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz; SR 814.20, GSchG) scheiden die Kantone Schutzzonen für die im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen aus; sie legen die notwendigen Eigentumsbeschränkungen fest (Abs. 1). Die Inhaber von Grundwasserfassungen müssen die notwendigen Erhebungen für die Abgrenzung der Schutzzonen durchführen (Abs. 2 lit. a). Nach Art. 21 Abs. 1 GSchG scheiden die Kantone Areale aus, die für die künftige Nutzung und Anreicherung von Grundwasservorkommen von Bedeutung sind. In diesen Arealen dürfen - vergleichbar einer raumplanungsrechtlichen Planungszone - keine Bauten und Anlagen erstellt oder Arbeiten ausgeführt werden, die künftige Nutzungs- und Anreicherungsanlagen beeinträchtigen könnten. Gemäss Art. 31 Abs. 2 der Gewässerschutzverordnung (SR 814.201, GSchV) sorgt die Behörde dafür, dass bei bestehenden Anlagen in den Gebieten nach Art. 31 Abs. 1 GSchV, bei denen die konkrete Gefahr einer Gewässerverunreinigung besteht (d.h. besonders gefährdete Bereiche nach Art. 29 Abs. 1 GSchV sowie Grundwasserschutzzonen und -areale), die nach den Umständen gebotenen Massnahmen zum Schutz der Gewässer, insbesondere diejenigen nach



St.Galler Gerichte

Anhang 4 Ziffer 2 GSchV, getroffen werden (lit. a). Zudem sorgt sie dafür, dass bestehende Anlagen in den Grundwasserschutzzonen S1 und S2, die eine Grundwasserfassung oder -anreicherungsanlage gefährden, innert angemessener Frist beseitigt werden und bis zur Beseitigung der Anlagen andere Massnahmen zum Schutz des Trinkwassers, insbesondere Entkeimung oder Filtration, getroffen werden (lit. b).

Anhang 4 GSchV enthält eine Detailregelung der Grundwasserschutzzonen S1 bis S3 (Ziff. 12) und der Grundwasserschutzareale (Ziff. 13). Für Grundwasserschutzareale gelten die gleichen Schutzanforderungen wie für Grundwasserschutzzonen (Anhang 4 Ziff. 23 GSchV). Ein unterirdisches Gewässer gilt als nutzbar bzw. für die Wassergewinnung geeignet, wenn das Wasser die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung an Trinkwasser - nötigenfalls nach Anwendung einfacher Aufbereitungsverfahren - einhält und im natürlichen oder angereicherten Zustand in einer Menge vorhanden ist, dass eine Nutzung in Betracht fällt. Dabei bleibt der tatsächliche Bedarf unberücksichtigt. Das quantitative Kriterium ist erfüllt, wenn das Vorkommen bei nachhaltiger Nutzung einen Beitrag zur regionalen oder kommunalen Versorgung zu leisten vermag oder wesentlich zur Speisung eines stromabwärts liegenden nutzbaren Grundwasservorkommens beiträgt. Zu berücksichtigen ist auch die Eignung für die Trinkwasserversorgung in Notlagen (zum Ganzen vgl. Anhang 4 GSchV, Ziff. 111 Abs. 1 und 2 sowie Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL, heute Bundesamt für Umwelt, BAFU], Wegleitung Grundwasserschutz, Bern 2004, Ziff. 2.2.2, S. 34). Die Kantone stützen sich bei der Bezeichnung dieser Gewässerschutzbereiche auf hydrogeologische Kenntnisse; reichen diese nicht aus, sorgen sie für die Durchführung der erforderlichen hydrogeologischen Abklärungen (vgl. Art. 29 Abs. 4 GSchV). Namentlich die Gewässerschutzbereiche gehen aus den durch die Kantone zu erstellenden Gewässerschutzkarten hervor (vgl. Art. 30 Abs. 1 GSchV).

Grundwasserschutzzonen bestehen aus den Zonen S1 und S2 und bei Lockergesteins- und schwach heterogenen Karst- und Kluft-Grundwasserleitern aus der Zone S3 (Anhang 4 Ziff. 121 Abs. 1 lit. a GSchV). Die Zone S1 erstreckt sich mindestens 10 Meter um die Fassung sowie um Fassungsstränge, Sickergräben, Stollen usw. (Wegleitung Grundwasserschutz, S. 43). Die Zone S2 soll verhindern, dass Grundwasserfassungen durch unterirdische Arbeiten, Zuflüsse von unterirdischen



Anlagen oder durch Krankheitserreger und verunreinigende Stoffe gefährdet werden (Anhang 4 Ziff. 123 GSchV). Die Zone S3 bildet eine Pufferzone um die Zone S2. Sie soll gewährleisten, dass bei unmittelbar drohenden Gefahren (z.B. Unfällen) ausreichend Zeit für die erforderlichen Massnahmen zur Verfügung steht. Der Abstand vom äusseren Rand der Zone S2 bis zum äusseren Rand der Zone S3 ist in der Regel mindestens so gross wie der Abstand von der Zone S1 bis zum äusseren Rand der Zone S2 (Anhang 4 Ziff. 124 GSchV).

2.2. Zu klären ist im vorliegenden Zusammenhang die - im vorinstanzlichen Entscheid bestätigte - Verhältnismässigkeit der Nutzungsbeschränkung im Grundwasserschutzareal Y.__ bzw. der daraus resultierende Eingriff ins Eigentum des Beschwerdebeteiligten. Sein Grundstück Nr. 02__ wird durch die Schutzzonen S2 und S3 sowie die Schutzareale SA2 und SA3 überlagert. Soweit die streitigen Unterschützstellungen einen Eingriff in das Eigentum des Beschwerdebeteiligten darstellen, ist ein solcher nur zulässig, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage basiert, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt ist und sich als verhältnismässig erweist (Art. 36 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV; SR 101). Dabei sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Lichte der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und 3 des Raumplanungsgesetzes, RPG [SR 700]; Art. 2 und 3 der Raumplanungsverordnung, RPV [SR 700.1]). Ob die Interessen vollständig erfasst worden sind, ist eine Rechtsfrage. Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden Interessen ist dagegen weitgehend Ermessensfrage (vgl. BGer 1C_398/2015 vom 9. August 2016 E. 4.2 mit Hinweisen).

In den Zonen S3 und SA3 sind Anlagen und Nutzungen, von denen eine Gefahr für das Grundwasser ausgeht, nicht zulässig (Art. 8 Schutzzonenreglement; Anhang 4 Ziff. 211 und 221 GSchV). Bauten und Anlagen sind nach Art. 9 Schutzzonenreglement über dem höchstmöglichen Grundwasserspiegel, bei Quelfassungen über den wasserführenden Schichten, zu errichten (Abs. 1). Für die Versickerung von Dachwasser sind die einschlägigen Richtlinien massgebend (Abs. 2). Bei Bauarbeiten sind besondere Schutzmassnahmen zu treffen (Abs. 4). Lageranlagen für Hofdünger sind gemäss Art. 13 Schutzzonenreglement nach den geltenden Vorschriften und



Richtlinien zu erstellen und zu betreiben (Abs. 1). Güllebehälter sind mit einem Leckerkennungssystem auszurüsten; deren Dichtheit ist mindestens jährlich zu überprüfen (Abs. 2). Unter Beachtung der Bodenbelastbarkeit sowie der geltenden Vorschriften und Richtlinien sind Bodenbewirtschaftung und Düngung erlaubt (Art. 16 Abs. 1 Schutzzonenreglement). In den Zonen S2 und SA2 gilt ein allgemeines Bau- und Grabungsverbot (Art. 18 Schutzzonenreglement; Anhang 4 Ziff. 222 GSchV). Bodenbewirtschaftung und Düngung richten sich nach dem Bundesrecht und den ergänzenden Richtlinien. Ackerbau ist nicht zulässig (Art. 19 Schutzzonenreglement).

3.

3.1. Das AFU SG führte in der Stellungnahme vom 9. Februar 2017 aus, dass der Bericht X.__ fachgerecht und auf der Basis der Wegleitung Grundwasserschutz erstellt worden sei. Im Weiteren erfülle die Dimensionierung der Grundwasserschutzzone und des -areals die Anforderungen an die Gewässerschutzgesetzgebung. Eine Gefahr für das Grundwasser bestünde, wenn der Deckel des Fassungschachtes so tief liegen würde, dass durch das Ausbringen von flüssigem Hofdünger verunreinigtes Oberflächenwasser in die Fassungen gelangen könnte. Diese Gefahr sei indessen bei normalen Niederschlagsverhältnissen gering, da der Deckel einen ausreichenden Überstand aufweise. Nötigenfalls könnten zusätzliche Massnahmen (z.B. örtliche Anhebung des Geländes bei der Fassung) getroffen werden. Durch die Beschränkung der Bewirtschaftung im Umfeld der beiden Grundwasserfassungen werde die Grundwasserqualität längerfristig verbessert. Eine allenfalls verbleibende Keimbelastung könne mit einfacher Aufbereitung (UV-Behandlung) beseitigt werden. Der hydrogeologische/technische Bericht sei inhaltlich korrekt und zweckmässig (act. G 18/15 [B 2017/185]).

Für die Fassung Q.__ werde eine Grundwasserschutzzone ausgeschieden, da diese Fassung an das öffentliche Wasserversorgungsnetz angeschlossen werde. Das Grundwasserschutzareal für das Gebiet Y.__, das vorläufig nicht mehr genutzt werde, sei dagegen ausgeschieden worden, um das Grundwasservorkommen in diesem Bereich vorsorglich planerisch zu sichern. Eine im Gebiet vorhandene Kantonsstrasse führe nicht dazu, dass eine Trinkwasserfassung aufgehoben werden müsse, auch wenn in einer Zone S2 keine neuen Strassen gebaut werden dürften. Hingegen seien



Schutzmassnahmen gemäss Schutzzonenreglement zu ergreifen. Mit der Ausscheidung von Grundwasserschutzzone und -areal würden die erforderlichen Schutzmassnahmen festgelegt (act. G 18/15 [B 2017/185]).

Das Wasser der Fassung Q.__ solle künftig ins Wasserversorgungsnetz eingespiesen werden, weshalb die Nutzung dieser Fassung ohne Weiteres im öffentlichen Interesse liege. Die Fassung Y.__ sei gegenwärtig in Betrieb, solle jedoch künftig als Reservefassung dienen und mit der zur Nutzung notwendigen Infrastruktur bestehen bleiben. Die Wasserversorgung M.__ decke rund 20 Prozent ihres Trinkwasserbedarfs mit Wasser aus den beiden Grundwasserfassungen. Das Bestreben, Trinkwasser unterschiedlicher Herkunft zu sichern, werde vom AFU unterstützt. Die blosser Tatsache, dass die Gemeinde M.__ einen beträchtlichen Teil des Trinkwasserbedarfs durch Seewasser oder aus anderen Quellen abdecke, spreche nicht gegen die Nutzung kleinerer Vorkommen. Das im Gebiet bezogene Wasser sei von guter Qualität (im Sinn von Anhang 4 Ziff. 111 GSchV), weil zur Entkeimung lediglich eine UV-Behandlung notwendig sei. Die Genehmigungsfähigkeit des Umgebungsplans sowie des Schutzzonenreglements könne in Aussicht gestellt werden (act. G 18/15 [B 2017/185]).

3.2. Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid gestützt auf den Bericht X.__ und die vorerwähnten Feststellungen des AFU SG unter anderem aus, dass die Grundwasserfassungen Q.__ und Y.__ bereits aufgrund ihrer Zweckbestimmung - sie dienten seit Jahrzehnten der Trinkwasserversorgung der Gemeinde M.__ - im öffentlichen Interesse lägen. Schüttmenge und Grundwasserqualität stellten zusätzliche Kriterien für die Ausscheidung von Schutzzonen und -arealen dar (Verweis auf Art. 35 Abs. 2 lit. a der Umwelt- und Gewässerschutzverordnung des Kantons Appenzell (bGS 814.01; UGSV). Ein öffentliches Interesse könne somit nur angenommen werden, wenn das Grundwasser gewisse Qualitäts- und Mengenvoraussetzungen erfülle. Unbeanstandet geblieben sei die Feststellung im Bericht X.__ (S. 3 f.), wonach die Grundwasserfassungen Q.__ und Y.__ im Durchschnitt der Jahre 1997 bis 2005 etwa 31'000 m³ je Jahr geliefert hätten, wobei sich mit der Einstellung der Fassung Q.__ im Jahr 2005 die Fördermenge auf rund 24'000 m³ reduziert habe. Weder das AFU AR noch das AFU SG hätten in ihren Vorprüfungen/Vernehmlassungen Vorbehalte wegen zu geringer Schüttmenge gemacht. Es könne ungeachtet der Frage, ob die Schüttmenge 39.8 oder 173.6 Liter je Minute betrage, von einer für die Nutzung



ausreichenden Wassermenge ausgegangen werden. Zwar sei nach Art. 35 Abs. 2 lit. b UGsV ein öffentliches Interesse bei einer Fördermenge von 100 Litern pro Minute gegeben. Art. 35 Abs. 2 lit. a UGsV verlange hingegen lediglich 10 Liter pro Minute, falls es sich um Wasser von guter Qualität handle. Das im Gebiet Y.___ und Q.___ vorkommende Wasser genüge gemäss Bericht X.___ den Qualitätsanforderungen von Anhang 4 Ziffer 111 Abs. 2 lit. b GSchV und sei von einwandfreier Qualität. Der Bericht X.___ enthalte eine Zusammenfassung der Trinkwasseranalysen der Jahre 1989 bis 2011. Vom Grundwasser der Fassungen Q.___ und Y.___ seien je vier chemische und 33 bzw. 38 bakteriologische Trinkwasseranalysen durchgeführt worden. Die maximal gemessene Chloridkonzentration habe 19.1 mg je Liter betragen, wobei die Toleranzgrenze bei 20 mg liege (Bericht X.___, Anhang 3; Anhang 4 der Verordnung des Eidgenössischen Departementes des Innern über Fremd- und Inhaltsstoffe in Lebensmitteln [SR 817.022.102; EDI-Verordnung]). Die Proben für die Fassung Y.___ hätten die Toleranzgrenze für Chlorid mit Ausnahme von vier Messungen stets überschritten, wofür der Bericht X.___ die Strassensalzung und die landwirtschaftliche Bewirtschaftung im weiteren Umfeld als verantwortlich erachte. Das Grundwasser beider Fassungen könne jedoch mit UV-Bestrahlung zu einer einwandfreien Trinkwasserqualität geführt werden. Zudem gehe der Bericht X.___ davon aus, dass durch die Umgrenzung der beiden Fassungen mit einer Schutzzone und einem Schutzareal die Wasserqualität verbessert werden könne. Sowohl der Bericht X.___ als auch das AFU AR und das AFU SG attestierten, dass das Grundwasser der beiden Fassungen mit einfachen Aufbereitungsverfahren den Toleranzwerten der Lebensmittelgesetzgebung für Trinkwasser entspreche. Das Überflutungsrisiko im Fassungsbereich sei mit der Schachthöhe und den Bodenschichten über dem Grundwasser berücksichtigt; die entsprechenden Befürchtungen seien unbegründet (act. G 2 S. 13-17).

Zur Sicherstellung der Trinkwasserversorgung im Gemeindegebiet von M.___ (Art. 1 f. des Wasserversorgungsreglements [WasserR]) gehöre auch die strategische Wasserversorgungsplanung, welche auch Notlagen berücksichtigen müsse (Art. 6 WasserR). Es bedürfe deshalb keiner Wirtschaftlichkeitsberechnung, um ein öffentliches Interesse an der Grundwasserschutzzone Q.___ und des Grundwasserschutzareals Y.___ zu begründen (act. G 2 S. 17). Im Weiteren seien die geologischen Bedingungen gemäss Anhang 4 Ziff. 121 Abs. 1 lit. a GSchV und



Wegleitung Grundwasserschutz, S. 39, laut dem Bericht X.__ und der Vernehmlassung des AFU vom 9. Februar 2017 gegeben (act. G 2 S. 17 f.).

Der Umgrenzungsplan der Schutzzone und des Schutzareals seien nicht zu beanstanden. Um die Zuströmgeschwindigkeiten zu erheben und die Abgrenzungen der Gewässerschutzzonen S1-S3 vornehmen zu können, seien zwischen November 2009 und September 2010 mehrere Markierversuche durchgeführt worden. Diese hätten ergeben, dass zwischen den umliegenden Oberflächengewässern keine hydraulische Verbindung zu den beiden Grundwasserfassungen bestünden. Einzig vom Standort des ehemaligen Schützenhauses (ca. 20 m westlich der Grundwasserfassung Q.__) und vom Brunnschacht der Fassung Y.__ habe eine Verbindung zur Grundwasserfassung Q.__ nachgewiesen werden können (Bericht X.__ S. 7 ff., S. 10). Die Terrainneigung und die Fliessrichtung der Oberflächengewässer im Gebiet machten deutlich, dass die Zuströmbereiche grundsätzlich nördlich, südlich und östlich der Fassungen liegen müssten. Folglich müsse die Grundausrichtung der Schutzzonen und -areale die generellen Zuflussrichtungen aus Norden, Osten und Süden abdecken. Aufgrund der topographischen Verhältnisse seien genauere Untersuchungen der Zuströmrichtungen nicht nötig (Verweis auf Art. 29 Abs. 4 GSchV und Wegleitung Grundwasserschutz, S. 41). Überprüft worden sei, ob die umliegenden Oberflächengewässer allfällige Verunreinigungen in die Grundwasserfassungen trügen. Gemäss den Markierversuchen vom November 2009 hätten weder die Farbbimpfung im Landgraben noch jene im Seitenbach in den Fassungen ausgeschlagen. Folglich seien weder Ausdehnungen der Schutzzonen und -areale noch spezielle Schutzmassnahmen im Schutzonenreglement nötig, um die Fassungen vor Verunreinigungen durch Oberflächengewässer zu schützen. Zudem sei im April 2010 geprüft worden, ob der Güllebehälter östlich des Wohnhauses auf dem Grundstück des Beschwerdebeteiligten und der Scheibenstand im Südosten des Gebiets eine Gefährdung des Grundwassers in der Fassung Y.__ darstellten. Beide Markierversuche seien negativ gewesen (Bericht X.__, S. 8 und Anhang 5). Folglich sei es nicht nötig gewesen, diese Gefahrenquellen bei der Ausscheidung der Schutzzonen und -areale zu berücksichtigen. Im September 2010 sei ein weiterer Markierversuch westlich der Grundwasserfassung Haltung durchgeführt worden. Die Farbbimpfung beim Standort des ehemaligen Schützenhauses sei in die Grundwasserfassung Q.__ gelangt; eine weitere Farbbimpfung ca. 20 m in Fliessrichtung des Landgrabens habe jedoch nicht



nachgewiesen werden können. Folglich seien die Schutzzonen S2 und S3 nach Westen ausgedehnt worden, obwohl die Fliessrichtung nach Westen verlaufe und sich somit von der Fassung entferne. Die Zuströmrichtungen seien somit entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin und des Beschwerdebeteiligten ausreichend abgeklärt worden. Die Zone S1 sei als Quadrat um die Grundwasserfassung Q.___ gezeichnet worden. Die Fassung liege minimal 10 m von den Zonengrenzen der S1 entfernt. Das Mindestmass gemäss Wegleitung Grundwasserschutz (S. 54) sei damit eingehalten. Da vorliegend die Grundwasserfassung bereits bestehe, sei eine detaillierte Ausscheidung des Areals in SA1, SA2 und SA3 zweckmässig gewesen. Die Umgrenzung des Schutzareals definiere die maximale Ausdehnung einer Schutzzone. Das Areal SA1 um die Fassung Y.___ entspreche den Massen der S1; diese beschränke sich auf das Minimum gemäss Wegleitung Gewässerschutz (act. G 2 S. 19-22). Das Areal SA2 sei analog zur Zone S2 umgrenzt worden. Gegen Norden betrage der Abstand ca. 100 m, gegen Osten ca. 105 m und gegen Süden ca. 75 m. Die Ausscheidungen entsprächen den Vorschriften der GSchV (Anhang 4 Ziff. 123 Abs. 3 lit. a GSchV). Die Distanz der Zone S2 zum äussersten Punkt der Zone S3 messe in nördlicher Richtung 100 m, in östlicher Richtung 120 m und gegen Süden 110 m. Im Schutzareal würden die Abstände zwischen SA2 und SA3 in Richtung Norden ca. 105 m, gegen Osten ca. 110 m und in südlicher Richtung ca. 120 m betragen. Diese Distanzen entsprächen der Vorschrift in Anhang 4 Ziff. 124 GSchV. Die Umgrenzung der Grundwasserschutzzonen und des -areals sei damit rechtmässig (act. G 2 S. 19-21).

Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid schliesslich fest, die Nutzungs- und Baubeschränkungen gemäss Schutzzonenreglement (Art. 8, 9, 13, 16, 18, 19) seien nötig, um den Zweck des Grundwasserschutzes (Gewährleistung der Trinkwasserversorgung) zu erreichen, da sie qualitativen Verunreinigungen des Grundwassers vorbeugen würden. Die Schutzzonen und -areale seien in drei Intensitätsstufen unterteilt, so dass die generellen Nutzungs- und Bauverbote räumlich auf das Notwendige beschränkt seien. Zudem hätten sich die Planungsbehörden bei der Bemessung der Ausdehnung der Zonen und Areale an das bundesrechtliche Minimum gehalten. Die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Nutzungsbeschränkungen seien folglich zu bejahen. Die Scheune und das Wohnhaus auf Grundstück Nr. 02__ lägen vollständig im Areal SA2, in welchem ein Bauverbot herrsche (Art. 18 Schutzzonenreglement, Anhang 4 Ziff. 22 GSchV). Ausnahmegewilligungen würden nur



bei Vorliegen von wichtigen Gründen, und wenn eine Gefährdung der Trinkwassernutzung ausgeschlossen werden könne, gewährt (Anhang 4 Ziff. 222 Abs. 1 lit. a GSchV). Solche Gründe (im Sinn eines nachvollziehbaren Sachzwangs) seien nicht leichthin anzunehmen (Wegleitung Grundwasserschutz, S. 59). Betriebliche Erweiterungsmöglichkeiten seien ohnehin bereits aufgrund der Zonenordnung (Grundstück Nr. 02__ in der Landwirtschaftszone) eingeschränkt (Art. 22 Abs. 2 i.V.m. Art. 16a RPG; Art. 34 RPV); Erweiterungen kämen nur unter den Voraussetzungen von Art. 24c RPG in Frage. Das öffentliche Interesse an der Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Trinkwasserversorgung sei gross. Da der Beschwerdebeteiligte lediglich pauschal geltend mache, in seiner Freiheit zur Realisierung von Neubauten und Erweiterungen seiner Betriebe eingeschränkt zu sein, sei nicht nachvollziehbar, inwiefern private Interessen das öffentliche Interesse am Schutz der Grundwasserfassungen überwiegen könnten. Die Eigentumsbeschränkungen, die sich durch Ausscheidung der Grundwasserschutzzonen und -arealen ergeben würden, seien als verhältnismässig, d.h. als geeignet, erforderlich und zumutbar zu qualifizieren, Verunreinigungen des Grundwassers zu vermeiden (act. G 2 S. 23 f.).

3.3. Die Beschwerdeführerin wendet ein, die Fachlichkeit des Berichts X.__ sei nicht erkennbar. Die Korrekturen, welche zwischen den ersten Plangrundlagen erfolgt seien, zeigten auf, dass die Grundwasserschutzzonen politisch festgelegt worden seien. Gewisse Gewerbegebiete auf dem Gemeindegebiet von M.__ seien bei den weiteren Plangrundlagen aus der Schutzzone entlassen worden. Aufgrund dessen, dass ein Baugeschäft, eine Reinigungsfirma, ein Lagerplatz für Campingwagen etc. in der potentiellen Schutzzone 2 lägen und auf der anderen Seite die Liegenschaften auf dem St. Galler Teil mit Einschränkungen belegt würden, werde klar, dass die Gutachtertätigkeit nicht unabhängig gewesen sei und es sich um ein (von der Wasserversorgung M.__) bestelltes Gutachten gehandelt habe. Die Vorbefassung der Ämter sei über Jahre dokumentiert. Die Amtsstellen der Kantone St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden hätten regelmässig Schutzzoneunterlagen ausgetauscht, Korrekturen eingefordert und diskutiert. Damit hätten sie sich in eine Parteirolle begeben und Eingaben von Einsprechern nicht mehr unabhängig prüfen können. Die Rollen der Fachbehörden und Planungsinstanzen sowie der Auftraggeberin der Expertise seien vermischt worden. Die Amtsstellen hätten daher in den Ausstand zu treten; an deren Stelle seien unabhängige Experten beizuziehen. Die entsprechenden



St.Galler Gerichte

Einschätzungen der Fachstellen seien im angefochtenen Entscheid zu streichen bzw. nicht in die Beurteilung einzubeziehen. Im Weiteren hätten die Amtsstellen untereinander Themen abgesprochen und Vernehmlassungsberichte ausgetauscht, eine eigentliche Koordination im materiellen Bereich habe jedoch nicht stattgefunden. Ein Koordinationsmangel könne nicht erst im Rekursverfahren geheilt werden; vielmehr hätte die Koordination bereits früher stattfinden müssen. Weil der Kanton Appenzell Ausserrhoden eigenständig entschieden und seine Beurteilung schon festgestanden habe, als der Kanton St. Gallen noch in der Sachverhaltsermittlung gewesen sei, sei ein unheilbarer Verfahrensfehler entstanden. Der Umstand, dass keine widersprüchlichen Entscheide in beiden Kantonen gefällt werden dürften, bedinge, dass spätestens im Einspracheverfahren eine Koordination stattfinde und nicht erst im Rekursverfahren. Sodann seien sämtliche geologische Unterlagen (frühere Pläne, Planentwürfe, Berichte und Analysen) zu edieren. Eine Detailprüfung habe ergeben, dass nicht alle Berichte im Rahmen der Vorprüfung eingereicht worden seien (act. G 9 Ziff. 1-5).

Die Beschwerdeführerin bringt im Weiteren vor, dass die Kantone Appenzell Ausserrhoden und St. Gallen eine unterschiedliche Praxis bei Grundwasserschutzzonen verfolgten. Die Vorinstanz sei unverständlicherweise auf die Linie des Kantons Appenzell Ausserrhoden (welcher viel schneller davon ausgehe, dass ein Grundwasservorkommen im öffentlichen Interesse liege) eingeschwenkt, obwohl das AFU SG in den letzten Jahren eine andere (näher bei den Bundesvorgaben liegende) Praxis im Kanton St. Gallen umgesetzt habe. Ein Kompromiss habe die beiden Ansichten unter einen Hut bringen wollen. Die Wasserversorgung M.___ habe den Kompromiss jedoch ausgeschlagen. Dies sei umso stossender, als bei den Gewerbebetrieben auf dem Gemeindegebiet von M.___ die Grenzziehung des Grundwasserschutzbereichs zugunsten der privaten Grundeigentümer ausgefallen sei. Sodann sei die Grundwasserschutzzone mit einer vernünftigen Umgrenzung sowie einem bundesrechtskonformen Reglement nicht bestritten. Bestritten sei das Grundwasserschutzareal, welches faktisch die gleiche Wirkung wie eine Grundwasserschutzzone habe und somit über das öffentliche Interesse hinausgehe. Somit seien die beiden Unterlagen (Zone und Areal) zu trennen, separat zu bearbeiten und nochmals öffentlich aufzulegen (act. G 9 Ziff. 7 und 8). Die Wasserversorgung M.___ und die X.___ AG hätten grundlegende Themen bei der Ausarbeitung der Gewässerschutzzonen nicht berücksichtigt. So sei im Bericht X.___ (Kap. 7.1.3) für die



Fassung Q.__ nicht die Fliessdistanz gemäss Markierversuch (93 m in 10 Tagen) berücksichtigt, sondern nur der gesetzliche Minimalwert von 100 m in Zustromrichtung. Dasselbe gelte für die Dimensionierung der Zone SA2 bei der Fassung Y.__ (Kap. 8.4.3). Für die relativ gross gewählten seitlichen Abstände der Zonenumgrenzung S2 und SA2 sei keine Begründung aufgeführt worden. Zu den Fliessgeschwindigkeiten (nördlich und südlich vom Hang her) lägen keine auswertbaren Daten vor. Dimensionen und Form der Zonen S2 und SA2 müssten kritisch hinterfragt werden. Die Zone weise eine untypisch breite Form auf, welche nur durch relevante Zuflüsse von den Hangseiten mit hohen Fliessgeschwindigkeiten zu begründen wäre. Solche seitlichen Zuflüsse bzw. Fliessgeschwindigkeiten seien nicht oder nur untergeordnet zu erwarten. Ebenfalls nicht nachvollziehbar bei der Dimensionierung sei die gegen Norden stärker ausgedehnte Form der Zonen S2 und SA2. Eine qualitative Beurteilung der Schutzzonendimensionierung könne z.B. durch den Vergleich mit der Bemessungsmethode nach Wyssling (BAFU-Vollzugshilfe 2012 „Grundwasserschutzzonen bei Lockergesteinen“) erfolgen. Bei dieser Methode würde sich für die Fassung Q.__ eine Schutzzone in Form einer Ellipse ergeben, deren Breite die Länge deutlich unterschreite. Ein Abgleich mit dieser Methode sei zwingend vorzunehmen (act. G 9 S. 4-6). Generell müsse der Zweck einer Ausscheidung eines Grundwasserschutzareals Y.__ nochmals überprüft werden, da gemäss den Unterlagen eine Nutzung zur Trinkwasserversorgung „in naher Zukunft“ nicht mehr vorgesehen sei und wegen der ungenügenden Wasserqualität auch längerfristig praktisch nicht mehr umsetzbar sein dürfte (permanent erhöhte Chlorid-Gehalte über dem Erfahrungswert Trinkwasser gemäss Schweizerisches Lebensmittelbuch und teils auch über dem Anforderungswert der Gewässerschutzverordnung). Der Entscheid, kein Grundwasserschutzareal auszuschneiden, würde auch die Schwierigkeiten einer korrekten Ausscheidung und der Umsetzung von Massnahmen im Schutzareal lösen. Bei der Fassung Y.__ sei der Stellenwert im Zusammenhang mit der ungenügenden Wasserqualität gering und eine Ausscheidung des Schutzareals unverhältnismässig (act. G 9 S. 7).

Unter Verweis auf die hydrogeologischen Stellungnahmen der F.__ AG vom 31. Oktober 2017 (act. G 31.1) und 5. Oktober 2018 (act. G 31.2) hielt die Beschwerdeführerin sodann fest, für eine künftige gesetzeskonforme Ausscheidung der Grundwasserschutzzone und eines allfälligen Grundwasserschutzareals müssten



ergänzende hydrologische Untersuchungen und ein neuer Schutzzonenbericht erarbeitet werden. Aufgrund der angefochtenen technischen Grundlagen sei eine Genehmigung einer Schutzzone (Basisdaten 1994) unverantwortbar (act. G 30).

4.

4.1. Gemäss Art. 12 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Dieser Grundsatz gilt (mit Einschränkungen hinsichtlich Behauptungs- und Beweisführungslast) auch im Rechtsmittelverfahren (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 610). Nach dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung hat die Behörde alle Beweismittel - ungeachtet ihrer Herkunft - objektiv zu prüfen und danach zu entscheiden, ob diese eine zuverlässige Beurteilung des rechtserheblichen Sachverhalts erlauben. Dabei erachtet es die Rechtsprechung als zulässig, für die Würdigung von (verwaltungs- bzw. gerichtsexternen) Sachverständigengutachten von der Richtlinie auszugehen, nicht ohne zwingende Gründe von der Einschätzung des Experten abzuweichen, dessen Aufgabe es gerade ist, seine Kenntnisse in den Dienst von Verwaltungsbehörden und Gerichten zu stellen. Eine Abweichung vom Gutachten kommt in Betracht, wenn die Glaubwürdigkeit des Gutachtens durch die Umstände ernsthaft erschüttert ist. Bestehen Zweifel an der Richtigkeit des Gutachtens, muss eine ergänzende Abklärung angeordnet werden. In der Praxis wird sodann auch amtlichen Stellungnahmen von Fachstellen, die vom Gesetzgeber als sachkundige Beurteilungsinstanzen eingesetzt wurden, ein erhöhter Beweiswert zugemessen, sofern diese den Charakter eines Gutachtens (amtliche Expertise) aufweisen (vgl. Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2009, Rz. 21 zu Art. 19 VwVG mit Hinweisen). Auch hier gilt dementsprechend, dass bei Zweifeln an der Richtigkeit der Feststellungen in der amtlichen Expertise weitere Abklärungen vorzunehmen sind.

4.2.



4.2.1. Im angefochtenen Entscheid bezeichnete die Vorinstanz das Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach ein Mitarbeiter des AFU SG früher bei der X.__ AG angestellt gewesen sei und möglicherweise bei deren Bericht mitgewirkt habe, als unzutreffend. Der Mitarbeiter habe nie in einem Anstellungsverhältnis zur X.__ AG gestanden. Die Befürchtungen der Beschwerdeführerin, die Vorprüfungsberichte des AFU SG beruhten auf einer vorgefassten Meinung, seien folglich unbegründet (act. G 2 S. 8). Im vorliegenden Verfahren blieb letzteres unbestritten. Indem die Beschwerdeführerin nunmehr den Bericht X.__ als „bestelltes Gutachten der Auftraggeber“ (act. G 9 S. 2 Ziff. 2) bezeichnet, kritisiert sie die fehlende Unabhängigkeit bzw. Objektivität der Gutachter. Sachlich fundierte Argumente zur Begründung dieses Standpunktes vermag sie jedoch nicht zu liefern. Zu ihrem impliziten Hinweis auf die Liegenschaft auf Parzelle Nr. 03__ in M.__ ist festzuhalten, dass sich diese - wie die Beschwerdegegnerin mit Verweis auf den Schutzzonenplan darlegt (act. G 18 S. 3 f.) - in erheblich grösserer Distanz zur Grundwasserfassung Y.__ befindet als die Liegenschaft Nr. 02__ des Beschwerdebeteiligten in K.__. Die diesbezüglichen Ausführungen der Beschwerdegegnerin blieben unbestritten. Für die unterschiedliche Behandlung dieser Liegenschaften - Grundwasserschutzareal SA3 für die Parzelle Nr. 03__, M.__, und SA2 für die Liegenschaft des Beschwerdeführers - liegt dementsprechend ein sachlicher Grund vor.

Was den weiteren Einwand der Beschwerdeführerin betreffend Vorbefassung der Amtsstellen, Fachbehörden und Planungsinstanzen (gemeint: AFU SG und AFU AR sowie beteiligte Gemeindebehörden; vgl. act. G 9 S. 2 Ziff. 3) betrifft, ist festzuhalten, dass die Beschwerdegegnerin als zuständige Instanz die Ausarbeitung der planerischen Grundlagen in Auftrag gab und das AFU AR als kantonale Fachstelle zur Vorprüfung beizog (vgl. Art. 7 und 8 UGsG AR [bGS 814.0]). Für die teilweise auf St. Galler Kantonsgebiet befindlichen Schutzzonen und -areale wurde auch das AFU SG als kantonale Vorprüfungsinstanz beigezogen (vgl. zum Verfahrensablauf act. G 2 S. 3 [unter B.]). Die Sicherstellung des koordinierten Vorgehens in dieser Angelegenheit bedingte eine Zusammenarbeit der beiden kantonalen Ämter (vgl. Art. 46 GSchV). Inwiefern dieses Zusammenwirken einen Ausstandsgrund zur Folge haben sollte, erscheint nicht nachvollziehbar bzw. blieb von Seiten der Beschwerdeführerin unbegründet.



4.2.2. Der Vorwurf der Beschwerdeführerin betreffend mangelnde materielle Koordination zwischen den Amtsstellen beider Kantone (act. G 9 S. [Ziff. 4]) trifft insofern zu, als die Beschwerdeführerin und das Departement Bau und Volkswirtschaft des Kanton AR trotz übereinstimmender Entscheidungsgrundlagen zwei gegenläufige Einspracheentscheide fällten. Dies erkannte jedoch bereits die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid. Sie verzichtete aus verfahrensökonomischen Überlegungen bzw. zur Vermeidung von Verfahrensleerläufen auf eine Rückweisung an die Beschwerdeführerin und prüfte die Angelegenheit - mit voller Kognition (Art. 46 VRP) - in Abstimmung mit dem parallel geführten Ausserrhoder Verfahren in materieller Hinsicht, woraus eine Heilung des Verfahrensmangels resultierte (act. G 2 S. 10 f.). Dieses Vorgehen erweist sich vorab deshalb als sachgerecht, weil keine gesetzliche Regelung der beteiligten Kantone für ein interkantonales Koordinationsverfahren (im Sinn eines Differenzbereinigungsverfahrens oder einer Zuständigkeitsregelung für den Erlass eines einheitlichen Einspracheentscheids) besteht. Mit Blick darauf, dass Umsetzungsbestimmungen der beteiligten Kantone zu Art. 46 GSchV fehlen, war im Verwaltungs- und Einspracheverfahren ein dem Koordinationsgrundsatz angepasstes Vorgehen in Form der erwähnten Zusammenarbeit der beteiligten Stellen (vorstehende E. 4.2.1 zweiter Absatz) nötig.

Aufgrund ihrer zutreffenden Feststellung, dass nicht sämtliche geologische Unterlagen (frühere Pläne, Planentwürfe, Berichte und Analysen) eingereicht worden seien und diese daher noch zu edieren seien (act. G 9 S. 6 Ziff. 5), erhielt die Beschwerdeführerin diese im vorliegenden Verfahren zugestellt (act. G 27) und äusserte sich in der Folge dazu (act. G 30).

4.2.3. Die Beschwerdeführerin beantragt einen Augenschein (act. G 9 S. 3 Ziff. 6). Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 966). Die tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich im vorliegenden Fall aus den massgebenden Plänen und den übrigen Verfahrensakten sowie aus dem Geoportal. Auf einen Augenschein ist daher zu verzichten, zumal die



materiellen Gegebenheiten - wie sich nachstehend ergeben wird - sich gestützt auf die erwähnten Datenquellen beurteilen lassen.

4.3.

4.3.1. Zur Rüge der Beschwerdeführerin, wonach in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und St. Gallen eine unterschiedlich strenge Praxis bei Grundwasserschutzzonen zur Anwendung komme (act. G 9 S. 3 f. Ziff. 7), ist festzuhalten, dass sich ein Schluss auf eine ungleiche Praxis lediglich aus dem Vergleich von tatsächlich gleichgelagerten, früher behandelten Einzelfällen ergeben könnte. Die Beschwerdeführerin führt jedoch diesbezüglich keine Belege an und eine unterschiedliche Behandlung von gleichen oder vergleichbaren Sachverhalten durch die beiden Kantone ist auch nicht anderweitig erkennbar. Das öffentliche Interesse an der Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen bzw. -arealen orientiert sich - wie im angefochtenen Entscheid dargelegt - einheitlich an den Kriterien der Sicherung der Trinkwasserversorgung, der Schüttmenge und der Wasserqualität (vgl. act. G 2 S. 13 f.). Letztere ist bundesrechtlich normiert (Anhang 2 Ziff. 22 Abs. 2 GSchV) und gilt als Vorgabe für sämtliche Kantone. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin sich bei ihrem Einspracheentscheid nicht an den Berichten des AFU SG orientierte, vermag noch keine unterschiedliche Praxis im erwähnten Sinn zu belegen. Vorliegend bestätigten der hydrogeologisch/technische Bericht X.__ (S. 4) und das AFU SG (act. G 18/15 [B 2017/185]) - einheitlich für die Kantone St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden - eine gute Trinkwasserqualität. Die bundesrechtlich in quantitativer Hinsicht lediglich pauschal vorgegebene Schüttmenge (Menge, die für eine Nutzung in Betracht fällt, ohne Berücksichtigung des Bedarfs; vgl. Anhang 4 Ziff. 111 Abs. 2 lit. a GSchV) beträgt konkret nach den Berechnungen der Beschwerdegegnerin 173.6 Liter/Minute (act. G 2 E. 5.3.1; vgl. auch Zusammenstellung Fördermengen 2015, act. G 15/7/8). Ein öffentliches Interesse an der Fassung lässt sich dementsprechend von der Fördermenge her nicht in Abrede stellen. Soweit die Beschwerdeführerin sich auf private Interessen von Grundeigentümern beruft (act. G 9 S. 4 Ziff. 7; act. G 30 S. 4 oben), ist festzuhalten, dass hierauf nicht einzutreten ist, da sich ihre Legitimation auf öffentliche Interessen beschränkt (Art. 64 i.V.m. Art. 45 Abs. 2 VRP). Was den Vorschlag der Beschwerdeführerin betreffend eine getrennte Behandlung von Grundwasserschutzzone und Grundwasserschutzareal betrifft, ist festzuhalten, dass



Grundwasserschutzzone und -areal als planerische Einheit ausgearbeitet und aufgelegt wurden. Aufgrund der von der Beschwerdeführerin angeführten Überlegung allein („Absetzung“ eines Teils des Streitgegenstandes; act. G 9 Ziff. 8) liesse sich keine (nachträglich) getrennte Behandlung von inhaltlich zusammenhängenden Sachverhalten rechtfertigen.

Im Weiteren ist anzumerken, dass auf die vier in diesem Verfahren edierten Dokumente (vgl. act. G 32) bereits im hydrogeologisch/technischen Bericht X.____ in Anhang Nr. 1 verwiesen wurde (act. G 18/13/3 [B 2017/185]). Insofern resultierten daraus keine neuen bzw. bislang nicht verarbeiteten Erkenntnisse. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass seit 1994 weder technisch noch hydrogeologisch Anpassungen erfolgt seien (act. G 30 S. 1), wird durch die im hydrogeologisch/technischen Bericht X.____ in Anhang Nr. 1 erfolgte Auflistung der später getätigten Erhebungen (Markierversuche, Trinkwassererhebungen) widerlegt.

4.3.2. In der hydrogeologischen Stellungnahme der F.____ AG vom 31. Oktober 2017 wurde unter anderem vermerkt, dass im hydrogeologisch/technischen Bericht der X.____ zur Dimensionierung der Schutzzonen (GWF Q.____ und Y.____) nicht die Fliessdistanz gemäss Markierversuch berücksichtigt, sondern nur der gesetzliche Minimalwert von 100 m in Zuströmrichtung angenommen worden sei. Die seitlichen Abstände der Zonenumgrenzungen S2 und SA2 seien (mit über 180 m Breite und rund 140-150 m Länge) hingegen relativ gross gewählt worden; hierfür sei jedoch keine Begründung aufgeführt worden, und es lägen zu den Fliessgeschwindigkeiten in diese Richtungen auch keine auswertbaren Markierversuche vor. Ebenfalls nicht nachvollziehbar bei der Dimensionierung sei die gegen Norden stärker ausgedehnte Form der Zonen S2 und SA2; hierdurch implizierte höhere Fliessgeschwindigkeiten vom nördlichen Hang her seien nicht begründet (act. G 31.1 S. 3).

Hierzu ist folgendes anzumerken: Hinsichtlich der Schutzzonendimensionierung (act. G 9 S. 4-6; vorstehende E. 3.3 zweiter Absatz; act. G 30) ergibt sich aus dem hydrogeologisch/technischen Bericht X.____, dass aufgrund von vier Markierversuchen mit 12 Impfstellen zwei Verbindungen (beim ehemaligen Schützenhaus und in der Fassung Q.____ bezüglich Impfung in der Fassung Y.____) nachgewiesen wurden (act. 18/13/3 [B 2017/185], Ziff. 5 und Anhänge 4-8). Der Geländeverlauf lässt sich anhand



St.Galler Gerichte

von Höhenkarten darstellen. Die Beschwerdegegnerin hält mit Hinweis auf die Geoportal-Karte Höhenkurven (act. G 19/2) fest, dass aufgrund der Topografie das Wasser, welches das Grundwasserlager im Gebiet Q.__/Y.__ bilde, nur aus diesem Gebiet (östlich, nördlich, südlich der beiden Fassungen) stammen könne. Entgegen der beschwerdeführerischen Behauptung könne nicht nur die Fliessgeschwindigkeit in Ost-/Westrichtung für die Dimensionierung betrachtet werden, sondern es sei aufgrund der Topographie auch der natürliche, dem Hangverlauf folgende Zustrom von Norden und Süden gleichermaßen zu beachten. Im Weiteren würden Grundwasserschutzzonen (und -areale) so dimensioniert, dass der Abstand von der Zone S1 bis zum äusseren Rand der Zone S2 in Zuströmrichtung mindestens 100 m betrage; er könne kleiner sein, wenn durch hydrologische Untersuchungen nachgewiesen sei, dass die Grundwasserfassung oder Anreicherungsanlage durch wenig durchlässige und nicht verletzte Deckschichten gleichwertig geschützt sei (act. G 18 S. 10).

Diese Feststellungen erscheinen nachvollziehbar und begründet. Insbesondere ist festzuhalten, dass eine Verkleinerung des Abstandes (100 m) im Sinn von Anhang 4 Ziff. 123 Abs. 3 GSchV („Kann-Bestimmung“) grundsätzlich in Betracht kommt. Wenn die Vorinstanz ihr nicht eingeschränktes Ermessen (Art. 46 VRP) in Anwendung der erwähnten Bestimmung dahingehend ausübte, dass sie die durch die Fachstellen festgelegte Dimensionierung von Schutzzone und Schutzareal bestätigte, so hat das Verwaltungsgericht, dessen Kognition sich auf Sachverhalts- und Rechtsfrage beschränkt (Art. 61 VRP), keine Möglichkeit für eine veränderte Festlegung der Dimensionierung. Hierzu bestünde nach Lage der Akten auch kein sachlich begründeter Anlass. Letzteres gilt auch für die Hinterfragung der Dimensionierung der Schutzzonen und -areale durch die Beschwerdeführerin, die von ihr verlangte zwingende Anpassung der Schutzzonenausscheidung sowie ihr weiteres Vorbringen, der Abstand der Zone S2 zur Zone S1 müsse mindestens 106 m und der Abstand der Zone S2 in Zuströmrichtung zur Grundwasserfassung Q.__ mindestens 116 m betragen (act. G 9 S. 5 f.; act. G 31.1 S. 4). Mit Bezug auf den letztgenannten Punkt erscheint im Übrigen - wie die Beschwerdegegnerin zu Recht festhält (act. G 18 S. 11) - nicht nachvollziehbar, welchen Nutzen eine solche, im Wesentlichen das Gebiet von M.__ betreffende Vergrösserung für die Beschwerdeführerin hätte. Sodann vermag die Beschwerdeführerin nicht zu begründen, inwiefern ein Abgleich mit der von ihr



erwähnten Bemessungsmethode nach Wyssling zwingend zu erfolgen hätte. Auszugehen ist vom Grundsatz, dass der Detaillierungsgrad der hydrogeologischen Abklärungen im Verhältnis zum Gefährdungspotential und zur Komplexität des Einzugsgebietes sowie zur Bedeutung der Fassung stehen sollte (Wegleitung Grundwasserschutz, S. 41). Wenn die Beschwerdeführerin behauptet, im Bericht der F.__ AG vom 5. Oktober 2018 würden die Markierversuche kritisch hinterfragt (act. G 30 S. 4), so trifft dies insofern nicht zu, als der erwähnte Bericht die hydrogeologischen Abklärungen mit Markierversuchen als nachvollziehbar bezeichnet (act. G 31.2 S. 3 unten). Für weitere Abklärungen bezüglich Schutzzonendimensionierung bzw. für das Abstellen auf eine alternative (wohl ebenfalls in Betracht kommende) Methode anstelle des von der Vorinstanz bestätigten Vorgehens (vgl. act. G 2 E. 6.2.2) fehlt es vorliegend an einem konkreten Anlass. Der Bericht der F.__ AG vom 5. Oktober 2018 enthält denn auch lediglich Empfehlungen zur Schutzzonenausscheidung (act. G 31.2 S. 5), welche überdies zum Teil bereits realisiert sind (Langzeitpumpversuche; vgl. hydrogeologisch/technischer Bericht X.__, act. G 18/13/3 [B 2017/185] Ziff. 6).

4.3.3. Das weitere (von der Beschwerdegegnerin bestrittene; act. G 18 S. 11) Vorbringen der Beschwerdeführerin, gemäss dem Amt für Wasser und Energie des Kantons St. Gallen sei kein Grundwasserschutzareal Y.__ gefordert (act. G 9 S. 7), ist nicht belegt. Der - von der Beschwerdeführerin in Frage gestellte - Zweck der Ausscheidung des Grundwasserschutzareals Y.__ besteht - wie im vorinstanzlichen Entscheid dargelegt (act. G 2 E. 5.5) - in der Sicherung des Wasservorkommens für die künftige Trinkwassernutzung im Sinn einer strategischen Wasserversorgungsplanung. Hinsichtlich der Qualität des Wassers ist gemäss Anhang 2 Ziff. 22 Abs. 1 GSchV verlangt, dass es nach Anwendung einfacher Aufbereitungsverfahren die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung einhält. Der Bericht X.__ bestätigt, dass das Wasser mit UV-Bestrahlung aufbereitet und dadurch in mikrobiologischer Hinsicht eine einwandfreie Trinkwasserqualität erreicht werden kann (act. 18/13/3 S. 6 E. 4.2.3). Das AFU SG kam in der Vernehmlassung vom 9. Februar 2017 zum gleichen Schluss (act. G 18/15).

Die erhöhte Chloridkonzentration führt der Bericht X.__ in erster Linie auf die Strassensalzung zurück (vgl. act. G 18/13/3 S. 6 E. 4.2.2). Ausgangspunkt der Beurteilung der qualitativen Eignung des Grundwassers bildet dessen (unbelasteter)



St.Galler Gerichte

natürlicher Zustand, weshalb temporäre Belastungen des Wassers (wie Altablagerungen) nicht zu berücksichtigen sind (BGer 1C_258/2015 vom 22. März 2016, E. 6). Auch chloridbelastetes Wasser befindet sich nicht im natürlichen Zustand und kann dementsprechend nicht den Qualitätsmassstab bilden. Folge der vorliegend zur Diskussion stehenden Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen und -arealen dürfte eine Verbesserung der Chloridwerte sein, indem die Verkehrsanlage (Kantonsstrasse) mittelfristig entsprechend zu sanieren sein wird (vgl. Art. 11 f., 25 und 27 Schutzzonenverordnung; act. G 18/13/2). Das Grundwasser wird auf diese Weise die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung für Trinkwasser (im Sinn von Anhang 4 Ziffer 111 der GSchV) noch besser erfüllen. Auch von daher wurde ein öffentliches Interesse am Schutz der Fassung Y.__ für die künftige Nutzung im vorinstanzlichen Entscheid zu Recht bejaht.

Hinsichtlich der Lebensmittelgesetzgebung des Bundes ist sodann zu beachten, dass bis 30. April 2017 die Verordnung des EDI über Trink-, Quell- und Mineralwasser (SR 817.022.102) in Kraft war. Gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. a dieser Verordnung muss Trinkwasser die Anforderungen gemäss der Hygieneverordnung des EDI vom 23. November 2005 (SR 817.024.1) erfüllen. Ab 1. Mai 2017 gilt die Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlichen Bädern und Duschanlagen (SR 817.022.11). Dort ist für Chlorid ein Höchstwert von 250 mg/l und für Bakterien ein Toleranzwert von Null festgeschrieben. Dagegen wird in Ziffer 22 in Anhang 2 zur GSchV (SR 814.201) ein Grenzwert für Chlorid von 40 mg/l genannt (vgl. dazu Ausführungen in act. G 2 S. 15 f.). Vorliegend ist der Grenzwert gemäss GSchV massgebend (vgl. auch Merkblatt "Höchstwerte für Trinkwasser" des Amtes für Verbraucherschutz und Veterinärwesen, St. Gallen; <https://www.avsv.sg.ch/home/downloads>). Daraus folgt, dass das Wasser den Höchstwert von 40 mg/l nicht überschreiten darf. Soweit dieser Wert gemäss den auf die Trinkwasseranalysen in den Jahren 1989 bis 2011 gestützten Feststellungen im Bericht X.__ überschritten wurde (vgl. act. G 18/13/3 Anhang 3), ist festzuhalten, dass der planerische Schutz die Verbesserung der Chloridwerte wie dargelegt erst möglich macht (vgl. auch AFU-Bericht vom 9. Februar 2017 (act. G 18/5 S. 5); eine künftige durchgehende Einhaltung der Werte setzt m.a.W. die Unterschützstellung voraus.



4.4. Zusammenfassend hat als dargetan zu gelten, dass das Grundwasser der Gebiete Q.__ und Y.__ zumindest nach entsprechender Aufbereitung über eine genügende Trinkwasserqualität verfügt. Ein öffentliches Interesse an der Nutzung des Trinkwassers (Fassung Q.__) bzw. an der Sicherstellung einer künftigen Nutzung (Fassung Y.__) ist zu bejahen. Die Dimensionierung der Zonen lässt sich ebenfalls nicht beanstanden. Eine Rechtsverletzung kann nicht als dargetan gelten.

5.

5.1. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist der angefochtene Entscheid zu bestätigen und die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12); auf die Kostenerhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Sodann gehen die Kosten der von ihr in Auftrag gegebenen Berichte (act. G 30 S. 2 oben, G 31.1, G 31.2) zu ihren Lasten.

5.2. Die Beschwerdegegnerin stellte einen Antrag auf eine ausseramtliche Entschädigung (act. G 18). Ihr Anspruch auf Parteientschädigung entfällt jedoch praxisgemäss (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 832). Die Beschwerdeführerin hat aufgrund des Verfahrensausgangs keinen Entschädigungsanspruch (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP). Der Beschwerdebeteiligte hat sich nicht vernehmen lassen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist
2. Der Beschwerdeführerin werden die amtlichen Kosten dieses Verfahrens von CHF 3'000 auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet.
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



Zürn

Schmid