



Fall-Nr.: B 2019/141
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 05.05.2020
Entscheiddatum: 19.04.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 19.04.2020

Ausscheidung einer Gewässerschutzzone. Art. 20 GSchG (SR 814.20). Art. 31 GSchV (SR 814.201). Anhang 4 GSchV. Art. 32 GSchVG (sGS 752.2). Das Verwaltungsgericht bestätigte den vorinstanzlichen Rekursentscheid unter anderem mit der Feststellung, dass darin die Rechtmässigkeit der Ausscheidung der Grundwasserschutzzone C.__ (Umgrenzung der Zone S2 mit Anpassung entlang der D.__-Strasse) sowie von einzelnen Bestimmungen des Reglements zu Recht verneint worden sei. Es bestehe kein Grund für die Nichtbeachtung der bundesrechtlichen Mindestanforderung gemäss Anhang 4 Ziff. 123 Abs. 3 lit. a GSchV. Der Umgrenzungsplan könne in der geänderten Form nicht bestätigt werden (Verwaltungsgericht, B 2019/141).

Entscheid vom 19. April 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichterin Reiter;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde A.__,

Beschwerdeführerin,

gegen

**Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,**



Vorinstanz,

und

Elektra- und Wasserkorporation B.__,

Beschwerdegegnerin,

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

Gegenstand

Grundwasserschutzzone C. __

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Die Elektra- und Wasserkorporation (EWK) B.__ ist Eigentümerin der im Gebiet C.__ nördlich der D.__-Strasse gelegenen Grundstücke Nrn. 0001, 0002 und 0003, Grundbuch A.__. Auf diesen Grundstücken befinden sich mehrere Grundwasserfassungen. Die ausserhalb des Gewässerschutzbereichs südlich der D.__-Strasse in der Landwirtschaftszone gelegenen Grundstücke Nrn. 0004 und 0005, Grundbuch A.__, befinden sich im Eigentum von E.__ sowie F.__ und G.__. Sie sind über eine Flurstrasse erschlossen, welche durch die Grundwasserschutzzonen S2 und S3 gemäss der am 22. März 1995 genehmigten Grundwasserschutzzone C.__ (GWSZ C.__) verläuft und in die D.__-Strasse mündet. Im Zug einer nicht bewilligten Aufschüttung der Flurstrasse und gestützt auf ein Gesuch von E.__ sowie F.__ und G.__ zur Erstellung einer neuen Erschliessungsstrasse für ihre Grundstücke hielt der Gemeinderat A.__ im Beschluss vom 1. Dezember 2014 unter anderem fest, dass er die Verlegung der Zufahrtsstrasse für die Grundstücke Nrn. 0004 und 0005 als sinnvolle Lösung erachte. Er erklärte sich bereit, sich an der Sanierung zu beteiligen, wenn die EWK B.__ und die Eigentümer der Grundstücke Nrn. 0004 und 0005 der



St.Galler Gerichte

Kostenteilung zustimmten (act. G 8/6/1.3). Nachdem die EWK B.___ ihre Zustimmung nicht erteilt hatte, lud sie der Gemeinderat A.___ mit Beschluss vom 8. Januar 2015 ein, sämtliche relevanten Daten für eine öffentliche Auflage des Schutzzonenreglements einzureichen. Eine Überarbeitung der altrechtlichen Schutzzonenunterlagen der GWSZ C.___ sei notwendig. Im Weiteren sei die aktuelle Situation der Flurstrasse im Sinn des Quellenschutzes nicht zulässig, weshalb diese abgesperrt werden sollte (act. G 8/6/1.7).

A.b.

Am 22. Dezember 2016 erliess der Gemeinderat A.___ den Umgrenzungsplan und das Reglement für die "Grundwasserschutzzonen um die Grundwasserfassung C.___" (nachstehend: Umgrenzungsplan 2016 und Reglement 2016, act. G 8/6/3.3-3.6). Nachdem unter anderen die EWK B.___ sowie F.___ und G.___ dagegen Einsprachen erhoben hatten, wurden der Umgrenzungsplan und das Reglement überarbeitet und vom Gemeinderat am 19. März 2018 erlassen. Der Gemeinderat beschloss gleichentags unter anderem, dass der Umgrenzungsplan sowie das Schutzzonenreglement im Mai 2018 erneut öffentlich aufgelegt würden. Nachdem die wesentlichen Einwände der Einsprecher mit Korrekturen berücksichtigt worden seien, könnten die Einsprachen abgeschrieben werden bzw. würden die Einsprachen durch den Rückzug von Reglement und Umgrenzungsplan gegenstandslos (act. G 8/6/4.2). Ein gegen diesen Beschluss von der EWK B.___ erhobener Rekurs wurde vom Baudepartement am 8. Mai 2018 zufolge Rückzugs abgeschrieben (act. G 8/6/4.7). Mit der hierauf erfolgten zweiten Auflage des Umgrenzungsplans und des Reglements für die "Grundwasserschutzzonen um die Grundwasserfassung C.___" (nachstehend: Umgrenzungsplan 2018 und Reglement 2018) wurde ein 13 m breiter Streifen entlang der D.___-Strasse neu der Zone S3 (statt wie bisher S2) zugewiesen (act. G 8/6/4.8-4.12). Die von der EWK B.___ dagegen erhobene Einsprache vom 21. Juni 2018 (act. G 8/6/4.14) wies der Gemeinderat A.___ mit Beschluss vom 3. September 2018 ab und bestätigte den Umgrenzungsplan und das Schutzzonenreglement in der aufgelegten Form (act. G 8/6/4.17). Den hiergegen von der EWK B.___ erhobenen Rekurs vom 24. September/17. Oktober 2018 (act. G 8/1, 8/3) hiess das Baudepartement mit Entscheid vom 24. Juni 2019 im Sinn der Erwägungen gut und hob den Umgrenzungsplan 2018, das Reglement 2018 sowie den Einspracheentscheid vom 3. September 2018 auf (act. G 2).

B.

B.a.

Gegen diesen Rekursentscheid erhob die Politische Gemeinde A.___ mit Eingabe vom



3. Juli 2019 Beschwerde mit dem Antrag, der Entscheid sei aufzuheben (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 13. August 2019 (act. G 5) bestätigte die Beschwerdeführerin diesen Antrag und stellte zusätzlich die Anträge, die Sache sei zur Sachverhaltsermittlung und Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziff. 2). Eventualiter seien das publizierte Reglement für die Grundwasserschutzzone um die Grundwasserfassung C. __ wie auch der aufgelegte Umgrenzungsplan zu genehmigen (Ziff. 3). Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz (Ziff. 4).

B.b.

In der Vernehmlassung vom 26. August 2019 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und äusserte sich zu Vorbringen in der Beschwerde (act. G 7). Die Beschwerdegegnerin beantragte in der Vernehmlassung vom 8. Oktober 2019 Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werde; unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich Mehrwertsteuer) zulasten der Beschwerdeführerin (act. G 14). Die Beschwerdeführerin verzichtete auf eine weitere Stellungnahme (act. G 16).

B.c.

Auf die Vorbringen in den Eingaben des vorliegenden 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 3. Juli 2019 (act. G 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 13. August 2019 (act. G 5) 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, N. 219 ff.). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten, soweit in den nachstehenden Erwägungen keine Eintretenseinschränkung erfolgt.

2.

2.1.

In materieller Hinsicht ist streitig, ob die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid die



Rechtmässigkeit der Ausscheidung der Grundwasserschutzzone C.__ (Umgrenzung der Zone S2 mit Anpassung entlang der D.__-Strasse) sowie von einzelnen Bestimmungen des Reglements 2018 zu Recht verneinte. - Gemäss Art. 20 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz; SR 814.20, GSchG) scheidet 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). 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), die nach den Umständen gebotenen Massnahmen zum Schutz der Gewässer, insbesondere diejenigen nach Anhang 4 Ziffer 2 GSchV, getroffen werden (lit. a).

Anhang 4 GSchV enthält eine Detailregelung der *Grundwasserschutzzonen* S1 bis S3 (Ziff. 12; vgl. dazu auch Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL, heute Bundesamt für Umwelt, BAFU], Wegleitung Grundwasserschutz, Bern 2004). 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). Die Zone S1 erstreckt sich mindestens 10 Meter um die Fassung sowie um Fassungsstränge, Sickergräben, Stollen usw. (Wegleitung Grundwasserschutz, S. 43). Die Zone S2 wird gemäss Anhang 4 Ziff. 123 Abs. 3 GSchV um Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen ausgeschieden und so dimensioniert, dass der Abstand von der Zone S1 bis zum äusseren Rand der Zone S2 in Zuströmrichtung mindestens 100 m beträgt; er kann kleiner sein, wenn durch hydrogeologische Untersuchungen nachgewiesen ist, dass die Grundwasserfassung oder -anreicherungsanlage durch wenig durchlässige und nicht verletzte Deckschichten gleichwertig geschützt ist (lit. a) und bei Lockergesteins- und schwach heterogenen Karst- und Kluft-Grundwasserleitern die Fliessdauer des Grundwassers vom äusseren Rand der Zone S2 bis zur Grundwasserfassung oder -anreicherungsanlage mindestens zehn Tage beträgt (lit. b). 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). In der Zone S3 sind Anlagen und Nutzungen, von denen eine Gefahr für das Grundwasser ausgeht, nicht zulässig (Anhang 4 Ziff. 221 GSchV). In der Zone S2 gilt ein allgemeines Bau- und Grabungsverbot (Art. 18 Schutzzonenreglement; Anhang 4 Ziff. 222 GSchV). Wer Massnahmen nach dem GSchG verursacht, trägt die Kosten dafür (Art. 3a GSchG).

Nach Art. 32 des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (GSchVG, sGS 752.2) bedarf der Umgrenzungsplan mit den zugehörigen Vorschriften der Genehmigung des zuständigen Departementes, wenn nicht dieses die Ausscheidung vorgenommen hat.

2.2.

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 (vgl. dazu B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, N. 5 und 26 zu Art. 12-13 VRP). 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. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich sodann kein generelles Recht auf die Einholung eines externen Gutachtens. Der Beizug externer Fachpersonen kommt nur in Betracht, wenn das erforderliche Fachwissen nicht innerhalb der entscheidenden Behörde vorhanden ist. Sind die zu behandelnden Fragen für Personen mit einer bestimmten fachtechnischen Grundausbildung allgemein verständlich, bedarf es auch nicht des Beizugs einer spezifisch in einem engen Fachgebiet ausgebildeten und tätigen Person (VerwGE B 2019/15 vom 11. April 2019, E. 2.1 mit Hinweisen). In der Praxis wird 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], 2. Aufl. 2016, N. 22 zu Art. 19 VwVG mit Hinweisen). Weitere externe Abklärungen sind bei Zweifeln an der Richtigkeit der Feststellungen in



der amtlichen Beurteilung vorzunehmen (VerwGE B 2017/184 vom 13. Dezember 2018 E. 4.1). Wie nachfolgend dargelegt wird, vermögen die Einwände der Beschwerdeführerin den vorinstanzlichen Entscheid und den Fachbericht des Amtes für Wasser und Energie (AWE) nicht in Frage zu stellen.

3.

3.1.

Am 1. Juli 2015 erstellte das Geologiebüro K.____ einen hydrogeologischen/technischen Bericht (Vorprüfung) betreffend die vier Quellfassungen C.____ (act. G 8/6/2.1) und ergänzte diesen am 18. Februar 2016 (act. G 8/6/3.4 und 4.9). In der Vernehmlassung des AWE vom 21. Dezember 2018 wurde unter anderem ausgeführt, das Musterschutzzonenreglement (MSZR; (<https://www.sg.ch/umwelt-natur/umwelt/Vollzugshilfsmittel/gemeindeaufgaben-beim-gewaesserschutz>)) habe eine gewässerschutzkonforme und rechtsgleiche Regelung ähnlicher Sachverhalte zum Zweck. Darin seien die massgeblichen Vollzugshilfen und die einschlägige Rechtsprechung berücksichtigt. Zur Beibehaltung des Standards und Vermeidung von Unklarheiten sei in den Hinweisen zum Gebrauch festgehalten worden, dass Änderungen am Wortlaut im Einvernehmen mit dem AWE vorzunehmen seien. Auch wenn das Schutzzonenreglement ein kommunaler Erlass sei, beruhe es zur Hauptsache auf dem Gewässerschutzrecht des Bundes und bedürfe einer kantonalen Genehmigung. Zu Art. 1 Abs. 3 des Reglements 2018 sei festzuhalten, dass der Umgrenzungsplan Hauptbestandteil des Erlasses und nicht Bestandteil des Schutzzonenreglements sei. Gemäss Art. 32 GSchVG bedürfe der Umgrenzungsplan mit den zugehörigen Vorschriften der Genehmigung des zuständigen Departements. Demzufolge müsse der Umgrenzungsplan eindeutig zugeordnet werden können. In Art. 4 Reglement 2018 werde unnötigerweise erwähnt, dass die Gemeinde bei Verstössen verfügungsberechtigt sei. Hingegen fehle der Hinweis, wonach die Gemeinde der Inhaberin der Wasserfassungen Bauvorhaben in den Gewässerschutzzonen schriftlich anzuzeigen habe. Die in den Art. 11 Abs. 2, 27 Abs. 2 und 30 Abs. 1 enthaltene Regelung zur Kostenauflegung der Dichtigkeitskontrollen zulasten der Wasserversorgung widersprächen dem Verursacherprinzip, weil mit Art. 15 GSchG auch die Überprüfung der Funktionstüchtigkeit von Abwasseranlagen deren Inhabern übertragen werde. Dementsprechend könne die zuständige Behörde die Kosten der periodischen Kontrollen den Inhabern übertragen. Das Reglement 2018 wäre das erste im Kanton, welches die Kosten der periodischen Kontrollen einer Wasserversorgung überbinde. Mit Art. 12 Abs. 5 Satz 2 werde ein inhaltlicher Widerspruch geschaffen. Ferner erweise sich die in Art. 31 Abs. 1 letzter Satz enthaltene Regelung, wonach



Ausführungsdetails im Strassenplan öffentlich aufgelegt würden, als nicht notwendig. Dies könne sogar dazu führen, dass das Reglement 2018 bei einer Änderung der strassenrechtlichen Bestimmungen geändert werden müsste. Mit den nach der Vorprüfung eigenmächtig vorgenommenen Anpassungen der Umgrenzung der Zone S2 seien die Mindestvorgaben gemäss Anhang 4 Ziff. 123 Abs. 3 lit. a GSchV insbesondere für die Quelle 2 nicht mehr eingehalten. Ohne eine erneute Erweiterung der Umgrenzung könne die kantonale Genehmigung für die Erlasse nicht erteilt werden (act. G 8/10).

3.2.

Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid hinsichtlich der von der Beschwerdeführerin verlangten Offenlegung der Kostenverlegung gegenüber den Anstössern durch die Beschwerdegegnerin vorweg aus, dass eine in der Vergangenheit praktizierte Kostenverlegung bei allfälligen Gewässerschutzmassnahmen für die künftige Kostenverlegung nicht relevant sein könne; dies selbst dann nicht, wenn die Kosten in der Vergangenheit nicht oder nur teilweise den Verursachern überbunden worden wären. In Nachachtung von Art. 3a GSchG könnten solche Kosten später dem Verursacher überbunden werden. Damit sei unerheblich, ob Kosten in der Vergangenheit durch die Beschwerdegegnerin tatsächlich auf Eigentümer von Liegenschaften im Plangebiet GWSZ C.___ überbunden worden seien. Der Beweisantrag sei damit abzuweisen. Im Weiteren zeige eine Gegenüberstellung der GWSZ gemäss Vorprüfung mit dem von der von der Beschwerdeführerin am 18. März 2018 erlassenen Umgrenzungsplan, dass ein 13 m breiter Streifen nördlich der D.___-Strasse im Bereich der Grundstücke Nrn. 0006-0009 nicht mehr der Zone S2, sondern der Zone S3 zugewiesen werden solle. Mit Zuweisung des erwähnten Streifens zur Zone S3 werde der Abstand von der Zone S1 zum äusseren Rand der Zone S2 zu Unrecht auf rund 90 m (anstelle der gesetzlich minimal geforderten 100 m) reduziert. Der Einwand der Beschwerdegegnerin hinsichtlich der fehlenden Planbezeichnung in Art. 1 Abs. 3 des Reglements 2018 erweise sich ebenfalls als berechtigt, zumal beim planerischen Schutz der Gewässerschutzbereiche nach Art. 27 ff. GSchVG der Umgrenzungsplan mit den dazugehörigen Vorschriften eine Einheit bilde. Der Umgrenzungsplan zu den "Grundwasserschutzzonen um die Quelfassungen C.___" sei damit aufzuheben (act. G 2 S. 9-11).

Weil der Umgrenzungsplan mit den Vorschriften des Reglements 2018 nach Art. 32 GSchVG ein Ganzes bilde, sei letzteres ebenfalls aufzuheben. Aus prozessökonomischen Gründen rechtfertige es sich aber, auf die im Reglement 2018 enthaltenen Formulierungen einzugehen, um bei der Neuauflage Rechtsunsicherheiten



vermeiden zu können. Mit den im Reglement 2018 (act. G 8/6/4.10) vorgenommenen Ergänzungen (Art. 11 Abs. 2, Art. 27 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1: "...Die Kosten der Kontrollen gehen zu Lasten der Wasserversorgung.") würden die Kosten der periodischen Kontrollen im Ergebnis der Beschwerdegegnerin auferlegt. Dies widerspreche dem beim Gewässerschutz geltenden Verursacherprinzip. Als Verhaltensstörer im Sinn von Art. 3a GSchG gelte, wer durch eigenes Verhalten oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter den Schaden oder die Gefahr verursacht habe; Zustandsstörer sei, wer über die den ordnungswidrigen Zustand bewirkende Sache rechtliche oder tatsächliche Gewalt habe (B. Wagner Pfeifer in: Hettich/Jansen/Norer [Hrsg.], Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich 2016, N. 3-25 zu Art. 3a GSchG). Nach Art. 15 des Schutzzonenreglements (richtig: Art. 15 GSchG) hätten die Inhaber von Abwasseranlagen für deren sachgemässe Erstellung, Bedienung, Wartung und Unterhalt zu sorgen. Zu diesen Anlagen zählten die Schmutzwasserleitungen gemäss Art. 11, 27 und 30 des Reglements 2018. Die Überwälzung der Kosten der Kontrollen auf die Wasserversorgung widerspreche Art. 15 GSchG. Sodann seien die Art. 12 und 18 Reglement 2018 im Vergleich zur Fassung gemäss Vorprüfung ergänzt worden (Art. 12 Abs. 5 und Art. 18 Abs. 1: "...Regenwasser und Ähnliches..."). Art. 12 Abs. 3 GSchG betreffe nicht Niederschlagswasser (Meteorwasser), da dieses nur bei Niederschlägen und nicht stetig anfalle (H.W. Stutz/J. Kehrl, in: Hettich/Jansen/Norer [Hrsg.] a.a.O., N. 58 f. zu Art. 12 GSchG). Ungeachtet dessen, was die Beschwerdeführerin unter "Regenwasser und Ähnliches" verstehe, erweise sich das in Art. 12 Abs. 5 Reglement 2018 enthaltene Verbot der Versickerung von unverschmutztem Abwasser bei wenig frequentierten Verkehrsanlagen sowie bei den Anlagen gemäss Art. 18 Reglement 2018 als unverhältnismässig. Demgegenüber verstehe es sich von selbst, dass im Fall der durch die Grundwasserschutzzone führenden Gemeindestrasse 1. Klasse zwischen A.__ und B.__ das auf einen festen Strassenkörper anfallende Abwasser bei einer Sanierung zu fassen und aus der Grundwasserschutzzone abzuführen sei. Das Versickerungsverbot im Zusammenhang mit der rund 170 m langen Flurstrasse stehe indes in keinem Verhältnis zu der im Beschluss vom 1. Dezember 2014 vorgesehenen Verpflichtung der Beschwerdegegnerin, sich anstelle der Schaffung einer Abwasserfassung für die Flurstrasse mit CHF 8'000 an den Kosten einer neuen Erschliessungsstrasse zu beteiligen (act. G 2 S. 11-14).

Im Weiteren sei die in Abweichung zur Vorprüfung vorgenommene Ergänzung in Art. 4 (Satz 3) Reglement 2018 eine Wiederholung von Art. 34 Abs. 1 GSchVG (in Verbindung mit Art. 32 Reglement 2018), so dass diese zwar unnötig, jedoch nicht zu beanstanden



sei. Sodann habe sich die Formulierung im MSZR bewährt, wonach Bauvorhaben in der Grundwasserschutzzone dem Inhaber der Wasserfassung schriftlich anzuzeigen sei. Sie finde ihre Grundlage in der Sorgfaltspflicht gemäss Art. 3 GSchG. Die Beschwerdeführerin habe diese Anzeigepflicht in der zweiten Auflage des Reglements gestrichen. Diesem Umstand sei bei einer nochmaligen Auflage des Reglements Beachtung zu schenken. Nicht von der Hand zu weisen sei die Befürchtung, dass mit Art. 15 Abs. 2 Reglement 2018 (Verbots des Ablagerns von Stoffen "...ausserhalb bewilligter Anlagen...") neue Bewilligungstatbestände geschaffen würden. Im MSZR sei demgegenüber das Ablagern ausserhalb geeigneter Anlagen verboten. Auf Dauer angelegte Lagerplätze unterständen von Gesetzes wegen der Bewilligungspflicht. Es gehe nicht an, jede Anlage in einem kommunalen Schutzzonenreglement einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Aufgrund von Art. 25 Abs. 1 und 1^{bis} des Raumplanungsgesetzes (SR 700.1; RPG) liege diesbezüglich die Gesetzgebungskompetenz beim Kanton. Die Gemeinden könnten keine zusätzlichen Bewilligungstatbestände schaffen. Offen bleiben könne schliesslich, ob die Streichung des Einbezugs der kantonalen Fachstelle in Art. 31 Abs. 1 letzter Satz Reglement 2018 und die Ergänzung unzulässig seien, wonach bei einer Anpassung bestehender Verkehrsanlagen in der Zone S2 die Ausführungsdetails im Planverfahren nach Strassengesetz festzulegen seien. Die auf kantonaler Ebene geregelte Zuständigkeit des AFU (Art. 2^{bis} Abs. 1 lit. d Ziff. 3 und lit. s Verordnung zum Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung, sGS 752.21 [GSchVV]) bleibe auch ohne Erwähnung in einem kommunalen Schutzreglement bestehen (act. G 2 S. 14-16).

3.3.

Die Beschwerdeführerin wendet ein, der angefochtene Entscheid führe zu einer unmöglichen Situation, nachdem die jetzige Auflage des Umgrenzungsplans ein Konsens betreffend die Interessen der Anstösser und des Schutzes der Grundwasserfassungen sei. Wenn dieser Konsens aufgehoben werde, werde die Beschwerdegegnerin gegen den Einspracheentscheid wiederum Rekurs erheben. Der Ersatz des Ermessens der Gemeindebehörde durch dasjenige der Genehmigungsbehörde sei nicht zulässig. Es werde explizit die Besichtigung durch das Gericht verlangt, damit offenkundig werde, wie die Topographie in diesem Bereich spiele. Die Reduktion des Gebietes S2 habe einen klaren Grund: Im Schutzzonenreglement werde verlangt, dass die D.__-Strasse innerhalb von fünf Jahren totalsaniert und entwässert werde. Die Beschwerdeführerin habe sich also die Auflage gegeben, die Strasse zu sanieren. Mit der Verweigerung der Verlegung der entsprechenden Linie sei es aufgrund der Topographie gar nicht möglich, die Strasse zu sanieren und die Entwässerungsleitung zu erstellen. Das Gelände lasse es nicht zu,



einen neuen Böschungsfuss für die Strasse zu erstellen, wenn die S2 am alten Ort bestehen bleibe. Entweder werde auf die Strassensanierung verzichtet oder man ermögliche es, die Böschung neu zu setzen und somit die Strasse im Bereich des S2 bauen zu können. Der öffentlich aufgelegte Umgrenzungsplan stelle die bestmögliche Lösung für eine gute Grundwassersicherung dar. Wenn verlangt werde, dass die S2 bis unmittelbar an die Strasse reichen solle, sei im Gegenzug die Sanierungspflicht der Strasse aufzuheben. Sodann ergäben sich verschiedene im Schutzreglement abgehandelte Themen aus der lokalen Situation und könnten nicht durch Standardreglemente (MSZR) abgehandelt werden. Die Weigerung der Vorinstanz, den Sachverhalt abzuklären, sei rechtswidrig. Das gesamte Verfahren (Vorprüfung, Rekursverfahren) habe ohne Lokalaugenscheine stattgefunden. Der Vorinstanz sei es nicht darum gegangen, eine den örtlichen Gegebenheiten angepasste Lösung zu finden, sondern nur um die Umsetzung des MSZR. Es gehe nicht an, dass eine verwaltungsinterne Richtlinie wie ein Gesetz gehandhabt werde. Im Weiteren würden die technischen Normen für die Erarbeitung des Umgrenzungsplans und das MSZR in die berechtigten Interessen der Anstösser (Parzellen Nrn. 0010 und 0011) eingreifen. Zu berücksichtigen sei zudem, dass die Gemeinde betreffend die Ausarbeitung des Reglements autonom sei und die Zweckmässigkeit Richtschnur bilde. Gleiches gelte für den Umgrenzungsplan. Die Kritik, dass ein Umgrenzungsplan eindeutig dem Schutzzonenreglement zugeteilt werden müsse, sei absurd. Im Weiteren sei das ganze Gebiet S3 mit Drainageleitungen bestückt. Der Hang zur D.___ sei drainiert worden und das Wasser werde in verschlossenen Schächten gesammelt. Weshalb eine kantonale, für den Gewässerschutz zuständige Behörde es nicht für wichtig erachte, dass Drainageleitungen eingetragen und Entwässerungsleitungen (im Gebiet S1 und S2) geprüft würden, sei im Sachverhalt nicht dargelegt. Die Weigerung des fachkundigen Amtes bzw. der Rekursbehörde, den Sachverhalt umfassend zu ermitteln, führe dazu, dass die Sache zur erneuten Prüfung zurückzuweisen sei. Falls das Geschäft nicht zurückgewiesen werde, habe eine Beurteilung durch ein fachkundiges Büro zu erfolgen. Relevant sei sodann die Kostenverlegung für die Kontrolle, wie sie in den letzten Jahren gemacht worden sei. Wenn eine Wasserversorgung über Jahrzehnte mit den Anstössern eine Regelung getroffen habe, welche die berechtigten Interessen der Grundeigentümer wahre und die Wasserqualität schütze, könne diese Regelung ohne Weiteres in ein Reglement übernommen werden. Art. 3a GSchG sei eine Kann-Bestimmung. Die Überbindung der Kosten von staatlich angeordneten Kontrollen bedürfe einer Rechtsgrundlage. Unverständlich sei zudem die Feststellung im vorinstanzlichen Entscheid, dass der Plan nicht genau bezeichnet und der Planverfasser nicht bestimmt sei. Der Planverfasser sei nicht relevant; die Inhalte des Planes seien entscheidend. Der technische Bericht, das Reglement und der



Umgrenzungsplan seien dem Ingenieur (Planverfasser) und der Beschwerdegegnerin bekannt gewesen. Die Beschwerdegegnerin sei eingeladen worden, zum Text des Reglements Stellung zu nehmen. Es könne nicht der Beschwerdeführerin angelastet werden, dass eine Stellungnahme ausgeblieben sei. Berücksichtigte man im Weiteren (hinsichtlich Art. 12 Abs. 5 und 18 Reglement 2018) den Umstand, dass der Ableitungskanal mehrheitlich defekt sei, verstehe man die stringente Haltung der Beschwerdeführerin, dass nicht nur Abwasser, sondern auch Regenwasser und Ähnliches (Drainagewasser, Abwasser, Strassenentwässerung, Vorplatzentwässerung) nicht in die Quellbereiche fliessen solle. Es könne nicht die Rede davon sein, dass die Beschwerdeführerin über das notwendige Schutzziel hinaus Wasserfassungen schützen möchte. Schliesslich habe die Beschwerdeführerin mit dem Reglementsentwurf (Art. 15 Abs. 2 Reglement 2018) klar dargelegt, dass sie in diesem Bereich keine bauliche Entwicklung wolle und auch keine "geeigneten Anlagen" zulassen wolle. Ein absolutes Verbot sei der beste Schutz. Unverständlich sei, weshalb die Beschwerdegegnerin sich gegen eine solche Bestimmung, welche für die Qualität des Wassers von enormer Bedeutung sei, wehre, zumal die Grundeigentümer einverstanden seien. Die Rekurrentin habe nicht obsiegt mit ihren Anträgen, sondern die Vorinstanz habe die konkrete Prüfung gar nicht vorgenommen. Eine mit der Wasserversorgung befasste öffentlich-rechtliche Körperschaft bedürfe (im Rekursverfahren) für die Umsetzung des Schutzreglements keiner rechtlichen Verbeiständung, das gehöre zum Kerngeschäft. Eine ausseramtliche Entschädigung sei (im Rekursverfahren) deshalb nicht zu gewähren. Das Verwaltungsgericht werde ersucht, die Stellung des MSZR abschliessend zu klären. Die Ausdehnung der Zone S2 sei auf die im Umgrenzungsplan definierte Grösse zu bewilligen. Die Vorinstanz sei anzuweisen, die Sachverhalte betreffend Drainage, Ableitungsleitungen, Entwässerungsschächte etc. zu klären und eine Entscheidung zu treffen (act. G 5).

4.

4.1.

4.1.1.

Die Beschwerdeführerin beantragt einen Augenschein (act. G 5 S. 1-3 und 10). 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 (vgl. B.



Märkli in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.] a.a.O., N. 50 ff. zu Art. 12-13). Gemäss dem vorinstanzlichen Entscheid bildete die Änderung des Umgrenzungsplans durch die Beschwerdeführerin (ohne Vorlage an das AWE; vgl. Art. 1 GSchVV) den materiellen Hauptanlass für die Aufhebung des Plans; daneben beanstandete die Vorinstanz die Änderung einzelner Schutzzonenreglementsbestimmungen. Ein Augenschein vermöchte hierzu zum vornherein keine weiteren relevanten Fakten zu liefern. Die tatsächlichen Verhältnisse (einschliesslich Topographie) ergeben sich aus den massgebenden Plänen und den übrigen Verfahrensakten sowie aus dem Geoportal. Auf einen Augenschein ist daher zu verzichten, zumal die streitigen Gegebenheiten - wie sich nachstehend ergeben wird - sich gestützt auf die erwähnten Datenquellen beurteilen lassen.

4.1.2.

Die Beschwerdeführerin legt dar, der von der Vorinstanz aufgehobene Umgrenzungsplan beruhe auf einem Konsens mit den betroffenen Anstössern. Es sei unverständlich, dass dieser Konsens nun aufgelöst werden solle (act. G 5 S. 4 oben und S. 5). Hierzu ist anzumerken, dass der Standpunkt der Beschwerdegegnerin nicht von diesem Konsens umfasst war. Überdies verzichtete die Beschwerdeführerin darauf, den geänderten Umgrenzungsplan und das geänderte Schutzzonenreglement dem AWE zur Vorprüfung vorzulegen. Die Gemeindeautonomie, auf welche sich die Beschwerdeführerin beruft (act. G 5 S. 4), vermag eine Nichtbeachtung bundesrechtlicher Vorgaben (Anhang 4 Ziff. 123 Abs. 3 GSchV) nicht zu rechtfertigen. Wenn die Beschwerdeführerin die Sachverhaltsabklärungen durch die Vorinstanz, insbesondere den Verzicht auf einen vorinstanzlichen Augenschein, beanstandet (act. G 5 S. 2 unten), ist festzuhalten, dass ein solcher aufgrund der geschilderten Gegebenheiten (vgl. vorstehende E. 4.1.1) aller Voraussicht nach keine zusätzlichen Erkenntnisse hätte liefern und insbesondere (unterirdische) Drainage- und Entwässerungsleitungen nicht hätte sichtbar machen können. Zudem hob die Vorinstanz den Entscheid der Beschwerdeführerin vom 3. September 2018 mit der Begründung der Unvereinbarkeit der Bestimmungen des Reglements 2018 und des Umgrenzungsplans mit dem kantonalen und eidgenössischen Recht auf; für diese Feststellungen allein bedurfte es keines Augenscheins oder zusätzlicher Abklärungen.

4.1.3.

Die Beschwerdeführerin rügt sodann, dass die für den Gewässerschutz zuständige kantonale Behörde (AWE) bezüglich Drainage- und Entwässerungsleitungen den Sachverhalt nicht hinreichend ermittelt habe. Weshalb es nicht für wichtig erachtet werde, Drainageleitungen (im Umgrenzungsplan) einzutragen und durch das Gebiet S2



St.Galler Gerichte

und S1 gehende Entwässerungsleitungen (welche in einem schlechten Zustand seien) zu prüfen, werde im Sachverhalt nicht dargelegt (act. G 5 S. 6). Die Drainageleitungen würden das Gebiet S3 illegal in Sammelschächte entwässern (act. G 5 S. 12). - Unbestritten blieb in diesem Zusammenhang das Vorbringen der Beschwerdegegnerin, dass Drainageleitungen in Landwirtschaftszonen praxisgemäss nicht im Detail in Umgrenzungspläne aufgenommen würden, da Lage und Verlauf solcher Leitungen in der Regel nicht bekannt seien (act. G 14 S. 5). Die fehlende Aufnahme solcher Leitungen im Umgrenzungsplan entspricht somit offenbar einer gängigen Praxis. Im Umgrenzungsplan (act. G 8/6/2.4 und G 8/6/4.11) sind einzig die an der D.__-Strasse liegenden Schächte eingezeichnet sowie von den Schächten wegführende Leitungen. Im hydrologischen/technischen Bericht (act. G 8/6/4.9 S. 10) wurde diesbezüglich vermerkt, dass die Schächte im Rahmen von Markiersuchen verschlossen worden waren, um zu verhindern, dass Strassenabwasser von den Schächten über die Leitungen in das Grundwasser fliesst.

Aufgrund der von der Beschwerdeführerin verlangten Aufnahme der Drainageleitungen, der Edition des Leitungsplans in den Schutzzonengebieten sowie der Edition der Zustandserfassung der Schächte und Leitungen bzw. von Fotos über den Zustand der Drainageleitungen (act. G 5 S. 6 unten) reichte die Beschwerdegegnerin Fotos der mit Blechabdeckungen verschlossenen Schächte ein. Der geöffnete Schacht zeigt Drainageröhren (orange und grün), welche in den Drainageleitungen gesammeltes Hangwasser durch im Umgrenzungsplan (act. G 8/6/24) eingezeichneten Leitungen abführen (act. G 15/2). Die Frage, inwiefern diese Aufnahmen den Sachverhalt zureichend dokumentieren bzw. ob hinsichtlich der Schächte und Leitungen das Schutzzonenreglement und der Umgrenzungsplan zu ergänzen sind, kann insofern offenbleiben, als - wie sich nachstehend ergeben wird - der geänderte Umgrenzungsplan und das Reglement 2018 sich aus anderen Gründen nicht aufrechterhalten lassen. Der Beweisantrag betreffend Anordnung der Prüfung durch einen unabhängigen Geologen betreffend Zweckmässigkeit der Auflageakten sowie Vollständigkeit der Unterlagen und technischen Berichte (act. G 5 S. 4) ist daher abzuweisen.

Soweit die Beschwerdeführerin sich auf private Interessen von Grundeigentümern beruft (act. G 5 S. 3), ist festzuhalten, dass hierauf insoweit nicht einzutreten ist, als sich ihre Legitimation auf die Wahrung öffentlicher Interessen beschränkt (Art. 64 i.V.m. Art. 45 Abs. 2 VRP).



4.2.

4.2.1.

In Art. 1 Abs. 3 Reglement 2018 wird festgehalten, dass der Umgrenzungsplan Grundwasserschutzzonen um die Quelfassungen integrierender Bestandteil des Reglements bildet. Die Notwendigkeit der genauen Planbezeichnung in Art. 1 Abs. 3 des Reglements 2018 begründete die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid nachvollziehbar damit, dass beim planerischen Schutz der Gewässerschutzbereiche nach Art. 27 ff. GSchVG der Umgrenzungsplan mit den dazugehörigen Vorschriften eine Einheit bilde und im Reglement ausdrücklich erwähnt werden müsse, auf welchen Umgrenzungsplan Bezug genommen werde (act. G 2 S. 11), zumal die Frontseiten der Umgrenzungspläne 2016 (act. G 8/6/3.6) und 2018 (act. G 8/6/4.11) im Wesentlichen identisch sind. Hieran vermögen die Einwendungen der Beschwerdeführerin (act. G 5 S. 8 Mitte) nichts zu ändern.

Was die Verlegung der Kosten der Kontrolle von Anlagen der Wasserversorgung betrifft (vgl. Art. 11, 27 und 30 Reglement 2018), hält die Vorinstanz zutreffend fest, dass eine in der Vergangenheit praktizierte Kostenverlegung (Kostentragung durch die Beschwerdegegnerin) für die künftige Kostenverlegung nicht relevant sein könne und unerheblich bleibe, ob die Umsetzung von Massnahmen vom Inhaber einer Gewässerfassung infolge Dringlichkeit vorläufig auf seine Kosten veranlasst werde, da solche Kosten später dem Verursacher überbunden werden könnten (act. G 2 S. 10). Art. 3a GSchG wurde nachträglich ins Gesetz aufgenommen, um angesichts der knappen Mittel der öffentlichen Hand die Finanzierung von Infrastrukturanlagen der Wassernutzung langfristig sicherstellen zu können (B. Wagner Pfeifer, a.a.O., N. 1 zu Art. 3a GSchG). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 5 S. 11) handelt es sich dabei aufgrund des klaren Wortlauts nicht um eine Kann-Bestimmung. Die Kosten der Kontrolle der Infrastrukturanlagen fallen im Zusammenhang mit der Wassernutzung an und unterliegen daher ebenfalls dem Verursacherprinzip. Die Weiterführung bzw. Festschreibung einer früheren Praxis (Tragung der Kosten der Kontrolle durch die Wasserversorgung) im Reglement 2018 (Art. 11, 27 und 30) stünde mit Art. 3a GSchG nicht in Einklang. Keine Bedeutung kommt dabei dem von der Beschwerdeführerin (act. G 5 S. 11) angeführten Umstand zu, dass die Kontrollen von der öffentlichen Hand angeordnet werden. An der Kostentragung nach dem Verursacherprinzip vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass die Wasserversorgung (Beschwerdegegnerin) für die Qualitätssicherung zuständig ist.



4.2.2.

Gemäss dem am 18. März 2018 erlassenen Umgrenzungsplan soll ein 13 m breiter Streifen nördlich der D.__-Strasse im Bereich der Grundstücke Nrn. 0006-0009 nicht mehr der Zone S2 (wie in der GWSZ gemäss Vorprüfung), sondern der Zone S3 zugewiesen werden. Gemäss AWE (act. G 8/10) ist damit die Mindestanforderung gemäss Anhang 4 Ziff. 123 Abs. 3 lit. a GSchV, wonach der Abstand von der Zone S1 zum äusseren Rand der Zone S2 in Zuströmrichtung mindestens 100 m betragen müsse, für die Quelle 2 nicht mehr eingehalten. Mit Zuweisung des erwähnten Streifens zur Zone S3 werde der Abstand von der Zone S1 zum äusseren Rand der Zone S2 zu Unrecht auf rund 90 m reduziert (act. G 2 S. 11). Gemäss Vorprüfungsbericht vom 18. Februar 2016 (act. G 8/6/4.9 Ziff. 5.1.4) wurde der Abstand Zone S1/Zone S2 in Zuflussrichtung mit den gesetzlich minimal geforderten 100 m festgelegt. Wenn die Beschwerdeführerin einwendet, dass die 100m-Distanz für die Quellen 1 und 3 eingehalten sei (act. G 5 S. 8 f.), so ändert dies nichts an der Nichteinhaltung dieser Distanz für die Quelle 2. Der Umstand, dass letzteres nach Darlegungen der Beschwerdeführerin nur in einem kleinen Bereich der Fall ist (act. G 5 S. 9), stellt keinen Grund für die Nichtbeachtung der bundesrechtlichen Mindestanforderung gemäss Anhang 4 Ziff. 123 Abs. 3 lit. a GSchV dar. Der Umgrenzungsplan kann dementsprechend in der geänderten Form nicht bestätigt werden.

Die in Art. 28 und Art. 31 des Reglements 2018 geregelte Sanierungspflicht für Verkehrsanlagen bildete nicht Thema des vorinstanzlichen Entscheids. Die von der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Umgrenzung der Schutzzonen angesprochene Sanierungspflicht der D.__-Strasse (act. G 5 S. 9) kann daher auch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sein; auf die entsprechenden Ausführungen und Beweisanträge (act. G 5 S. 9 f.) ist nicht einzutreten.

4.3.

4.3.1.

Die Beschwerdeführerin beanstandet im Weiteren, dass das MSZR zu Unrecht wie ein Gesetz gehandhabt werde (act. G 5 S. 3). Als Verwaltungsweisung richtet sich das MSZR vorab an die Vollzugsorgane der Vorinstanz. Für diese ist sie verbindlich, wenn sie nicht klarerweise verfassungs- oder gesetzeswidrig ist (vgl. BGer 2C_873/2014 vom 8. November 2015, E. 3.4.1). Für das Verwaltungsgericht ist sie hingegen nicht bindend, wenn auch das Gericht sie bei ihrer Entscheidung berücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt (vgl. BGE 141 II 103 E. 3.5; 137 V 1 E. 5.2.3; BGer



2C_949/2014 vom 24. April 2015 E. 4.2; 2C_103/2009 vom 10. Juli 2009 E. 2.2, je mit Hinweisen). Von einer rechtmässigen Verwaltungsverordnung weicht das Gericht daher nicht ohne triftigen Grund ab. Auf diese Weise nimmt es das Anliegen der Verwaltung auf, anhand interner Weisungen einen rechtsgleichen, einheitlichen und sachgemässen Vollzug der massgebenden Rechtssätze zu gewährleisten (vgl. BGE 141 II 199 E. 5.5; 138 V 346 E. 6.2; 133 II 305 E. 8.1, je mit Hinweisen).

4.3.2.

Im Vergleich zu Art. 12 Abs. 5 Satz 2 und Art. 18 Abs. 1 Satz 2 MSZR ("...Abwasser...") sowie Art. 22 MSZR enthalten die Art. 12 Abs. 5 Satz 2 und Art. 18 Abs. 1 Satz 2 Reglement 2018 ("...Abwasser, Regenwasser und Ähnliches..." bzw. "...Anlagen und Nutzungen...") sowie Art. 22 Reglement 2018 ("...Aufforstung...")

Tatbestandserweiterungen. Das AWE vermerkte diesbezüglich, dass mit Art. 12 Abs. 5 Satz 2 Reglement 2018 eingeführte Verbot der Versickerung jeglichen Abwassers (hier insbesondere Meteorwasser) bei wenig frequentierten privaten Flächen gehe auch unter Berücksichtigung von Anhang 4 Ziff. 221 Abs. 1 lit. c GschV zu weit und erweise sich als unverhältnismässig. Weil im Weiteren die in der Zone S2 geltenden Beschränkungen in Anhang 4 Ziff. 222 GSchV geregelt würden und in untergeordneten Reglementen übergeordnetes Recht nicht wiederholt werden dürfe, sei auf den Einschub in Art. 18 Reglement 2018 "Anlagen und Nutzungen" zu verzichten. Auch auf den Einschub "Regenwasser und Ähnliches" sei ebenfalls zu verzichten, zumal der Begriff des Abwassers in Art. 4 Abs. 1 lit. e GSchG definiert werde, wonach in diesem Begriff das Regenwasser als "Niederschlagswasser" eingeschlossen sei. Die Verwendung des Begriffs "Ähnliches" sei für die Rechtsanwendung wenig hilfreich und daher zu streichen. Weil die Zone S1 vor dem Zutritt Unbefugter geschützt werden müsse und die zusätzlich (zu Art. 22 MSZR) aufgeführte "Aufforstung" diese Abgrenzungsfunktion nicht erfülle, sei diese (in Art. 22 Reglement 2018) zu streichen. Zu beachten sei diesbezüglich auch, dass in der Zone S1 keine tiefwurzelnden Bäume gepflanzt werden dürften (act. G 8/10).

Das AWE legte überzeugend dar, dass das Verbot der Versickerung von unverschmutztem Abwasser bei wenig frequentierten Verkehrsanlagen sowie bei den Anlagen gemäss Art. 18 Reglement 2018 eine unverhältnismässige Folge hätte (d.h. die Notwendigkeit einer künstlichen Entwässerung für einen wenig befahrenden Flurweg). Das Verbot wäre mithin weder geeignet noch erforderlich, die Wasserqualität bei den Wasserfassungen im Gebiet "C.____" sicherzustellen. Was den in diesem Zusammenhang erfolgten Hinweis der Beschwerdeführerin auf einen mehrheitlich



defekten Ableitungskanal betrifft (act. G 5 S. 12 unten), ist auf Art. 26 und 30 Reglement 2018 zu verweisen, wonach mangelhafte Leitungen unverzüglich abzudichten, zu ersetzen oder stillzulegen sind (vgl. auch Art. 51 GSchVG).

4.3.3.

Art. 15 Abs. 2 Reglement 2018 ersetzt den Begriff "...ausserhalb geeigneter Anlagen..." (Art. 15 Abs. 2 MSZR) durch den Begriff "...ausserhalb bewilligter Anlagen". Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass sie in diesem Bereich (Art. 15 betrifft den Schutzbereich S3) gar keine bauliche Entwicklung wolle (act. G 5 S. 14), ändert nichts daran, dass aufgrund von Art. 25 Abs. 1 und 1^{bis} RPG bezüglich der Bewilligung von Bauvorhaben die Regelungskompetenz beim Kanton liegt. Zu Recht wies die Vorinstanz darauf hin, dass die Gemeinden keine zusätzlichen Bewilligungstatbestände schaffen könnten und die Befürchtung, dass mit Art. 15 Abs. 2 Reglement 2018 (Verbot des Ablagerns von Stoffen "...ausserhalb bewilligter Anlagen...") neue Bewilligungstatbestände geschaffen würden, begründet sei (act. G 2 S. 14-16). Das Ziel der Beschwerdeführerin, bauliche Tätigkeiten im Gebiet S3 zu unterbinden (act. G 5 S. 14) mag im Übrigen aus gewässerschutzrechtlichen Überlegungen sinnvoll sein, lässt sich jedoch weder mit der in Art. 15 Abs. 2 Reglement 2018 verwendeten Formulierung noch mit derjenigen von Art. 15 Abs. 2 MSZR erreichen.

Mit Bezug auf die erwähnten Bestimmungen des MSZR fehlt es somit an Anhaltspunkten für eine nicht gegebene Rechtmässigkeit/Zweckmässigkeit. Der Antrag der Beschwerdeführerin, es sei das MSZR durch das Bundesamt zu prüfen (act. G 5 S. 4), ist abzuweisen.

4.4.

Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten gemäss Art. 98 Abs. 2 VRP entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- oder Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen. Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Da der angefochtene Entscheid im materiellen Ergebnis wie dargelegt zu bestätigen ist, hat die Beschwerdegegnerin - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 5 S. 14 Ziff. 8.2) - im Rekursverfahren mit ihren Anträgen obsiegt. Wenn die Beschwerdeführerin sinngemäss die Notwendigkeit des Beizugs eines Rechtsvertreters für das Rekursverfahren (vgl. dazu A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N. 14 zu Art. 98 VRP) verneint, ist festzuhalten, dass es vorliegend an zureichenden Gründen fehlt, diese Notwendigkeit in Frage zu stellen, zumal die Befassung mit Fragen



der vorliegenden Art nicht zum angestammten Aufgabenbereich der Beschwerdegegnerin gehört. Sodann besteht kein Anlass für die Annahme, dass die im Rekursverfahren gesprochene Entschädigung (CHF 2'750) nicht "Art und Umfang der notwendigen Bemühungen" im Sinn von Art. 19 i.V.m. Art. 22 Abs. 1 lit. a der Honorarordnung (sGS 963.75, HonO) entspricht.

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).

5.2.

Die Beschwerdegegnerin stellte einen Antrag auf eine ausseramtliche Entschädigung (act. G 14). Sie hat Anspruch auf Entschädigung für das Beschwerdeverfahren (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP). Das Verwaltungsgericht spricht bei Fehlen einer Kostennote praxisgemäss Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6, 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse ist eine Entschädigung der obsiegenden Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren mit CHF 3'000 zuzüglich 4% Barauslagen (= CHF 120) angemessen. Die Mehrwertsteuer wird, auf begründeten Antrag, grundsätzlich dazu gerechnet (Art. 29 HonO). Da die Beschwerdegegnerin aber selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihrer Anwältin belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer in Abzug bringen. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (vgl. statt vieler VerwGE B 2013/181 vom 19. August 2014, E. 6).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.



2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 werden der Beschwerdeführerin auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 3'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 120, ohne Mehrwertsteuer.