



**Fall-Nr.:** B 2017/185  
**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 2017/185). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 10. September 2020 abgewiesen (Verfahren 1C\_47/2019).**

#### **Entscheid vom 13. Dezember 2018**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichterin Reiter;  
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**A. \_\_,**

**Beschwerdeführer,**

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



## St.Galler Gerichte

gegen

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

**Vorinstanz,**

**Politische Gemeinde K.\_\_\_\_**, Gemeinderat,

**Beschwerdegegnerin,**

**Politische Gemeinde M.\_\_\_\_ AR**, Gemeinderat,

**Beschwerdebeteiligte,**

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

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 m<sup>2</sup> 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.



## St.Galler Gerichte

1995 wurde den zuständigen Stellen der Kantone Appenzell-Ausserrhoden und St. 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 (act. G 18/13/20) erlassen 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



## St.Galler Gerichte

und eines Umgrenzungsplans (act. G 18/1 Beilage). Den gegen diesen Beschluss von der politischen Gemeinde M.\_\_\_, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Kurt Steiner, St. Gallen, erhobenen Rekurs vom 11. Oktober 2016 (act. G 8/1) 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 A.\_\_\_ mit Eingabe vom 7. September 2017 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 27. November 2017 (act. G 13) beantragte Rechtsanwalt lic. iur. Bernhard Oberholzer, LL.M., St. Gallen, für A.\_\_\_ Aufhebung des Rekursentscheids vom 29. August 2017 (Ziff. 1) und Bestätigung des Einspracheentscheids vom 19. September 2016; dem Schutzzonenplan sei die Bewilligung zu verweigern (Ziff. 2a). Eventualiter sei das Verfahren zur Durchführung eines mit den zuständigen Amtsstellen des Kantons Appenzell Ausserrhoden koordinierten Verfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziff. 2b). Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin, eventualiter zulasten des Staates (Ziff. 3).

**b.** Die Vorinstanz beantragte in der Vernehmlassung vom 11. Dezember 2017 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid (act. G 17). Die Beschwerdegegnerin gab am 18. Dezember 2017 den Verzicht auf eine Vernehmlassung bekannt (act. G 20). In der Vernehmlassung vom 29. Januar 2018 beantragte Rechtsanwältin Dr. Ursula Schmid, St. Gallen, für die Beschwerdebeteiligte Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, und es sei der angefochtene Entscheid zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 23).

**c.** Mit Eingabe vom 29. August 2018 teilte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers mit, er habe soeben erfahren, dass offenbar gar kein Beschluss der Beschwerdebeteiligten existiere, welcher sie zum Rekurs gegen den Einspracheentscheid der Beschwerdegegnerin legitimiert hätte. Die Einleitung eines Rechtsverfahrens und die Beauftragung eines Anwaltes zu diesem Zweck bedürfe zwingend eines entsprechenden Beschlusses des Gemeinderates. Dieser (und nicht



## St.Galler Gerichte

die Gemeindepräsidentin) vertrete die Gemeinde nach aussen (act. G 28). Am 18. September 2018 nahm die Beschwerdebeteiligte zur Eingabe des Beschwerdeführers vom 29. August 2018 Stellung (act. G 34).

**d.** Mit Schreiben vom 31. August 2018 hatte die Beschwerdegegnerin mitgeteilt, die von der X.\_\_ AG erstellten Grundlagenpapiere (Grundwasserschutzplan vom 25. Juli 1994, Markiersuch 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 30). Auf entsprechende Anweisung des Verwaltungsgerichts (act. G 31) liess die Beschwerdebeteiligte der Beschwerdegegnerin die erwähnten Unterlagen am 17. September 2018 zukommen (act. G 33). Mit Eingabe vom 8. Oktober 2018 reichte die Beschwerdegegnerin eine hydrogeologische Stellungnahme der F.\_\_ AG, beratende Geologen und Hydrogeologen, vom 31. Oktober 2017 zum Stand der Vorprüfung 2014 (act. G 37.1) sowie eine hydrogeologische Stellungnahme vom 5. Oktober 2018 zu den im September 2018 zugestellten Akten (act. G 37.2) ein und nahm dazu Stellung (act. G 36).

**e.** 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.** (...).

**2.** Nach Art. 18 Abs. 3 lit. e Gemeindegesetz Appenzell Ausserrhoden (bGS 151.11) und Art. 21 Abs. 3 lit. m der Gemeindeordnung M.\_\_ vertritt der Gemeinderat die Gemeinde nach aussen. Der Beschwerdeführer stellt sich mit Hinweis auf die erwähnten Normen auf den Standpunkt, dass der gestützt auf eine durch die Gemeindepräsidentin und den Gemeindeschreiber unterzeichnete Anwaltsvollmacht, jedoch ohne Gemeinderatsbeschluss erhobene vorinstanzliche Rekurs gegen den



Einspracheentscheid der Beschwerdegegnerin nicht rechtsgültig anhängig gemacht worden sei (act. G 28).

Gemäss den Protokollen der Sitzungen vom 6. Oktober und 1. November 2016 wurde der Gemeinderat M.\_\_ darüber informiert, dass im Zusammenhang mit der Grundwasserschutzzone Q.\_\_/Y.\_\_ Rechtsmittel ergriffen würden und man sich anwaltlich vertreten lassen wolle (act. G 35/3 f.). Aus den späteren Protokollen geht hervor, dass der Gemeinderat jeweils über das laufende Rechtsmittelverfahren orientiert wurde und er dagegen soweit ersichtlich keine Einwände erhob (act. G 35/5-10). Den Beschluss zur Rechtsmittelergreifung am 6. Oktober 2016 bestätigte der Gemeinderat am 4. September 2018 zudem noch explizit bzw. erteilte die diesbezügliche Genehmigung (act. G 35/10). Vor diesem Hintergrund hat die Rekurerhebung als (nachträglich) genehmigt zu gelten (vgl. VerwGE B 2013/138 vom 16. September 2014, E. 1). Die Beschwerdebeteiligte war somit zur Rekurerhebung legitimiert, weshalb die Vorinstanz zu Recht darauf eintrat.

### 3.

**3.1.** 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



## St.Galler Gerichte

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 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 leisten kann 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).

**3.2.** Zu klären ist im vorliegenden Zusammenhang die - im vorinstanzlichen Entscheid bestätigte - Verhältnismässigkeit der Nutzungsbeschränkungen im Grundwasserschutzareal Y.\_\_ bzw. des daraus resultierenden Eingriffs ins Eigentum des Beschwerdeführers. Sein Grundstück Nr. 02\_\_ wird durch die streitigen Schutzzonen S2 und S3 sowie die Schutzareale SA2 und SA3 überlagert. Soweit die streitigen Unterschutzstellungen einen Eingriff in das Eigentum des Beschwerdeführers 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).

#### 4.

**4.1.** Die Beschwerdebeteiligte gab als zuständige Instanz die Ausarbeitung der planerischen Grundlagen in Auftrag und zog das AFU AR als kantonale Fachstelle zur Vorprüfung bei (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). Das AFU SG führte in der Stellungnahme vom 9. Februar 2017 aus, dass der hydrogeologisch/technische 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). 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). Das Wasser der Fassung Q.\_\_\_ solle künftig ins Wasserversorgungsnetz eingespeist 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).

**4.2.** 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 liegen würden. Schüttmenge und Grundwasserqualität würden zusätzliche Kriterien für die Ausscheidung von Schutzzonen und -arealen darstellen (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 m<sup>3</sup> je Jahr geliefert hätten, wobei sich mit der Einstellung der Fassung Q.\_\_ im Jahr 2005 die Fördermenge auf rund 24'000 m<sup>3</sup> 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 Fassungsgebiet sei mit der Schachthöhe und den Bodenschichten über dem Grundwasser berücksichtigt; die entsprechenden Befürchtungen seien unbegründet (act. G 2 S. 13-17).



## St.Galler Gerichte

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 der 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 bestünde. 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 würden deutlich machen, 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 tragen würden. Gemäss den Markierversuchen vom November 2009 hätten weder die Farbpimpfung 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 Güllenbehälter östlich des Wohnhauses auf dem Grundstück des Beschwerdeführers und der Scheibenstand im Südosten des Gebiets



eine Gefährdung des Grundwassers in der Fassung Y.\_\_\_ darstellen würden. 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 Y.\_\_\_ durchgeführt worden. Die Farbimpfung beim Standort des ehemaligen Schützenhauses sei in die Grundwasserfassung Q.\_\_\_ gelangt; eine weitere Farbimpfung 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 Beschwerdegegnerin und des Beschwerdeführers ausreichend abgeklärt worden. Die Zone S1 sei als Quadrat um die Grundwasserfassungen 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 Umgrenzungen der Grundwasserschutzzonen und des -areals seien damit rechtmässig (act. G 2 S. 19-21).

Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid schliesslich aus, 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 die 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). Ausnahmebewilligungen 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 Beschwerdeführer lediglich pauschal geltend mache, in seiner Freiheit zur Realisierung von Neubauten und Erweiterungen seiner Betriebe eingeschränkt zu sein, sei nicht nachvollziehbar, inwiefern private Interessen die öffentlichen Interessen am Schutz der Grundwasserfassungen überwiegen könnten. Die Eigentumsbeschränkungen, die sich durch die Ausscheidung der Grundwasserschutzzonen und -areale 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.).

**4.3.** Der Beschwerdeführer stellt sich auf den Standpunkt, dass die Anforderungen von Art. 20 GSchG für das im Gebiet Y.\_\_ ausgeschiedene Grundwasserschutzareal nicht erfüllt seien. Durch Grundwasserschutzareale seien nur Fassungen zu schützen, welche in überschaubarer Zukunft genutzt werden sollen. Die Grundwasserfassung Y.\_\_ solle in Zukunft in Tat und Wahrheit gar nicht mehr der Trinkwasserfassung dienen, was aufgrund der schlechten Wasserqualität auch keinen Sinn machen würde. Der einzige Grund für die Aufrechterhaltung der Fassung bestehe darin, dass diese Fassung als Transportvehikel dienen solle, um die Fassung Q.\_\_ mit dem Reservoir



B.\_\_ zu verbinden, damit die Beschwerdegegnerin nicht für teures Geld eine Leitung zum Anschluss der Grundwasserfassung Q.\_\_ an das Reservoir B.\_\_ finanzieren müsse (act. G 13 S. 4-6). Auf dem Grundstück Nr. 03\_\_, Grundbuch M.\_\_, direkt vis-à-vis der Liegenschaft des Beschwerdeführers, stehe das Areal des ehemaligen Baugeschäfts R.\_\_ AG. Die sich auf dieser Parzelle befindliche Liegenschaft sei im definitiven Plan plötzlich aus dem Schutzareal SA2 herausgenommen und neu der Zone SA3 zugeteilt worden. Und dies obwohl die Liegenschaft auf Grundstück Nr. 03\_\_ in der Ost/West-Strömungsrichtung des Grundwassers liege, und damit ein gegenüber der Liegenschaft des Beschwerdeführers massiv erhöhtes Gefährdungspotential für das Grundwasser aufweise. Weil die Beschwerdegegnerin gewusst habe, dass die Nutzungen auf Parzelle Nr. 03\_\_ (Parkplatz für Fahrzeuge, Reinigungsunternehmen) im Schutzareal SA2 unmöglich wären, habe sie die Liegenschaft kurzerhand dem Schutzareal SA3 zugeordnet. Stehe damit fest, dass die Grundwasserfassung Y.\_\_ in Wahrheit gar nie zur Förderung von Wasser für die öffentliche Wasserversorgung genutzt werden solle, sei die Ausscheidung eines Wasserschutzareals im Gebiet Y.\_\_ mangels öffentlichem Interesse zum vornherein unzulässig (act. G 13 S. 6-8).

Der Beschwerdeführer wendet im Weiteren ein, die Qualität des Grundwassers der Fassung Y.\_\_ entspreche offenkundig nicht den Vorgaben der Lebensmittelgesetzgebung. Die von der X.\_\_ AG gemessenen Chloridwerte im Grundwasser lägen zum Teil über dem Grenzwert von 40mg/l. Diese Beeinträchtigung des Grundwassers führe nach der Rechtsprechung dazu, dass kein öffentliches Interesse an der Ausscheidung einer Grundwasserschutzzone mehr gegeben sei. Neben der mangelnden Qualität würden aber auch zahlreiche weitere Gefährdungen gegen eine Nutzung insbesondere der Fassung Y.\_\_ für die Förderung von Trinkwasser sprechen. Die in Dammlage verlaufende Kantonsstrasse stelle eine wesentliche Gefährdung dar. Solche Strassen seien in Schutzzonen S1 und S2 nicht zulässig. Die darauf verkehrenden Fahrzeuge würden grosse Mengen Benzin und Dieselöl im Tank mitführen, wobei in der Schutzzonen S2 bzw. im Schutzareal SA2 lediglich 10 Liter Dieselöl gelagert werden dürfe. Die Gebiete Y.\_\_ und Q.\_\_ würden sodann bei starken Regenfällen regelmässig überflutet; der Hochwasserschutz sei nicht gewährleistet. Die Zuflüsse des Grundwassers seien unbekannt und hätten in der hydrogeologischen Analyse nicht nachgewiesen werden können. Der kontaminierte Boden beim Schützenhaus, welcher nachweislich mit der Fassung Q.\_\_ verbunden sei, stelle eine



## St.Galler Gerichte

massive Gefährdung des Grundwassers dar. All diese Gefährdungen (insbesondere die Kantonsstrasse) könnten unmöglich ausgeschaltet werden. Eine Sanierung der Kantonsstrasse sei technisch nicht machbar (Schneeräumung, Spritzwasser, Überflutung). Im Weiteren betrage die massgebliche Schüttmenge entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin im Gebiet Y.\_\_ 39.8 Liter pro Minute. Damit liege die Schüttmenge angesichts der mangelnden Qualität des Grundwassers unterhalb jeder ein öffentliches Interesse begründenden Menge (act. G 13 S. 8-13).

Sodann rügt der Beschwerdeführer, die Umgrenzung der Schutzzone, insbesondere des Schutzareals Y.\_\_, sei willkürlich gewählt worden. Praktisch sämtliche Impfversuche seien unbestrittenermassen erfolglos gewesen. Mit erfolglosen Impfversuchen würden sich auch Zuströmverhältnisse nicht genügend abklären lassen. Damit habe nicht nachgewiesen werden können, woher die Zuströme zu den Grundwasserfassungen kommen würden und welche Gebiete entsprechend noch in der Schutzzone verortet werden müssten und welche nicht. Auf dieser nicht nachgewiesenen hydrogeologischen Grundlage einen Schutzzonenplan aufzuzeichnen, sei offenkundig willkürlich und könne nicht einen Grundrechtseingriff legitimieren, wie ihn die Zuweisung der Liegenschaft des Beschwerdeführers in das Schutzareal SA2 bedeute. Die Impfversuche hätten eindeutig gezeigt, dass zwischen der Liegenschaft des Beschwerdeführers und der Grundwasserfassung Y.\_\_ keine hydrologische Verbindung bestehe. Auch aus diesem Grund sei dem Schutzzonenplan die Bewilligung zu verweigern (act. G 13 S. 13-16).

Der Beschwerdeführer beanstandet schliesslich die fehlende Koordination zwischen den beteiligten Kantonen. Nach dem Erlass des Entscheids der Beschwerdegegnerin habe die vom Bund verlangte interkantonale Koordination nicht mehr stattgefunden. Statt auch auf Stufe der zweiten Instanz eine Koordination des Verfahrens anzustreben, habe die Vorinstanz im Ergebnis einfach den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Appenzell Ausserrhoden übernommen. Dies habe mit Koordination nichts zu tun, sondern stelle reine Willkür dar. Auch aus diesem Grund seien der angefochtene Entscheid aufzuheben und das Verfahren - eventualiter, wenn dem angefochtenen Schutzplan nicht ohnehin die Bewilligung versagt würde - zur Koordination mit dem Kanton Appenzell Ausserrhoden an die Vorinstanz zurückzuweisen (act. G 13 S. 16).

## 5.



**5.1.** 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.

Der Beschwerdeführer beantragt einen Augenschein (act. G 13 S. 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.

Im Weiteren beantragt der Beschwerdeführer verschiedentlich die Anordnung einer Expertise (act. G 13 S. 6, 9-12 und 14 f.). Hierzu ist nachstehend einzelfallbezogen Stellung zu nehmen. Sodann ist anzumerken, dass auf die vier in diesem Verfahren edierten Dokumente (vgl. act. G 38) bereits im hydrogeologisch/technischen Bericht X.\_\_\_ in Anhang Nr. 1 verwiesen wurde (act. G 18/13/3). Insofern resultierten daraus keine neuen bzw. bislang nicht verarbeiteten Erkenntnisse. Das Vorbringen der Beschwerdegegnerin, dass seit 1994 weder technisch noch hydrogeologisch Anpassungen erfolgt seien (act. G 36 S. 1), wird durch die im hydrogeologisch/technischen Bericht X.\_\_\_ in Anhang Nr. 1 erfolgte Auflistung der später getätigten Erhebungen (Markierversuche, Trinkwassererhebungen) widerlegt.

**5.2.** Beim Vorbringen des Beschwerdeführers, dass die Fassung Y.\_\_\_ künftig nicht zur Trinkwassergewinnung, sondern lediglich als Transportvehikel (Verbindung der Fassung Q.\_\_\_ mit dem Reservoir B.\_\_\_) vorgesehen sei (act. G 13 S. 5 f.), handelt es sich um eine nicht weiter belegte Vermutung. Als dargetan zu gelten hat, dass die Fassung Y.\_\_\_ in einem Zustand gehalten werden soll, welcher die künftige Reaktivierung jederzeit erlaubt. Der Zweck der Ausscheidung des Grundwasserschutzareals Y.\_\_\_ besteht mithin in der Sicherung des Wasservorkommens für die künftige Trinkwassernutzung im Sinn einer strategischen Wasserversorgungsplanung. Nach Sanierung des Leitungsnetzes ist für die Fassung Y.\_\_\_ im Fall einer künftigen Nutzung ein eigener (von der Fassung Q.\_\_\_ unabhängiger) Anschluss an das Verteilnetz vorgesehen.

Zu den Vorbringen des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit der Liegenschaft auf Parzelle Nr. 03\_\_ in M.\_\_\_ ist festzuhalten, dass sich diese - wie die Beschwerdebeteiligte mit Verweis auf den Schutzzonenplan darlegt (act. G 23 S. 5) - in erheblich grösserer Distanz zur Grundwasserfassung Y.\_\_\_ befindet als die Liegenschaft Nr. 02\_\_ des Beschwerdeführers in K.\_\_\_. Die diesbezüglichen Ausführungen der Beschwerdebeteiligten 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. Eine Expertise, wie sie der Beschwerdeführer beantragt (act. G 13 S. 6), vermöchte in dieser Situation aller Voraussicht nach keine veränderten Gegebenheiten zu Tage zu fördern. Soweit sich der Beschwerdeführer auf Einteilungen im provisorischen Schutzplan beruft (act. G 13 S. 6), hilft das vorliegend nicht weiter, zumal damals keine rechtskräftige Grundwasserschutzzone ausgeschieden war. Die Frage, ob die Liegenschaft auf Parzelle Nr. 03\_\_ industriell oder gewerblich genutzt wird und ob die gegenwärtigen Nutzungen zonenkonform sind (act. G 13 S. 6 f.), braucht insofern nicht geklärt zu werden, als Sanierungen von Liegenschaften gemäss Schutzzonenreglement (vgl. Art. 9, 18 und 21; act. G 18/13/2) im Fall von künftigen Erneuerungen von Bauten und Anlagen sowohl im Areal SA2 als auch im Areal SA3 (Parzelle Nr. 03\_\_) gleichermassen erforderlich sind.

### 5.3.

**5.3.1.** 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 für die Fassung Y.\_\_ 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). Der vom Beschwerdeführer angeführte Wert von 39.8 Litern je Minute ergab sich - wie die Beschwerdebeteiligte zu Recht anmerkt (act. G 23 S. 10) - bezogen auf eine Förderung „rund um die Uhr“ (vgl. act. G 18/11 S. 3); letzteres entspricht den wirklichen Verhältnissen nicht. Aber selbst wenn die Schüttmenge mit dem Beschwerdeführer (act. G 13 S. 12) mit 39.8 Liter je Minute (Mittelwert der Jahre 1997 bis 2011 bei einer Förderung „rund um die Uhr“) angenommen würde, wäre von einer für die Nutzung ausreichenden Wassermenge auszugehen. Ein öffentliches Interesse an der Fassung lässt sich dementsprechend von der Fördermenge her nicht in Abrede stellen.

**5.3.2.** Der hydrogeologisch/technische Bericht X.\_\_ (act. G 18/13/3 S. 4) und das AFU SG (act. G 18/15) bestätigten - einheitlich für die Kantone St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden - eine gute Trinkwasserqualität der Fassung Y.\_\_. Hinsichtlich der Qualität des Wassers ist gemäss Anhang 2 Ziff. 22 Abs. 1 GSchV verlangt, dass es nach Anwendung einfacher Aufbereitungsverfahren die Anforderungen der



## St.Galler Gerichte

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 jedoch dessen (unbelasteter) 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 wird aller Voraussicht nach eine Verbesserung der Chloridwerte sein, indem die Verkehrsanlage (Kantonsstrasse) mittelfristig zu sanieren sein wird (vgl. Art. 11 f., 25 und 27 Schutzzonenreglement; 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 können. Auch von daher wurde ein öffentliches Interesse am Schutz der Fassung Y.\_\_\_ für die künftige Nutzung im vorinstanzlichen Entscheid zu Recht bejaht. Das Vorbringen des Beschwerdeführers, dass eine Sanierung der Kantonsstrasse technisch nicht machbar sei (act. G 13 S. 12), blieb ohne nähere Begründung. Die von ihm in diesem Zusammenhang beantragte Expertise (vgl. act. G 13 S. 9-11) wäre unter den geschilderten Umständen nicht geeignet, einen für seinen Standpunkt sprechenden Sachverhalt zu belegen. Dies umso weniger, als gemäss unbestritten gebliebener Feststellung der Beschwerdebetreffenden Strassen/Autobahnen häufig durch Schutzzonen S2 führen (act. G 23 S. 10) und bei bestehenden Bauten und Anlagen, somit auch bei Strassen, Schutzmassnahmen gemäss Schutzzonenreglement zu ergreifen sind (act. G 18/15).

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 Unterschutzstellung voraus.

Im Weiteren ist - wie im vorinstanzlichen Entscheid dargelegt (act. G 2 S. 17) - das Überflutungsrisiko im Fassungsbereich mit der Schachthöhe und der Bodenschichten über dem Grundwasser berücksichtigt (act. G 2 S. 16 f.). Hierbei ergibt sich aus Fotos 7b und 7c (am linken oberen Rand; act. G 15 Beilagen) zudem, dass die leicht erhöhte Lage der Fassung Y.\_\_ von den geltend gemachten Überschwemmungssituationen nicht berührt ist; Foto 7a zeigt die Situation bei der Fassung Q.\_\_.

### 5.4.

**5.4.1.** Hinsichtlich der Beanstandungen des Beschwerdeführers bezüglich Schutzzonendimensionierung (act. G 13 S. 13-16; vorstehende E. 3.3.3) stellt sich die Beschwerdebeteiligte auf den Standpunkt, dass auf diesen Rügepunkt nicht einzutreten sei (act. G 23 S. 13). Hierzu ist festzuhalten, dass die Tatsache der eingeschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts (Art. 61 VRP) für sich allein keinen Grund dafür bildet, auf die materielle Prüfung einer Rüge nicht einzutreten.

**5.4.2.** In der hydrogeologischen Stellungnahme der F.\_\_ AG vom 31. Oktober 2017 wurde unter anderem vermerkt, dass im hydrogeologisch/technischen Bericht der X.\_\_



## St.Galler Gerichte

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 37.1 S. 3).

Aus dem hydrogeologisch/technischen Bericht X.\_\_ ergibt sich, 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, Ziff. 5 und Anhänge 4-8). Die Beschwerdebeteiligte hält mit Hinweis auf die Geoportal-Karte Höhenkurven (act. G 24/2) 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. Dass Impfversuche grösstenteils erfolglos verlaufen seien, liege offensichtlich daran, dass das Wasser aufgrund nicht- bzw. schwerdurchlässiger Lehmschichten sehr viel mehr Zeit benötige, bis es in den Bereich der Grundwasserfassungen gelange. Entscheidend sei, dass mit Schutzzonen und -arealen nicht das Nährgebiet geschützt werde, sondern das Gebiet des Grundwasserabflusses der letzten 20 Tage Verweildauer vor Grundwasserförderung. Im Weiteren würden gemäss Anhang 4 Ziff. 123 Abs. 3 GSchV Grundwasserschutzzonen (und -areale) so dimensioniert, dass der Abstand von der Zone S1 (bzw. SA1) bis zum äusseren Rand der Zone S2 (bzw. SA2) 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. Die Liegenschaft des Beschwerdeführers mit Wohn- und Ökonomiegebäude läge eindeutig innerhalb dieses Mindestabstandes (act. G 23 S. 11-13).



Diese Feststellungen erscheinen nachvollziehbar und begründet. Insbesondere ist festzuhalten, dass eine Verkleinerung des Abstandes 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 von Anhang 4 Ziff. 123 Abs. 3 GSchV 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 Rechtsfragen beschränkt (Art. 61 VRP), keine Möglichkeit für eine veränderte Festlegung der Dimensionierung. Hierzu bestünde nach Lage der Akten auch kein begründeter Anlass. Auszugehen ist überdies 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 Beschwerdegegnerin behauptet, im Bericht der F. \_\_ AG vom 5. Oktober 2018 würden die Markierversuche kritisch hinterfragt (act. G 36 S. 4), so trifft dies insofern nicht zu, als der erwähnte Bericht die hydrogeologischen Abklärungen mit Markierversuchen als nachvollziehbar bezeichnet (act. G 37.2 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 37.2 S. 5), welche überdies zum Teil bereits realisiert sind (Langzeitpumpversuche; vgl. hydrogeologisch/technischer Bericht X. \_\_, act. G 18/13/3 Ziff. 6).

**5.5.** Der weitere Vorwurf des Beschwerdeführers betreffend mangelnde materielle Koordination zwischen den Amtsstellen beider Kantone (act. G 13 S. 16) trifft insofern zu, als die Beschwerdegegnerin und das Departement Bau und Volkswirtschaft des Kanton AR trotz übereinstimmender Entscheidungsgrundlagen zwei gegenläufige Einspracheentscheide fällten. Dies erkannte bereits die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid. Sie verzichtete aus verfahrensökonomischen Überlegungen bzw. zur Vermeidung von Verfahrensleerläufen auf eine Rückweisung an die Beschwerdegegnerin 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. 3.1) nötig.

**5.6.** 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.

**6.**

**6.1.** (...).

**6.2.** (...).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

- 1.** Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.** Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten dieses Verfahrens von CHF 3'000, unter Verrechnung mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.
- 3.** Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Schmid