

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C\_258/2015

Urteil vom 22. März 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,  
Bundesrichter Eusebio, Kneubühler,  
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte  
A. \_\_\_\_\_ AG,  
Beschwerdeführerin,  
vertreten durch Rechtsanwalt Jürg Bereuter,

gegen

Politische Gemeinde Neckertal,  
Gemeinderat, 9127 St. Peterzell,  
Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, Klosterhof 3, 9001 St. Gallen,  
handelnd durch das Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli-brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

B. \_\_\_\_\_,  
C. \_\_\_\_\_,  
D. \_\_\_\_\_,  
E. \_\_\_\_\_.

Gegenstand  
Kiesabbau Nassenfeld Süd,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 24. März 2015 des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen.

Sachverhalt:

A.  
Die A. \_\_\_\_\_ AG baut im Nassenfeld, südwestlich der Gemeinde Neckertal (bis 31. Dezember 2008: Gemeinde Mogelsberg) Kies ab. Eine erste Bewilligung dafür wurde am 27. März 1975 erteilt. Am 23. Mai 2002 reichte die A. \_\_\_\_\_ AG zwei Abbau- und Deponiepläne samt Umweltverträglichkeitsbericht ein für das Teilgebiet Ost und das Teilgebiet Süd (mit den Unterabschnitten Mitte und West). Insgesamt sollen innerhalb von 30 bis 40 Jahren 3.7 Mio. m<sup>3</sup> Kies abgebaut werden, davon liegen (im Teilgebiet Süd-Mitte) rund 500'000 m<sup>3</sup> im Grundwasser. Die vom Gemeinderat am 11. Juni 2002 erlassenen Abbau- und Deponiepläne wurden vom 19. Juni bis 18. Juli 2002 öffentlich aufgelegt.

B.  
Am 10. Februar 2004 bewilligte der Gemeinderat den Kiesabbau im Teilgebiet Ost (Etappen I bis III) sowie die Wiederauffüllung mit unverschmutztem Material. Das Baudepartement genehmigte am 30. April 2004 den Abbau-, nicht aber den Deponieplan. Für das Teilgebiet Süd verweigerte das St. Galler Amt für Umweltschutz (AFU) am 23. April 2004 die gewässerschutzrechtliche Bewilligung zum Kiesabbau und trat auf den Antrag auf Errichtung einer Inertstoffdeponie nicht ein. Das geplante Abbauvorhaben liege nach der kantonalen Gewässerschutzkarte im Gewässerschutzbereich Au, zum Schutz der nutzbaren unterirdischen

Gewässer, in dem ein Kiesabbau unter dem Grundwasserspiegel unzulässig sei. Mit Verfügung vom 20. Januar 2003 verweigerte das Kantonsforstamt die nachgesuchte Rodungsbewilligung aus denselben Gründen.

Daraufhin gelangte der Gemeinderat Neckertal zum Schluss, dass die Genehmigung des Abbau- und Deponieplans nicht beantragt werden könne; es eröffnete diesen Beschluss zusammen mit den kantonalen Verfügungen im Oktober 2004 der A. \_\_\_\_\_ AG.

C.

Den dagegen erhobenen Rekurs der A. \_\_\_\_\_ AG wies die Regierung des Kantons St. Gallen am 25. April 2006 ab, soweit sie darauf eintrat.

Am 27. Februar 2007 hiess das Verwaltungsgericht St. Gallen eine Beschwerde der A. \_\_\_\_\_ AG teilweise gut; es wies die Regierung an, dem Beweisantrag der A. \_\_\_\_\_ AG stattzugeben und mittels Gutachten festzustellen, ob das Nassenfeld aus einem zusammenhängenden Grundwasserfeld bestehe oder ob sich im Gebiet Süd Teilgebiet Mitte ein isoliertes Grundwasserbecken befinde. Treffe Letzteres zu, sei weiter zu klären, ob dieses Vorkommen für sich allein genügend ergiebig sei, um zur Trinkwasserversorgung in Notlagen genutzt zu werden bzw. ob ihm jeweils Wassermengen von 230 l/min. entnommen werden können und ob es möglich sei, die Entnahmemenge vorübergehend auf ein Mehrfaches zu steigern, ohne dass befürchtet werden müsse, dass Quellen versiegen.

D.

Das Baudepartement und die A. \_\_\_\_\_ AG kamen überein, dass sich das für die A. \_\_\_\_\_ AG tätige Geologiebüro F. \_\_\_\_\_ AG einerseits und das AFU andererseits um eine übereinstimmende Beurteilung bemühen sollten. Am 9. Oktober 2009 erklärte sich das AFU mit der von der F. \_\_\_\_\_ AG am 30. Juni 2009 erstatteten «Hydrogeologischen Standortbestimmung im Gebiet Nassenfeld» (nachfolgend «Standortbestimmung») grundsätzlich einverstanden.

Die Regierung wies den Rekurs am 1. Mai 2012 ab, soweit sie darauf eintrat. Gestützt auf die Standortbestimmung ging sie davon aus, dass das Grundwasservorkommen mengenmässig mindestens für die Trinkwasserversorgung in Notfällen geeignet sei. Die Zuweisung des Teilgebietes zum Gewässerschutzbereich Au sei daher sachlich begründet, was einen Kiesabbau unterhalb des Grundwasserspiegels ausschliesse.

Die dagegen erhobene Beschwerde der A. \_\_\_\_\_ AG wies das Verwaltungsgericht am 24. März 2015 ab.

E.

Am 12. Mai 2015 hat die A. \_\_\_\_\_ AG Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, die Entscheide des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 24. März 2015 und vom 27. Februar 2007 seien aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Regierung des Kantons St. Gallen zurückzuweisen.

F.

Das Verwaltungsgericht und das Baudepartement (namens der Regierung) beantragen die Abweisung der Beschwerde. Der Gemeinderat Neckertal unterstützt die Beschwerde, da kein Bedarf für das Grundwasservorkommen im Nassenfeld für die öffentliche Trinkwasserversorgung bestehe. Die übrigen Beteiligten (Grundeigentümer im geplanten Abbaugelände) haben sich nicht vernehmen lassen.

Das BAFU kommt in seiner Vernehmlassung zum Ergebnis, das angefochtene Urteil stehe im Einklang mit den bundesrechtlichen Gewässerschutzvorschriften. Das Bundesamt für Raumplanung hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

G.

In ihrer Replik vom 4. Januar 2016 und ihrer Eingabe vom 8. Februar 2016 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest und macht ergänzende Ausführungen, insbesondere zur Beeinträchtigung des Grundwasservorkommens infolge der mit dem Kiesabbau verbundenen Aufschüttungen.

Erwägungen:

1.

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführerin ist als Gesuchstellerin und Eigentümerin zahlreicher Grundstücke im Nassenfeld zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig

erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher einzutreten.

2.

2.1. Gemäss Art. 44 Abs. 2 lit. b GSchG (SR 814.20) darf die Bewilligung für die Ausbeutung von Kies, Sand oder anderem Material unterhalb des Grundwasserspiegels nicht erteilt werden, wenn sich das Grundwasservorkommen nach Menge und Qualität für die Wassergewinnung eignet. Oberhalb des Grundwasserspiegels kann die Ausbeutung bewilligt werden, wenn über dem höchstmöglichen Grundwasserspiegel eine schützende Materialschicht belassen wird. Diese ist nach den örtlichen Gegebenheiten zu bemessen (Abs. 3). Ziff. 211 Abs. 3 lit. a Anhang 4 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) präzisiert, dass bei der Ausbeutung von Kies, Sand und anderem Material im Gewässerschutzbereich Au eine schützende Materialschicht von mindestens 2 m über dem natürlichen, zehnjährigen Grundwasserhöchstspiegel belassen werden muss. Gemäss Ziff. 111 des Anhangs 4 zur GSchV umfasst der Gewässerschutzbereich Au die nutzbaren unterirdischen Gewässer selbst sowie die zu ihrem Schutz notwendigen Randgebiete.

Das Gebiet Nassenfeld Süd (Teilbereich Mitte) ist derzeit dem Gewässerschutzbereich Au zum Schutz nutzbarer unterirdischer Gewässer zugeteilt. Aus den gerade zitierten Bestimmungen ergibt sich daher klar, dass der Kiesabbau nicht - wie von der Beschwerdeführerin geplant - bis unter den Grundwasserspiegel zulässig ist.

2.2. Die Beschwerdeführerin macht jedoch geltend, das Grundwasservorkommen sei zu Unrecht dem Gewässerschutzbereich AU zugeteilt worden und verlangt die akzessorische Überprüfung dieser Zuordnung. Hierzu ist sie grundsätzlich berechtigt:

Die in der Gewässerschutzkarte eingetragenen Gewässerschutzbereiche sind (anders als die Gewässerschutzzonen) nur behörden- und nicht grundeigentümerverbindlich (BUWAL, Wegleitung Grundwasserschutz, Bern 2004, Ziff. 4.5.2 S. 98 f.: SIEGFRIED LAGGER, Überblick über das neue Gewässerschutzrecht, URP 1999 S. 486 oben). Sie können deshalb nicht bereits bei ihrem Erlass angefochten werden (JAYA RITA BOSE, Der Schutz des Grundwassers vor nachteiligen Einwirkungen, Diss. Zürich 1995, Ziff. 4.3.2 S. 30). Dagegen kann ihre Rechtmässigkeit akzessorisch, im Anwendungsfall, überprüft werden (Wegleitung, a.a.O., S. 98).

3.

Gemäss Art. 19 Abs. 1 GSchG teilen die Kantone ihr Gebiet nach der Gefährdung der ober- und der unterirdischen Gewässer in Gewässerschutzbereiche ein. Art. 29 Abs. 1 GSchV unterscheidet die besonders gefährdeten und die übrigen Bereiche. Zu den besonders gefährdeten Bereichen gehört der Gewässerschutzbereich AU.

Ein unterirdisches Gewässer ist nach Ziff. 111 Abs. 2 Anhang 4 GSchV nutzbar beziehungsweise für die Wassergewinnung geeignet, wenn:

- das Wasser im natürlichen oder angereicherten Zustand in einer Menge vorhanden ist, dass eine Nutzung in Betracht fallen kann; dabei wird der Bedarf nicht berücksichtigt (lit. a) und
- es die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung an Trinkwasser, nötigenfalls nach Anwendung einfacher Aufbereitungsverfahren, einhält (lit. b).

Die Beschwerdeführerin bestreitet die quantitative und qualitative Eignung des Grundwasservorkommens im Bereich Mitte für eine nachhaltige Trinkwassernutzung. Überdies vertritt sie - gestützt auf ein Rechtsgutachten von Prof. Isabelle Häner vom 8. Juni 2010 - die Auffassung, dass ein Gewässerschutzbereich Au nur aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung festgelegt werden dürfe. Dabei sei das öffentliche Interesse an der Nutzung des Grundwasservorkommens mit raumplanerischen und sonstigen öffentlichen und privaten Interessen abzuwägen. Vorliegend sei das öffentliche Interesse an der Trinkwassernutzung des Grundwasservorkommens gering, unter Berücksichtigung von dessen geringer Ergiebigkeit, des Risikos seiner Kontamination durch Altablagerungen, der fehlenden Infrastruktur bzw. der Kosten für die Erschliessung des Grundwasservorkommens, des fehlenden Bedarfs für die ordentliche Trinkwasserversorgung der Region und der geringen Wahrscheinlichkeit eines Notversorgungsfalls. Es überwiege daher das private und das öffentliche Interesse am Kiesabbau; in diesem Zusammenhang sei auch das öffentliche Interesse an der Realisierung des - im Rahmen der Rekultivierung - geplanten Feuchtbiotops im Nassenfeld-Süd zu berücksichtigen.

Im Folgenden sind zunächst die Rügen der Beschwerdeführerin zu Quantität (E. 5) und Qualität (E. 6) des Grundwasservorkommens zu behandeln, bevor geprüft wird, ob und inwiefern konkurrierende Interessen (im Zusammenhang mit dem Kiesabbau) zu berücksichtigen sind (E. 7). Vorab ist kurz auf die Sachverhaltsrügen der Beschwerdeführerin einzugehen (E. 4.1 und 4.2).

4.

Die vom Geologiebüro F.\_\_\_\_\_ AG erstellte und vom AFU als richtig akzeptierte hydrogeologische Standortbestimmung vom 30. Juni 2009 geht im Nassenfeld aufgrund des Lockergesteinsaufbaus, der Durchlässigkeitsverhältnisse und der Grundwasserfließrichtung von drei unterschiedlichen Gebieten aus, nämlich das Teilgebiet Ost (13 ha), das Teilgebiet Mitte (13.9 ha) und das Teilgebiet West (9.4 ha) mit ihren natürlichen Entwässerungssystemen (Schlussfolgerung S. 13). Der Wasseraustausch zwischen dem Teilbereich Mitte und den Teilbereichen Ost und West sei vermutlich gering (S. 8), d.h. die Grundwasserneubildung im Teilbereich Mitte erfolge vor allem aus lokal versickernden Niederschlägen.

Im Bereich Mitte seien bei der Bohrung KB 9 die besten hydrogeologischen Voraussetzungen für eine allfällige Grundwassernutzung vorgefunden worden. Der Grundwasserspiegel liege hier rund 24 m unter Terrain. Die Mächtigkeit des Grundwasserleiters betrage je nach Wasserstand 16-19 m, der Durchlässigkeitsbeiwert  $1.6 \times 10^{-3}$  m/s. Die nachgewiesene Ergiebigkeit im Teilgebiet Mitte betrage 100-120 l/min bzw. 52'500-63'000 m<sup>3</sup> pro Jahr. Im natürlichen Grundwasserreservoir dürften schätzungsweise 80'000 m<sup>3</sup> Grundwasser gespeichert sein, wovon rund 50'000 m<sup>3</sup> technisch nutzbar seien (Schlussfolgerung S. 13). Auf S. 10 (Ziff. 3.3.3 "Grundwasserneubildung") findet sich die Aussage, dass aufgrund der mittleren Schüttungen aller Quellen und der Grundwasserabflüsse über die Quellen in den Teilgebieten Ost und West die natürliche Feldergiebigkeit im Teilgebiet Mitte 105 l/min betrage.

Die Leitparameter des Quellwassers (Schüttung, Wassertemperatur, Leitfähigkeit) würden seit 1996 monatlich gemessen. Die bisherigen Messungen zeigten keine Anomalien, die auf übermässige anthropogene Beeinflussungen (z.B. Kiesabbau) hindeuteten. Bei zwei Quellen (Nrn. 10 und 11) im unmittelbaren Abstrombereich einer Altablagerung und eines aufgehobenen militärischen Schiessplatzes seien im Jahr 2005 Verunreinigungen mit Blei und flüchtigen organischen Kohlenwasserstoffen in Spuren nachgewiesen worden. Die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung für Trinkwasser seien jedoch erfüllt.

4.1. Gestützt auf die Standortbestimmung ging das Verwaltungsgericht davon aus, dass die Grundwasserneubildungsrate im Bereich Nassenfeld-Mitte 100-120 l/min betrage. Dies wird von der Beschwerdeführerin nicht in der Beschwerdeschrift, sondern erst mit Eingabe vom 8. Februar 2016 bestritten: Diese Zahl beziehe sich auf die Feldergiebigkeit und nicht auf die Grundwasserneubildungsrate. Dieser Einwand dürfte verspätet sein (Art. 42 Abs. 1 und Art 43 BGG e contrario). Jedenfalls begründet die Beschwerdeführerin auch nicht, weshalb die Feststellung offensichtlich unrichtig sein soll (Art. 105 BGG).

4.2. Gleiches gilt für den (ebenfalls erst in der Replik und der Eingabe vom 8. Februar 2016 erhobenen) Einwand, das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass das Grundwasser durch den Kiesabbau bereits tangiert sei, weil das Aufschüttmaterial praktisch undurchlässig sei und kaum mehr Regenwasser durchlasse.

Soweit sich die Beschwerdeführerin auf bereits vorhandene Aufschüttungen im Teilgebiet Mitte bezieht, die in der hydrogeologischen Standortbestimmung hätten berücksichtigt werden müssen, ist die Kritik ebenfalls verspätet.

Soweit sich das Vorbringen auf Aufschüttungen im Zusammenhang mit dem erst geplanten Kiesabbau im Gebiet Mitte bezieht, ist es nicht geeignet, die Sachverhaltsfeststellung des Verwaltungsgerichts zu den aktuellen hydrogeologischen Verhältnissen im Nassenfeld in Frage zu stellen. Bisher wurden weder der Kiesabbau noch Aufschüttungen im fraglichen Gebiet bewilligt, und zwar auch nicht oberhalb des Grundwasserspiegels.

5.

Das Verwaltungsgericht ging davon aus, weder im Gewässerschutzrecht noch in den einschlägigen Wegleitungen und Vollzugshilfen würden minimale Abfluss- bzw. Nutzungsmengen definiert. Entscheidend sei eine gewässerschutzrechtliche Gesamtbetrachtung, gestützt auf die hydrogeologischen Kenntnisse (Art. 29 Abs. 4 GSchV); unbeachtlich seien dagegen andere, konkurrierende Interessen, wie namentlich das Interesse am Kiesabbau (so schon Rückweisungsentscheid vom 27. April 2007 E. 4.5).

Aus der Vollzugshilfe «Harmonisierung der Gewässerschutzkarten der Ostschweizer Kantone» vom 19. August 2004 (Ziff. 21 betreffend Lockergesteins-Grundwasserleiter in und ausserhalb von Talsohlen) ergebe sich, dass die wichtigsten Kriterien für die Bezeichnung der nutzbaren unterirdischen Gewässer die minimale Ausdehnung (i.d.R. 5-10 ha) und Mächtigkeit (i.d.R. mehr als 2 m) des Lockergesteins-Grundwasserleiters seien. Diese Kriterien seien ausreichend nachgewiesen. Die nutzbare Grundwassermenge des natürlichen Reservoirs von 50'000 m<sup>3</sup> übertreffe die

Reservoirinhalte aller Wasserversorgungen im Neckertal (ca. 4'500 m<sup>3</sup>) um ein Vielfaches. Das Grundwasservorkommen liege zudem im Schwerpunkt eines weitverzweigten öffentlichen Wasserversorgungsnetzes. Die nachgewiesene Ergiebigkeit von 100-120 l/min bzw. 52'500-65'000 m<sup>3</sup> sei ausreichend für die dauerhafte Wasserversorgung von rund 1'000 Personen (täglicher Durchschnittsverbrauch: 162 l). Aus dem fraglichen Grundwasservorkommen könne ein Anteil von 90 % der Wasserversorgung Schauenberg bzw. 65 % der Dorfkorporation Mogelsberg beigesteuert werden, was - unabhängig von einer Notlage - einen namhaften Beitrag an die kommunale Wasserversorgung darstelle.

Im Rahmen einer Notversorgung mit 15 l/Tag könnten mehr als 10'000 Personen mit Wasser versorgt werden. Gemäss Standortbestimmung liessen die örtlichen hydrogeologischen Verhältnisse bei entsprechend ausgebautem Entnahmehrunden kurzfristig, d.h. über mehrere Tage bis einige Wochen, eine Entnahmemenge von mehreren hundert Litern Wasser pro Minute zu. Dass bei längerer Nutzung mit dieser Entnahmemenge mit einem entsprechenden Rückgang der Quellschüttungen bzw. einem zeitweiligen Versiegen der Quellen gerechnet werden müsse, tue der Eignung des Vorkommens zur Trinkwasserversorgung in Notlagen keinen Abbruch. Der Grundwasserspiegel werde nach Reduktion der Fördermenge wieder ansteigen, und zwar mit der bekannten Neubildungsrate von 100-120 l/min. Aufgrund des relativ grossen technisch nutzbaren Speichervolumens werde die Versorgungssicherheit insbesondere bei Sommertrockenheit gewährleistet. Das AFU habe zudem darauf hingewiesen, das Grundwasservorkommen sei praktisch unbeeinflusst von Oberflächengewässern und auch sicher vor Überflutungen bei Hochwasserkatastrophen.

5.1. Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die Begründung der quantitativen Eignung im Endentscheid widerspreche den verbindlichen Anweisungen des Rückweisungsentscheids vom 27. Februar 2007 und sei daher prozessual unzulässig. Damals sei das Verwaltungsgericht (in E. 4.6.4 S. 32) selbst davon ausgegangen, dass eine Ergiebigkeit von mindestens 230 l/min nötig sei, um die Eignung zur Trinkwassernutzung zu begründen. Diese Vorgabe sei im zweiten Umgang nicht nur für die Regierung, sondern auch für das Verwaltungsgericht selbst verbindlich gewesen.

230 l/min entspricht der im Entscheid der Regierung vom 1. Mai 2012 angenommenen Ergiebigkeit des Grundwasservorkommens. Das Verwaltungsgericht hielt diese Zahl für nicht genügend belegt, weshalb die Regierung den Antrag der Beschwerdeführerin auf eine Oberexpertise nicht in antizipierter Beweiswürdigung hätte ablehnen dürfen. Es wies die Sache daher zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung und neuem Entscheid an die Regierung zurück. In diesem Zusammenhang findet sich die Anweisung (E. 4.6.4 S. 32), es sei zu prüfen, "ob das Teilgebiet "Süd Mitte" für sich allein genügend ergiebig sei bzw. ob ihm jeweils Wassermengen von 230 l/min entnommen werden können". Bei isolierter Betrachtung liesse sich diese Anweisung tatsächlich so verstehen, dass eine genügende Ergiebigkeit erst ab 230 l/min anzunehmen sei. Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Erwägungen ergibt sich jedoch, dass das Verwaltungsgericht keinen Richtwert vorgeben wollte, sondern eine Prüfung in Anbetracht aller (gewässerrechtlichen) Umstände verlangte (E. 4.4.3 S. 21-E. 4.5 S. 23 f.). Damit bestand im zweiten Umgang keine Bindung des Regierungsrats oder des Verwaltungsgerichts selbst an eine bestimmte quantitative Vorgabe.

5.2. Materiell beruft sich die Beschwerdeführerin auf das bundesgerichtliche Urteil 1A.284/1995 vom 1. November 1996. In diesem Entscheid habe das Bundesgericht einen Richtwert von 10 l/s (= 600 l/min) für die Ergiebigkeit einer Grundwasserfassung zugrunde gelegt. Zwar habe es Grundwasservorkommen mit einer geringeren Ergiebigkeit die Eignung zur Trinkwassergewinnung nicht von vornherein abgesprochen, in solchen Fällen werde jedoch eine Interessenabwägung im Einzelfall verlangt. Diese habe das Verwaltungsgericht zu Unrecht verweigert. Dem Grundwasservorkommen im Nassenfeld Mitte könnten nicht über längere Zeit 600 l/min Trinkwasser entnommen werden, ohne den Grundwasserspeicher zu entleeren und die bestehenden Quellen zum Versiegen zu bringen. Dies wäre mit der nach Art. 43 Abs. 1 GSchG gebotenen nachhaltigen Nutzung des Grundwassers unvereinbar, wonach einem Grundwasservorkommen langfristig nicht mehr Wasser entnommen werden dürfe, als ihm zuflüsse. Zudem läge eine Verletzung der Eigentumsgarantie vor, da eine derartige Entnahme die vorhandenen, privat genutzten Quellen zum Versiegen bringen würde.

5.2.1. Die erwähnte Passage des Urteils 1C\_284/1995 vom 1. November 1996 ist ein obiter dictum zu einem damals, in der Begleitung des BÜWAL, erwähnten Richtwert von 10 l/s (1982 revidierte Begleitung zur Ausscheidung von Gewässerschutzbereichen, Grundwasserschutzzonen und Grundwasserschutzarealen vom Oktober 1977 zum aGSchG vom 8. Oktober 1971). Das Bundesgericht hielt fest, dieser Richtwert dürfe jedenfalls nicht im Sinne eines absoluten Grenzwerts eingesetzt werden, mit der Folge, dass allen weniger ergiebigen Vorkommen die Eignung zur Trinkwassergewinnung schematisch, ohne weitere Interessenabwägung im Einzelfall, abzusprechen

wäre (E. 5a). Weitere Hinweise zu den zu berücksichtigenden Interessen finden sich nicht. Allerdings legen die (in E. 4c) erwähnten regionalen Gegebenheiten, z.B. in wasserarmen Kantonen, nahe, dass es um gewässerschutzrechtliche Interessen und nicht um konkurrierende Interessen des Kiesabbaus ging.

5.2.2. Seither wurde die Rechtslage durch die 1998 erlassene Gewässerschutzverordnung und die hierzu erlassene Wegleitung präzisiert: Nach der bereits zitierten Ziff. 111 Abs. 2 lit. a Anhang 4 GSchV genügt es, wenn das Wasser im natürlichen oder angereicherten Zustand in einer Menge vorhanden ist, dass eine Nutzung "in Betracht fallen kann"; es wird ausdrücklich festgehalten, dass der Bedarf nicht zu berücksichtigen ist. Gemäss Art. 29 Abs. 4 GSchV stützen sich die Behörden dabei auf hydrogeologische Kenntnisse.

Spielt der Bedarf keine Rolle, so kann es - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - nicht massgeblich sein, ob die vorhandenen Trinkwasserfassungen zur Bedarfsdeckung genügen und wie wahrscheinlich ein Notversorgungsfall ist. Ebenso wenig ist massgeblich, ob das Grundwasservorkommen schon erschlossen ist oder wie teuer Erschliessungsmassnahmen wären. Entscheidend ist vielmehr, dass das Grundwasservorkommen nicht von vornherein für die Wasserversorgung ungeeignet erscheint (so schon BGE 103 Ib 296 E. 2b S. 298 zu Art. 32 Abs. 2 aGSchG).

Die geltende Wegleitung des BUWAL aus dem Jahre 2004 (Ziff. 2.2.2 S. 34) enthält keinen Richtwert mehr für eine minimale Ergiebigkeit eines Grundwasservorkommens. Massgeblich ist vielmehr, ob Grundwasser in einer Menge vorhanden ist, dass es bei nachhaltiger Nutzung einen Beitrag zur regionalen oder kommunalen Versorgung leisten kann; dabei ist auch die Eignung eines Grundwasservorkommens für die Trinkwasserversorgung in Notlagen zu berücksichtigen.

Die bereits erwähnte Vollzugshilfe der Ostschweizer Kantone (S. 3) verzichtet bei Lockergesteins-Grundwasserleitern in und ausserhalb von Talsohlen ebenfalls auf Richtwerte für die Ergiebigkeit, und stellt in erster Linie auf die Ausdehnung und Mächtigkeit des Vorkommens ab. Dabei seien auch allfällige Anreicherungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, d.h. die Möglichkeit, die Grundwassermenge zu Zwecken der Trinkwassergewinnung durch Anlagen zur Versickerung von Oberflächenwasser zu erhöhen. Dies entspricht der Vorgabe von Ziff. 111 Abs. 2 Anhang 4 GSchV ("im natürlichen oder angereicherten Zustand").

5.2.3. Legt man diese Vorgaben der Verordnung zugrunde, so sind die Erwägungen des Verwaltungsgerichts zur quantitativen Eignung nicht zu beanstanden. Dieses hat überzeugend dargelegt, dass die Menge - auch bei nachhaltiger Nutzung im Sinne von Art 43 Abs. 1 GSchG - genügt, um einen Beitrag zur lokalen Wasserversorgung sowie zur Notversorgung der Region zu leisten. Wie das AFU und das BAFU betonen, unterliegt der Grundwasserleiter aufgrund seiner Lage ausserhalb von Talsohlen nicht der Gefahr der Überflutung; insofern eignet er sich insbesondere zur Trinkwasser-Notversorgung, wenn die Wasserfassungen im Tal bei Hochwasser kontaminiert werden oder aus anderen Gründen ausfallen. Insofern kann offenbleiben, ob allein schon die Speicherkapazität (unter Berücksichtigung von allfälligen Anreicherungsmöglichkeiten) genügen würde, wie in der Ostschweizer Vollzugshilfe vorgesehen.

6.

Für die qualitative Eignung genügt es, wenn das Grundwasser die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung einhält oder nach Anwendung einfacher Aufbereitungsverfahren einhalten könnte (Ziff. 111 Abs. 2 lit. b Anhang 4 GSchV). Vorliegend ergibt sich bereits aus der Standortbestimmung, dass diese Voraussetzung erfüllt ist, ungeachtet der 2005 festgestellten Spurenrückstände an Freon 12 und Trichlorethan.

Im Übrigen weist das BAFU zutreffend darauf hin, dass für die qualitative Eignung als Trinkwasser der natürliche Zustand des Grundwassers massgeblich ist (Ziff. 111 Abs. 2 Anhang 4 GSchV), und deshalb temporäre Belastungen, beispielsweise durch die von der Beschwerdeführerin erwähnten Altablagerungen im Abstrombereich, nicht zu berücksichtigen sind.

7.

Erscheint das Grundwasservorkommen somit quantitativ und qualitativ für die Trinkwassernutzung geeignet, so liegen die Voraussetzungen für dessen Zuweisung in den Gewässerschutzbereich Au nach Ziff. 111 Anhang 4 GSchV und Art. 29 Abs. 1 lit. a GSchV vor. Der Gewässerschutzbereich Au ist als Instrument des flächendeckenden, ressourcenorientierten Grundwasserschutzes konzipiert (Wegleitung 2004, Ziff. 2.2.2 S. 34) und umfasst daher grundsätzlich alle quantitativ und qualitativ für die Trinkwassernutzung geeigneten Grundwasservorkommen, unabhängig davon, ob ihre Nutzung geplant ist bzw. ein öffentliches Interesse an der Erstellung einer Grundwasserfassung besteht. Diese weitergehenden Voraussetzungen sind erst zu prüfen, wenn Grundwasserschutzzonen oder -

areale ausgeschieden werden sollen (Art. 20 f. GSchG; Art. 29 Abs. 2 und 3 GSchV). Diese Zonen bzw. Areale überlagern den Gewässerschutzbereich Au (vgl. Wegleitung, Ziff. 2.1.2 S. 30) und sind mit weitergehenden Eigentumsbeschränkungen verbunden sind (vgl. Ziff. 22 und 23 Anhang 4 GSchV).

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin besteht insbesondere kein Raum für die Abwägung mit dem (öffentlichen oder privaten) Interesse am Abbau von Kies innerhalb des Grundwasservorkommens. Diese Abwägung wurde bereits vom Gesetz- und Verordnungsgeber vorgenommen, der den Abbau im Gewässerschutzbereich Au gesetzlich ausgeschlossen hat (Art. 44 Abs. 2 lit. b GSchG i.V.m. Ziff. 211 Abs. 3 lit. a Anhang 4 GSchV). Er hat damit dem Interesse an der Erhaltung aller potenziell nutzbaren Grundwasserleiter Vorrang vor dem Interesse am Abbau von Kies und Sand eingeräumt.

Diese vorweggenommene Interessenabwägung entspricht dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung (Art. 2 Abs. 2 und 73 BV) und dem Verfassungsauftrag, die Wasservorkommen zu schützen (Art. 76 Abs. 1 BV) und ist nicht zu beanstanden. Wie das BAFU in seiner Vernehmlassung ausführt, wird beim Kiesabbau unterhalb des Grundwasserspiegels der verwertbare Kieskörper ausgeräumt, der gleichzeitig das natürliche Grundwasserreservoir bzw. den Grundwasserleiter bildet. Nach erfolgtem Abbau ist das natürliche Grundwasserreservoir somit unwiderruflich zerstört und seine Nutzung zu Trinkwasserzwecken auch durch künftige Generationen verunmöglicht.

Bereits in BGE 103 I 296 E. 2e S. 302 hatte das Bundesgericht festgehalten, dass ein Verbot der Kiesausbeutung auch oberhalb des Grundwassers zum Schutz des Grundwasservorkommens keine unangemessene Einschränkung des Grundeigentums darstelle, werde doch die übliche Bodennutzung nicht tangiert, sondern nur eine einmalige, nur wenigen Eigentümern mögliche Ausbeutung aus Gründen des langfristigen Grundwasserschutzes verhindert. Diese Aussage gilt erst recht für den Kiesabbau unterhalb des Grundwasserspiegels.

8.

Nach dem Gesagten ist die Zuweisung des Gebiets Nassenfeld Mitte zum Gewässerschutzbereich Au rechtmässig. Dies hat zur Folge, dass der Abbauplan, soweit er den Kiesabbau im Grundwasser vorsieht, von vornherein nicht bewilligt werden kann.

Die Beschwerde ist demnach abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 BGG) und hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Politischen Gemeinde Neckertal, der Regierung des Kantons St. Gallen, B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_, dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, dem Bundesamt für Umwelt und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. März 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber