



Fall-Nr.:	22-5482
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	07.03.2025
Entscheiddatum:	21.01.2025

BUDE 2025 Nr. 007

Planungsrecht, Umweltrecht, Naturschutzrecht, Art. 18 NHG, Art. 13 f. NHV. Der Schutzbegriff Lebensraum oder Biotop von Art. 18 Abs. 1 NHG wird einzig durch unbestimmte Gesetzesbegriffe umschrieben und es wird die Schutzwürdigkeit zum einzigen Beurteilungskriterium, um schutzwürdige Biotope im Sinn des NHG von anderen Gebieten abzugrenzen. Die Bezeichnung erfolgt demnach einzig anhand qualitativer Kriterien. Bei der umstrittenen, zur Aufnahme als Schutzobjekt in die kommunale Schutzverordnung vorgesehenen Fläche von vier Aren handelt es sich aus fachlicher Sicht um einen schützenswerten Lebensraumtypen bzw. ein Biotop im Sinn des NHG und der NHV (Erw. 4.1 – 4.4). Bei der Anordnung von Massnahmen i.S.v. Art. 18 NHG ist jedoch auch den schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen. Diese Frage ist bereits bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit eines Lebensraums und damit bei der Unterschützstellung zu beurteilen. Vorliegend erweisen sich die Einschränkungen des Privateigentums (hier namentlich eingeschränkte/ erschwerte landwirtschaftliche Nutzung inkl. diesbezüglicher Mehrkosten) als verhältnismässig bzw. das öffentliche Interesse am Erhalt von genügend grossen Lebensräumen überwiegt das private Interesse. Auch Verhältnismässigkeitsüberlegungen sprechen somit nicht gegen eine Aufnahme der fraglichen Fläche in die Schutzverordnung (Erw. 4.5). Abweisung des Rekurses. // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2025/26 vom 17. März 2026 bestätigt.)

BUDE 2025 Nr. 7 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-5482

Entscheid Nr. 7/2025 vom 21. Januar 2025

Rekurrenten

A.____ und B.____
vertreten durch C.____

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat W.____ (Gesamtentscheid vom 8. Juli 2022)

Betreff

Schutzverordnung – Natur- und Landschaftsschutz



Sachverhalt

A.

a) A.____ und B.____, W.____, sind Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch W.____, in W.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Landwirtschaftszonenplan der Gemeinde W.____ vom 28. April 1999 grossmehrheitlich in der Landwirtschaftszone und ist mit dem Gebäude Vers.-Nr. 002 überbaut. Ein Teilbereich des Grundstücks ist der Grünzone («GS Schutz gemäss Art. 98 BauG») zugewiesen.

[...]

Übersicht Grundstück Nr. 001

(Quelle: Geoportal SG)

b) Auf dem Grundstück Nr. 001 sowie auf dem nordwestlich angrenzenden Grundstück Nr. 003 befindet sich das in zwei Teilbereiche aufgeteilte Naturschutzgebiet Nr. 004 (Nassstandort, Flachmoor). Grundlage für dieses Schutzgebiet Nr. 004 bildet die am 22. November 1996 unter gewissen Vorbehalten genehmigte Schutzverordnung samt daran anschliessender Änderungen (vgl. dazu im Einzelnen unten, Erw. 3).

[...]

Übersicht Naturschutzobjekt Nr. 004

(Quelle: Geoportal SG, Karte «Schutzverordnung» kommunale Darstellung)

B.

a) Am 9. Juni 2020 erliess der Gemeinderat der (zwischenzeitlich mit der Gemeinde X.____ fusionierten) Politischen Gemeinde W.____ eine Gesamtrevision der Schutzverordnung (nachfolgend: SchutzVO) mit Schutzverordnungsplan und Schutzverordnungstext (nachfolgend SchVT; bestehend aus Allgemeinen Bestimmungen [Art. 1 – 4], Besonderen Bestimmungen [Art. 5 – 23] und Vollzugsbestimmungen [Art. 24 – 31]). Gemäss Schutzverordnungsplan ist namentlich vorgesehen, das bisherige Naturschutzgebiet Nr. 004 grundsätzlich weiterhin in der Schutzverordnung zu belassen, dieses jedoch zu verkleinern, in seiner Lage leicht anzupassen und neu als Naturschutzgebiet Nr. 005 «Y.____» zu bezeichnen.

b) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 11. Juni bis 10. Juli 2020. Während der Auflagefrist erhoben A.____ und B.____, vertreten durch C.____, W.____, Einsprache gegen die SchutzVO. Sie wendeten sich einerseits gegen einzelne Elemente bzw. Bestimmungen zum Kulturgüterschutz. Andererseits beantragten sie die Entlassung des Naturschutzgebiets Nr. 005 «Y.____» aus der SchutzVO. Im weiteren Verlauf des Einspracheverfahrens zogen A.____ und B.____ ihre Einsprache zurück, soweit diese sich auf den Kulturgüterschutz bezogen hatte.



c) Mit Beschluss vom 2. November 2021 wies der Gemeinderat W.____ die Einsprache von A.____ und B.____ betreffend das Naturschutzgebiet Nr. 005 «Y.____» ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, gemäss der revidierten SchutzVO solle das bestehende Naturschutzgebiet weiterhin als Naturschutzgebiet Feuchtstandort, nicht beweidet (NFA) unter Schutz gestellt bleiben, wobei die Ausdehnung des Naturschutzgebiets von elf Aren auf neu nur noch vier Aren verkleinert werde. Zudem werde der Standort des Naturschutzgebiets leicht verschoben, da die bislang ausgeschiedene Fläche nicht der tatsächlichen Lage des Feuchtstandorts entsprochen habe. Es handle sich um ein schutzwürdiges Flachmoor und die vorhandenen Defizite seien auf die Beweidung zurückzuführen, welche bereits gemäss der bisherigen Schutzverordnung aus dem Jahr 1996 unzulässig gewesen wäre. Weiter sei der Eingriff in das Grundeigentum verhältnismässig, zumal die landwirtschaftliche Bewirtschaftung nur auf einer vernachlässigbaren Fläche eingeschränkt werde.

d) Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) genehmigte die SchutzVO mit Verfügung vom 21. Juni 2022. Der Gemeinderat eröffnete den Beschluss vom 2. November 2021 sowie die Genehmigungsverfügung vom 21. Juni 2022 als Gesamtentscheid am 8. Juli 2022 (Versand).

C.

Gegen diesen Gesamtentscheid erhoben A.____ und B.____ durch ihren Vertreter mit Schreiben vom 22. Juli 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 22. August 2022 wird sinngemäss die Aufhebung der SchutzVO bzw. die Entlassung des Naturschutzgebiets Nr. 005 «Y.____» aus der SchutzVO beantragt. Ferner wird folgender Antrag gestellt:

Die Gemeinde hat ab dem Jahr 1996 mit allen relevanten Protokollen zu dieser Fläche den Beweis zu erbringen, dass diese Fläche zu Beginn des Ausscheidungsprozesses als Riedfläche ausgeschieden wurde.

Zur Begründung wird geltend gemacht, es werde bestritten, dass die fragliche Fläche als Riedfläche taxiert werden könne. Aufgrund ihrer Beschaffenheit sei sie vielmehr der Kategorie Naturwiese zuzuordnen, zumal auch in Naturwiesen Zeigerpflanzen wie Seggen, Binsen usw. zu finden seien. Auch sei für die betreffende Fläche nie ein Vertrag im Sinn des Gesetzes über die Abgeltung ökologischer Leistungen (sGS 671.7; abgekürzt GAöL) abgeschlossen worden.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 9. November 2022 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird auf den angefochtenen Einspracheentscheid verwiesen und hinsichtlich der Schutzwürdigkeit der strittigen Riedfläche ein Amtsbericht des Amtes



für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) und die Durchführung eines Augenscheins beantragt.

b) Mit koordinierter Vernehmlassung vom 26. Januar 2023 beantragt das AREG die Abweisung des Rekurses und führt mit Verweis auf eine Stellungnahme des ANJF vom 19. Dezember 2022 aus, die fragliche Fläche sei zum heutigen Zeitpunkt als schützenswerter Lebensraumtyp einzustufen und somit in die SchutzVO aufzunehmen.

E.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 21. Dezember 2023 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten (exkl. AREG) sowie einer Vertreterin des ANJF einen Augenschein durch.

b) Mit Eingabe vom 24. Januar 2024 lässt sich die Vorinstanz zum Augenscheinprotokoll vernehmen.

c) Mit Eingabe vom 25. Januar 2024 äussern sich die Rekurrenten zum Augenscheinprotokoll. Sie machen unter anderem geltend, in der heute noch gültigen Schutzverordnung sei im Plan ein gravierender Fehler vorhanden, weil auf zwei unterschiedlichen Grundstücken unter der gleichen Nummer (004) je ein Ried aufgeführt sei. Weiter müsse den schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung getragen werden; der Bewirtschafter habe jährlich Kosten von Fr. 585.– zu tragen, erhalte als Abgeltung jedoch nur Fr. 8.– für die fraglichen vier Aren.

F.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Da der vorliegende Nutzungsplan (Art. 1 Abs. 3 Bst. c PBG)



erst nach dem Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt ist, gelangen somit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG zur Anwendung, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden.

3.

Die Rekurrenten machen im Zusammenhang mit der Schutzwürdigkeit des Objekts Nr. 005 geltend, die fragliche Fläche auf Grundstück Nr. 001 sei in der Vergangenheit bzw. gemäss bisheriger SchutzVO nicht rechtsgültig als Naturschutzobjekt ausgeschieden gewesen. Sie beantragen deshalb den Nachweis, dass die fragliche Fläche seit dem Jahr 1996 bzw. «zu Beginn des Ausscheidungsprozesses» als Riedfläche ausgeschieden worden sei.

3.1 Festzustellen ist vorab, dass die Schutzwürdigkeit eines (potenziellen) Naturschutzobjekts nicht davon abhängt, ob das Objekt bereits in der Vergangenheit formell unter Schutz stand oder nicht. Auch ist die bisherige SchutzVO nicht Anfechtungsobjekt des vorliegenden Rekursverfahrens und damit auch nicht Streitgegenstand. Der rekurrentische Einwand geht somit grundsätzlich an der Sache vorbei, trifft jedoch aus folgenden Gründen ohnehin nicht zu:

3.1.1 Die ursprüngliche SchutzVO wurde vom damaligen Gemeinderat am 22. Dezember 1992 erlassen und vom Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement) am 22. November 1996 unter gewissen Vorbehalten genehmigt. Den Vorbehalten begegnete der Gemeinderat mit Beschluss vom 15. September 1998 (Ergänzungen und Korrekturen der SchutzVO, vgl. insbesondere Art. 23 SchVT). Diese Änderungen der SchutzVO genehmigte das Baudepartement am 16. Februar 2000.

3.1.2 Im am 22. November 1996 genehmigten Plan «Schutzverordnung Mst. 1:10'000» ist der Nassstandort mit der Nummer 004 klar ersichtlich. Die entsprechende Festlegung lautet gemäss Legende «Nassstandorte (Riedflächen, Flach- und Uebergangsmoore)». Auch im Verzeichnis der Naturschutzgebiete zur SchutzVO ist das Objekt Nr. 004 («Z.____») aufgeführt («Zwei Hangriede, Pfeifengrasflur, blumenreiche Riede, wertvoller Artenbestand; teilweise beweidet»). Im am 16. Februar 2000 genehmigten «Plan zur Schutzverordnung [mit] Änderungen nach 1. Genehmigungsverfahren Mst. 1 : 10'000» sind gewisse Änderungen bei einzelnen Naturschutzgebieten ersichtlich. Im Detail ergeben sich die Änderungen aus der – ebenfalls am 16. Februar 2000 genehmigten – Planzusammenstellung «Schutzverordnung (Ausschnitte aus Plan Mst. 1 : 10'000) Änderung nach Genehmigungsverfahren Mst. 1 : 1'000/1 : 5'000». Der fragliche Nassstandort Nr. 004 («Z.____») erfuhr in diesem Rahmen keine Änderung.

3.1.3 Am 7. Juli 2000 erteilte das Baudepartement sodann eine «Nachtragsgenehmigung betr. Änderungen zur Schutzverordnung



vom 22.11.1996». Diese betraf jedoch nur denkmalpflegerische Aspekte. Auf den Nassstandort Nr. 004 hatte diese Nachtragsgenehmigung somit keinen Einfluss.

3.1.4 Die Rekurrenten legen ausserdem dar, vorgängig des Erlasses der SchutzVO (1996) sei auf kommunaler Ebene innerhalb einer Kommission das fragliche Objekt Nr. 004 aus dem Plan zur SchutzVO gestrichen worden. Sinngemäss machen sie damit geltend, dem Gemeinderat sei damals seitens Kommission der Erlass einer SchutzVO ohne das Objekt Nr. 004 beantragt worden. Daraus können die Rekurrenten zum Vornherein nichts zu ihren Gunsten ableiten. Massgebend und von der zuständigen kantonalen Behörde genehmigt wurde (einzig) eine SchutzVO, welche auch das Objekt Nr. 004 als Schutzobjekt aufwies und im aktuellen Zeitpunkt auch noch aufweist. Weitere diesbezügliche Abklärungen sind nicht nötig, umso weniger, als – wie erwähnt – ohnehin nicht die aktuell noch in Kraft stehende SchutzVO Verfahrensgegenstand bildet. Die diesbezüglichen (sinngemässen) Beweisanträge der Rekurrenten sind in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen.

3.2 Damit zeigt sich zusammengefasst, dass das fragliche Objekt grundsätzlich schon im Jahr 1996 als Naturschutzgebiet in die SchutzVO aufgenommen wurde (nämlich wie erwähnt als Objekt-Nr. 004, «Z.____»; «Nassstandorte [Riedflächen, Flach- und Uebergangsmoore]»). Es trifft mithin entgegen der rekurrentischen Auffassung insbesondere nicht zu, dass in der geltenden Schutzverordnung ein «gravierender Fehler vorhanden» wäre; der Umstand, dass unter der Nummer 004 zwei separate Flächen auf zwei Grundstücken ausgeschieden sind, gründet vielmehr darin, dass das Schutzobjekt ausdrücklich «zwei Hangriede» umfasst (vgl. vorerwähntes Verzeichnis der Naturschutzgebiete zur SchutzVO). Weiter war in der SchutzVO jedenfalls seit dem 16. Februar 2000 eine Bestimmung enthalten, wonach das «Beweiden der Biotope [...] in den Gebieten N [...] gänzlich verboten» ist. Ferner waren seither «beweidete Gebiete [...] gegenüber unbeweideten Naturschutzgebieten einzuzäunen» (vgl. Art. 23 SchVT in der am 16. Februar 2000 genehmigten Fassung). Soweit also die Rekurrenten behaupten, in der Vergangenheit sei auf ihrem Grundstück Nr. 001 kein Naturschutzgebiet rechtsgültig ausgeschieden gewesen, ist ihren Einwänden nicht zu folgen; das Gegenteil trifft zu und der Rekurs ist diesbezüglich unbegründet.

4.

Die Rekurrenten bestreiten sodann die Schutzwürdigkeit des zur Aufnahme in die SchutzVO vorgesehenen Objekts Nr. 005. Bei dieser Fläche handle es sich um keine Riedfläche. Zwischen Naturwiesen und Riedflächen gebe es naturgemäss Flächen, die nicht eindeutig zugeordnet werden könnten. Auch in Naturwiesen seien Zeigerpflanzen wie Seggen, Binsen usw. zu finden. Auch Riedflächen würden im Normalfall Naturwiesenanteile aufweisen. Die vorliegende Fläche sei aufgrund ihrer Beschaffenheit eindeutig der Kategorie Naturwiese zuzu-



ordnen. Ferner führe die Aufnahme in die SchutzVO zu unverhältnismässigen Erschwernissen bei der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung.

4.1 Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Bei diesen Massnahmen ist schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen (Art. 18 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [SR 451; abgekürzt NHG]). Besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen (Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG). Der Zweckartikel (Art. 18 Abs. 1 NHG) und die Grundnormen (u.a. Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG) des Biotopschutzes werden vorab in Art. 13 und 14 der eidgenössischen Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1; abgekürzt NHV) konkretisiert. Während Art. 13 NHV vorgibt, dass den schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen i.S.v. Art. 18 Abs. 1 NHG durch angepasste Nutzungen Rechnung zu tragen ist, enthält Art. 14 Abs. 2 NHV eine nicht abschliessende Palette möglicher Schutzmassnahmen und Art. 14 Abs. 3 NHV einen Kriterienkatalog für die Bezeichnung schützenswerter Biotope (K.-L. FAHRLÄNDER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG – Ergänzt um Erläuterungen zu JSG und BGF, 2. Auflage, Zürich 2019, Art. 18 N 5).

4.2 Der Schutzbegriff Lebensraum oder Biotop von Art. 18 Abs. 1 NHG wird auch in Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG und den Ausführungserlassen einzig durch unbestimmte Gesetzesbegriffe und nicht durch Legaldefinitionen umschrieben, wobei der Rechtsbegriff des Biotops wesentlich weiter reicht als im allgemeinen Sprachgebrauch. Aus Art. 18 Abs. 1 NHG resultiert immerhin die Vorgabe, wonach Biotope als (genügend grosse) Lebensräume bezeichnet werden. Dies heisst zunächst, dass Biotope eine flächenmässige und räumliche Begrenzung, einen Perimeter, aufzuweisen haben. Dabei ist die erforderliche Grösse des jeweiligen Lebensraums funktionsabhängig. Auch kleine Flächen können Biotopqualität aufweisen. Anderweitige Eingrenzungen sind nicht ersichtlich und auch bewusst nicht vorgesehen. Biotope als Lebensräume sind vorerst nichts anderes als zu bezeichnende Gebiete. Damit wird die Schutzwürdigkeit zum einzigen Beurteilungskriterium, um schutzwürdige Biotope im Sinn des NHG von anderen Gebieten abzugrenzen. Die Bezeichnung erfolgt demnach einzig anhand qualitativer Kriterien. Massstab bilden dabei hauptsächlich die Vorgaben von Art. 18 Abs. 1, 1^{bis} und 1^{ter} NHG sowie die vorerst weitgehend auf den Artenschutz ausgerichteten Kriterien von Art. 14 Abs. 3 NHV. Dabei ergänzt der Biotopschutz den Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich oder wird dadurch ergänzt. Insgesamt sollen der «Fortbestand der wildlebenden einheimischen Pflanzen- und Tierwelt» oder eine möglichst gute ökologische Infrastruktur angestrebt werden.



Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG zählt zunächst in einer beispielhaften, nicht abschliessenden Enumeration auf, was für Gebiete als Biotop Schutz verdienen, darunter Riedgebiete und Moore. Der zweite Satzteil der Bestimmung ergänzt die Liste mit einer «Generalklausel». Diese orientiert sich an der dem Biotop zugeschriebenen Funktion (Ausgleich im Naturhaushalt oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften). Derart wird einerseits die Liste des ersten Satzteils im Einzelfall auf ihre Richtigkeit hin überprüft und andererseits durch zusätzliche Standorte ergänzt. Bei den in der Liste genannten Lebensräumen wird ihre Schutzwürdigkeit vermutet, bei anderen ist sie aufzuzeigen. Auch eine Hecke etwa muss aber, um als Biotop schutzwürdig zu sein, infolge ihrer Lage oder Zusammensetzung entweder gefährdete Tier- oder Pflanzenarten beherbergen oder zumindest dafür (allenfalls als Vernetzungsfläche) geeignet sein, womit sich die vermutete und die aufzuzeigende Schutzwürdigkeit nicht mehr gross unterscheiden dürften. Der Kriterienkatalog von Art. 14 Abs. 3 NHV für die Bezeichnung schützenswerter Lebensräume, ergänzt und weiter konkretisiert durch die Liste der schützenswerten Lebensraumtypen in Anhang 1 zur NHV, ermöglicht aber eine ausreichende Umschreibung der schützenswerten Lebensräume als Standorte, die ausgleichende Funktionen im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen (K.-L. FAHRLÄNDER, a.a.O., Art. 18 N 13 ff. mit Hinweisen). Weil die Schutzwürdigkeit eines Biotops von seiner Qualität und Funktion abhängt, bildet somit die fachliche Bewertung der infrage stehenden Lebensräume die entscheidende Grundlage für die Bezeichnung. Diese erfolgt nach Art. 14 Abs. 3 NHV vorab anhand der durch Kennarten charakterisierten Lebensraumtypen nach Anhang 1 (Bst. a) und mit Instrumenten des Artenschutzes (Art. 14 Abs. 3 Bstn. b–d NHV), wobei nach Art. 14 Abs. 3 Bst. e NHV auch weitere Kriterien, wie Mobilitätsansprüche der Arten oder die Vernetzung ihrer Vorkommen, zu berücksichtigen sind.

4.3 Im Rekursverfahren äusserte sich unter anderem das ANJF, und zwar dahingehend, dass bereits bei der Kartierung (Inventar der Naturschutzflächen, Stand 31. März 2020, D.____ GmbH, V.____) festgestellt worden sei, dass auf den fraglichen Flächen Moorarten mit diversen Seggen und dem Sumpferzblatt anzutreffen seien, obwohl die Flächen jahrelang nicht schutzverordnungskonform bewirtschaftet worden seien. Ausserdem sei festgestellt worden, dass die Standortverhältnisse in den neu kartierten Bereichen auf vernässte Standorteigenschaften hindeuteten, welche sich über Jahre hätten halten können. Da die aktuelle Nutzung nicht schutzgebietskonform erfolge, weise der zweite Aufwuchs zwar einen starken Futterwiesenaspekt auf, welcher aber bei einer angepassten Nutzung wieder zurückgehen könne. Aus der Beurteilung der D.____ GmbH gehe hervor, dass die besagte Fläche gemäss den gesetzlichen Grundlagen einem schützenswerten Lebensraumtyp entspreche und damit schützenswert sei. Sie sei deshalb in die Schutzverordnung aufzunehmen bzw. darin zu belassen und die Fläche sei entsprechend der Schutzverordnung zu



bewirtschaften. Die vorerwähnte Einschätzung bestätigte die Vertreterin des ANJF am Augenschein vom 21. Dezember 2023. Anlässlich dieses Augenscheins legte ausserdem E.____ (Vorsitzender der Geschäftsführung der D.____ GmbH) für die Vorinstanz bzw. als Berater der kommunalen Naturschutz- und Landwirtschaftskommission dar, im Rahmen der Erarbeitung der neuen Schutzverordnung seien insbesondere die bislang als Naturschutzobjekte erfassten Gebiete geprüft und je nach Umständen auch örtlich genauer abgegrenzt worden. Es seien – entsprechend den Vorgaben gemäss Naturschutzverordnung – Kennarten ermittelt und in der Artenliste gemäss Inventar der Naturschutzflächen festgehalten worden. Dabei sei überall der gleiche Massstab angewendet worden, basierend auf einer schweizweit gültigen Wegleitung (sog. «Schlüssel»). Dieser Schlüssel definiere regionspezifisch, welche Arten für welche Naturschutzgebiete charakteristisch seien. Er sei im Anschluss an die Volksinitiative zum Schutz der Moore («Rothenthurm-Initiative») entwickelt worden. Anhand des Flachmoor-Schlüssels, der festgestellten Zeigerarten und des Umfangs des Vorkommens sei die fragliche Fläche als schutzwürdiges Flachmoor ausgewiesen worden. Im Inventar der Naturschutzflächen seien alle jene Arten aufgelistet, welche für die Einschätzung wegweisend (gewesen) seien, also sowohl Zeigerarten, als auch störende Arten. Insgesamt seien neun Zeigerarten festgestellt worden, was ein hoher Wert sei. Entsprechend sei das Objekt im Inventar der Naturschutzflächen als Hochstaudenflur mit Pfeifengras sowie mit Arten des Kalk-Kleinseggenrieds beschrieben worden. Im Übrigen sei im Rahmen der Inventarisierung die exakte Lage der Fläche verändert bzw. genauer abgegrenzt worden. Das liege primär in Ungenauigkeiten bei der ursprünglichen Erfassung vor rund 30 Jahren, nicht jedoch in tatsächlichen Änderungen vor Ort, begründet.

4.4 Dass auf der fraglichen Grundstücksfläche (neun) Zeigerarten festgestellt werden konnten, bestätigen auch die Rekurrenten (vgl. Protokoll zum Augenschein [S. 6 Ziff. 6] sowie Eingabe vom 25. Januar 2024 [Ziff. 4]). Hingegen bestreiten die Rekurrenten die Schlussfolgerung, wonach aus den festgestellten Zeigerarten auf ein schutzwürdiges Flachmoor/Biotop zu schliessen sei. Diesem Einwand ist jedoch zunächst die fachliche Bestätigung durch das ANJF entgegen zu halten. Nicht entscheidend ist ausserdem namentlich die rekurrentische Auffassung, wonach die neun gefundenen Zeigerpflanzen «in keinem Verhältnis zu einer in der Nähe befindlichen Riedfläche [stünden], auf welcher 85 verschiedene Arten gefunden» worden seien. Denn es spielt keine wesentliche Rolle, ob andernorts andere Flächen mit allenfalls (noch) mehr Zeigerpflanzen ebenfalls schutzwürdig sein könnten. Hinzu kommt, dass die verfahrensgegenständliche Fläche in der Vergangenheit unbestrittenermassen in einer Art bewirtschaftet wurde, die den Vorgaben der aktuell noch in Kraft stehenden Schutzverordnung widersprach und widerspricht (vgl. auch Inventarblatt zu Objekt Nr. 004 betreffend Defizite und Schäden: «Fläche wird seit ca. 20 Jahren beweidet und ist nicht ausgezäunt»). Entsprechend kann es nicht überraschen, wenn auf dieser Fläche nicht gleich viele Zeigerpflanzen festgestellt werden können wie auf anderen schutzwürdigen



Flächen. Insgesamt liegen keine Anhaltspunkte vor, die ein Abweichen von der fachlichen Beurteilung von E.____ sowie der diesbezüglichen Bestätigung des ANJF aufdrängen würden. Entgegen der rekurrentischen Auffassung ist bei der fraglichen Fläche somit aus fachlicher Sicht von einem schützenswerten Lebensraumtypen bzw. einem Biotop im Sinn des NHG und der NHV (namentlich Art. 14 Abs. 3 i.V.m. Anhang 1 NHV) auszugehen. Dass die fragliche Fläche insgesamt nicht mehr als vier Aren umfasst, ändert daran nichts, zumal wie dargelegt auch kleinräumige Landschaftselemente schutzwürdig sein können; die Landschaftselemente müssen primär in ihrer Gesamtheit wichtige Aufgaben im Naturhaushalt zu erfüllen vermögen.

4.5 Die Rekurrenten machen weiter geltend, die sich aus der Unterschutzstellung ergebenden Eigentumsbeschränkungen seien – insbesondere hinsichtlich der damit einhergehenden Bewirtschaftungerschwernisse – unverhältnismässig. Im Einzelnen bringen sie vor, bei einer Auszäunung der fraglichen Fläche würden die Tiere entlang dem Zaun gehen, was zu Trittschäden und Qualitätseinschränkungen bei den umliegenden Flächen führen würde. Weiter würden aus einer Bewirtschaftung gemäss Schutzverordnung Mehrkosten von jährlich Fr. 585.– für die fraglichen vier Aren bzw. rund Fr. 145.– pro Are resultieren (Mehrkosten für speziellen Mäher von Fr. 120.– pro Jahr; eigene Arbeit samt Aufwand für Maschinen; Anschaffung von ca. zehn Pfählen samt Maschine). Diesen Mehrkosten stünden (zusätzliche) Direktzahlungen in vernachlässigbarer Höhe (Fr. 2.– pro Are und Jahr) gegenüber.

4.5.1 Bei der Anordnung von Massnahmen i.S.v. Art. 18 NHG ist wie erwähnt gemäss Art. 18 Abs. 1 Satz 2 NHG den schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen. Dies gilt nicht erst bei der Frage nach der Zulässigkeit eines technischen Eingriffs in ein schutzwürdiges Biotop (Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG), sondern die Frage ist bereits bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit eines Lebensraums und damit bei der Unterschutzstellung zu beurteilen. Dabei wird der gesetzliche Vorbehalt zugunsten der land- und forstwirtschaftlichen Interessen in Art. 13 NHV dahingehend konkretisiert, dass der Schutz möglichst durch eine angepasste land- und forstwirtschaftliche Nutzung zu erfolgen habe. Zudem wird er, durch die zu beachtenden verfassungsrechtlichen Vorgaben, zu einer umfassenden Interessenabwägung ausgedehnt: Diese führt regelmässig zu – unter Umständen empfindlichen – Einschränkungen des Privateigentums. Solche sind nur zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen und sich unter den gegebenen Umständen als verhältnismässig erweisen. Die bundesrechtlichen Bestimmungen des NHG müssen unter Berücksichtigung dieser Grundsätze verfassungskonform ausgelegt werden. Die Anordnung von Massnahmen des Biotopschutzes i.S.v. Art. 18 Abs. 1 NHG erfordert mithin eine Gewichtung der betroffenen unterschiedlichen öffentlichen und privaten Interessen. Soweit die öffentlichen Schutzinteressen überwiegen, haben sich diese zudem als verhältnismässig zu erweisen (K.-L. FAHRLÄNDER, a.a.O., Art. 18 N 12 mit Hinweisen).



4.5.2 Vorliegend führt die angefochtene SchutzVO offenkundig zu Einschränkungen hinsichtlich der landwirtschaftlichen Nutzbarkeit der fraglichen Fläche von rund vier Aren. Im «Naturschutzgebiet Feuchtstandort, nicht beweidet» (NFA) sind namentlich Art. 11 f. SchVT zu beachten: Verboten sind alle Tätigkeiten und Massnahmen, die eine Gefährdung dieser Gebiete mit sich bringen, darunter namentlich das Düngen und das Beweiden (Art. 11 Abs. 1 SchVT). Gefordert wird weiter eine Erhaltung der Naturschutzgebiete NFA in ihrer Qualität und Ausdehnung, indem sie in angepasster Weise bewirtschaftet werden. Für diese Gebiete bedeutet dies, dass sie pro Jahr einmal ausserhalb der Zeit zwischen dem 15. März und dem 1. September zu schneiden sind, wobei das Schnittgut zu entfernen ist (Art. 12 Abs. 1 f. SchVT). Auch sind beweidete Gebiete gegenüber nicht beweideten Naturschutzgebieten temporär auszuzäunen (Art. 12 Abs. 4 SchVT) und neu auftretende invasive Neophyten sind zu bekämpfen (Art. 12 Abs. 5 SchVT). Hinzu kommen Vorgaben bezüglich der – an das NFA angrenzenden – Pufferflächen (UB; vgl. Art. 13 SchVT). Ohne Aufnahme der fraglichen Flächen in die SchutzVO entfielen diese Einschränkungen, woran die Rekurrenten ein offenkundiges (und nachvollziehbares) privates Interesse haben. Es handelt sich jedoch primär um ein ökonomisches Interesse an einer uneingeschränkten landwirtschaftlichen Nutzung, welches jedenfalls nur von geringem Gewicht ist. Dies gilt namentlich auch unter Mitberücksichtigung der angeblich anfallenden Mehrkosten für das – zeitlich separate – Mähen und das Auszäunen der fraglichen Fläche in der Höhe von jährlich Fr. 585.– (abzgl. zusätzliche Direktzahlungen von mutmasslich Fr. 8.–/Jahr). Es versteht sich von selber, dass eine – in Art. 13 NHV explizit vorgesehene – angepasste Nutzung des Naturschutzgebiets mit Mehrkosten und/oder Mindereinnahmen verbunden sein kann.

4.5.3 Den dargestellten privaten Interessen steht im Wesentlichen das öffentliche Interesse am Erhalt von genügend grossen Lebensräumen gegenüber. Das zur Ausscheidung als NFA vorgesehene Gebiet ist wie gezeigt ein schützenswerter Lebensraumtyp (Biotop). Der Vorinstanz ist zuzustimmen, wenn sie ausführt, Flachmoore seien aufgrund der intensiven Nutzung der Landschaft in der Schweiz selten geworden, weshalb ein grosses öffentliches Interesse am Erhalt der verbleibenden Standorte bestehe. Dieses grosse öffentliche Interesse überwiegt das vorerwähnte private Interesse der Rekurrenten deutlich, weshalb den öffentlichen Interessen am Naturschutz der Vorrang zu geben ist. Auch Verhältnismässigkeitsüberlegungen sprechen somit nicht gegen eine Aufnahme der fraglichen Fläche in die Schutzverordnung. Letzteres gilt umso mehr, als die Rekurrenten bereits heute – gestützt auf die aktuell in Kraft stehende SchutzVO – eine deutlich grössere Fläche nur angepasst (also schutzgebietskonform) nutzen dürften, jedoch bislang von der Einhaltung der diesbezüglichen Vorgaben absahen. Entsprechend gehen mit der neuen SchutzVO und im Vergleich zur aktuellen Rechtslage (wenn überhaupt) nur sehr beschränkt neue/zusätzliche Mehrkosten einher. Der Rekurs ist auch diesbezüglich unbegründet.



4.6 Nichts am Ergebnis ändert sodann die rekurrentische Darstellung, wonach für die betreffende Fläche nie ein Vertrag im Sinn des GAöL abgeschlossen worden sei. Ein Gebiet kann ohne Weiteres unabhängig eines solchen Vertrags schutzwürdig sein. Denn der schutzwürdige Lebensraum unterscheidet sich von der (blossen) ökologischen Ausgleichsfläche. Ein schutzwürdiges Biotop muss bereits über ökologische Qualität verfügen und dient der Erhaltung genügend grosser schutzwürdiger Lebensräume, während der ökologische Ausgleich nach Art. 18b Abs. 2 NHG die Aufwertung intensiv genutzter Gebiete bezweckt (vgl. K.-L. FAHRLÄNDER, a.a.O., Art. 18 N 21).

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass entgegen der rekurrentischen Auffassung schon bisher eine SchutzVO in Kraft stand, welche auf Grundstück Nr. 001 ein Naturschutzgebiet auswies. Unabhängig davon hat die Vorinstanz auf genanntem Grundstück – unter Mitberücksichtigung der damit einhergehenden Bewirtschaftungerschwernissen und Verhältnismässigkeitsüberlegungen – zu Recht das «Naturschutzgebiet Feuchtstandort, nicht beweidet» Nr. 005 ausgeschieden und dieses in die umstrittene SchutzVO aufgenommen. Der Rekurs erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen.

6.

6.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

6.2 Der von den Rekurrenten am 22. August 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

Entscheid

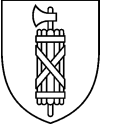
1.

Der Rekurs von A.____ und B.____, W.____, wird abgewiesen.

2.

a) A.____ und B.____ wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidegebühr von Fr. 3'500.– auferlegt.

b) Der am 22. August 2022 von B.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin