



Fall-Nr.:	23-3612
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	07.10.2024
Entscheiddatum:	16.08.2024

BUDE 2024 Nr. 069

Planungsrecht, Art. 75bis BauG. Die Erweiterung der Baumschutzgebiete auf das gesamte Hoheitsgebiet der politischen Gemeinde beruht vorliegend auf einer gesetzlichen Grundlage, präjudiziert die laufende Ortsplanrevision nicht, liegt im öffentlichen Interesse und ist verhältnismässig. Das gilt namentlich auch für die Mischzonen. Abweisung der Rekurse.

BUDE 2024 Nr. 69 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-3612

Entscheid Nr. 69/2024 vom 16. August 2024

Rekurrentinnen und
Rekurrenten

A.____,
B.____,
C.____,
D.____,
E.____,

alle vertreten durch M.A. HSG Sandro Morelli, Rechtsanwalt,
Waisenhausstrasse 14, 9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Stadtrat St.Gallen (Gesamtentscheid des Stadtrates vom 3. Mai
2022 bzw. Beschluss der Bürgerschaft vom 12. März 2023)

Betreff

Zonenplanänderung zur Erweiterung der Baumschutzgebiete



Sachverhalt

A.

Der A.____ ist Eigentümer von Grundstück Nr. 0001, Grundbuchkreis St.Gallen. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde St.Gallen vom 1. November 1980 in der Kernzone. Die B.____ ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 0002, Grundbuchkreis St.Fiden. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan in der Industriezone IA. Die C.____ ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 0003, Grundbuchkreis St.Fiden. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan in der Gewerbe-Industriezone GI B. Die D.____ ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 0004, Grundbuchkreis Bruggen. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan vom 1. Juli 2011 in der Industriezone IB. E.____ ist Eigentümer von Grundstück Nr. 0005, Grundbuchkreis St.Fiden. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan vom 1. Januar 1999 in der Wohnzone W2a. Sämtliche Grundstücke liegen ausserhalb bzw. nicht ganz in der Baumschutzzone.

B.

a) Am 24. März 2020 reichten einige Mitglieder des Stadtparlamentes St.Gallen dem Stadtrat St.Gallen einen Vorstoss zum «besseren Schutz von Stadtbäumen» ein.

b) Der Stadtrat beantwortete die Interpellation am 30. Juni 2020 und erklärte sich bereit, die bestehende Bewilligungspflicht für Baumfällungen noch vor der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung auf das ganze Stadtgebiet (mit Ausnahme von Wald und Landwirtschaftszone) auszuweiten. Auch sprach er sich für ein griffiges Baumschutzreglement aus. Eine entsprechende Anpassung des geltenden Baumschutzes sei aber erst im Rahmen der Gesamtrevision von Bau- und Zonenordnung vorzunehmen. Zur Verbesserung des Baumschutzes bei Baustellen verwies er auf entsprechende Auflagen in Baubewilligungen.

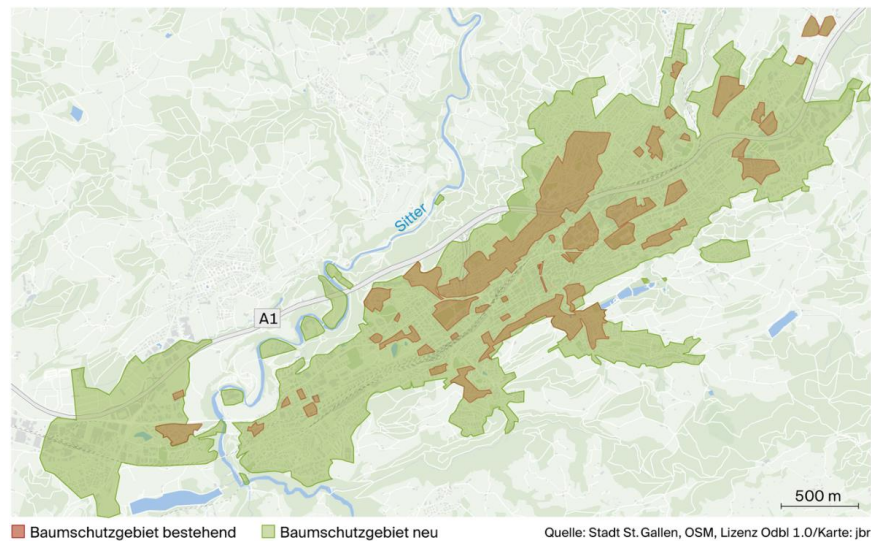
c) Vom 30. März bis 30. April 2021 führte die Direktion Planung und Bau ein öffentliches Mitwirkungsverfahren zur Zonenplanänderung «Erweiterung Baumschutzgebiete» und zum entsprechenden Planungsbericht durch.

d) Am 17. Mai 2021 prüfte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) die geplante Zonenplanänderung vor und kam dabei zum Schluss, dass sie genehmigungsfähig sei.

e) Am 1. Juli 2021 stellte die Direktion Planung und Bau den Mitwirkenden den Mitwirkungsbericht vom gleichen Tag zu. Mit Ausnahme von plangraphischen Optimierungen wurden an der geplanten Zonenplanänderung gestützt auf das Mitwirkungsverfahren keine Änderungen vorgenommen.



Erweiterung der Baumschutzgebiete in der Stadt St. Gallen



f) Der Stadtrat beauftragte am 2. November 2021 die Direktion Planung und Bau damit, das Auflageverfahren für die Zonenplanänderung durchzuführen. Dieses fand vom 15. November bis 15. Dezember 2021 statt. Am letzten Tag dieser Frist erhoben unter anderem der A.____, die B.____, die C.____ und die D.____ sowie E.____, alle vertreten durch M.A. HSG Sandro Morelli, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache mit den Anträgen, es sei kostenpflichtig auf die Zonenplanänderung zu verzichten. Eventuell seien Gewerbe- und/oder Industriezonen von der Zonenplanänderung auszuschliessen. Der Stadtrat wies die Einsprache am 3. Mai 2022 ab und beantragte gleichentags dem Stadtparlament, der Zonenplanänderung zuzustimmen. Zur Begründung wurde vorgebracht, dass der Schutz der Stadtbäume seit längerem ein grösseres Thema sei und für den flächenmässig auszudehnenden Baumschutz eine ortsplanerische Strategie vorliege. So habe die Stadt bereits im Jahr 2005 ein Konzept für Bäume im Strassenraum erstellen lassen. Die Baumstrategie aus dem Jahr 2020 verfolge sodann das Ziel, das Baumvolumen auf öffentlichen Flächen zu steigern und auf privaten Flächen zu erhalten. Ausserhalb des öffentlichen Raums soll dies mit den bereits vorhandenen gesetzlichen Instrumenten geschehen. Ein besonderes Augenmerk käme den Stadtbäumen auch im Bericht «Stadtklima St.Gallen/Fachbericht zur Hitzeminderung» der städtischen Dienststellen Umwelt und Energie sowie Stadtgrün aus dem Jahr 2020 zu. Der neue Richtplan enthalte ebenfalls eine Festsetzung zum Thema Baumschutz. Auf die Einführung von zusätzlichen Kriterien wie z.B. ökologische oder stadtklimatische Kriterien werde im Vorfeld der Gesamtrevision von Bau- und Zonenordnung bewusst verzichtet. Ohne solche grundsätzlichen Anpassungen am Instrument des Baumschutzes würden allfällige Präjudizierungen für die Revision vermieden. Ein weiteres Ziel sei, die Lücken und die oftmals nur schwer nachvollziehbare Gebietseinteilung des Baumschutzes zu korrigieren und so eine Gleichbehandlung zwischen den Grundeigentümern zu gewährleisten.



g) Am 24. Mai 2022 stimmte das Stadtparlament der Zonenplanänderung zu und entschied, dass sie dem obligatorischen Referendum unterstellt werde. Der Stadtrat setzte die Volksabstimmung am 31. Mai 2022 auf den 27. November 2022 an. Mit Beschluss vom 5. Juli 2022 verschob er die Abstimmung auf den 12. März 2023. Die Bürgerschaft stimmte der Vorlage mit 12'875 Ja- gegenüber 6'553 Neinstimmen und 174 Enthaltungen zu. Eine Stimmrechtsbeschwerde dagegen wurde nicht erhoben.

h) Am 25. April 2023 genehmigte das AREG die Zonenplanänderung im Sinne der Erwägungen. Es führte dabei namentlich aus, dass der einheitliche Baumschutz über das ganze Stadtgebiet die künftige Zonenordnung nicht präjudizieren werde und dass eine ortsplanerische Gesamtbetrachtung vorliege. Die Änderung verfolge konkrete ökologische Ziele, womit besondere öffentliche Interessen für den Baumschutz vorlägen. Die Zonenplanänderung erfolge vor der anstehenden Gesamtrevision des Zonenplans und könne vor deren öffentlichen Planaufgabe abgeschlossen werden. Mithin seien die formellen und rechtlichen Anforderungen einer Zonenplanänderung noch nach dem alten Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) erfüllt. Auch seien die Anforderungen zur Interessenabwägung nach Art. 3 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) hinreichend berücksichtigt und erfüllt. Die einschlägige Bestimmung von Art. 39 der Bauordnung der Politischen Gemeinde St.Gallen (SRS 731.1; abgekürzt BO) bleibe unverändert, nur deren Anwendungsbereich werde auf das ganze Siedlungsgebiet ausgedehnt. Der künftige Zonenplan werde damit nicht präjudiziert.

i) Am 3. Mai 2023 wurde der Einspracheentscheid und die Genehmigungsverfügung als Gesamtentscheid eröffnet.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben der A.____, die B.____, die C.____ und die D.____ sowie E.____ durch ihren Rechtsvertreter gemeinsam Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 3. Mai 2023 sei aufzuheben.
2. Die Genehmigungsverfügung des AREG vom 25. April 2022 (richtig: 2023) sei aufzuheben.
3. Es sei festzustellen, dass der Zonenplan betreffend Erweiterung des Baumschutzgebiets und die diesbezüglich erteilte Genehmigungsverfügung des AREG rechtswidrig seien.
4. Eventuell sei die Angelegenheit zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.



5. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zu Lasten der Vorinstanz.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass ein «Gebiet mit schutzwürdigen Grünflächen mit Baumbestand» nicht Gegenstand eines Zonenplans sein könne. Das Recht regle die Zonenarten abschliessend. Eine «Baumschutzzone» oder generell eine «Schutzzone» sei nicht vorgesehen. Art. 39 BO und der gestützt darauf erlassene Zonenplan «Baumschutzgebiet» sei somit mit dem kantonalen Recht nicht vereinbar. Für den entsprechenden Eingriff in die von Bundesrechts wegen geschützte Eigentumsfreiheit fehle folglich die gesetzliche Grundlage. Verletzt werde aber auch das Verhältnismässigkeitsprinzip, weil nicht nachgewiesen sei, dass einzelne Bäume das Stadtklima verbessern könnten. Zudem werde das vorgegebene Kriterium für die Fällbewilligung des Stammumfangs von 80 cm viele Bürgerinnen und Bürger dazu animieren, den Baum noch bewilligungsfrei zu fällen. Die Ausweitung des Baumschutzgebiets werde somit dazu führen, dass der Baumbestand tatsächlich abnehmen werde. Sodann würde das private Interesse, das eigene Grundstück sinnvoll zu überbauen, in jedem Fall das öffentliche Interesse am Erhalt eines einzelnen Baums überwiegen. Der Baumschutz sei nicht Bestandteil eines durchdachten Gesamtkonzepts und somit werde es sehr wohl präjudizierende Wirkung auf die anstehende Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung haben. Die Voraussetzungen von Art. 175a Bst. b des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) seien somit nicht erfüllt. Indem die Vorinstanz die erforderliche Interessenabwägung für die Industrie- und Gewerbezone nicht gesondert vorgenommen habe, werde zudem auch Art. 3 RPV verletzt. Die Vorinstanz sei bei ihrer Aussage zu behaften, dass die praktische Relevanz von Fällgesuchen im Industrie- und Gewerbegebiet auf Grund des geringen Baumbestands überschaubar sei. Mithin könne von vornherein kein öffentliches Interesse daran bestehen, das Baumschutzgebiet auch auf diese Zonenarten auszudehnen. Die Ausweitung des Baumschutzes werde des Weiteren zu mehr Einsprachen führen, womit auch Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) verletzt werde, weil dadurch Investoren davon abgehalten würden, brachliegende oder ungenügend genutzte Flächen in Bauzonen zu überbauen oder zu verdichten. Auch verhindere Art. 39 Abs. 2 BO eine umfassende Interessenabwägung, weil «besonders schützenswerte» Bäume nur noch dann gefällt werden könnten, wenn sonst die Nutzung von Räumen zu längerem Aufenthalt von Menschen unzumutbar beeinträchtigt würden. Eine echte Berücksichtigung sämtlicher schützenswerter Interessen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer werde damit verunmöglicht. Ohne konkrete Kriterien für die Beurteilung, ob ein Baum besonders schützenswert sei, komme der Verwaltung ein enormes Ermessen zu. Damit hätten die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer keine Planungs- und Rechtssicherheit hinsichtlich der Bebaubarkeit ihres Grundstücks mehr. Auf Grund dieser unklaren Auswirkungen sei die Ausdehnung des Baumschutzes auf das ganze Stadtgebiet ebenfalls unverhältnismässig. Ihnen sei zudem keine andere



Gemeinde im Kanton bekannt, die den Baumschutz über ihr ganzes Hoheitsgebiet gelegt hätte. Dies zeige, dass ein wirksamer Schutz auch mit anderen Mitteln wie etwa einer Schutzverordnung oder der Ausscheidung von Wald gewährleistet werden könnte.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 26. Juni 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass Gesuchstellende nicht wie behauptet den Nachweis erbringen müssten, dass das Interesse an der Fällung überwiege. Die Verwaltung ermittle den Sachverhalt selber und erhebe die Beweise von Amtes wegen. Falsch sei auch, dass die gesetzliche Grundlage für eine Baumfällbewilligung mit höherrangigem Recht im Widerspruch stehe. Bezüglich der Behauptung, dass nicht nachgewiesen sei, dass Stadtbäume angesichts der Klimaerwärmung wichtig seien, verweist die Vorinstanz beispielhaft auf Publikationen des National Centre for Climate Services NCCS, der Stadt Zürich und des Bundesamtes für Umwelt BAFU. Auch wenn klar sei, dass ein einzelner Baum nicht das gesamte Stadtklima retten könne, sei seine Wirkung auf die lokale Umgebung trotzdem gross. Dass Bäume proaktiv gefällt oder gar nicht gepflanzt würden, damit sie den für die Fällbewilligungspflicht minimalen Stammumfang nicht erreichten, sei eine reine Behauptung. So habe im bereits bestehenden Baumschutzgebiet nichts Ähnliches festgestellt werden können. Dass Bauvorhaben in Einzelfällen wegen der Interessenabwägung nicht umgesetzt werden könnten, liege in der Natur der Sache. Gleichwohl hätten sich jene Stadtteile, die bereits heute im Baumschutzgebiet lägen, entwickeln können. Die Eigentumsgarantie gelte nicht absolut und insbesondere mit dem Vorrang geplanter Hauptbauten gegenüber nicht schützenswerten Bäumen sei sichergestellt, dass im Grundsatz auf jedem Grundstück eine angemessene Überbauung möglich bleibe. Dass im Kanton nur die Stadt St.Gallen Bäume besonders schütze, liege daran, dass es im Kanton sonst keine vergleichbar grosse Stadt gebe. Demgegenüber hätten die Städte Bern und Basel durchaus ähnliche Vorschriften, wobei die Hürde für eine Fällbewilligung dort noch deutlich höher angesetzt sei als hier.

b) Mit Vernehmlassung vom 28. Juli 2023 beantragt das AREG, den Rekurs abzuweisen und führt dazu aus, dass Art. 39 BO und die vorliegende Zonenplanänderung den bundesrechtlichen Planungsgrundsätzen entsprechen würden. Die angefochtene Änderung setze diese Grundsätze im Rahmen einer zulässigen Teiländerung weiter um und werde fachlich begrüsst, zumal die künftige Zonenordnung dadurch auch nicht präjudiziert werde. Ein öffentliches Interesse sei gegeben und das Verfahren sei von der Planungsbehörde korrekt durchgeführt worden.

E.

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 PBG in Kraft getreten und das BauG aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Da der vorliegende Nutzungsplan 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 Rekurrentinnen und Rekurrenten machen geltend, das PBG regle die Zonenarten abschliessend weshalb im kommunalen Zonenplan grundsätzlich keine Baumschutzgebiete ausgeschieden werden könnten. Zudem stelle das auf das gesamte Baugebiet ausgedehnte Baumschutzgebiet ein unzulässiger Eingriff in das nach Art. 26 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gewährleistete Eigentum.

3.1 Die Eigentumsгарantie ist ein Grundrecht, dessen Einschränkung nach Art. 36 BV einer gesetzlichen Grundlage (Abs. 1) bedarf. Der Eingriff muss zudem durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Abs. 2 und 3). Das Baumschutzgebiet nach Art. 39 BO leitet sich nicht wie von den Rekurrentinnen und Rekurrenten geltend gemacht vom PBG ab, sondern vom BauG. Dieses ist nach wie vor anwendbar, weil die politischen Gemeinden nach Art. 175 PBG seit Vollzugsbeginn des PBG zehn Jahre Zeit haben, ihre Zonenpläne und Baureglemente im ordentlichen Verfahren an das neue Recht anzupassen. Die Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung der Politischen Gemeinde St.Gallen wurde im Jahr 2018 mit der Innenentwicklungsstrategie gestartet und soll voraussichtlich erst Ende des Jahres 2026 vom Parlament erlassen werden. Bis die entsprechenden kommunalen Nutzungspläne genehmigt und in Vollzug gesetzt sind, bleiben somit die bisherige kommunale Ortsplanung gemäss BauG anwendbar.

3.2 Das Gesagte gilt auch für Änderungen der Rahmennutzungsplanung (Art. 175a Bst. b PBG). Änderungen der kommunalen Rahmennutzungspläne nach altem Recht sind aber nur unter Einhaltung des



Bundesrechts und des kantonalen Richtplans möglich. «Unter Einhaltung des Bundesrechts» meint, dass Revisionen der Ortsplanung von einer Gesamtsicht geprägt sein müssen (Art. 2 RPG) und dass Teiländerungen die anstehende Gesamtrevision der Ortsplanung nicht präjudizieren dürfen. Unbedenklich dabei sind insbesondere Einzelvorhaben mit begrenzten Auswirkungen oder Vorhaben, die einer konsolidierten ortsplanerischen Strategie entsprechen. Grössere planerische Eingriffe sind demnach möglich, wenn sie in der Gesamtplanung der Gemeinde bereits enthalten sind. Dies ist zumindest ein wesentliches Indiz dafür, dass die anstehende Revision der Ortsplanung durch die Planungs-massnahme nicht ungewollt präjudiziert wird (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. Dezember 2018 zum Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz, S. 7).

3.2.1 Nach Art. 9 Abs. 1 BauG teilt der Zonenplan das Gemeindegebiet in Gebiete verschiedener Nutzungsarten und -intensitäten sowie verschiedener Regelbauweise und Immissionstoleranzen ein. Art. 10 BauG bestimmt dabei die möglichen Zonenarten. Darüber hinaus können die politischen Gemeinden nach Art. 75^{bis} Abs. 2 BauG in Zonen- oder Sondernutzungsplänen bzw. in einer Schutzverordnung die Erhaltung bestehender Grünflächen und deren Bepflanzung anordnen. Die entsprechend geschützten Grünflächen setzen planerische Massnahmen voraus (VerwGE B 2006/211 vom 11. Juni 2007 Erw. 3.2.4). Schutzgebiete nach Art. 75^{bis} Abs. 2 BauG werden dabei überlagernd festgelegt, während Schutzzonen nach Art. 22 PBG als eigenständige Grundnutzungszonen oder als überlagernde Zonen ausgestaltet werden können (J. BEREUTER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 22 N 6). Art. 75^{bis} Abs. 2 BauG schützt dabei keine Einzelbäume, wie das mit Art. 98 Abs. 1 Bst. g BauG bzw. Art. 115 PBG der Fall ist. Der Schutz betrifft vielmehr das Gesamtbild (VerwGE B 2006/211 vom 11. Juni 2007 Erw. 3.2.2, namentlich mit Hinweis auf: B. HEER, in: Das Nachtragsgesetz zum st.gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St.Gallen, neue Reihe, Bd. 20, St.Gallen 1983, Art. 75^{bis} N 4).

3.2.2 Die Politische Gemeinde St.Gallen hat mit Art. 39 Abs. 1 Bst. a BO von der Möglichkeit gemäss Art. 75^{bis} Abs. 2 BauG Gebrauch gemacht und somit erlaubterweise im Zonenplan Gebiete mit schutzwürdigen Grünflächen mit Baumbestand ausgeschieden und nicht etwa eine unzulässige Zonenart geschaffen, wie die Rekurrentinnen und Rekurrenten behaupten. Dabei spielt es nach dem klaren Wortlaut von Art. 75^{bis} Abs. 2 BauG keine Rolle, ob das gesamte Hoheitsgebiet unter Schutz gestellt wird oder bloss Teile davon, weil die entsprechende Regelungskompetenz – anders als bei Art. 93 Abs. 4 BauG – nicht auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets beschränkt ist. Im vorliegenden Baumschutzgebiet können Bäume aber auch weiterhin gefällt werden, einzig Bäume mit einem Stammumfang von mehr als 0,8 m, gemessen 1 m über dem Boden, benötigen dafür eine Fällbewilligung. Diese wird nach Art. 39 Abs. 2 BO erteilt, wenn das Interesse an der Fällung das Interesse an der Erhaltung überwiegt.



3.2.3 Der Baumschutz nach Art. 39 BO steht damit nicht nur im Einklang mit dem übergeordneten kantonalen Recht, sondern auch mit dem bundesrechtlichen Planungsgrundsatz, wonach Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten sollen (Art. 3 Abs. 3 Bst. e RPG). Im Zielbereich dieses Grundsatzes liegen öffentliche wie auch private Grünbereiche, die mittels Grün- und Freihaltezonen, Sondernutzungsplänen oder – wie hier – mit Baumschutzvorschriften umgesetzt werden können (P. TSCHANNEN, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG; Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 3 N 74).

3.2.4 Das PBG kennt keine vergleichbare Bestimmung wie Art. 75^{bis} BauG, was zu Folge haben wird, dass der heutige Baumschutz im Rahmen der laufenden Ortsplanrevision mangels gesetzlicher Grundlage anders konzipiert werden muss, wenn er nach der Anpassung der Ortsplanung ans PBG weiterhin Bestand haben soll. Möglich wäre allenfalls eine entsprechende Regelung in einer neu zu schaffenden Schutzverordnung. Die Ausdehnung des Baumschutzes auf das ganze Baugebiet kann somit – so wie dieser heute ausgestaltet ist – die laufende Ortsplanrevision grundsätzlich nicht präjudizieren, sondern muss auf einer neuen rechtlichen Grundlage aufgebaut werden. Davon abgesehen sieht der Richtplan 2012 mit den Anpassungen 2022 unter der Rubrik «Siedlung» in S 2.3 schon heute als raumplanerisches Ziel vor, dass das Baumvolumen auf privaten Flächen langfristig erhalten werden soll. Zudem wurde die vorliegende Massnahme in einer Abstimmung von der Bürgerschaft grossmehrheitlich angenommen. Damit ist sichergestellt, dass die Ausdehnung des bestehenden Baumschutzes für Teilbereiche auf das gesamte Gemeindegebiet die anstehende Revision der Ortsplanung nicht ungewollt präjudizieren würde, selbst wenn das Baumschutzgebiet mangels gesetzlicher Grundlage im PBG nicht sowieso grundsätzlich neu geregelt werden müsste.

3.3 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten ziehen das öffentliche Interesse für den Erhalt der Stadtbäume in Zweifel, wobei sie geltend machen, dass einzelne Bäume keinen nachweislichen Einfluss auf das Klima hätten.

3.3.1 Voraussetzung für Massnahmen nach Art. 75^{bis} Abs. 2 BauG ist das Vorliegen eines hinreichenden öffentlichen Interesses raumplanerischer Natur. Gemäss Botschaft des Regierungsrates zu einem Nachtragsgesetz zum Baugesetz vom 9. September 1980, S. 4 (ABI. Nr. 43 vom 27. Oktober 1980, S. 1416) liegt die Erhaltung bestehender und die Schaffung neuer Grünflächen grundsätzlich im öffentlichen Interesse.

3.3.2 Die vorliegende Planungsmassnahme verfolgt einen mehrfachen Zweck: In der Stadt St.Gallen sollen Bäume mit einem Mindestumfang des Stammes nicht nur im Interesse des Orts- und Landschaftsbilds, der Wohnlichkeit der Quartiere und Siedlungen, sondern



auch im Sinn des ökologischen Ausgleichs erhalten bleiben, wobei die heutige Beschränkung auf wenige Teile des Stadtgebiets nicht (mehr) nachvollziehbar ist (Planungsbericht zur Zonenplanänderung Erweiterung Baumschutzgebiete vom 5. Oktober 2021, S. 6). Für die Erhaltung dieser Stadtbäume besteht das vielfältige öffentliche Interesse somit aufgrund des Stadtklimas, des Naturschutzes und des Stadtbilds. Dass Bäume im urbanen Raum sowohl ökologisch als auch gestalterisch eine massgebliche Rolle spielen, liegt dabei auf der Hand und ist allseits anerkannt. So ist nachgewiesen, dass die Temperatur auf dem Land oft bis zu zehn Grad kühler ist als in den dicht bebauten Städten (St.Galler Tagblatt vom 16. Juli 2024, «Früher top, heute viel zu heiss: Vorträge zu baulichen Massnahmen gegen die Hitze in den Städten»). Das Stadtklima und die Luftqualität werden dank Bäumen besser, weil diese Kohlenstoffdioxid und Schadstoffe aus der Luft binden und Sauerstoff herstellen. Weiter spenden Bäume Schatten, verdunsten Wasser und schaffen Lebensraum für weitere Organismen und zahlreiche (Klein-)Tiere. Letztere Funktion kommt insbesondere alten und damit tendenziell grossen Bäumen zu. Schliesslich verschönern sie wie gesagt das Stadtbild, sie durchgrünen die Quartiere und machen diese damit lebenswerter.

3.3.3 Um der Hitzebelastung entgegenwirken zu können, ergreifen Städte zahlreiche Massnahmen (vgl. beispielhaft die Fachplanung Hitzeminderung der Stadt Zürich: www.stadt-zuerich.ch > Tiefbau- und Entsorgungsdepartement > Grün Stadt Zürich > Planung und Bau > Fachplanung Hitzeminderung). Die Stadt St.Gallen hat eine vergleichbare Baumstrategie und lässt den Stadtbäumen insbesondere im Zusammenhang mit der Anpassung an den Klimawandel und der baulichen Verdichtung nach innen eine zunehmende Bedeutung zukommen. Aus diesem Grund soll das Baumvolumen langfristig auf privaten Flächen erhalten und auf öffentlichen Flächen erhöht werden. Diese Ziele sollen mit Beratungsangeboten und freiwilligen Aktionen zur Pflanzung neuer Bäume und der Verstärkung des Baumschutzes erfolgen (Richtplan der Politischen Gemeinde St.Gallen 2012 mit Anpassungen 2022, Siedlung, S 2.3).

3.3.4 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten stellen das öffentliche Interesse namentlich für die Überlagerung der Gewerbe-Industrie- bzw. Industriezonen in Frage. Hier sind nach Art. 13 f. BauG in erster Linie Betriebe vorgesehen, die auf Grund ihrer Grösse und ihrer Immissionen nicht den übrigen Bauzonen zuzuordnen sind. Der Baumschutz ist mit dieser Nutzung jedoch durchaus vereinbar, zumal einer Baumfällung zu Gunsten einer geplanten Hauptbaute nur entgegensteht, dass der Baum besonders schützenswert wäre (Art. 39 Abs. 2 Bst. b BO). Dazu kommt, dass hier wie in allen anderen Bauzonen auch Wohnbauten zulässig sind (Art. 13 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 2 BauG). Zudem halten sich in diesen Arbeitszonen täglich viele Menschen auf, die von den oben erwähnten Vorteilen der Stadtbäume profitieren. Den Schutzziele von Art. 39 BO steht dabei auch nicht entgegen, dass es in diesen Zonen nicht viele Bäume gibt, die auf Grund ihrer Grösse



unter den ausgedehnten Baumschutz fallen werden. Abgesehen davon, dass es somit ohnehin nicht zu vielen Fällgesuchen kommen wird, spricht dieser Umstand im Gegenteil dafür, dass die Beseitigung dieser wenigen Bäume erst recht einer sorgfältigen Prüfung und Abwägung der verschiedenen Interessen bedarf.

3.3.5 Schliesslich ist auch der Einwand der Rekurrentinnen und Rekurrenten nicht stichhaltig, dass sich die Ausdehnung der Baumschutzgebiete auf das gesamte Baugebiet sogar nachteilig auf den Baumbestand auswirken werde. Dies zeigt sich darin, dass das Baumschutzgebiet schon heute partiell gilt und der Baumbestand in den betroffenen Gebieten nicht deshalb abgenommen hat, weil Bäume kurz vor Erreichen des massgeblichen Stammumfangs auf Vorrat gefällt worden wären, nur damit es später keine Fällbewilligung bräuchte.

3.3.6 Nach dem Gesagten ist das nötige öffentliche Interesse für den Erlass von Baumvorschriften bzw. einen Eingriff in die Eigentumsgarantie ausgewiesen.

3.4 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten bestreiten, dass die Ausdehnung der Baumschutzgebiete verhältnismässig sei. Nebstdem die nötige Interessenabwägung für die Gewerbe-Industrie- und Industriezone nicht gesondert vorgenommen worden sei, stünden für den Baumschutz mit dem Instrument der Schutzverordnung und der Ausscheidung von Wald geeignetere bzw. mildere Mittel zur Verfügung, den Baumbestand zu schützen. Schliesslich stehe der Baumschutz in den Bauzonen dem Planungsgrundsatz der Siedlungsverdichtung diametral entgegen.

3.4.1 Das Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 36 BV verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen ihres Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (Urteil des Bundesgerichtes 1C_209/2023 vom 16. November 2023 Erw. 3 mit Hinweisen). Für den allgemeinen Schutz von grossen Bäumen im Baugebiet einer dicht überbauten Stadt ist die Ausdehnung des bestehenden partiellen Baumschutzgebiets offensichtlich geeignet und erforderlich, wegen einer Überlagerung des Stadtgebiets mit Wald im Sinn von Art. 77 BV und Art. 2 des Bundesgesetzes über den Wald (SR 921.0; abgekürzt WaG) offensichtlich nicht in Frage kommt. Als Wald gilt jede Fläche, die mit Waldbäumen oder Waldsträuchern bestockt ist und Waldfunktionen erfüllen kann. Als Wald gelten auch Weidwälder, bestockte Weiden (Wytweiden) und Selven, unbestockte oder ertraglose Flächen eines Waldgrundstücks, wie Blössen, Waldstrassen und andere forstliche Bauten und Anlagen sowie Grundstücke, für die eine Aufforstungspflicht besteht. Kein Wald sind isolierte Baum- und Strauchgruppen, Hecken, Alleen, Garten-, Grün- und Parkanlagen, Baumkulturen, die auf offenem Land zur kurzfristigen Nutzung angelegt worden sind, sowie Bäume und Sträucher auf Einrichtungen zur Stauhaltung und in deren unmittelbarem Vorgelände (Art. 2 WaG).



Bauliche Vorhaben, das Betreten und Befahren sowie Veranstaltungen sind im Wald nur sehr beschränkt möglich (Art. 13, 15 f. und 17. f. des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Waldgesetzgebung [sGS 651.1; abgekürzt EGWaG]). Dem Wald kommt somit eine diametral entgegengesetzte Funktion zu als dem Schutz von Stadtbäumen im dicht bebauten und intensiv genutzten Siedlungsraum. Sofern die Rekurrentinnen und Rekurrenten mit der Schutzverordnung als Alternative zum Baumschutzgebiet den Schutz von Einzelbäumen meinen, so verkennen sie, dass dies gerade nicht der Zweck des vorliegenden Baumschutzes ist. Als geschützter Einzelbaum ist ein Baum nur als Habitatbaum oder als markanter Einzelbaum oder markantes Gehölz zu erhalten (Art. 98 Abs. 1 Bst. d und g BauG). Mit dem Baumschutzgebiet sollen demgegenüber nicht individualisierte Einzelbäume erhalten werden, sondern das grüne Stadtbild als solches und zwar mit sämtlichen Bäumen ab einem gewissen Stammumfang. Wollte man dagegen das gleiche Ziel mit einer Schutzverordnung erreichen – was wohl in Anwendung des PBG notwendig werden wird – ist nicht erkennbar, was daran gegenüber dem vorliegenden Baumschutz milder sein soll. Dass dieser die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht – wie von den Rekurrentinnen und Rekurrenten behauptet – dazu animiert, die Bäume vor Erreichen des Mindestumfangs auf Vorrat zu fällen, wurde bereits erläutert.

3.4.2 Der angerufene Innenverdichtungsgrundsatz gemäss Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG ist mit jenem Grundsatz von Art. 3 Abs. 3 Bst. e RPG gleichrangig. Konflikte zwischen dem Grundsatz der Verdichtung der Siedlungsfläche und jenem, dass in den Siedlungen Grünflächen und Bäume zu erhalten sind, ist durch Abwägen der gegenläufigen Interessen im Einzelfall auszutragen (TSCHANNEN, a.a.O., Art. 3 N 12 f.). So darf im Baumschutzgebiet ein Baum mit einem Stammumfang von mehr als 0,8 m Umfang nach Art. 39 Abs. 2 BO denn auch weiterhin gefällt werden, wenn das Interesse an der Fällung des Baums grösser ist als an dessen Erhalt. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn dieser ohne qualitative Verschlechterung des bestehenden Baumbestands gefällt werden kann und der Baum nicht besonders schützenswert ist (Bst. a), ein Baum im Bereich einer geplanten Hauptbaute steht und der Baum nicht besonders schützenswert ist (Bst. b) oder die Nutzung von Räumen zu längerem Aufenthalt von Menschen unzumutbar beeinträchtigt wird (Bst. c). Allein die Möglichkeit, dass ein Fällgesuch von Nachbarn oder Verbänden mit Einsprache angefochten werden kann, macht die Ausdehnung des Baumschutzgebiets für die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht unzumutbar, wie die Rekurrentinnen und Rekurrenten geltend machen. Das Gleiche gilt für die befürchtete Rechtsunsicherheit, weil nicht klar sei, wie die zuständige Behörde den unbestimmten Rechtsbegriff der Schutzwürdigkeit eines konkret zu fällenden Baums auslegen werde. Auch wenn den Behörden dabei ein gewisses Ermessen zukommt, haben sie dieses pflichtgemäss auszuüben. Dies bedeutet, dass der Beschluss nicht nur rechtmässig, sondern auch angemessen bzw. zweckmässig sein muss. Und auch wenn bei der Überprüfung von unbestimmten Rechtsbegriffen durch die gerichtliche Instanz eine



gewisse Zurückhaltung angezeigt ist, kann die Qualifikation als «besonders schützenswert» – zumindest bei der verwaltungsinternen Rechtspflege – sogar auf seine Angemessenheit überprüft werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St.Gallen 2020, 8. Auflage, 409, 419 und 443).

3.4.3 Nicht einsichtig ist, weshalb die Vorinstanz für die Gewerbe-Industrie- und Industriezone eine spezielle Interessenabwägung hätte vornehmen müssen, wie die Rekurrentinnen und Rekurrenten beanstanden, bzw. weshalb Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken in diesen Zonen stärker oder anders vom Baumschutz betroffen sein sollten als jene von Grundstücken in anderen Bauzonen. So wird auch in diesen Zonen eine Fällbewilligung wie gesagt erteilt, wenn ein Baum einer geplanten Hauptbaute im Wege steht und nicht besonders schützenswert ist (Art. 39 Abs. 2 Bst. b BO). Während die Stadt St.Gallen mit ihren über 82'000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu den acht grössten Städten der Schweiz zählt, hat Rapperswil-Jona als zweitgrösste Stadt im Kanton St.Gallen nur gut 28'000 Einwohnerinnen und Einwohner und dabei eine Bevölkerungsdichte von bloss rund 1'270/km², während die Stadt St.Gallen eine Dichte von knapp 2'000/km² Einwohnerinnen und Einwohnern aufweist. Demnach versteht es sich von selbst, dass Bäume in der Kantonshauptstadt einem wesentlich stärkeren Beseitigungsdruck ausgesetzt sind als Bäume in anderen Gemeinden im Kanton, weshalb es sich ohne weiteres rechtfertigt, diese besonders zu schützen. Die Stadt Bern etwa kennt ebenfalls einen Baumschutz für das gesamte Gemeindegebiet, wobei dieses zum Teil viel strenger ausfällt. So teilt Bern sein Hoheitsgebiet in zwei Schutzzonen ein, wo in der einen der gleiche Stammumfang gilt wie in der Stadt St.Gallen, in der anderen aber greift der Schutz bereits ab einem Stammumfang von 30 cm, wobei bei mehrstämmigen Bäumen der Umfang der einzelnen Stämme zusammengerechnet werden muss (Baumschutzreglement der Stadt Bern [BSG 733.1; abgekürzt BSchR]). Auch der Kanton Basel Stadt handhabt seine Baumschutzgebiete wesentlich strenger als die Politische Gemeinde St.Gallen (vgl. § 3 f. des Basler Baumschutzgesetzes [789.700; abgekürzt BSchG]). Mithin ist auch im Vergleich mit anderen Städten nicht nachvollziehbar, weshalb der Schutz der Bäume in der Stadt St.Gallen unzumutbar sein soll.

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Erweiterung der Baumschutzgebiete auf das gesamte Hoheitsgebiet auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, die laufende Ortsplanrevision nicht präjudiziert, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

5.

5.1 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. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung,



sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrentinnen und Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

5.2 Der vom A.____ am 25. Mai 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

6.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

6.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

6.2 Da die Rekurrentinnen und Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____, der B.____, der C.____, der D.____ und von E.____ wird abgewiesen.

2.

a) Dem A.____, der B.____, der C.____, der D.____ und E.____ wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 25. Mai 2023 vom A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

Das Begehren von A.____, der B.____, der C.____ und der D.____ sowie von E.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin