



Fall-Nr.: B 2010/246, B 2010/250, B 2011/38, B 2011/39, B 2011/40
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 12.02.2020
Entscheiddatum: 15.12.2011

Urteil Verwaltungsgericht, 15.12.2011

Bau- und Planungsrecht, Art. 17 Abs. 1 RPG (SR 700), Art. 98 Abs. 1 und Art. 99 BauG (sGS 731.1). Ein einzelnes Objekt ist nicht unmittelbar gestützt auf Art. 98 Abs. 1 BauG als Schutzobjekt zu erhalten. Erforderlich ist vielmehr, dass das Objekt gestützt auf diese Norm als solches ausgeschieden wird. Hat die dafür zuständige Behörde die nötige Schutzanordnung (noch) nicht getroffen, kann eine solche aber auch noch im Verfahren verlangt werden, in dem das zu schützende Objekt beeinträchtigt werden soll. Wird dabei erst im Rechtsmittelverfahren festgestellt, dass ein Objekt schützenswert ist, ist es nach dem Gesagten folglich nötig, dass die Streitsache an die zuständige Behörde zurückgewiesen wird, damit diese im Rahmen ihres Ermessens über die konkrete Schutzmassnahme und den genauen Schutzzumfang entscheide (Verwaltungsgericht, B 2010/246 und 250, B 2011/38, 39 und 40).

Urteil vom 15. Dezember 2011

Anwesend: Vizepräsident lic. iur. A. Linder; Verwaltungsrichter Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener,

Dr. S. Bietenharder-Künzle; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig;
Gerichtsschreiber lic. iur.

S. Schärer

In Sachen

Politische Gemeinde F., vertreten durch den Gemeinderat,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerin 1,

und

S. H.,

T. H.,

Beschwerdeführer 2,

beide vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. U. P.,

und

Ortsgemeinde F.-G.,

Beschwerdebeteiligte,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Pro Natura - Schweizerischer Bund für Naturschutz, Postfach, 4018 Basel,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Pro Natura St. Gallen-Appenzell, Postfach 103, 9014 St. Gallen,

betreffend

Zonenplanrevision

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:



St.Galler Gerichte

A./ Die Ortsgemeinde F.-G. ist Eigentümerin der 677 m² grossen, praktisch vollständig bestockten Parzelle Nr. 0001, Grundbuch F., die an der Oberen Rüschrstrasse, Gemeindestrasse 2. Klasse, im Gebiet Rüschr liegt. Nach dem Zonenplan der Gemeinde F. vom 25. November 1994 ist das Grundstück dem übrigen Gemeindegebiet zugeteilt bzw. wird dort als Wald bezeichnet. Der Ortsgemeinde gehört auch die auf der anderen Strassenseite liegende, 327 m² grosse Parzelle Nr. 0002. Auch diese befindet sich im übrigen Gemeindegebiet bzw. ist bis auf die Fläche der Prodergasse, Gemeindeweg 2. Klasse, die über das Grundstück führt, mit Sträuchern und Bäumen bestockt, weshalb im Zonenplan ebenfalls der Hinweis "Wald" angemerkt ist. Nordwestlich an Parz.-Nr. 0001 grenzt das Grundstück Nr. 0003 von S. und T. H., H. und N. Die 1'263 m² grosse unbebaute Liegenschaft, die von drei Seiten von der Oberen Rüschrstrasse umgeben wird und wie die beiden Liegenschaften der Ortsgemeinde im übrigen Gemeindegebiet liegt, wird landwirtschaftlich genutzt (Wiesland) und ist entlang der südöstlichen Grenze mit Sträuchern bestockt.

Die beschriebenen Parzellen befinden sich an einem Abhang in einer Siedlung ausserhalb des Dorfes F., die rund 250 m hangaufwärts an der Flumserberger Strasse, Kantonsstrasse 2. Klasse, liegt. Alle drei Grundstücke grenzen mit einer Seite an die Bauzone W2b an, Parz.-Nr. 0003 wird davon lediglich von der ausparzellierten Oberen Rüschrstrasse getrennt. Das www.geoportal.ch, das - anders als der vom Baudepartement genehmigte Zonenplan - nicht verbindlich ist, teilt die Grundstücke der Landwirtschaftszone zu bzw. bezeichnet die Grundstücke der Ortsgemeinde als Wald.

B./ a) Anfang des Jahres 2007 beschloss der Gemeinderat F. den neuen Zonenplan Talgebiet. Die Revision sah vor, die drei Grundstücke ausserhalb der Bauzone zu belassen. Im Rahmen der öffentlichen Auflage erhob der zwischenzeitlich verstorbene Vater von S. und T. H. Einsprache und verlangte, dass seine Grundstücke, unter anderem Parz.-Nr. 0003, eingezont würden. Der Gemeinderat hiess die Einsprache am 21. Februar 2008 in Bezug auf das Grundstück Nr. 0003 gut und beschloss, im gleichen Zug die Grundstücke Nrn. 0002 und 0001 der Ortsgemeinde "im Sinn einer Arrondierung des Baugebiets Rüschr" einzuzonen. Die entsprechende Zonenplanänderung legte er im März 2008 öffentlich auf. Gegen diese Einzonung erhob der Verein Pro Natura, Schweizerischer Naturschutz, Basel (abgekürzt Pro Natura), am



St.Galler Gerichte

19. März 2008 beim Gemeinderat Einsprache, wobei er sinngemäss beantragte, dass ein Waldfeststellungsverfahren durchzuführen bzw. die bestockten Flächen als Grünzone auszuscheiden seien. Das für die Waldfeststellung zuständige Kantonsforstamt des Volkswirtschaftsdepartements des Kantons St. Gallen entschied am 26. Mai 2008, dass kein Wald vorliege, weshalb es die Einsprache abwies. Der Gemeinderat seinerseits lehnte es mit Beschluss vom 5. Juni 2008 ab, die betroffenen Flächen der Grünzone zuzuweisen oder die Bestockung als Feldgehölz zu schützen. Nachdem das fakultative Referendum gegen den Zonenplan ungenutzt verstrichen war, eröffnete er dem Einsprecher am 28. Juli 2008 die vierzehntägige Rekursfrist für die beiden Einspracheentscheide.

b) Pro Natura erhob am 4. August 2008 bei der Regierung mit den Anträgen Rekurs, die Einspracheentscheide des Kantonsforstamtes und des Gemeinderats vom 26. Mai 2008 und 5. Juni 2008 seien aufzuheben, die bestockten Flächen der Grundstücke Nrn. 0003 und 0001 als Wald sowie jene der Parz.-Nr. 0002 als schutzwürdiges Feldgehölz zu bezeichnen und mit einer Einzelverfügung oder durch Ergänzung des Schutzplans grundeigentümerverbindlich unter Schutz zu stellen. Das Baudepartement des Kantons St. Gallen sistierte den in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Teil des Rekursverfahrens, bis das Volkswirtschaftsdepartement über den waldrechtlichen Teil des Rechtsmittelverfahrens entschieden hatte. Das Volkswirtschaftsdepartement hiess den Rekurs in waldrechtlicher Hinsicht am 12. Mai 2009 teilweise gut, indem es den Beschluss des Kantonsforstamtes aufhob und dieses anwies, ein förmliches Waldfeststellungsverfahren durchzuführen.

c) Damit der Zonenplan Talgebiet durch das Rechtsmittelverfahren im Gebiet Rüschi nicht länger blockiert bleibe, genehmigte das Baudepartement am 15. September 2009 die unbestrittenen Änderungen des Zonenplans mit Ausnahme der Grundstücke Nrn. 0003, 0002 und 0001. Dagegen wurde kein Rechtsmittel ergriffen.

d) Das Kantonsforstamt kam sodann mit Waldfeststellungsverfügung vom 28. Januar 2010 zum Schluss, dass es sich bei den Grundstücken Nrn. 0003, 0002 und 0001 um keinen Wald im Sinn der Waldgesetzgebung handle. Nachdem dieser Beschluss unangefochten in Rechtskraft erwachsen war, nahm das Baudepartement sein Verfahren wieder auf und hiess den planungsrechtlichen Teil des Rekurses mit



Entscheid vom 28. September 2010 gut, soweit es darauf eintrat. Gleichzeitig hob es den Zonenplan Talgebiet, soweit dieser die Ausscheidung einer Zone W2b für die Grundstücke Nrn. 0003, 0002 und 0001 vorsah, sowie den zustimmenden Beschluss der Bürgerschaft und den Einspracheentscheid vom 5. Juni 2008 auf und wies die Streitsache an den Gemeinderat zurück, damit dieser den Zonenplan im Sinn seiner Erwägungen überarbeite bzw. nach Ziff. 6 seines Entscheids die drei Grundstücke zum Schutz des Feldgehölzes der Grünzone Schutz zuweise.

C./ a) Gegen den Rekursentscheid des Baudepartements erhoben die Politische Gemeinde F. sowie die Eigentümer des Grundstücks Nr. 0003 am 8. Oktober 2010 bzw. 12. Oktober 2010 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Die Gemeinde verlangt mit Beschwerdeergänzung vom 11. November 2010, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben und das Baudepartement angewiesen werde, den Beschluss der Bürgerschaft vom 23. Juli 2008 auch hinsichtlich der ausgenommenen Grundstücke Nrn. 0003, 0002 und 0001 zu genehmigen. Eventuell sei die Zonierung unter der Auflage zu genehmigen, dass die Gemeinde für die Bestockung auf den Liegenschaften Nrn. 0002 und 0001 Schutzmassnahmen treffe. Die Eigentümer des Grundstücks Nr. 0003 verlangen mit Beschwerdeergänzung ihres Rechtsvertreters vom 29. November 2010, dass der angefochtene Entscheid insofern kostenpflichtig aufgehoben werde, als damit ihr Grundstück Nr. 0003 der Grünzone Schutz zugeschrieben werden soll. Weiter beantragen sie, dass die Zuweisung ihrer Parzelle zur Bauzone gemäss beschlossener Zonenordnung genehmigt werde. Eventuell sei die Angelegenheit an den Gemeinderat zurückzuweisen, damit dieser ergänzende Schutzmassnahmen festlege.

b) Das Baudepartement und Pro Natura beantragen mit Vernehmlassungen vom 21. Dezember 2010 und vom 4. Januar 2011, die Beschwerden abzuweisen. Die Ortsgemeinde F.-G. stellt mit Vernehmlassung vom 9. Januar 2011 den Antrag, dass ein Augenschein durchgeführt werde. Ansonsten schliesst sie sich der Beschwerde der politischen Gemeinde an. Weiter stellt sie die im Rekursverfahren erhobene Entscheidgebühr von Fr. 1'000.-- in Frage, weil sie selbst kein Einzonungsbegehren gestellt, sondern lediglich die Möglichkeit zur Stellungnahme genutzt habe. Der Gemeinderat und die Grundeigentümer der Parz.-Nr. 0003 nahmen am 13. Januar 2011 und 24. Januar 2011 zur Beschwerde der anderen Beschwerdeführer Stellung, wobei



der Gemeinderat zusätzlich zu den Anträgen gemäss seiner eigenen Beschwerde beantragt, dass die Beschwerde bzw. der Rekurs von S. und T. H. insoweit abgewiesen werde, als damit die Aufhebung der Genehmigungsverfügung des Zonenplans Talgebiet vom 15. September 2009 beantragt werde. S. und T. H. ihrerseits verlangen die Gutheissung der Beschwerde der Gemeinde, soweit diese die Aufhebung des angefochtenen Entscheids hinsichtlich ihrer eigenen Parzelle beantragt. Die Beschwerdeführer replizierten am 8. Februar 2011 bzw. 10. Februar 2011 mit jeweils unveränderten Anträgen.

D./ a) Nebst Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 28. September 2010 beim Verwaltungsgericht erhoben die Eigentümer des Grundstücks Nr. 0003 am 12. Oktober 2010 Rekurs bei der Regierung gegen die Genehmigungsverfügung des Baudepartements vom 15. September 2009 betreffend Änderung des Zonenplans Talgebiet. Dabei verlangten sie mit Rekursergänzung vom 29. November 2010 die kostenpflichtige Aufhebung der Genehmigungsverfügung, soweit damit zusätzliche Nutzungsreserven geschaffen worden seien. Eventuell beantragten sie, das Baudepartement sei anzuweisen, Parz.-Nr. 0003 nachträglich einzuzonen.

b) Mit Entscheid vom 26. Januar 2011 verweigerte das Baudepartement die Genehmigung der Einzonung der Grundstücke Nrn. 0003, 0002 und 0001. Auch dagegen erhoben die betroffenen Grundeigentümer sowie zusätzlich der Gemeinderat F. am 8. Februar 2011 bzw. 9. Februar 2011 Rekurs bei der Regierung, wobei sie übereinstimmend beantragten, dass die Nichtgenehmigungsverfügung aufzuheben sei. Damit das Verfahren beschleunigt und koordiniert werde, beantragten sie zudem, dass die Rekurse als Sprungbeschwerden ans Verwaltungsgericht überwiesen werden. Nachdem auch das Baudepartement dem Verfahrensantrag zugestimmt hatte, überwies die Regierung die drei Verfahren am 22. Februar 2011 zur Entscheidung an das Verwaltungsgericht.

c) Zu den nunmehr ebenfalls beim Gericht anhängigen Genehmigungsverfahren nahmen die Grundeigentümer von Parz.-Nr. 0003 mit Vernehmlassung ihres Rechtsvertreters vom 9. März 2011 Stellung, wobei sie die kostenpflichtige Aufhebung der Nichtgenehmigung beantragen, soweit davon ihre Parzelle betroffen ist. Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (abgekürzt AREG) beantragt mit Eingabe



St.Galler Gerichte

vom 24. März 2011, die Rekurse - soweit damit die Zuweisung des Grundstücks Nr. 0003 ausserhalb des Feldgehölzes zur Wohnzone W2b verlangt wird - zu schützen.

E./ Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

1.1. Das Verwaltungsgericht ist sachlich zuständig, den angefochtenen Rekursentscheid des Baudepartementes zu überprüfen (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Das Gleiche gilt für die Rekurse, welche die Regierung dem Gericht als Sprungbeschwerden überwiesen hat (Art. 43ter VRP). Die Beschwerdeverfahren B 2010/246, B 2010/250, B 2011/38, B 2011/39 und B 2011/40 betreffen den gleichen Streitgegenstand, wobei sie die gleichen Tatbestands- und zum Teil die gleichen Rechtsfragen aufwerfen. Es rechtfertigt sich daher, die fünf Beschwerden in einem einzigen Entscheid zu behandeln.

1.2. Die Beschwerdeführer 2 sind Adressaten bzw. gemeinschaftliche Eigentümer einer vom Rekursentscheid betroffenen Parzelle und somit zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Einer genaueren Betrachtung bedarf ihre Rechtmittelberechtigung betreffend die Anfechtung der Genehmigungsverfügungen.

1.2.1. Nutzungspläne werden erst mit der Genehmigung rechtskräftig und anwendbar (Art. 26 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes, SR 700, abgekürzt RPG), gleichwohl sind sie bereits bei der öffentlichen Auflage anzufechten (Art. 29bis des Baugesetzes, sGS 731.1, abgekürzt BauG). Der ebenfalls anfechtbare Genehmigungsentscheid der kantonalen Behörde eröffnet dem Eigentümer daher keine Möglichkeit, das (während des Auflageverfahrens verpasste) Rechtsmittel nachzuholen. Erteilt die kantonale Genehmigungsbehörde die Genehmigung vollständig, so ändert sich dadurch inhaltlich nichts mehr am gemeindlichen Planerlass. Das Genehmigungsverfahren ist vielmehr dem allgemeinen Rechtsmittelverfahren nachgeordnet, weshalb die Genehmigung



regelmässig erst nach Abschluss sämtlicher gegen den Erlass der Gemeinde gerichteten Anfechtungsverfahren erfolgt. Zu diesem Zeitpunkt sind für den einzelnen Planbetroffenen die verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren abgeschlossen, das heisst, dass durch Ablauf der Rechtsmittelfristen die entsprechende Rechtsmittelberechtigung verwirkt ist (Heer, a.a.O., Rz. 265; GVP 1997 Nr. 14, S. 34).

1.2.2. Eine Ausnahme besteht dann, wenn die Gemeinde auf ein Auflageverfahren überhaupt oder auf eine allenfalls nötige Zweitaufgabe verzichtet hat. Hier ergäbe sich ein individueller Rechtsanspruch aus Art. 33 Abs. 2 RPG, die Genehmigungsverfügung anzufechten, sofern eine solche Änderung nicht zuvor rechtsgenügend den Betroffenen eröffnet worden ist. Aus den gleichen Gründen ist auch die vorzeitige Teilgenehmigung anfechtbar, wenn geltend gemacht wird, diese sei geeignet, ein noch laufendes Rechtsmittelverfahren bzw. die vorläufig noch nicht genehmigten Planteile zu präjudizieren (J. Wissmann, Das Nutzungsplanverfahren nach st. gallischem Recht, Diss. Zürich 1988, S. 242). Wie bei einer Baubewilligung oder Zonenplanänderung begründen auch bei der Genehmigung des Nutzungsplans die Stellung als Bewohner oder Grundeigentümer in einem bestimmten Gebiet bzw. in der weiteren Nachbarschaft oder das allgemeine Interesse an der Einhaltung der Rechtsordnung allein noch kein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung des Genehmigungsbeschlusses. Nötig ist vielmehr eine räumlich enge Beziehung zum betroffenen Grundstück und, dass der Betroffene durch die umstrittene Baute oder Anlage bzw. Nutzung unmittelbar und in höherem Masse als die Allgemeinheit in eigenen Interessen beeinträchtigt wird (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 390). Soweit einzig die Wahrung öffentlicher Interessen in Frage steht, sind dazu in erster Linie die zuständigen Behörden berufen. Dies gilt insbesondere für die grundsätzliche Rüge der Angemessenheit der Grösse der Bauzone. Müssten auch bloss indirekte Auswirkungen der strittigen Zonenzuordnung bzw. mittelbare Interessen an deren Aufhebung oder Änderung als Legitimationsvoraussetzung anerkannt werden, würden die Grenzen zur verpönten Popularbeschwerde verwischt. Namentlich der Einwand, dass durch eine Neueinzonung dem eigenen Bauland eine Angebotskonkurrenz erwächst, genügt nicht, einen Einzonungsbeschluss oder die entsprechende Genehmigung anfechten zu können. Nötig ist vielmehr eine besonders nahe Beziehung zur Streitsache, die eine gewisse Intensität erreicht und wesentlich stärker ist als die Beziehung der



Allgemeinheit zum Streitgegenstand (VerwGE B 2009/219 vom 24. August 2010 E. 3.2. mit Hinweisen, in: www.gerichte.sg.ch). Aus diesem Grund werden Genehmigungsverfügungen praxisgemäss nur der Gemeinde gegenüber eröffnet. Soweit Dritten, denen der Genehmigungsbeschluss nicht eröffnet wurde, ausnahmsweise gleichwohl die Rechtsmittelbefugnis zusteht, können diese die Wiederherstellung der Rekursfrist verlangen bzw. das Rechtsmittel ergreifen, sobald sie von der Genehmigungsverfügung Kenntnis erhalten haben (zur Rechtzeitigkeit der nachträglichen Rechtsmittelerhebung vgl. VerwGE 2009/71 und 72 vom 18. März 2010, E. 2.4., in: www.gerichte.sg.ch).

1.2.3. Grundsätzlich anders ist die Rechtslage, wenn ein Nutzungsplan ganz oder teilweise nicht bzw. nur unter Vorbehalten und Auflagen genehmigt wird, oder wenn der zu genehmigende Nutzungsplan im Genehmigungsverfahren geändert wurde. Dadurch können private und öffentliche Interessen verletzt sein. Die Verweigerung oder die nicht vollständige Genehmigung entsprechen regelmässig einer belastenden Entscheidung der Genehmigungsbehörde und damit einer Verwaltungsbehörde, womit die betroffenen Grundeigentümer ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung des Entscheids haben (Wissmann, a.a.O., S. 243), sofern sie auf Grund des aufgelegten Nutzungsplans mit einem für sie positiven Ausgang des Verfahrens rechnen durften.

1.2.4. Hat der Grundeigentümer den Nutzungsplan während des Auflageverfahrens (rechtzeitig) angefochten, ist der nachfolgende Genehmigungsbeschluss - von den vorerwähnten Ausnahmen abgesehen - nicht separat bzw. zusätzlich anzufechten. Der Genehmigungsverfügung kommt keine eigenständige Bedeutung mehr zu, sofern der Nutzungsplan selbst bereits im Streit liegt. Sie teilt im Gegenteil das rechtliche Schicksal des genehmigten Planerlasses, weshalb sie mit dessen Aufhebung ohne weiteres dahin fällt. Ist der Nutzungsplan angefochten, erfolgt die Genehmigung einzig deshalb, weil das Verwaltungsgericht ansonsten regelmässig nicht über die Beschwerde gegen den Planerlass entscheidet (Heer, a.a.O., Rz. 226). Dementsprechend hebt das Gericht den Genehmigungsbeschluss auch nicht ausdrücklich auf, wenn es bei Gutheissung einer Beschwerde den zugrundeliegenden Planerlass bzw. den entsprechenden Entscheid der Vorinstanz aufhebt. Der Genehmigungsbeschluss gilt vielmehr als mit aufgehoben.



1.2.5. Konkret liegt die Einzonung von drei Grundstücken ausserhalb der Bauzone im Streit. Die Beschwerdeführer 2 waren bzw. sind dabei als Grundeigentümer von Anfang an am (Rechtsmittel-)Verfahren betreffend Einzonung ihres Grundstücks beteiligt. Durch die anschliessende Teilgenehmigung des Zonenplans Talgebiet vom 15. September 2009, womit – wie sie geltend machen - zahlreiche Fruchtfolgeflächen im Talgebiet genehmigt wurden, sind die Beschwerdeführer 2 nicht unmittelbar und in höherem Mass als die Allgemeinheit betroffen. Dazu kommt, dass sie sich – falls sie dazu legitimiert gewesen wären - im Auflageverfahren hätten gegen die Einzonung der Fruchtfolgeflächen wehren müssen, weshalb ihr diesbezüglicher Überprüfungsanspruch bereits vor Jahren verwirkt ist. Von der Nichtgenehmigung des Teilzonenplans vom 26. Januar 2011 betreffend das Gebiet Rüschi wurden sie nicht bzw. nicht zusätzlich zum Rekursentscheid des Baudepartementes beschwert. Diesen, mit dem die Einzonung ihres Grundstücks aufgehoben wurde, haben sie bereits beim Verwaltungsgericht angefochten. Daran ändert sich auch nichts, dass verwaltungsintern über den Rekurs betreffend die aufgehobene Einzonung bzw. die Nichtgenehmigung grundsätzlich zwei unterschiedliche Stellen, das Baudepartement und die Regierung befinden. Nebst dem, dass beide Verwaltungsstellen mit voller Kognition entscheiden (Art. 46 Abs. 1 VRRP), werden die Verfahren spätestens im Rechtsmittelverfahren beim Verwaltungsgericht zusammengeführt, womit der Koordinationspflicht nach Art. 25a Abs. 4 RPG Genüge getan wird (ZBI 9/1999 S. 503). Will die Genehmigungsbehörde die im kommunalen Planfestsetzungsverfahren beschlossene Zoneneinteilung im Übrigen nicht genehmigen, so muss sie, bevor sie eine Änderung des Plans anordnet, die hiervon betroffenen (aber nicht am Verfahren beteiligten) Grundeigentümer anhören (Heer, a.a.O., Rz. 264 mit Hinweisen). Das Gleiche gilt für die Rekursbehörde, wenn sie die Genehmigung einer beschlossenen Einzonung nicht bestätigen will. Somit gibt es auch diesbezüglich keinen Grund, eine (Nicht-)Genehmigung vorsorglich anzufechten. Ein allenfalls betroffener Grundeigentümer wird immer rechtzeitig Gelegenheit bekommen, zu einer ihm unpassend erscheinenden Zonierung seines Grundstücks Stellung nehmen zu können, sei es bereits im Auflageverfahren oder im nachfolgenden Genehmigungsverfahren.

Vorliegend sind die Beschwerdeführer 2 bereits am Rechtsmittelverfahren betreffend die Einzonung ihres Grundstücks beteiligt, womit sie nicht verlangen können, dass im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nochmals überprüft werde, ob die



Nichteinzonung ihres Grundstücks Nr. 0003 mit den Richtplänen, dem Raumplanungsrecht und den weiteren massgeblichen Normen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts übereinstimme. Auf ihre Rekurse bzw. Sprungbeschwerden betreffend Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung des (Teil-)Zonenplans Talgebiet und Gebiet Rüschi ist daher nicht einzutreten.

1.3. Nach Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP steht der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft das Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen zu. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts setzt die Legitimation des Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsakts im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat. Umfang und Inhalt der vom Gemeinwesen zu wahren öffentlichen Interessen bestimmen sich nach der durch das kantonale Recht geregelten Zuständigkeitsordnung (Cavelti/Vögeli, a.a.O. Rz. 450 ff.).

Der Erlass von Zonenplänen fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden (Art. 7 BauG). Die aufgehobene Einzonung im Gebiet Rüschi beschlägt folglich die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin 1, weshalb ihre Legitimation im Beschwerdeverfahren gegeben ist. Das Gleiche gilt grundsätzlich hinsichtlich der Verweigerung der Genehmigung des Zonenplans Talgebiet, Gebiet "Rüschi, Parz.-Nrn. 0003, 0002 und 0001" durch das Baudepartement (Art. 31 BauG; Wissmann, a.a.O., S. 243). Nachdem sie aber bereits den Rekursentscheid des Baudepartements angefochten hat, mit dem dieses die Einzonung aufgehoben hat, ist die folgerichtige Nichtgenehmigung des Teilzonenplans im Gebiet Rüschi nicht separat und damit nochmals anzufechten (vgl. E. 1.2.4.). Auf ihren Rekurs bzw. ihre Sprungbeschwerde betreffend Nichtgenehmigung des Zonenplans Talgebiet, Gebiet Rüschi ist daher nicht einzutreten.

1.4. Die Beschwerdeerklärungen und -begründungen betreffend den Entscheid des Baudepartements vom 28. September 2010 der Beschwerdeführer 1 und 2 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf diese ist daher einzutreten.



2. Bauzonen umfassen nach Art. 15 RPG Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b).

2.1. Sind die Voraussetzungen von Art. 15 RPG erfüllt, gehört das betroffene Land grundsätzlich in eine Bauzone, es sei denn, es werde als Folge der Abwägung aller für die Raumplanung massgebenden Zielsetzungen, insbesondere der ortsplanerischen Erwägungen, ganz oder teilweise einer Nichtbauzone zugewiesen (Heer, a.a.O., Rz. 83 mit weiteren Hinweisen). Die Grundanliegen der Raumplanung ergeben sich namentlich aus Art. 75 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, abgekürzt BV) sowie aus Art. 1, 3 und 14 ff. RPG. Nach Art. 75 BV stellt der Bund Grundsätze für eine der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienende Raumplanung auf. Dieser Verfassungsauftrag ist der Gewährleistung des Eigentums grundsätzlich gleichgestellt (vgl. BGE 119 Ia 415 f. mit Hinweis). Zu den Planungsgrundsätzen gehören unter anderem der Landschaftsschutz sowie die Siedlungsgestaltung und -begrenzung. Art. 3 Abs. 2 RPG gebietet, die Landschaft zu schonen. Insbesondere sollen der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben. Siedlungen und Bauten haben sich in die Landschaft einzuordnen (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG). Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen (Art. 3 Abs. 3 RPG). Im Rahmen des raumplanerischen Auftrags kommt der Begrenzung der Bautätigkeit auf dafür vorgesehene Gebiete, der Verhinderung der Zersiedelung des Landes sowie der Wahrung schützenswerter Orts- und Landschaftsbilder vorrangige Bedeutung zu (BGE 1P.650/1999 vom 6. März 2000 E. 4a; BGE 119 Ia 411, S. 416 E. 2b).

2.2. Einmal erlassene Nutzungspläne werden überprüft und nötigenfalls angepasst, sofern sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 32 Abs. 1 BauG). Die überarbeitete Planung und deren Änderung haben sich wiederum an den Grundsätzen der Raumplanung zu orientieren, dass das Gemeinwesen eine Ordnung der Besiedelung schafft, die auf die gewünschte Entwicklung des Landes ausgerichtet ist. Allein die private Nachfrage und das seit der Planfestsetzung entstandene Einzelinteresse an der Überbauung eines Areals rechtfertigen keine Erweiterung und gelten auch nicht als wesentliche Veränderung der Verhältnisse



(BGE 117 Ia 432; Waldmann/Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 17 zu Art. 21 RPG).

2.3. Konkret steht ausser Frage, dass sich die Grundstücke Nrn. 0003, 0002 und 0001 für eine Überbauung eignen. Sie grenzen unmittelbar an die bereits überbaute Bauzone und liegen direkt an einer Gemeindestrasse 2. Klasse, womit sie strassenmässig erschlossen sind. Sie sind grundsätzlich baureif.

2.4. Die drei Grundstücke liegen am Siedlungsrand und sind unbestrittenermassen nicht weitgehend überbaut. Auch stellen sie keine eigentlichen Baulücken dar. Sodann ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass in der Gemeinde F. grundsätzlich kein Bedarf nach zusätzlichem Bauland besteht. Im Einspracheentscheid vom 21. Februar 2008 hat der Gemeinderat selbst eingeräumt, dass im Gebiet Rüschi bereits genügend Bauland vorhanden sei, das nicht verkauft werden könne. Daran hat sich auch in der Zwischenzeit nichts Grundsätzliches geändert, auch wenn die Nachfrage nach Bauland in den letzten Jahren im St. Galler Oberland eher angezogen hat, wie der Gemeinderat geltend macht. Gemäss Homepage der Politischen Gemeinde F. beträgt die Einwohnerzahl rund 4'800. Damit ist die Gemeinde noch weit vom Bevölkerungsziel von 5'500 Einwohnern entfernt, das der vor zwei Jahren genehmigten Ortsplanrevision zugrunde liegt. Das AREG hat der Raumplanung der Gemeinde F. am 15. September 2009 denn auch ausdrücklich "nur unter Wahrung des der politischen Gemeinde zustehenden Ermessensspielraums" zugestimmt.

2.5. Ist das einzuzonende Land nicht bereits weitgehend überbaut und ist auch kein zusätzlicher Bedarf ausgewiesen und haben sich die Verhältnisse seit der letzten Planänderung auch sonst nicht erheblich geändert, kommen Anpassungen der Nutzungsordnung mit Blick auf Art. 32 Abs. 1 BauG und Art. 21 Abs. 2 RPG nur dann in Frage, wenn ein Planungsfehler korrigiert werden muss oder es sich dabei um eine geringfügige nachträgliche Erweiterung des Baugebiets handelt. Letzteres ist möglich, sofern dadurch die bestehende Zonenplanung lediglich in untergeordneten Punkten ergänzt wird und eine gesamthafte Überprüfung der Planung nicht erforderlich ist (Heer, a.a.O., Rz. 189; BGE 124 II 391, S. 396, mit Hinweisen).



2.5.1. Das AREG hat sich am Rekursaugenschein vom 12. Mai 2010 zur angebehrten Einzonung positiv geäussert, auch wenn es dabei festhielt, dass grundsätzlich ein Angebotsüberhang an Bauland bestehe. Seine Haltung begründete es damit, dass mit der geringfügigen Einzonung ein idealer Abschluss des Siedlungsgebiets ermöglicht werde. Bei diesem Standpunkt blieb das AREG auch im Rechtsmittelverfahrens betreffend die Nichtgenehmigung des Teilzonenplans des Gebiets Rüschi. Obwohl es die Genehmigung der Einzonung der drei Parzellen mit Blick auf den Rekursentscheid folgerichtig verweigert hatte, beantragt das Amt mit Vernehmlassung vom 24. März 2011, den Rekurs gegen die Nichtgenehmigung insofern zu schützen, als damit die Zuweisung des Grundstücks Nr. 0003 ausserhalb des Feldgehölzes zur Wohnzone beantragt werde.

2.5.2. Beim rund 1'000 m² grossen Gebiet innerhalb der Kurve der Oberen Rüschi-Strasse und der gut 300 m² grossen Fläche oberhalb der Strasse handelt es sich um eine insgesamt unbedeutende Erweiterung der Baufläche, zumal damit die bestehende Zonenplanung der Politischen Gemeinde F. lediglich in einem sehr untergeordneten Punkt und Umfang ergänzt wird, selbst wenn man dabei den Blick einzig auf das Wohngebiet Rüschi richtet, das relativ abgelegen oberhalb des Dorfes an der Strasse nach FB. liegt. Insofern ist im vorliegenden Fall nicht ausschlaggebend, dass die vorhandene Bauzonenkapazität den Bedarf der Politischen Gemeinde F. von fünfzehn Jahren bereits abdeckt. Eine derart nebensächliche Erweiterung des Baugebiets fällt von vornherein nicht massgeblich ins Gewicht und bedarf deshalb nicht zwingend einer Überprüfung und Begutachtung der gesamten Ortsplanung, auch wenn diese natürlich im Auge behalten werden muss und nicht durch unbestimmt viele Klein- und Kleinständerungen durchlöchert werden darf. Dass hier Letzteres zuträfe, hat die Vorinstanz nicht erwogen und ist auch sonst aus den Akten nicht ersichtlich. Dazu kommt, dass es sich vorliegend um keine eigentliche nachträgliche Änderung handelt. Das Gebiet an der Oberen Rüschi-Strasse sollte im Rahmen der Gesamtrevision Talgebiet eingezont werden. Die Genehmigung des Gebiets Rüschi wurde einzig zurückgestellt, damit die Ortsplanrevision nicht wegen des Waldfeststellungsverfahrens im Gebiet Rüschi und wegen des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens auf Jahre hinaus blockiert bleibe.



2.5.3. Aus dem Gesagten folgt, dass es sich bei der vorliegenden Einzonung um eine singuläre Anpassung des Baugebiets von untergeordneter Natur handelt, die keiner gesamthaften Überprüfung der Planung bedarf bzw. im Rahmen der genehmigten Zonenplanung Talgebiet, die ihrerseits sehr grosszügig gehandhabt und auch genehmigt wurde, von vornherein nicht ins Gewicht gefallen wäre. Die gesonderte Behandlung des Siedlungsrandes im Gebiet Rüschi bzw. die einstweilen zurückgestellte Genehmigung ist sachlich begründet und führt nicht dazu, dass die nötige Gesamtbetrachtung missachtet und insbesondere die Bedarfsprognose dadurch umgangen wird. Da auch sonst keine übergeordneten raumplanerischen Interessen ersichtlich sind, die gegen die Einzonung sprechen würden, die Ortsplanung nach Art. 2 Abs. 1 BauG in erster Linie Sache der politischen Gemeinde ist und das AREG (die kantonale Fachstelle für die Beurteilung der planerischen Erlasse der politischen Gemeinden) die Arrondierung des Siedlungsgebiets Rüschi im Grundsatz befürwortet, stellt die grundsätzliche Aufhebung des Einzonungsbeschlusses der Bürgerschaft durch die Vorinstanz eine Rechtsverletzung dar, die gemäss Art. 61 Abs. 1 VRP durch das Verwaltungsgericht zu korrigieren ist, soweit die Verweigerung mit der zu grossen Bauzone der Politischen Gemeinde F. begründet wird.

3. Die Vorinstanz hält der Einzonung bzw. der kleinflächigen Arrondierung des Siedlungsgebiets weiter entgegen, dass die drei betroffenen Grundstücke bestockt seien. Zwar handle es sich um keinen Wald im Rechtssinn. Das Gehölz sei aber als wertvolles Feldgehölz zu schützen und deshalb der Grünzone zuzuweisen.

3.1. Art. 17 Abs. 1 RPG nennt die Objekte, deren Einbezug in eine Schutzzone oder in eine andere Schutzmassnahme von den zuständigen Planungsträgern zu prüfen ist. Nach lit. d sollen Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen geschützt werden, womit der Biotopschutz gemeint ist. Dafür hat der Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz (Art. 78 Abs. 4 BV). Die Grundnormen dazu sind in Art. 18 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451, abgekürzt NHG) und in der dazugehörenden Verordnung (SR 451.1, abgekürzt NHV) sowie in zahlreichen Spezialvorschriften geregelt, weshalb Art. 17 RPG keine eigenständige Bedeutung zukommt. Seine Relevanz liegt aber immerhin darin, dass er die Bedeutung der Nutzungsplanung als Instrumentarium des Biotopschutzes unterstreicht (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 22 f. zu Art. 17 RPG).



3.1.1. Art. 18 Abs. 1 und 1^{bis} NHG verlangen den Schutz von Biotopen wie unter anderem von Hecken, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen, als Massnahmen zur Erhaltung von Lebensräumen für Tiere und Pflanzen. Der in Art. 18b Abs. 1 NHG verankerte Schutz von Biotopen von regionaler und lokaler Bedeutung ist nach der Rechtsprechung ([BGE 121 II 161](#) E. 2b/bb S. 164 mit Hinweis) eine vom Bund den Kantonen übertragene Bundesaufgabe. Gleichwohl wird nicht jede Hecke vom Bundesrecht erfasst. Die Wendung "Erhaltung genügend grosser Lebensräume" in Art. 18 Abs. 1 NHG setzt eine gewisse Minimalgrösse der Hecke voraus. Das Erfordernis, dass der Lebensraum schutzwürdig sein muss, bewirkt eine zusätzliche Einschränkung. Anders als etwa beim Wald (vgl. Art. 3 des Bundesgesetzes über den Wald [SR 921.0, abgekürzt WaG]), bei der Ufervegetation (Art. 21 NHG) oder bei Mooren von nationaler Bedeutung sind die zu schützenden Lebensräume von regionaler oder lokaler Bedeutung nicht von Gesetzes wegen geschützt, sondern müssen von den zuständigen kantonalen bzw. kommunalen Behörden im einzelnen Fall unter Abwägung aller auf dem Spiel stehenden Interessen erst noch bezeichnet werden (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 25 zu Art. 17 RPG).

3.1.2. Bei Hecken wird wie bei den übrigen in der Aufzählung von Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG aufgeführten Biotopen die Schutzwürdigkeit vermutet. Um als Biotop schutzwürdig zu sein, müssen sie aber eine ökologische Qualität aufweisen (K. L. Fahrländer in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, Zürich 1997, Rz. 15 f. zu Art. 18 NHG). Art. 14 Abs. 3 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1, abgekürzt NHV) enthält Kriterien und Indikatoren zur Bezeichnung und Bewertung schutzwürdiger Biotope. Ferner ergibt sich aus Art. 18 Abs. 1 lit. g des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (SR 922.0, abgekürzt JSG) ein Schutz für Hecken. Diese Norm stellt das vorsätzliche und unberechtigte Beseitigen von Hecken unter Strafe. Durch die Strafnorm sollen Hecken, die als wichtige Lebensräume für wildlebende Säugetiere und Vögel dienen, unmittelbar durch die Bundesgesetzgebung geschützt werden; den Kantonen bleibt es indessen vorbehalten, Ausnahmegewilligungen zur Beseitigung zu erteilen. Art. 18 Abs. 1 lit. g JSG weist eine gewisse Parallelität zu Art. 42 Abs. 1 lit. a WaG auf. Dies ändert aber nichts daran, dass im Unterschied zum Wald nicht alle Hecken, sondern nur die schutzwürdigen unter die Strafnorm fallen (vgl. Rausch/Marti/Griffel, Umweltrecht, Zürich 2004, Rz. 613). Ebenso



stellt Art. 24 NHG das schwere Beschädigen oder Zerstören von geschützten Biotopen unter Strafe. Die genannten Bundesnormen beziehen sich folglich bloss auf Hecken von einer gewissen Grösse, die schutzwürdig sind. Soweit das kantonale Recht einen weitergehenden Heckenschutz vorsieht, kommt ihm eine selbstständige Bedeutung zu. So kann das kantonale Recht einen Biotoptyp von Gesetzes wegen generell unter Schutz stellen (F. Wild, Gegenstand und Vollzug des Biotopschutzes nach NHG, in: URP 1999 S. 765). Auch dadurch kann es über den bundesrechtlich vorgesehenen Schutz hinausgehen. Eine derartige kantonale Regelung ist mit Art. 78 Abs. 4 BV, wonach der Bund über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Biotopschutz verfügt, vereinbar. Die Schutzvorschriften von Art. 18 in Verbindung mit Art. 18b NHG lassen Raum für eine generelle Unterschutzstellung eines bundesrechtlich nur im Einzelfall geschützten Biotoptyps (BGE 133 II 220 E. 2.2 f. S. 223 f. mit zahlreichen Hinweisen).

3.1.3. Der Kanton St. Gallen listet die Schutzgegenstände in Art. 98 Abs. 1 BauG auf, unter anderem die Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen (lit. d). Die aufgezählten Schutzgegenstände sind mit denjenigen von Art. 17 RPG identisch (Heer, a.a.O., Rz. 1047). Für die Auslegung des Begriffs der Schutzobjekte kann somit auf die Literatur und Rechtsprechung zu Art. 17 RPG abgestellt werden (VerwGE B 2011/4 vom 21. Juni 2011 E. 3., in: www.gerichte.sg.ch). Folglich geht der Schutz nach dem kantonalen Gesetz nicht über den bundesrechtlichen hinaus. Wie das Bundesrecht bildet das Baugesetz allein entgegen der Auffassung der Vorinstanz keine genügende Grundlage, um ein einzelnes Objekt unmittelbar als geschütztes Objekt zu qualifizieren. Art. 98 Abs. 1 BauG führt nur dann zum individuellen Rechtsschutz, wenn gestützt auf diese Norm das Schutzobjekt bezeichnet und über den für die Schutzwürdigkeit erforderlichen Sachverhalt befunden wurde (VerwGE B 2011/4 vom 21. Juni 2011 E. 3.1. mit Hinweisen, in: www.gerichte.sg.ch). Das geltend gemachte Urteil B 2004/173 vom 5. Juli 2005 (GVP 2005 Nr. 30 S. 164 ff.) lag insofern anders, als die dort betroffene Gemeinde zwar ebenfalls keine Schutzverordnung kannte und die Schutzgegenstände bloss in einem lediglich behördenverbindlichen Inventar aufgelistet hatte. Die Schutzwürdigkeit des betroffenen Kulturdenkmals (Villa Wiesental, St. Gallen) war aber auf Grund einhelliger Meinung der Fachleute ausgewiesen und von allen Verfahrensbeteiligten ausdrücklich anerkannt. Dazu kam, dass der Stadtrat den Schutzgegenstand nicht deshalb aus dem internen Inventar entlassen hatte, weil er von



der Qualität der Villa als Schutzobjekt im Sinn von Art. 98 Abs. 1 BauG nicht überzeugt gewesen wäre. Grund für die Schutzentlassung war einzig die vorweggenommene Interessenabwägung, die erst in einem zweiten Schritt hätte vorgenommen werden dürfen und die sich im konkreten Fall zudem noch als falsch erwiesen hatte.

3.2. Die Beschwerdeführer machen geltend, dass die Bestockung auf den Parzellen Nrn. 0003, 0002 und 0001 nicht individuell als Schutzobjekt ausgeschieden und namentlich nicht in der kommunalen Schutzverordnung vom 11. Februar 2008/15. Januar 2010/21. Februar 2011 aufgelistet sei.

3.2.1. Allein der Umstand, dass schützenswerte Hecken oder schutzwürdige Feldgehölze im Nutzungsplan nicht aufgenommen sind, ist hinsichtlich der Frage, ob diese als geschützte Lebensräume im Sinn von Art. 18 NHG zu beurteilen sind, ohne Belang. Ist eine entsprechende Schutzanordnung noch nicht erfolgt, unterblieben oder ungenügend, kann eine allenfalls unzulässige Beeinträchtigung im Sinn von Art. 18 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} NHG auch noch in dem den Eingriff in den Lebensraum betreffenden Verfahren geltend gemacht werden (BGE 1A.29/2003 vom 9. Juli 2003 E. 4.3.2; Fahrländer, a.a.O., Rz. 25 zu Art. 18 NHG).

3.2.2. Die Grundstücke Nrn. 0002 und 0001 waren im bisherigen Zonenplan als Wald bezeichnet bzw. sind es im kantonalen Richtplan noch heute. Damit war eine individuelle Unterschutzstellung des betroffenen Gehölzes, das ausserhalb der Bauzone liegt, von vornherein kein Thema. Als das Volkswirtschaftsdepartement jedoch von der Einzonung des Waldgebiets Kenntnis erhalten hatte, ordnete es am 12. Mai 2009 zu Recht an, dass mit der vorliegenden Zonenplanänderung auch ein Waldfeststellungsverfahren durchgeführt werden müsse. Gleichzeitig stellte es fest, dass die bisherige Praxis des Kantonsforstamtes zur minimalen Waldfläche rechtswidrig sei. In der Folge wurde die Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung (sGS 651.11, abgekürzt VoEGWaG) entsprechend der bisherigen Praxis geändert und die Mindestfläche für Wald ausserhalb der Bauzone von 500 m² auf 800 m² erhöht, sofern sie an die Bauzone angrenzt (Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 VoEGWaG). Am 28. Januar 2010 entschied das Kantonsforstamt erneut, dass es sich bei der vorliegenden Fläche nicht um Wald handle.



3.3. Allein aus der zwischenzeitlich erfolgten negativen Waldfeststellung vermag der Grundeigentümer somit nicht ohne Weiteres abzuleiten, er dürfe die Bestockung darüber hinaus auch als Hecke gänzlich und ersatzlos beseitigen. Dazu kommt, dass ohne die nachträgliche Gesetzesänderung zumindest die 550 m² grosse Bestockung der Grundstücke Nrn. 0003 und 0001 hätte als Wald erklärt werden müssen, da sie auch die übrigen Voraussetzungen (Alter der Sträucher und Waldbäume sowie Mindestbreite) erfüllt. Bei einer Hecke, die wie bei der vorliegenden von ihrer Grösse her Wald nahekommt, spricht denn auch einiges dafür, dass sie den qualitativen Anforderungen von Art. 18 NHG genügt. Die Zulässigkeit von Eingriffen in derartige Gehölze ist daher im Licht von Art. 18 Abs. 1ter NHG zu prüfen (BGE 133 II 220 E. 3.5 S. 230).

3.3.1. Hecken sind meist nur wenige Meter breite Gehölzstreifen, aufgebaut aus niedrigen und hohen Büschen, eventuell ergänzt bzw. durchsetzt mit hochstämmigen Bäumen (Fahrländer, a.a.O., Rz. 20 zu Art. 18 NHG, mit Hinweis). Sie stellen wichtige Korridore für die Vernetzung von Lebensräumen dar (Art. 14 Abs. 3 lit. e NHV). Im Gegensatz zu Waldbeständen herrscht in den verhältnismässig schmalen Hecken eine bedeutend grössere Lichtverfügbarkeit und somit grössere Artenvielfalt, womit ihnen nebst ihrer Vernetzungsfunktion auch ein hoher Stellenwert als Lebensraum vieler Pflanzen- und Tierarten zukommt (Art. 14 Abs. 3 lit. b NHV in Verbindung mit Art. 20 NHV in Verbindung mit Anhang 2 und 3). Dazu kommt ihre nicht zu vernachlässigende landschaftsästhetische Funktion (armasuisse, Checkliste Wald und Einzelbäume, Geschützte Gehölze – Wald, Hecken und Einzelbäume, www.ar.admin.ch).

3.3.2. Gemäss den Feststellungen des Vertreters des Amtes für Natur, Jagd und Fischerei am Rekursaugenschein vom 12. Mai 2010 handelt es bei der vorliegenden Bestockung um ein gut durchmischtes und ungleichförmiges Gehölz, das sowohl ältere Bäume (Eschen, Kastanien, etc.) als auch Jungholz (Hasel etc.) enthält. Das Gehölz ist trotz verschiedentlich vorgenommenen Verjüngungen als waldähnlich zu beurteilen. Feldgehölze müssen denn auch gepflegt und hin und wieder durchforstet werden. Da die Bestockung teilweise an die Bauzone angrenzt, ist das Gehölz nach Meinung des Fachmanns für grössere Wildtiere nicht interessant. Dagegen fühlen sich hier Kleinsäuger, Vögel und Amphibien wohl. Aber auch für die Vernetzung der umliegenden Lebensräume spielt das vorliegende Feldgehölz eine massgebliche Rolle,



und zwar selbst dann noch, wenn es komplett von Gebäuden umgeben würde. Abstände von rund 100 m von einem zum anderen Grünbereich sind gemäss dem Experten völlig unproblematisch. Sodann ist der vorliegende Standort für die Tier- und Pflanzenwelt auch deshalb wichtig, weil das angrenzende Talgebiet wenig bewachsen ist.

3.3.3. An dieser Einschätzung vermag auch ein erneuter Augenschein des Gerichts vor Ort nichts zu ändern. In der vorliegenden Streitsache sind bereits zahlreiche Begehungen durchgeführt worden. Die Bestockung ist aktenmässig umfassend belegt und beurteilt sowie durch zahlreiche Photographien der Vorinstanz und des Kantonsforstamtes dokumentiert. Für die Frage, ob dem vorliegenden Lebensraum Schutzqualität zukommt, müsste das Gericht seinerseits einen Fachmann des dafür zuständigen Amtes beiziehen, der vor Ort nichts anderes feststellen könnte, als die Fachstelle im vorinstanzlichen Verfahren bereits getan hat. Der Antrag, einen gerichtlichen Augenschein vor Ort durchzuführen, damit festgestellt werden könne, dass es sich vorliegend um keine schutzwürdigen Objekte handle, ist folglich abzuweisen.

3.3.4. Auf Grund der nachvollziehbaren und stimmigen Ausführungen, die der Mitarbeiter der Abteilung Natur- und Landschaftsschutz vor Ort abgegeben hat, ist folglich davon auszugehen, dass die vorliegende Bestockung ökologisch wertvoll ist. Wie bereits die Vorinstanz erkannt hat, bildet das Kleingehölz ein besonders arten- und strukturreiches Biotop, das sich aus einheimischen und standortgerechten sowie geschützten Pflanzen zusammensetzt, mit einem natürlichen Waldsaum vergleichbar ist und dementsprechend sowohl Lebensraum für Kleinsäuger, Vögel, Amphibien, Schnecken und Insekten bietet, als auch als Verbindungsstruktur und als landschaftsprägendes Element besonders wertvoll ist. Daran ändert nichts, dass das Kantonsforstamt vom gleichen Departement dem Gehölz die Waldeigenschaft abgesprochen hat. Aus dem entsprechenden Entscheid geht einzig hervor, dass die Bestockung weder die (während des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens erhöhte) Waldfläche noch eine besondere Wohlfahrts- oder Schutzfunktion erfüllt. Für die Frage, ob die Bestockung darüber hinaus als besonders wertvoller Lebensraum zu erhalten sei, ist das Forstamt weder zuständig noch hat es darüber Ausführungen gemacht.



4. Nachdem feststeht, dass der Bestockung auf den drei Parzellen Schutzobjektqualität im Sinn von Art. 18 Abs. 1 NHG und Art. 98 Abs. 1 lit. d BauG zukommt, ist zu prüfen, ob die dafür angeordnete Massnahme rechtmässig ist.

4.1. Die Art der Schutzmassnahme richtet sich nach dem zu schützenden Objekt. Der Verzicht auf eine Schutzzone bedeutet nicht, dass einem Objekt die Schutzwürdigkeit abgesprochen wird und es nicht mit einer anderen Massnahme unter Schutz gestellt werden kann. In der Auswahl der möglichen Instrumente haben sich die Kantone für die geeigneten, zweckmässigen bzw. erforderlichen Massnahmen zu entscheiden. Für Einzelobjekte eignen sich Verfügungen, während für ganze Landschaften oder Ortsbilder planerische Massnahmen in Zonen- oder Sondernutzungsplänen bzw. Schutzverordnungen angezeigt sind. Wo Schutzmassnahmen wie vorliegend einen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) zur Folge haben, ist ausserdem darauf zu achten, dass die angeordneten Nutzungsbeschränkungen nicht über das zur Erreichung des Schutzzwecks Erforderliche hinausgehen (Art. 36 Abs. 3 BV). Auch bei der Anordnung der geeigneten Schutzmassnahmen haben die Behörden somit eine Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen vorzunehmen (Heer, a.a.O., Rz. 1060; Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 27 f. zu Art. 17 RPG).

4.2. Art. 99 Abs. 1 BauG sieht als Schutzmassnahmen Vereinbarungen mit dem Grundeigentümer oder Verfügungen vor. Die Massnahmen können im Grundbuch als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen angemerkt werden. Besteht ein Bedürfnis, sind Zonen- und Sondernutzungspläne oder - falls grössere zusammenhängende Gebiete betroffen sind - Schutzverordnungen zu erlassen. Dabei können Eigentumsbeschränkungen aller Art angeordnet werden (Art. 99 Abs. 2, 3 und 4 BauG). Die Frage nach Realersatz dagegen stellt sich erst in einem zweiten Schritt, wenn ein gegenüber dem Erhalt gewichtigeres und überwiegendes Bedürfnis geltend gemacht wird, wofür das Biotop beeinträchtigt oder gar beseitigt werden müsste (Art. 98 Abs. 2 BauG).

4.3. Die Vorinstanz hat die Gemeinde im angefochtenen Entscheid auf S. 17 in Erw. 6 angewiesen, die drei Parzellen der Grünzone Schutz gemäss Art. 17 Abs. 1 lit. c BauG zuzuweisen. Mit den ebenfalls erwähnten anderen Schutzmöglichkeiten hat sie sich nicht auseinandergesetzt.



4.3.1. Die Ortsplanung und die Baupolizei sind wie gesagt Sache der politischen Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 BauG), auch wenn dem Kanton in Belangen der Raumplanung und des öffentlichen Baurechts die Rechts- und Ermessenskontrolle zusteht (Art. 3 Abs. 2 BauG). Diese Kompetenzzuteilung betont die Gemeindeautonomie nach Art. 50 BV sowie Art. 89 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) und führt dazu, dass die Ermessenskontrolle nur mit Zurückhaltung anzuwenden ist. Das heisst, dass der Kanton sein Ermessen nicht ohne stichhaltige Begründung anstelle desjenigen der Gemeinde setzen kann, wie die Vorinstanz zu Recht ausgeführt hat (H. Hess, Ortsplanungsrecht I, 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, S. 25 mit Hinweisen).

4.3.2. Das Instrument der Grünzone ist für das vorliegende parzellenübergreifende Biotop fraglos geeignet (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 31 zu Art. 17 RPG). Genauso käme aber auch eine Aufnahme in die Schutzverordnung in Frage. Der Entscheid darüber, unter mehreren verfügbaren zweckmässigen Lösungen zu wählen, ist Sache der zuständigen Gemeinde. Entscheidet der Kanton anstelle der politischen Gemeinde, obwohl das kantonale Recht der rechtsanwendenden kommunalen Behörde wie vorliegend einen erheblichen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum einräumt, wird die Autonomie der Gemeinde verletzt. Zu dieser Rüge ist in erster Linie die Gemeinde selbst befugt. Von den privaten Beschwerdeführern kann sie zumindest vorfrageweise geltend gemacht werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1471).

4.3.3. Das Gehölz berührt in erster Linie die Grundstücke Nrn. 0002 und 0001. Parzelle Nr. 0003 ist vom zu schützenden Feldgehölz nur entlang ihrer südöstlichen Grenze berührt. Einer Überbauung der gut 1'200 m² grossen Liegenschaft steht daher nichts entgegen, soweit diese von der Bestockung nicht betroffen ist. Die Anweisung, alle drei Parzellen der Grünzone Schutz zuzuweisen, greift damit auch in ihrer Ausdehnung zu weit, womit sie die Eigentumsfreiheit der betroffenen Grundeigentümer über Gebühr beschneidet.

4.3.4. Aus dem Gesagten folgt, dass es an der Politischen Gemeinde F. gewesen wäre zu entscheiden, welche (taugliche) Massnahme nach Art. 99 BauG sie zum Schutz des vorliegenden Feldgehölzes auf den Grundstücken Nrn. 0003, 0002 und 0001 treffen



St.Galler Gerichte

will. Gleichzeitig ist die Anordnung, welche die Vorinstanz anstelle der Gemeinde getroffen hat, auch in ihrer Reichweite unsachgemäss bzw. nicht verhältnismässig und damit willkürlich.

5. Zusammengefasst ergibt sich, dass die Einzonung der drei Parzellen Nrn., 0003, 0002 und 0001 am Rand der Siedlung Rüschi aus raumplanerischer Sicht begründet ist. Dabei handelt es sich um eine geringfügige Arrondierung, die mit Blick auf die Kapazitätsberechnung nicht ins Gewicht fällt und auch sonst in keinem Widerspruch mit den Grundanliegen der Raumplanung steht. Nachdem aber feststeht, dass davon ein schützenswertes Feldgehölz betroffen wird, ist im Rahmen der Einzonung auch über dessen Schutz zu befinden. Weil dafür verschiedene Schutzmassnahmen in Frage kommen, ist es an der politischen Gemeinde, sich für eine von diesen zu entscheiden, wobei neben der von der Vorinstanz vorgeschlagenen Grünzone Schutz beispielsweise auch die Aufnahme in die Schutzverordnung in Frage kommt. Mithin sind die Beschwerden gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der Rekursentscheid vom 28. September 2010 und der Beschluss der Bürgerschaft betreffend Zonenplan Talgebiet, Gebiet Rüschi, Parz.-Nrn. 0003, 0002 und 0001 vom 28. Juli 2008 sind aufzuheben und die Angelegenheit zur Überarbeitung im Sinn der vorstehenden Erwägungen an die Beschwerdeführerin 1 zurückzuweisen.

6. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerdeverfahren B 2010/246, B 2010/250, B 2011/38, B 2011/39 und B 2011/40 werden vereinigt.

2./ Auf die Beschwerden in den Verfahren B 2011/38, B 2011/39 und B 2011/40 wird nicht eingetreten.

3./ a) Die Beschwerden in den Verfahren B 2010/246, B 2010/250 werden gutgeheissen.



St.Galler Gerichte

b) Der Rekursentscheid vom 28. September 2010 wird insofern bestätigt, als damit der Beschluss der Bürgerschaft betreffend Zonenplan Talgebiet, Gebiet Rüschi, Parz.-Nrn. 0003, 0002 0001, vom 28. Juli 2008 aufgehoben wird. Darüber hinaus wird der Rekursentscheid aufgehoben und die Angelegenheit zur Überarbeitung im Sinn der vorstehenden Erwägungen an die Beschwerdeführerin 1 zurückgewiesen.

4./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 8'000.-- bezahlen die Beschwerdeführer 1 und 2 zu einem Viertel und die Vorinstanz zu drei Vierteln. Auf die Erhebung bei der politischen Gemeinde und der Vorinstanz wird verzichtet. Die von den Beschwerdeführern 2 im Verfahren B 2010/250 und B 2011/40 geleisteten Kostenvorschüsse von Fr. 4'000.-- und Fr. 1'500.-- werden mit ihrem Kostenanteil von Fr. 1'000.-- verrechnet und im Mehrbetrag von Fr. 4'500.-- zurückerstattet.

5./ Die Vorinstanz entschädigt die Beschwerdeführer 2 mit Fr. 1'500.-- zuzüglich MWSt.

V. R. W.

Der Vizepräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin 1
- die Beschwerdeführer 2 (durch Rechtsanwalt lic. iur. U. P.)
- die Beschwerdebeteiligte
- die Vorinstanz
- den Beschwerdegegner

am:

Rechtsmittelbelehrung:



St.Galler Gerichte

Die Rechtsmittelberechtigung gegen diesen Entscheid richtet sich nach Art. 82 ff., insbesondere Art. 83 lit. f und Art. 113 ff. BGG. Das Rechtsmittel ist innert dreissig Tagen nach der Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.