



Fall-Nr.: B 2015/186
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 29.06.2017
Entscheiddatum: 29.06.2017

Entscheid Verwaltungsgericht, 29.06.2017

Schutzverordnung und Schutzplan. Unterschutzstellung von Hecken. Art. 18 Abs. 1 und 1bis NHG (SR 451). Art. 14 Abs. 3 NHV (SR 451.1). Art. 18 Abs. 1 lit. g JSG (SR 922.0). Art. 12 NSV (sGS 671.1). Bestätigung des angefochtenen Entscheids betreffend die Unterschutzstellung von Hecken durch das Verwaltungsgericht. Die Notwendigkeit zusätzlicher Abklärungen über den Abgang bzw. die Zerstörung der Hecken werde nicht allein durch Zeitablauf hinfällig. Blosser Vermutungen betreffend Zerstörung der Hecken durch höhere Gewalt seien nicht geeignet, an deren Unterschutzstellung etwas zu ändern. Aufgrund der Akten fehle es auch an Anhaltspunkten, aufgrund welcher von einer Zerstörung der Hecken durch höhere Gewalt ausgegangen werden könnte (Verwaltungsgericht, B 2015/186).

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichter Steiner, Verwaltungsrichterin Zindel;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde X., Gemeinderat,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Christoph Spahr, Advokatur im Lindenhof,
Hauptstrasse 31, Postfach 41, 9320 Arbon,

Beschwerdeführerin,

gegen



St.Galler Gerichte

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Rechtsabteilung,
Lämmlibrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Pro Natura - Schweizerischer Bund für Naturschutz, Postfach, 4018 Basel,
vertreten durch Pro Natura St. Gallen-Appenzell, Postfach 103, 9014 St. Gallen,

Beschwerdegegner,

Erbengemeinschaft J.L.,

E.L.,

R.L.,

H.R.,

D.E.,

R.G.,

T.N.,

A.J.,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand



Schutzverordnung und Schutzplan

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Am 17. Februar 2011 erliess der Gemeinderat X. eine Schutzverordnung mit Schutzplan (nachfolgend: Schutzverordnung 2011; act. G 10/11/36); diese sollte die bisherige Regelung vom 29. Oktober 1987 (nachfolgend: Schutzverordnung 1987) ersetzen. Im Gebiet H. sind sowohl nach der bisherigen als auch nach der geplanten Schutzverordnung entlang des A.-bachs beidseits durchgehende geschützte Hecken bezeichnet, wobei gemäss Orthofoto 2010/2011 im nördlichen Bereich bis zur Grenze von Grundstück Nr. 000, Grundbuch X., eine Lücke besteht. Der A.-bach bildet die Grenze zwischen den Grundstücken Nr. 001 (Eigentümer T.N.) und Nr. 002 (Eigentümer R.G.). Für die auf früheren Orthofotos im Gebiet D. (Q.) erkennbare, aktuell jedoch nicht mehr bestehende Hecke auf Grundstück Nr. 03 (Eigentümer A.J.) ist weder in der Schutzverordnung 1987 noch in derjenigen von 2011 eine Unterschutzstellung vorgesehen. Gemäss Schutzverordnung 1987 sind im nordöstlichen und nordwestlichen Bereich des Grundstücks Nr. 001 (im Eigentum der Erbgemeinschaft J.L.) geschützte Hecken ausgeschieden. Nach der Schutzverordnung 2011 sollen entlang des nördlichen Ufers des B.-bachs neu Hecken sowie zwei Einzelbäume geschützt werden. Im Gebiet F. sind gemäss Schutzverordnung 1987 auf der Grenze zwischen den Grundstücken Nr. 004 (Eigentümer D.E.) und Nr. 005 (Eigentümer H.R.) zwei mehrere Meter lange, unterbrochene Hecken unter Schutz gestellt. Die Schutzverordnung 2011 (act. G 10/11/36) sieht im Gebiet F. ebenfalls (im Wesentlichen unverändert) zwei geschützte Heckenabschnitte vor. Im Zeitpunkt des vom Baudepartement im Jahr 2015 durchgeführten Augenscheins waren dort lediglich noch ein Restbestand an Hecken sowie ein Baum vorhanden (vgl. act. G 10/49 ff.). Der Restbestand und der Baum fielen im Juli 2015 einem Unwetter zum Opfer (act. G 10/66). Auf Grundstück Nr. 005 besteht, westlich an den ehemaligen Standort der Hecken anschliessend, ein Garten mit hochstämmigen Obstbäumen.



b. Während der öffentlichen Auflage erhob unter anderen Pro Natura-Schweizerischer Bund für Naturschutz, Basel (nachfolgend: Pro Natura), am 6. Juli 2011 Einsprache gegen die Schutzverordnung 2011 (act. G 10/11/68). Mit Entscheid vom 20. August 2012 wies der Gemeinderat X. die Einsprache in den Ziffern 1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21 und 22 ab. In Bezug auf die Ziffern 2, 6, 10, 12, 14, 15, 23 und 24 wurde die Einsprache gutgeheissen. Im Umfang der abgewiesenen Anträge auferlegte der Gemeinderat eine Einsprachegebühr von Fr. 1'800.-- und stellte hinsichtlich der gutgeheissenen Punkte eine Neuauflage der Änderungen in Aussicht (act. G 10/11/84). Die Einsprache von H.R. (Eigentümer Grundstück Nr. 005; act. G 10/11/58) hiess der Gemeinderat am 20. August 2012 gut mit der Begründung, dass die beiden Hecken (H 43) im Gebiet F. mutmasslich in den 1980er Jahren entfernt worden seien und seither niemand deren Wiederherstellung verlangt habe. Aus Verhältnismässigkeitsgründen und der eher geringen Schutzwürdigkeit lasse sich die Wiederherstellung nicht rechtfertigen (act. G 10/11/85).

c. Am 30. August 2012 erhob Pro Natura gegen den Einspracheentscheid vom 20. August 2012 Rekurs beim Baudepartement des Kantons St. Gallen (act. G 10/1). In der Folge widerrief der Gemeinderat X. am 6. Juni 2013 den angefochtenen Einsprachenentscheid in Bezug auf die Ziffern 1, 9, 18, 19, 21 und 22. Er erklärte sich bereit, die aufgrund des Widerrufs notwendigen Plananpassungen zu veranlassen und die geänderte Schutzverordnung und den Schutzplan neu aufzulegen (act. G 10/19). Die geänderte Schutzverordnung wurde hierauf vom 18. Mai bis 16. Juni 2014 aufgelegt. Die innert Auflagefrist eingegangenen Einsprachen beantwortete der Gemeinderat mit Einspracheentscheiden vom 16. Oktober 2014 (act. G 10/28). Nach Aufhebung der zwischenzeitlich angeordneten Sistierung des Rekursverfahrens äusserten sich die betroffenen Grundeigentümer (D.E., Erbgemeinschaft J.L., R.G.) mit Eingaben vom 23., 24. und 26. November 2014 im Rekursverfahren (act. G 10/36 bis 10/38). In der Folge führte das Baudepartement in Anwesenheit der betroffenen Grundeigentümer, der Verfahrensbeteiligten und eines Vertreters des Amtes für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) Augenscheine auf den Grundstücken Nr. 06, 001, 002 und 007 (Hecke H.), Nr. 03 (Hecke D.), Nr. 08 (Hecke U.) sowie Nr. 004 und 005 (Hecke F.) durch und räumte Gelegenheit zur Stellungnahme ein (vgl. act. G 10/49 bis 10/62). Mit Entscheid vom 21. September 2015 (act. G 5) hiess das Baudepartement den Rekurs teilweise gut, soweit es darauf eintrat. Im Übrigen wies es den Rekurs ab (Dispositiv-



St.Galler Gerichte

Ziffer 1a). Es hob Ziff. 2 („Zu Ziffer 17 Hecke F.“) des Einspracheentscheids in Sachen Pro Natura vom 20. August 2012, den Einspracheentscheid in Sachen H.R. vom 20. August 2012 sowie die Streichung der Hecke H43 in der vom Gemeinderat am 6. Juni 2013 beschlossenen Änderung des Schutzplans auf und wies die Sache zur weiteren Prüfung im Sinn der Erwägungen an den Gemeinderat X. zurück (Dispositiv-Ziffer 1b). Sodann wurden Ziff. 3 (Kostenspruch) des Einspracheentscheids in Sachen Pro Natura und Ziff. 3 (Kostenspruch) des Gemeinderatsbeschlusses vom 6. Juni 2013 aufgehoben (Dispositiv-Ziffer 1c).

B.

a. Gegen diesen Rekursentscheid erhob die Politische Gemeinde X. mit Eingabe vom 28. September 2015 Beschwerde (act. G 1). Rechtsanwalt lic. iur. Christoph Spahr, Arbon, stellte in der Beschwerdebegründung vom 30. Oktober 2015 folgende Anträge: Ziff. 1b des Rekursentscheids sei aufzuheben (Ziff. 1); die Entlassung aus dem bzw. die Nichtaufnahme der Hecke H43 in den revidierten Schutzplan gemäss Einspracheentscheid des Gemeinderates vom 20. August 2012 sei zu bestätigen (Ziff. 2); Ziff. 1c des Rekursentscheids sei aufzuheben und Ziff. 3 des Einspracheentscheids vom 12. August 2012 betreffend die Beschwerdegegnerin sei zu bestätigen (Ziff. 3); Ziff. 2 des Rekursentscheids sei aufzuheben (Ziff. 4); unter Kosten- und Entschädigungsfolge sowohl für das Rekurs- als auch das Beschwerdeverfahren zulasten der Beschwerdegegnerin (act. G 6).

b. In der Vernehmlassung vom 20. November 2015 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Darlegungen im angefochtenen Entscheid und nahm ergänzend zu Vorbringen in der Beschwerde Stellung (act. G 9). Am 15. Dezember 2015 reichte sie die Verfügung betreffend Genehmigung der Schutzverordnung 2011 sowie den (mit Vorbehalt) genehmigten Plan ein (act. G 12 f.).

c. Der Beschwerdegegner und die Beschwerdebeteiligten verzichteten auf eine Stellungnahme (act. G 11).

d. Auf die Vorbringen in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.



Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeingabe vom 28. September 2015 (act. G 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 30. Oktober 2015 (act. G 6) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Als Adressatin des angefochtenen Entscheids kommt der Beschwerdeführerin als Politische Gemeinde die Beschwerdebefugnis nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP zu (vgl. M. Pflüger, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Zürich/St. Gallen 2013, Rz. 219 ff.). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

Die Kognition des Verwaltungsgerichts ist auf Rechtsverletzungen beschränkt; der Beschwerdeführer kann sich sodann auch darauf berufen, die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt (Art. 61 VRP).

2. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden der Rekursentscheid vom 21. September 2015 und darin die Schutzverordnung sowie der Schutzplan 2011 (act. G 10/11/40 f.) der Beschwerdeführerin, wobei diese vorab in Bezug auf die Hecke F. (H 43) streitig sind. Nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sind allfällige Wiederherstellungsanordnungen mit Bezug auf zerstörte bzw. beseitigte Hecken, zumal solche auch nicht Thema des Rekursverfahrens gebildet hatten. Soweit die Beschwerdeführerin einen Augenschein verlangt (act. G 6 S. 7), ist festzuhalten, dass sich die vorliegend entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse aus den Verfahrensakten, insbesondere dem vorinstanzlichen Augenscheinprotokoll vom 25. Februar 2015 (act. G 10/51) und dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch) ergeben. Auf die Durchführung eines Augenscheins durch das Gericht kann daher verzichtet werden (vgl. BGer 1C_281/2015 vom 28. Juni 2016 E. 2 mit Hinweisen).

3.



3.1.

3.1.1. Art. 18 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) verlangt in seinen Abs. 1 und 1bis den Schutz von Biotopen wie u.a. 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. Nicht jede Hecke wird jedoch vom Bundesrecht erfasst. Die Wendung "Erhaltung genügend grosser Lebensräume" in Art. 18 Abs. 1 NHG setzt eine gewisse Minimalgrösse der Hecke voraus (vgl. [BGE 121 II 161 E. 2b/bb S. 163 mit Hinweis](#)). Das Erfordernis, dass der Lebensraum schutzwürdig sein muss, bewirkt eine zusätzliche Einschränkung. Anders als etwa bei Wald (vgl. Art. 3 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald [WaG; SR 921.0]) oder bei der Ufervegetation (Art. 21 NHG) müssen die zuständigen kantonalen bzw. kommunalen Behörden die zu schützenden Lebensräume von regionaler oder lokaler Bedeutung im einzelnen Fall unter Abwägung aller auf dem Spiel stehenden Interessen erst noch bezeichnen ([BGE 118 Ib 485 E. 3a S. 488](#)). Bei Hecken, wie den übrigen in der Aufzählung von Art. 18 Abs. 1bis NHG aufgeführten Biotopen, wird die Schutzwürdigkeit zwar vermutet. Auch eine Hecke muss aber - um als Biotop schutzwürdig zu sein - eine ökologische Qualität aufweisen. Art. 14 Abs. 3 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) enthält Kriterien und Indikatoren zur Bezeichnung und Bewertung schutzwürdiger Biotope. Ferner ergibt sich auch aus Art. 18 Abs. 1 lit. g des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG; SR 922.0) 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 (vgl. Botschaft vom 27. April 1983, BBl 1983 II 1197 ff., S. 1216). Ebenso stellt Art. 24 NHG das schwere Beschädigen oder Zerstören von aufgrund dieses Gesetzes geschützten Biotopen unter Strafe. Die genannten Bundesnormen beziehen sich bloss auf Hecken von einer gewissen Grösse,



die schutzwürdig sind. Soweit das kantonale Recht einen weitergehenden Heckenschutz vorsieht, kommt ihm eine selbstständige Bedeutung zu (Florian Wild, Gegenstand und Vollzug des Biotopschutzes nach NHG, in: URP 1999 S. 765 ff., 775); dadurch kann es über den bundesrechtlich vorgesehenen Schutz hinausgehen. Die Schutzvorschriften von Art. 18 i.V.m. Art. 18b NHG lassen Raum für eine generelle Unterschutzstellung eines bundesrechtlich nur im Einzelfall geschützten Biotoptyps (BGE 133 II 220 E. 2.2 und 2.3 mit Hinweisen).

3.1.2. Wird ein Schutzgebiet nach Art. 12 der Naturschutzverordnung (sGS 671.1; NSV) errichtet, ist darüber eine Schutzverordnung zu erlassen (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, 2003, Rz. 1071). Das st. gallische Recht enthält keine Vorschrift, welche über die bundesrechtlichen Vorgaben hinaus explizit Hecken unter Schutz stellt. Nach Art. 98 Abs. 1 lit. a und d des Baugesetzes (BauG, sGS 731.1) sind unter anderen Bäche und ihre Ufer sowie Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen zu erhaltende Schutzgegenstände. Deren Beseitigung oder Beeinträchtigung darf nur bewilligt werden, wenn sich ein das Interesse an der Erhaltung überwiegendes („gewichtiges“) Bedürfnis nachweisen lässt. Für Lebensräume schutzwürdiger Tiere oder Pflanzen ist in der Regel Realersatz zu leisten (Art. 98 Abs. 2 BauG). Die Aufzählung der Schutzgegenstände in Art. 98 BauG ist auf Art. 17 des Raumplanungsgesetzes (SR 700; RPG abgestimmt. Für die Auslegung des Begriffs der Schutzgegenstände kann dementsprechend auf Literatur und Rechtsprechung zu Art. 17 RPG abgestellt werden (VerwGE B 2011/4 vom 21. Juni 2011, E. 3). Das BauG allein bildet (wie das Bundesrecht) keine zureichende Grundlage, um ein einzelnes Objekt unmittelbar als geschützt zu qualifizieren. Art. 98 Abs. 1 BauG gewährleistet nur dann einen individuellen Rechtsschutz, wenn das Schutzobjekt bezeichnet und über die Schutzwürdigkeit des Sachverhalts befunden wurde (VerwGE 2010/246 u.a vom 15. Dezember 2011, E. 3.1.3).

3.1.3. Schutzverordnungen sind als Nutzungspläne allgemeinverbindlich (Art. 21 Abs. 1 RPG; vgl. Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 3 zu Art. 21 RPG). Bei erheblicher Änderung der Verhältnisse (rechtliche oder tatsächliche Grundlagen, Nachweis wesentlicher neuer Bedürfnisse) werden sie überprüft und nötigenfalls angepasst. Planungsfehler können demgegenüber jederzeit korrigiert werden (Art. 21



Abs. 2 RPG; Art. 32 Abs. 1 BauG; Heer, a.a.O., Rz. 189 mit Hinweis auf BGE 124 II 396 E. 4b).

3.2. Im Einspracheentscheid vom 20. August 2012 hielt die Beschwerdeführerin unter anderem hinsichtlich der Hecke U. fest, früher hätten Hecken den Q.-er Dorfbach gesäumt. Im Zusammenhang mit der Überbauung Y. sei der Bach verlegt, die Schutzverordnung jedoch nicht angepasst worden. Die Hecken im U. würden mit der Gesamtrevision der Schutzverordnung implizit nachträglich aus der Schutzverordnung entlassen. An Stelle der Hecken seien die Einzelbäume E3 und E4 sowie die Hecken H8 und H9 als Schutzobjekte aufgenommen worden. Damit sei ausreichend Ersatz geschaffen. Sodann hätten die beiden Heckenteile im Gebiet F. schon längst aus der Schutzverordnung entlassen werden sollen. Seit mehr als 15 Jahren sei bekannt, dass diese Hecken nicht mehr existieren würden (act. G 10/11/84). Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) hielt am 1. März 2013 mit Verweis auf den Bericht des ANJF vom 28. Februar 2013 fest, aus ortsplanerischer Sicht könne für den Naturschutz-Teil der Schutzverordnung, sofern die Anpassungen gemäss Schreiben des ANJF vorgenommen seien, die Genehmigung in Aussicht gestellt werden. Das ANJF führte im erwähnten Bericht die erforderlichen Anpassungen an und hielt fest, nach gängiger Auffassung könnten die Eigentümer/Bewirtschafter grundsätzlich zu keinen Pflegearbeiten auf ihre Kosten gezwungen werden. Sie könnten lediglich verpflichtet werden, vom Gemeinderat angeordnete Pflegeeinsätze zu dulden (Art. 18c Abs. 2 und 3 NHG). Zusätzliche Anpassungen (Ziff. 3, 5, 17) seien nicht auszuschliessen (act. G 10/15).

Beim vorinstanzlichen Augenschein auf den Grundstücken Nr. 004 und 005 erklärte der Vertreter des ANJF, auf früheren Luftbildern (von 1984) seien entgegen der Auffassung des Grundeigentümers durchaus Hecken zu erkennen. Diese würden an diesem Ort auch Sinn machen. Hecken stünden oftmals entlang von Grundstücksgrenzen und steilen Böschungen. Sodann würden Hecken anderen Lebewesen Schutz- und Lebensraum bieten als hochstämmige Obstbäume (act. G 10/51). Am 9. März 2015 wies der Beschwerdegegner hinsichtlich der Hecke auf Grundstück Nr. 03 (D.) darauf hin, dass vor der Totalzerstörung der Hecke durch den Grundeigentümer während des Einspracheverfahrens eine grosse, nach NHG schützenswerte Hecke bestanden habe (act. G 10/57). In der Stellungnahme vom 20. April 2015 betreffend die Hecke D.



bewertete das ANJF das Gehölz, ungeachtet der unsachgemässen Pflege vor der totalen Zerstörung, in seiner Grundsubstanz vor der Zerstörung als geschützten Lebensraum nach Art. 18 Abs. 1 bis NHG, welcher in die Schutzverordnung aufzunehmen und gleichzeitig wiederherzustellen sei (act. G 10/63).

Hinsichtlich der in den Schutzverordnungen 1987 und 2011 nicht verzeichneten Hecke D. kam die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zum Schluss, es sei bisher weder ein Verfahren zur Feststellung der Schutzwürdigkeit nach Art. 98 Abs. 1 BauG noch ein den Eingriff in den Lebensraum überprüfendes Verfahren mit allfälligen Schutz-, Wiederherstellungs- bzw. Ersatzmassnahmen erfolgt. Bevor über die Aufnahme der Hecke in die Schutzverordnung befunden werden könne, sei demnach ein entsprechendes Verfahren durchzuführen. Erst dann stehe fest, ob es sich bei der Hecke überhaupt um einen schutzwürdigen Lebensraum handle und - falls ja - in welchem Ausmass, an welchem Standort und in welcher Qualität dieser wieder herzustellen sei bzw. wo und wie ein entsprechender Ersatz geschaffen werden müsse. Für das Rekursverfahren bedeute dies, dass der Rekurs gegen die Schutzverordnung abgewiesen werden müsse (act. G 5 S. 19). Diese Feststellungen wurden im vorliegenden Verfahren von keiner Seite in Frage gestellt.

4.

4.1.

4.1.1. Im Gebiet F. sind gemäss Schutzverordnung 1987 auf der Grenze zwischen den Grundstücken Nr. 004 und Nr. 005 zwei mehrere Meter lange, unterbrochene Hecken unter Schutz gestellt. Die Schutzverordnung 2011 sah ursprünglich im erwähnten Gebiet ebenfalls die beiden geschützten Heckenabschnitte (H 43) vor. Im Einspracheentscheid vom 20. August 2012 verneinte die Beschwerdeführerin die Schutzwürdigkeit der beiden Heckenteile und erachtete deren Wiederherstellung wie erwähnt als nicht gerechtfertigt (act. G 10/11/85). Auf Orthofotos aus den Jahren 1972 und 1978 sind die Heckenteile deutlich erkennbar, wohingegen sie auf Orthofotos von 1984 und 1990 als schmale dunkle Streifen aufscheinen; auf späteren Bildern (2002 und 2009) sind nur noch Fragmente des ursprünglichen Umfangs zu sehen (act. G 10/41). Mit Blick auf diese Gegebenheiten hat als belegt zu gelten, dass im Zeitpunkt



der Genehmigung der Schutzverordnung 1987 die beiden Heckenteile vorhanden waren, andernfalls sie gar nicht hätten unter Schutz gestellt werden können. Im Zeitpunkt des von der Vorinstanz im Jahr 2015 durchgeführten Augenscheins waren lediglich noch ein Restbestand an Hecken sowie ein Baum vorhanden (vgl. act. G 10/51 ff.). Sowohl der Restbestand an Hecken, als auch der einzelne Baum fielen im Juli 2015 einem Unwetter zum Opfer (act. G 10/66 f. mit Bezugnahme auf Hecke H 43). Dieser Sachverhalt blieb im vorliegenden Verfahren unbestritten (vgl. act. G 6 S. 4 f.).

4.1.2. Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass die Hecke F. (H 43) formell nach wie vor unter Schutz stehe und der Grundeigentümer aus dem Umstand, dass die ursprünglichen Heckenabschnitte ohne Bewilligung beseitigt worden seien, keine veränderten Verhältnisse ableiten könne, die eine Entlassung aus dem Schutz rechtfertigen würden. In solchen Fällen sei vielmehr die Zulässigkeit der Beseitigung nachträglich zu prüfen und gegebenenfalls deren Wiederherstellung oder eine Ersatzmassnahme anzuordnen. Wenn die Beschwerdeführerin im Einspracheentscheid die Hecken mit der Begründung aus dem Schutz entlassen habe, dass der ökologische Schutzwert hochstämmiger Obstbäume höher sei und sie während 15 Jahren nicht gegen den „gerodeten“ Zustand eingeschritten sei bzw. eine Wiederherstellung der Hecken nach so vielen Jahren unverhältnismässig erscheine, so vermöge diese Begründung die Prüfung, in welchem Zeitpunkt und aus welchem Grund (natürlich oder zerstörungsbedingt) die Hecken abgegangen seien, nicht zu ersetzen. Der Sachverhalt sei diesbezüglich zu wenig abgeklärt, weshalb die Angelegenheit an die Beschwerdeführerin zur Sachverhaltsermittlung und Neuurteilung zurückzuweisen sei (act. G 5 S. 20).

4.1.3. Die Beschwerdeführerin wendet ein, der Schutzplan 1987 stimme seit Jahrzehnten nicht mehr mit den tatsächlichen Gegebenheiten überein. Im Rahmen einer Planrevision müsse es möglich sein, bisherige Unterschutzstellungen aufzuheben, wenn die Schutzwürdigkeit nicht mehr gegeben sei. Der genaue Zeitpunkt und die Ursache des Abgangs der Hecke H 43 werde sich mit vernünftigem Aufwand kaum mehr feststellen lassen. Mit ihrem Entscheid, die Hecke aus der Schutzverordnung zu entlassen, habe die Beschwerdeführerin einzig Wirklichkeit und Schutzplan wieder in Übereinstimmung gebracht. Vermutungsweise sei die Hecke H 43 zwischen 1987 und 1990, sicher aber vor 1996 verschwunden. Somit stehe fest, dass seit nunmehr 20



Jahren an dieser Stelle keine Hecke mehr bestehe, weshalb auch die Rückweisung zur Abklärung des Sachverhalts keine neuen Erkenntnisse bringen werde. Der Abgang der Hecke könne überdies auch natürliche Ursachen haben. Beide Grundeigentümer hätten anlässlich des Augenscheins vom 24. Februar 2015 betont, ihres Wissens seien an dieser Stelle nie Hecken vorhanden gewesen. Hieraus ergebe sich, dass sie auch keine Angaben zur Ursache des Abgangs machen könnten. Die Rückweisung erweise sich somit als „Leerlauf“ und die Sachverhaltsermittlungen seien zum vornherein zum Scheitern verurteilt. Bei einem natürlichen Abgang, der durchaus im Bereich des Möglichen liege, erweise sich ein Wiederherstellungsverfahren gegen die Grundeigentümer von Anfang an als undurchführbar, weil sie nicht zu Wiederherstellungsmassnahmen verpflichtet werden könnten, wenn ein Schutzobjekt durch höhere Gewalt zerstört werde. Es sei notorisch, dass eine Hecke als lebendiges Ökosystem Veränderungen unterworfen sei. Naturgegebene Umstände könnten nicht zu einem Wiederherstellungsverfahren führen. Es sei daher hinzunehmen, dass das Verschwinden der Hecke auf natürlichem Weg durchaus denkbar sei, zumal der Nachweis eines Abgangs zufolge menschlicher Eingriffe nicht mehr möglich sei. Allein aus der Tatsache, dass sie im Jahr 1987 unter Schutz gestellt worden sei, könne nicht der Schluss gezogen werden, ihre ökologische Qualität sei auch nach fünf oder zehn Jahren noch gleich gewesen. Hinzukomme, dass die Hecke auf der Grundstücksgrenze gestanden habe und daher keinem der Grundeigentümer eine allfällige Verantwortung zugeordnet werden könne. Anlässlich des Augenscheins habe sodann festgestellt werden können, dass die noch vorgefundene Restbepflanzung die erforderliche Schutzqualität nicht mehr aufweise. Zudem seien auf dem gesamten Gemeindegebiet Hecken in grosser Zahl und weit über das bisherige Mass hinaus unter Schutz gestellt worden. Angesichts der erheblichen Ausdehnung des Schutzzumfangs werde dem Natur- und Heimatschutz ausreichend Genüge getan. Der Verlust der fraglichen Hecke H 43 sei dadurch mehr als kompensiert, so dass die öffentlichen Interessen nicht tangiert würden. Im Weiteren sei die abgegangene Hecke zweigeteilt gewesen und habe von Anfang an eine bescheidene Ausdehnung und höchstens lokale Bedeutung gehabt. Die Beschwerdeführerin habe die berührten Interessen sorgfältig abgewogen und sei zum Schluss gekommen, auf die Aufnahme der Hecke H 43 im revidierten Schutzplan verzichten zu können, dies insbesondere auch angesichts der massiven Ausdehnung des Heckenschutzes insgesamt. Das aus der Gemeindeautonomie



resultierende Ermessen der Beschwerdeführerin sei zu respektieren. Aufwändige Sachverhaltsabklärungen anzustellen, die von vornherein keine neuen Erkenntnisse bringen würden, sei unverhältnismässig und für die Beschwerdeführerin nicht vertretbar. Dies umso mehr, als ungewiss sei, ob und gegen wen ein allfälliges Wiederherstellungsverfahren eingeleitet werden könne. (act. G 6).

4.2.

4.2.1. Hecken stellen wichtige Korridore für die Vernetzung von Lebensräumen dar. 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 (vgl. Art. 14 Abs. 3 lit. b und e NHV in Verbindung mit Art. 20 NHV in Verbindung mit Anhang 2 und 3). Dazu kommt ihre landschaftsästhetische Funktion (armasuisse, Checkliste Wald und Einzelbäume, Geschützte Gehölze - Wald, Hecken und Einzelbäume, www.ar.admin.ch).

Anlässlich des vorinstanzlichen Augenscheins betreffend die Hecken U. (Grundstück Nr. 08) wurde unter anderem festgestellt, dass die neue Hecke entlang des B.-bachs als Ersatz für die im Rahmen der Melioration entfernten Hecken entlang des damaligen Verlaufs des Q.-erdorfbachs gelten könne, worauf der Vertreter des Beschwerdegegners am Antrag betreffend Hecken U. nicht mehr festhielt (act. G 10/54). Angesichts dieser Gegebenheiten ist zum Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach in der Schutzverordnung 2011 auf dem gesamten Gemeindegebiet Hecken in grosser Zahl und weit über das bisherige Mass hinaus unter Schutz gestellt worden seien und dadurch der Verlust der Hecke H 43 mehr als kompensiert werde (act. G 6 S. 7), festzuhalten, dass die neuen Hecken entlang des B.-bachs wie erwähnt nicht als Kompensation für den Verlust der Hecke H 43 vorgesehen sind. Die Beschwerdeführerin führt denn auch nicht konkret aus, welche der Hecken in der von ihr zusammengestellten Tabelle (act. G 7.3) als Ersatz der Hecke H 43 dienen sollte. Im Übrigen wäre eine Kompensation (welche nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Entscheids und damit auch des vorliegenden Verfahrens bildet) nur und erst dann zulässig, wenn Wiederherstellungsmassnahmen nicht in Frage kommen oder sich als



unzweckmässig erweisen (vgl. K.L. Fahrländer, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar NHG, Zürich 1997, Rz. 34 zu Art. 18 NHG).

4.2.2. Auf Grund der Ausführungen des Vertreters des ANJF vor Ort (act. G 10/51) ist davon auszugehen, dass auf früheren Luftbildern entgegen der Auffassung des Grundeigentümers Hecken zu erkennen sind. Die Beschwerdeführerin hält dafür, dass die Hecke H 43 sicher vor 1996 verschwunden sei (act. G 6 S. 5). Nachdem jedoch vom tatsächlichen Bestand der Hecken F. im Zeitpunkt des Erlasses der Schutzverordnung 1987 und auch in den Jahren danach auszugehen ist, braucht nicht untersucht zu werden, auf welches Jahr genau deren Abgang zu datieren ist, zumal die im Jahr 1987 erfolgte formelle Unterschutzstellung mit dem zwischenzeitlichen Verlust der Hecke nicht hinfällig wird. Dies umso weniger, als auch in Art. 15 der Schutzverordnung 1987 (abrufbar unter www.geoportal.ch) ausdrücklich festgehalten ist, dass die im Plan enthaltenen Hecken, Feld- und Bachgehölze zu erhalten seien und das „gelegentliche Ausholzen“ einer Bewilligung des Gemeinderats bedürfe. An der formellen Unterschutzstellung ändert offensichtlich auch das Vorbringen der Beschwerdeführerin nichts, dass die noch vorgefundene Restbepflanzung die erforderliche Schutzqualität nicht mehr aufweise (act. G 6 S. 6). Dies gilt auch für die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte bescheidene Ausdehnung und (höchstens) lokale Bedeutung der Hecke (act. G 6 S. 7), zumal dies bei Hecken in aller Regel der Fall sein dürfte (vgl. vorstehende E. 3.1.1).

4.2.3. Die Vorinstanz begründete ihren Standpunkt hinsichtlich der Hecken F. (H 43) nachvollziehbar. Die Notwendigkeit zusätzlicher Abklärungen über den Abgang der Hecken - etwa durch frühere Fotos, Gemeinderatsprotokolle und Auskünfte der Grundeigentümer sowie weiterer Personen - wird, wie die Vorinstanz zu Recht vermerkt, nicht allein durch Zeitablauf hinfällig. Der Sachverhalt wurde in dieser Hinsicht von der Beschwerdeführerin als Erstinstanz nicht zureichend ermittelt (vgl. Art. 12 Abs. 1 VRP). Die Behauptung der Beschwerdeführerin, dass eine Wiederherstellung für den im Juli 2015 zerstörten Teil „mangels Verfügungsadressat“ unmöglich sei (act. G 6 S. 4), blieb ohne nachvollziehbare Begründung. Blosser Vermutungen der Beschwerdeführerin betreffend Zerstörung der Hecke durch höhere Gewalt (act. G 6 S. 6) sind nicht geeignet, an deren formellen Unterschutzstellung etwas zu ändern. Aufgrund der Akten fehlt es auch an Anhaltspunkten, aufgrund welcher von einer



Zerstörung der Hecke durch höhere Gewalt ausgegangen werden könnte. Vielmehr wurde etwa im Einspracheentscheid vom 20. August 2012 festgehalten, dass es die beiden Heckenteile seit der Güterzusammenlegung (Grundstücke Nr. 004 und 005) nicht mehr gebe und die Hecken allenfalls durch das Weiden abgestorben sein könnten (act. G 10/11/85). Weder bei der Güterzusammenlegung noch beim Weiden(lassen) handelt es sich um Tatbestände der „höheren Gewalt“. Ein Eingriff in die Gemeindeautonomie (vgl. VerwGE B 2014/228 vom 24. November 2016, E. 3 mit Hinweisen) durch den vorinstanzlichen Entscheid ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht ersichtlich, zumal sich im Lichte der geschilderten Ausgangslage ein Verzicht auf die Weiterführung der Unterschutzstellung von Hecken zum vornherein nicht mit Hinweis auf die Gemeindeautonomie rechtfertigen liesse. Ein Anlass, in das Ermessen der Vorinstanz korrigierend einzugreifen, besteht vorliegend für das Verwaltungsgericht, dessen Kognition auf die Korrektur von Rechtsfehlern beschränkt ist (vorstehende E. 1), nicht. Wie erwähnt (vorstehende E. 2) nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sind Wiederherstellungsanordnungen gegenüber den Grundeigentümern; auf die diesbezüglichen Ausführungen der Beschwerdeführerin (act. G 6 S. 6) ist daher nicht einzugehen. Der Beschwerdeführerin ist es im Übrigen unbenommen, ohne weitere Abklärung der Ursache des Heckenverlusts deren Wiederherstellung (Neuanpflanzung) anzuordnen und die daraus resultierenden Kosten zu übernehmen, zumal sie im Einspracheentscheid vom 20. August 2012 ein Versäumnis des Gemeinderats hinsichtlich Wiederherstellung der Hecke eingeräumt hatte (vgl. act. G 10/11/85 Ziff. 5).

Angesichts der geschilderten Gegebenheiten hob die Vorinstanz im angefochtenen Rekursentscheid Ziff. 2 („Zu Ziffer 17 Hecke F.“) des Einspracheentscheids in Sachen Pro Natura vom 20. August 2012, den Einspracheentscheid in Sachen H.R. vom 20. August 2012 sowie die Streichung der Hecke H43 in der vom Gemeinderat am 6. Juni 2013 beschlossenen Änderung des Schutzplans zu Recht auf und wies die Sache an die Beschwerdeführerin zurück (Dispositiv-Ziffer 1b). Dies gilt auch für den Kostenspruch (Ziff. 3) des Einspracheentscheids vom 20. August 2012 in Sachen Pro Natura und den Kostenspruch (Ziff. 3) des Gemeinderatsbeschlusses (Teilwiderruf) vom 6. Juni 2013.

5.



5.1. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

5.2. Die Vorinstanz und der Beschwerdegegner haben keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98bis VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 829); beide stellten auch keinen Antrag. Zum anderen hätte der Beschwerdegegner selbst bei Vorliegen eines Antrags als unvertretene Partei - ohne Nachweis eines besonderen Aufwandes - keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 lit. c ZPO; vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 E. 4.4, www.gerichte.sg.ch).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Schmid