



Fall-Nr.:	B 2018/232
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	27.09.2019
Entscheiddatum:	12.08.2019

### Entscheid Verwaltungsgericht, 12.08.2019

**Bau- und Planungsrecht. Festlegung eines Landschaftsschutzgebietes (Schutzverordnung) und dadurch bewirkte Nutzungsbeschränkung des Grundeigentums der Beschwerdeführe-rin. Art. 17 Abs. 1 RPG (SR 700). Art. 18 Abs. 1 und 1bis NHG (SR 451). Art. 98 BauG (sGS 731.1).** Das Verwaltungsgericht führte aus, das Gebiet B.\_\_ sei in der kantonalen Richtplankarte als Lebensraum bedrohter Arten (Schon- und Kerngebiet), nicht jedoch als kantonales Landschaftsschutzgebiet ausgeschieden. Die Planungsbehörde (Beschwerdegegnerin), das ANJF als kantonale Fachbehörde, das AREG als Genehmigungsbehörde sowie die Vorinstanz würden übereinstimmend von der Rechtmässigkeit der Festlegung eines kommunalen Landschaftsschutzgebietes ausgehen. Diese Festlegung werde mit Hinweis auf die Bedeutung der Ebene für die Naherholung bzw. als Identifikationsraum für die Bewohner sowie für die Erhaltung der Biodiversität (Lebensraum für Tiere und Pflanzen) bzw. die Bewahrung von wichtigen Elementen des Lebensraums (Giessen, Hecken, Auenwaldreste) nachvollziehbar begründet. Soweit die Beschwerdeführerin das Fehlen einer umfassenden Interessenabwägung rüge, bei welcher ihre privaten Interessen als Ortsgemeinde und Eigentümerin eines Grossteils der betroffenen Flächen zu würdigen seien, sei festzuhalten, dass eine Ortsgemeinde ihre Aufgaben im öffentlichen Interesse erfülle (vgl. Art. 12 Gemeindegesetz [GG], sGS 1512.). Inwiefern private Interessen bestünden und verletzt worden seien, habe die Beschwerdeführerin nicht begründet. Eine (im Sinn von Art. 98 Abs. 1 lit. b BauG) besonders schöne bzw. kulturgeschichtlich wertvolle Landschaft könne auch für das Raumempfinden der Bevölkerung von besonderer Bedeutung sein. Die in Art. 98 BauG vorgesehenen Schutzgegenstände könnten - ungeachtet der Frage, ob dazu eine kantonale richtplanerische Festlegung bestehe oder nicht - bei entsprechender Schutzbedürftigkeit direkt auf kommunaler Ebene mit geeigneten Massnahmen (Ausscheidung von Schutzzonen, Erlass Schutzverordnung) geschützt werden. Indem die Vorinstanz ihren



**Standpunkt hinsichtlich der Festlegung eines kommunalen Landschaftsschutzgebietes im Sinn von Art. 98 Abs. 1 lit. b (besonders schöne und naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften) und lit. d BauG (Lebensraum für schutzwürdige Tiere und Pflanzen) durch die Diskussion der beteiligten Interessen nachvollziehbar dargelegt habe, fehle es an einem Anlass, in ihr Ermessen korrigierend einzugreifen, zumal weder ein Ermessensmissbrauch noch unzutreffende Sachverhaltsannahmen dargetan seien. Hieran vermöge der Umstand, dass der SchutzV eine lange Planungsgeschichte vorausging, nichts zu ändern. Das Akteneinsichtsrecht umfasse den Anspruch, während eines hängigen Verfahrens diejenigen Unterlagen einzusehen, auf welche die Behörde ihren Entscheid zu stützen beabsichtige. Es bestehe kein verfahrensrechtlicher Anspruch auf Einsicht in rein interne Akten, die dem behördeninternen Meinungsbildungsprozess dienen und denen kein Beweischarakter zukomme. Die Klassierung eines Aktenstücks als "verwaltungsintern" richte sich nach dessen objektiver Bedeutung für den Entscheid. Die Annahme der Beschwerdeführerin - bezugnehmend auf die von der Beschwerdegegnerin eingereichten Unterlagen -, dass nicht alle Akten eingereicht worden seien, die es geben müsse, dürfte als solche zwar zutreffend sein, sei jedoch nicht geeignet, das Vorhandensein von weiteren für den Entscheid wesentlichen und damit dem Akteneinsichtsrecht unterliegenden Akten zu belegen (Verwaltungsgericht, B 2018/232).**

**Entscheid vom 12. August 2019**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;  
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**Ortsgemeinde A. \_\_,**

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, Advokaturbüro Pfister,  
Museumstrasse 35, 9000 St. Gallen,



## St.Galler Gerichte

gegen

**Baudepartement des Kantons St. Gallen**, Lämmli Brunnenstrasse 54,  
9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**Politische Gemeinde A. \_\_,**

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Schutzverordnung - Teil Natur und Landschaft**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

a. Die Ortsgemeinde A. \_\_ ist Eigentümerin der im Gebiet B. \_\_ liegenden Grundstücke Nrn. 691, 2009, 2014, 2016, 2019, 2024, 2033, 2037, 2038, 2042, 2043, 2044, 2049, 2054, 2057, 2058, 2109, 2118 und 2238, Grundbuch A. \_\_. Die Grundstücke liegen gemäss Zonenplan der Gemeinde A. \_\_ vom 16. Juli 1999 allesamt in der Landwirtschaftszone. Gemäss kantonalem Richtplan ist das Gebiet B. \_\_ als Fruchtfolgefläche bezeichnet (Richtplankarte und Koordinationsblatt V11; [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)). Zudem reicht ein Lebensraum bedrohter Arten-Schongebiet von der Bahnlinie bis zur Autobahn. Das Gebiet zwischen Autobahn und Rhein ist als Kerngebiet Lebensraum ausgeschieden. Sodann befindet sich im Gebiet C. \_\_ ein Lebensraum Gewässer/Auen (vgl. Koordinationsblatt V31 zum Richtplan). Am 13. April 2010 (act. G 15/7/6) erliess der Gemeinderat A. \_\_ die Schutzverordnung, Teil Natur und Landschaft (nachfolgend: SchutzV). Gemäss Plan zur Schutzverordnung liegt B. \_\_ in einem Landschaftsschutzgebiet, in welchem sich auch verschiedene Einzelobjekte



(Bäume, Hecken und Giessen) befinden. Die innert der Auflagefrist von der Ortsgemeinde A.\_\_\_ gegen die SchutzV erhobene Einsprache wurde vom Gemeinderat A.\_\_\_ mit Entscheid vom 15. April 2015 "im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen, im Übrigen jedoch abgewiesen." Die Änderungen der SchutzV seien öffentlich im Rahmen einer Korrekturauflage aufzulegen (act. G 15/7/11).

**b.** Den gegen diesen Entscheid von der Ortsgemeinde, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, St. Gallen, erhobenen Rekurs vom 29. April 2015 schrieb das Baudepartement des Kantons St. Gallen, nachdem das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) unter Beizug des Amtes für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) am 24. September 2015 Stellung genommen hatte (act. G 15/14) und am 8. September 2016 mit den Verfahrensbeteiligten ein Augenschein an Ort durchgeführt worden war (act. G 15/27-30), mit Entscheid vom 15. Oktober 2018 ab, soweit die Ortsgemeinde ihre Rekursanträge betreffend Hecke und Trockenmauer am 31. Oktober 2016 bzw. 29. März 2017 zurückgezogen hatte (act. G 15/33, 15/35). Im Übrigen wurde der Rekurs abgewiesen (act. G 2). Der Entscheid des Gemeinderats A.\_\_\_ vom 19. November 2015 betreffend Korrekturauflage (Nichteintreten auf die Einsprache der Ortsgemeinde gegen die Korrekturauflage; act. G 15/15) war in Rechtskraft erwachsen.

### **B.**

**a.** Mit Eingabe vom 24. Oktober 2018 erhob Rechtsanwalt Pfister für die Ortsgemeinde A.\_\_\_ Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 15. Oktober 2018 (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 24. Januar 2019 beantragte die Beschwerdeführerin Aufhebung des Entscheids, soweit der Rekurs gegen die Ausscheidung eines Landschaftsschutzgebietes B.\_\_\_ abgewiesen worden sei; ebenso, soweit der Beschwerdeführerin amtliche Kosten auferlegt worden seien und ihr Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten abgewiesen worden sei. Im Weiteren werde eine persönliche Anhörung der Beschwerdeführerin durch das Gericht beantragt; dieser Antrag erübrige sich, wenn der (ebenfalls beantragte) Augenschein durchgeführt werde (act. G 11).

**b.** In der Vernehmlassung vom 7. Februar 2019 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und



nahm ergänzend zur Beschwerde Stellung (act. G 14). Die Beschwerdegegnerin stellte in ihrer Vernehmlassung vom 22. Februar 2019 den Antrag, die Beschwerde abzuweisen. Zur Begründung verwies sie auf ihren Entscheid vom 19. November 2015 und den angefochtenen Rekursentscheid (act. G 17).

c. Mit Verfügung vom 27. Februar 2019 genehmigte das AREG die Schutzverordnung, Teil Natur und Landschaft, im Sinn der Erwägungen (act. G 20). Die Beschwerdeführerin bestätigte in der Eingabe vom 23. April 2019 ihren Standpunkt (act. G 28). Mit Schreiben vom 30. April und 3. Mai 2019 verzichteten die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin - letztere unter Zustellung weiterer Akten - auf eine weitere Stellungnahme (act. G 31 f.). In einer weiteren Eingabe vom 6. Juni 2019 äusserte sich die Beschwerdeführerin ergänzend (act. G 37).

d. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten 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<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 24. Oktober 2018 (act. G 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 24. Januar 2019 (act. G 11) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Als Adressat des angefochtenen Entscheids kommt der Beschwerdeführerin die Beschwerdebefugnis nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP zu. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

Nach Art. 174 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; PBG), in Kraft seit 1. Oktober 2017, wird auf Nutzungspläne (dazu zählen auch Schutzverordnungen; Art. 1 Abs. 3 lit. c PBG), die bei Vollzugsbeginn des PBG nach Art. 29 BauG bereits öffentlich aufgelegt haben, das bisherige Recht angewendet. Vorliegend lagen die Planaufgaben bei Vollzugsbeginn des PBG schon öffentlich auf, weshalb das Baugesetz (BauG, sGS



731.1) in der bis 30. September 2017 gültig gewesenen Fassung zur Anwendung kommt.

### 2.

**2.1.** Streitig ist die Festlegung des Landschaftsschutzgebietes B.\_\_\_ und die dadurch bewirkte Nutzungsbeschränkung des Grundeigentums der Beschwerdeführerin. Art. 17 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (SR 700; RPG) nennt die Objekte, deren Einbezug in eine Schutzzone oder in eine andere Schutzmassnahme von den zuständigen Planungsträgern zu prüfen ist. Schutzzonen umfassen unter anderem besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften (Art. 17 Abs. 1 lit. b RPG) sowie Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen (Art. 17 Abs. 1 lit. d RPG). Die Grundnormen dazu sind in Art. 18 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451, NHG) und in der dazugehörenden Verordnung (SR 451.1, NHV) sowie in weiteren 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, Kommentar RPG, Bern 2006, Rz. 22 f. zu Art. 17 RPG). Art. 18 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> NHG verlangen den Schutz von Biotopen, 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. Anders als etwa beim Wald (vgl. Art. 3 des Bundesgesetzes über den Wald [SR 921.0, 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 Einzelfall unter Abwägung aller auf dem Spiel stehenden Interessen erst noch bezeichnet werden (Waldmann/Hänni a.a.O., Rz. 25 zu Art. 17 RPG). Art. 14 Abs. 3 NHV enthält Kriterien und Indikatoren zur Bezeichnung und Bewertung schutzwürdiger Biotope.



Nach Art. 98 Abs. 1 BauG sind unter anderen besonders schöne und naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften (lit. b) sowie Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen (lit. d) zu erhaltende Schutzgegenstände. Deren Beseitigung oder Beeinträchtigung darf nur bewilligt werden, wenn sich ein das Interesse an der Erhaltung überwiegendes („gewichtiges“) Bedürfnis nachweisen lässt. Die Aufzählung der Schutzgegenstände in Art. 98 BauG ist auf Art. 17 RPG abgestimmt. Für die Auslegung des Begriffs der Schutzgegenstände ist dementsprechend auf Literatur und Rechtsprechung zu Art. 17 RPG (i.V. mit Art. 18 ff. NHG) abzustellen (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).

In den Bereichen der Raumplanung und des öffentlichen Baurechts steht der Planungsbehörde ein weitreichender Ermessensspielraum zu. Dagegen unterliegt die Frage des vollständigen Einbezugs der massgeblichen Einzelaspekte in die Interessenabwägung im Rahmen der Planung grundsätzlich der Rechtskontrolle (so bereits GVP 1996 Nr. 12; VerwGE B 1999/6 vom 16. März 2000). Ein Beurteilungsspielraum steht der Planungsbehörde namentlich dort zu, wo es um die Wertung bzw. Gewichtung der einzelnen Grundsätze geht. Erst eine deutlich unsorgfältige Interessenabwägung stellt eine Rechtsverletzung dar und unterliegt der Rechtskontrolle (vgl. P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 91 f.). Art. 3 Abs. 2 BauG bestimmt in diesem Zusammenhang, dass dem Staat in allen Belangen der Raumplanung die Rechts- und Ermessenskontrolle zusteht, dass er aber den nötigen Ermessensspielraum der Politischen Gemeinden bei der Orts- und Regionalplanung wahrt. Dies bedeutet, dass der Staat den kommunalen Entscheidungen zu respektieren hat, wenn der Plan beziehungsweise der Erlass den massgebenden Rechtsnormen entspricht und zweckmässig sowie sachgerecht ist (vgl. statt vieler VerwGE B 2015/189 vom 26. Oktober 2016 E. 4.2). Die rechtsanwendenden Behörden haben in ihrem Ermessensbereich insbesondere die sich aus dem kantonalen Richtplan ergebenden Aussagen zu berücksichtigen. Der kantonale Richtplan ist indes nur für die Behörden und auch für diese nicht strikte verbindlich. Nebst dem, dass der kantonale



Richtplan wegen seines Massstabs räumlich keine parzellenscharfen Inhalte haben kann, ist eine Abweichung davon im Nutzungsplanverfahren dort grundsätzlich zulässig, wo der Richtplan einer gesamthaft besseren Lösung in der Nutzungsplanung entgegensteht (Waldmann/Hänni a.a.O., Rz. 16 und 19 zu Art. 9 RPG). Die fehlende Allgemeinverbindlichkeit schliesst eine Anfechtung des Richtplans durch Privatpersonen grundsätzlich aus. Dementsprechend räumt das kantonale Recht Privatpersonen auch kein Rechtsmittel gegen den kantonalen Richtplan ein (vgl. Art. 43 Abs. 1 i.V.m Art. 30<sup>bis</sup> Abs. 1 BauG). Indes können diese den Richtplan in einem Rechtsmittelverfahren gegen einen Nutzungsplan gegebenenfalls vorfrageweise überprüfen lassen (Waldmann/Hänni a.a.O., Rz. 11 zu Art. 9 RPG).

**2.2.** Anlässlich des Rekursaugenscheins vom 8. September 2016 führte der Fachplaner (W.\_\_) unter anderem aus, die Ebene B.\_\_ grenze rheinwärts an ein Lebensraum-Kerngebiet an, stosse südlich und nördlich an Schon- und Kerngebiete sowie im Nordosten an ein Lebensraumgebiet an. Einerseits habe man bei der Planung die heute wichtigen Elemente des Lebensraums bewahren wollen, weshalb man Einzelobjekte unter Schutz gestellt habe. Andererseits sei man auch der Ansicht gewesen, dass die Ebene B.\_\_ selbst als Lebensraum und Landschaft möglichst zu erhalten sei. Deshalb sei das Gebiet insgesamt als Landschaftsschutzgebiet ausgeschieden worden. Diese Lösung gewährleiste auch, die bestehenden Betriebe und die landwirtschaftliche Nutzung beizubehalten (act. G 15/29 S. 4). In der Stellungnahme vom 1. September 2015 hatte das ANJF in diesem Zusammenhang festgehalten, die Ebene weise noch zahlreiche Elemente der früheren, vom Rhein geprägten Landschaft auf (Giessen, Hecken, Auenwaldreste). Zudem sei die Ebene als grossflächiges Element für die Naherholung und das Raumempfinden von besonderer Bedeutung, auch wenn die Flächen heute landwirtschaftlich intensiv genutzt würden. Die Ausscheidung als Landschaftsschutzgebiet anstelle eines Lebensraumgebiets könne akzeptiert werden, da die in Lebensraumgebieten weitergehenden Vorschriften in der intensiv landwirtschaftlich genutzten Ebene nicht generell umsetzbar wären. Lebensraumverbesserungen seien sinnvoll für Wildtierkorridore oder im Rahmen von Vernetzungsprojekten (act. G 15/14 Beilage). Der Vertreter des ANJF ergänzte am vorinstanzlichen Augenschein unter anderem, bei der Umsetzung der Lebensräume sei das gesamte Gebiet entlang des Rheins zu berücksichtigen. Die Ebene sei als ineinandergreifender grosser Lebensraum zu sehen, die durch Menschenhand geprägt



sei. Sie stelle aber dennoch einen bedeutenden Lebensraum dar, der durch die genannten Elemente charakterisiert werde. Auch sei deren Wert als Erholungsraum und Landschaftselement wichtig, selbst wenn er weniger augenfällig sei als etwa bei touristischen Bergen. Die Ebene sei auch als Lebensraum für nicht erdgebundene Tiere (Vögel, Fledermäuse) und für Pflanzen wichtig, auch wenn erdgebundene Tiere durch die bestehenden Bauten und Anlagen (Autobahn) in der Vernetzung eingeschränkt seien. Das Landschaftselement und dessen Qualität rechtfertige die Bezeichnung als Schongebiet. Die von der Beschwerdegegnerin umgesetzte Lösung erscheine vor diesem Hintergrund als richtig (act. G 15/29 S. 6).

**2.3.** Im angefochtenen Entscheid legte die Vorinstanz unter anderem dar, die Beschwerdeführerin habe gegen die Vorgaben im Richtplan kein Rechtsmittel ergreifen können. Im Nutzungsplanverfahren, das den kantonalen Richtplan verwirkliche, dürften indes Einwände gegen den Richtplan im Rahmen der Interessenabwägung geprüft werden. Dabei sei grundsätzlich von der Richtigkeit der Richtplanvorgaben auszugehen (act. G 2 S. 12). Der Richtplan widerspreche nicht den gesetzlichen Vorgaben, wenn er für die Lebensräume bedrohter Arten (Schon- bzw. Kerngebiete) zusätzlich die Schutzziele der Landschaftsschutzgebiete für massgebend erkläre. Beide Definitionen im Richtplan entsprächen der Beschreibung der Schutzgegenstände in Art. 98 BauG bzw. Art. 17 RPG und schlossen sich nicht gegenseitig aus. Es sei somit nicht zu beanstanden, wenn solche geschützten Lebensräume nach Richtplan auch als Landschaftsschutzgebiete gelten würden und deren Schutzziele einhalten müssten. In der Richtplankarte sei klarerweise das gesamte Gebiet B.\_\_ als Lebensraum bedrohter Arten (Schon- und Kerngebiet) dargestellt. Es bestünden keine Anzeichen dafür, dass die planerische Darstellung falsch sein könnte, zumal auch in den angrenzenden Gemeinden die Lebensräume nicht nur die eng umgrenzten bewaldeten Gebiete entlang des Rheins umfassen würden, sondern auch daran anschliessende Ebenen (als Lebensraum bedrohter Arten, Schongebiet). Die Bezeichnung sei deshalb nicht entscheidend für die räumliche Festlegung des Lebensraums bedrohter Arten; massgeblich sei der Eintrag in der Richtplankarte. Gleichfalls lasse der Hinweis in der Liste auf die ausserdem im Lebensraum bedrohter Arten geschützte Kategorie "Auengebiet regional" nicht den Schluss zu, dass allein die am Rhein liegenden Auen zum Lebensraum bedrohter Arten zählen würden, zumal durch das Gebiet auch der C.\_\_, ein Lebensraum Gewässer/Auen, fliesse (act. G 2 S. 14).



Zur Frage, ob überhaupt ein Schutzgegenstand (richtig wohl: Landschaftsschutzgebiet) nach Art. 98 BauG vorliege, führte die Vorinstanz unter Verweis auf die Stellungnahmen des Fachplaners und des ANJF (vgl. vorstehende E. 2.2) aus, die in Frage stehende Fläche sei einerseits geprägt von Hecken, Giessen und Uferböschungen, denen schon aufgrund des Biotopschutzes nach Bundesrecht eine erhebliche Bedeutung zukomme. Als solche biete sie verschiedenen Tier- und Pflanzenarten einen schutzwürdigen Lebensraum. Die natürliche Verbindung der Lebensräume für nicht erdgebundene Tiere werde verstärkt durch den in der SchutzV mit einem Lebensraum Kerngebiet vorgesehenen Schutz des Wildtierkorridors im Norden des B.\_\_\_. Die Unterführung unter der Bahnlinie und der Autobahn ermögliche Rehen und Rothirschen einen Durchgang. Neben der landwirtschaftlichen Nutzung und den verstreut liegenden Landwirtschaftsgebäuden wirke das Gebiet der B.\_\_\_ wenig beeinträchtigt. Durch die Kombination von natürlichen und von Menschenhand geprägten Landschaftselementen ergebe sich insgesamt ein wertvoller Eindruck, der als besonders erlebnisreich und wohltuend empfunden werde. Nicht nur Landschaftsräume in erhöhter Lage, sondern auch Ebenen könnten "exponiert" sein. Die Festlegung der B.\_\_\_ als Landschaftsschutzgebiet sei rechtmässig und entspreche den Vorgaben des kantonalen Richtplans. An diesem Ergebnis ändere nichts, dass Bauten und Anlagen für bodenunabhängige Produktion oder für Intensivlandschaft ohnehin nicht oder nur beschränkt möglich seien. Dies bedeute nicht, dass die bundesrechtlichen Zonenvorschriften in jedem Fall genügen würden, um die mit dem Ausscheiden von Schutzgegenständen verbundenen Schutzziele zu erreichen. Zur Erreichung der Schutzziele erschienen gestalterische Vorschriften und das Verbot von Intensivlandwirtschaftszonen in der SchutzV erforderlich, was die Beschwerdeführerin mit ihrer Argumentation nicht substantiell in Frage zu stellen vermöge (act. G 2 S. 17-19).

### 3.

**3.1.** Nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten mit Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Der Erlass einer Schutzverordnung im Gebiet der im Eigentum der Beschwerdeführerin



stehenden Grundstücke betrifft grundsätzlich einen zivilrechtlichen Anspruch im Sinn der erwähnten Norm. Dass die Ortsgemeinde eine öffentlich-rechtliche Körperschaft ist, ändert daran nichts. Der konventionsrechtliche Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung ist grundsätzlich vor der ersten Instanz zu gewähren. Wenn eine untere Instanz eine öffentliche Verhandlung durchgeführt hat, ist dem Anspruch in aller Regel genüge getan, und die Rechtsmittelinstanz kann darauf verzichten, namentlich wenn sie ohne eigene Beweismassnahmen aufgrund der Akten entscheidet (BGer 5D\_141/2014 vom 22. Januar 2015, E. 5.1 mit Hinweisen).

Hinsichtlich des Antrags der Beschwerdeführerin um Durchführung eines gerichtlichen Augenscheins ist festzuhalten, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse aus den Verfahrensakten, insbesondere dem vorinstanzlichen Augenscheinprotokoll (act. G 15/27-30), und dem öffentlich zugänglichen Geoportal ([www.geoportal.ch](http://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). Mit Bezug auf den Antrag einer persönlichen Anhörung durch das Gericht (act. G 11 S. 5) ist festzuhalten, dass sich die Beschwerdeführerin in ihren schriftlichen Eingaben umfassend äussern konnte, weshalb auch dieser Antrag abzulehnen ist. Eine mündliche Verhandlung im vorstehend erwähnten Sinn beantragte sie nicht, und die Durchführung einer solchen erscheint im Lichte des Dargelegten auch nicht geboten. Dies umso weniger, als von der Beschwerdeführerin nicht begründet wurde, inwiefern privatrechtliche Interessen bestehen und verletzt sein sollten (vgl. dazu nachstehende E. 3.4.4).

**3.2.** Planungserlasse bedürfen nach Art. 31 Abs. 1 BauG beziehungsweise Art. 26 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, RPG) der Genehmigung des zuständigen Departementes. Zur Genehmigung der Ortsplanungserlasse ist nach Art. 25 lit. a<sup>bis</sup> des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3) das Baudepartement zuständig. Die Genehmigungsverfügung wird in Anwendung von Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 6 der Ermächtigungsverordnung (sGS 141.41) durch den Leiter des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation im Namen des Baudepartementes erlassen. Ausschliesslicher Adressat dieser Genehmigungsverfügung ist der Gemeinderat. Private sind nicht Adressaten der Genehmigungsverfügung. Ihnen steht das ordentliche Rechtsmittelverfahren nach Art.



29 ff. BauG zur Verfügung (vgl. dazu VerwGE B 2013/232 und 267 vom 16. April 2014 E. 1.4, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Der Genehmigungsentscheid muss, in Anwendung Art. 31 BauG und Art. 1 Abs. 1 und 2 lit. a sowie Art. 8 Abs. 1 lit. c des bis 30. September 2017 gültigen Gesetzes über die Verfahrenskoordination in Bausachen (nGS 34-12, VKoG), spätestens im Rahmen des Verfahrens vor der letzten kantonalen Rechtsmittelinstanz eingeholt und in die Beurteilung miteinbezogen werden (vgl. neu Art. 38 Abs. 1 PBG in Verbindung mit Art. 3 lit. c der Verordnung zum PBG, sGS 731.11, PBV, und Art. 43<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. b VRP; VerwGE B 2014/229 vom 7. April 2017 E. 2 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

Die Genehmigungsverfügung erging vorliegend am 27. Februar 2019 und wurde durch den Leiter des AREG unterzeichnet. Hierzu war er - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 28 S. 10 f.) - in Anwendung der vorerwähnten Rechtsgrundlagen zuständig. Eine rechtsgültige Genehmigung der Schutzverordnung liegt somit vor. Die von der Beschwerdeführerin gerügte Tatsache, dass sich die Genehmigungsverfügung zu materiellen Fragen in gleicher Weise äussere wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid sowie im Beschwerdeverfahren und deren Begründung ergänze (act. G 28 S. 11 f.), vermag die formelle Rechtsgültigkeit der Genehmigungsverfügung ebenfalls nicht in Frage zu stellen. Inwiefern die Begründung für die Schutzverordnung in inhaltlicher Hinsicht überzeugt, ist nachstehend zu klären.

**3.3.** Grundsätzlich unbestritten blieb die im vorinstanzlichen Entscheid (act. G 2 S. 19-22) bestätigte Rechtmässigkeit von Art. 19 und 20 Abs. 3 SchutzV (vgl. act. G 11 S. 26 f.); hierzu erübrigen sich somit weitere Ausführungen. Die Beschwerdeführerin wendet indes ein, die streitigen Vorschriften seien von der Beschwerdegegnerin mit Beschluss vom 13. April 2010 erlassen worden. Vorschriften, die sich auf eine Beurteilung stützten, die bereits mehr als 10 Jahre zurückliege, müssten insbesondere im Hinblick auf die zwischenzeitlichen Gesetzesänderungen (Revision RPG, in Kraft seit 1. Mai 2014; Teilrevision Gesetzgebung über den Gewässerschutz, in Kraft seit 1. Juni 2011; Teilrevisionen NHG 2012-2014; Wasserbaugesetz [sGS 734.1, WBG], in Kraft seit 1. Januar 2010; Erlass des PBG) zwingend nochmals überprüft werden. Die im Beschluss vom 13. April 2010 vorgenommene Interessenabwägung müsse zwingend nochmals vorgenommen werden. Im Weiteren beruhe der angefochtene Entscheid bezüglich des streitbezogenen Landschaftsschutzgebiets insofern auf einem



unvollständig erhobenen Sachverhalt, als im Gebiet F.\_\_ (Gemeinden A.\_\_, D.\_\_ und E.\_\_) gemäss Nachtrag 18 zum kantonalen Richtplan eine Windenergieanlage geplant sei. Dieser Mangel könne im Beschwerdeverfahren aufgrund der eingeschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts nicht geheilt werden. Sodann fehle ein konkreter Bezug der vorinstanzlichen Ausführungen zu den örtlichen Verhältnissen und damit zur Frage, ob die fragliche Fläche einen Schutzgegenstand nach Art. 98 BauG darstelle. Die Ausscheidung eines Landschaftsschutzgebietes könne nicht damit begründet werden, dass der kantonale Richtplan dies vorsehe. Vielmehr sei das Vorhandensein eines Schutzgegenstands einzig im Nutzungsplanverfahren zu prüfen. Die Auffassung der Vorinstanz, wonach die Beurteilung Schutzgegenstand "ja/nein" nur im Rahmen der Interessenabwägung geprüft werden dürfe, sei rechtswidrig. Auch die Aussage, wonach von der Richtigkeit der Beurteilung im kantonalen Richtplan auszugehen sei, sei rechtswidrig. Es gebe keine Umkehr der Beweislast. Der eingeschränkte Prüfungsmassstab, den die Vorinstanz ihrem Entscheid zugrunde gelegt habe, stelle eine Rechtsverweigerung dar. Der kantonale Richtplan enthalte für das fragliche Gebiet B.\_\_ keinen Eintrag "Landschaftsschutzgebiet" (act. G 12/6 f.). Ein Lebensraum für schutzwürdige Pflanzen und Tiere könne ein Landschaftsschutzgebiet sein - müsse aber nicht. Umstritten sei nicht, ob die fragliche Ebene einen Schutzgegenstand nach Art. 98 BauG darstelle, sondern ausschliesslich, ob ein Landschaftsschutzgebiet nach Art. 98 Abs. 1 lit. b BauG vorliege. Der beteiligte Fachplaner habe weder erläutert noch nachgewiesen, aus welchen Gründen die Ebene eine "besonders schöne oder naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaft" (Art. 98 Abs. 1 lit. b BauG) darstelle. In seiner Beurteilung habe der Fachplaner auch die bis zu 250 m hohen Windräder vergessen, die ebenfalls die B.\_\_ betreffen würden. Auch das ANJF vermöge das Vorliegen eines Landschaftsschutzgebietes nicht bzw. nicht hinreichend zu begründen. Auch das ANJF habe in seiner Fachbeurteilung die Windräder nicht berücksichtigt. Streitig sei nicht ein Lebensraum für schutzwürdige Tiere und Pflanzen (Art. 98 Abs. 1 lit. d BauG), sondern ein Landschaftsschutzgebiet. Für die vom ANJF erwähnten Vögel und Fledermäuse dürften die Windräder das grössere Problem darstellen als die Einfügung eines Landwirtschaftsgebäudes in das Landschaftsbild. Im angefochtenen Entscheid sei gar keine Prüfung im Hinblick auf Art. 98 Abs. 1 lit. b BauG vorgenommen worden. Es fehle an einer umfassenden Interessenabwägung, bei welcher auch die privaten Interessen der Beschwerdeführerin als Eigentümerin eines



Grossteils der betroffenen Flächen gewürdigt und berücksichtigt würden. Der angefochtene Entscheid sei auch in diesem Punkt unvollständig (act. G 11 S. 6-26). Einen Schutzgegenstand "... für das Raumempfinden der Bevölkerung von besonderer Bedeutung..." gebe es im Gesetz nicht. Die Verfügung von Eigentumsbeschränkungen ohne Rechtsgrundlage sei willkürlich und verletze die Eigentumsgarantie. Soweit nunmehr im Beschwerdeverfahren neu behauptet werde, es handle sich um ein "kommunales Schutzgebiet", handle es sich um eine nachgeschobene Schutzbehauptung. Die Nachbargemeinden D.\_\_, E.\_\_, G.\_\_ und H.\_\_ hätten für das "Raumempfinden der Bevölkerung" keine Landschaftsschutzgebiete ausgeschieden. Auch der Kanton St. Gallen betrachte die Rheinebene nicht als für den Landschaftsschutz "wichtige Fläche". Andernfalls wäre er nicht auf die Idee gekommen, in diesem Gebiet in E.\_\_ einen Durchgangsplatz für Fahrende erstellen zu wollen (act. G 28; G 29/13 f.). Die unbegründet gebliebene Weigerung der Beschwerdegegnerin, die beantragten Vorakten dem Verwaltungsgericht einzureichen, stelle eine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar (act. G 28).

### 3.4.

**3.4.1.** Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht können Rechtsverletzungen geltend gemacht werden. Die Beschwerdeführer können sich auch darauf berufen, die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Soweit die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts keine richterliche Behörde ist, garantiert Art. 6 Ziff. 1 EMRK in ihrem Anwendungsbereich indes eine richterliche Überprüfung mit voller Kognition. Eine solche steht dem Verwaltungsgericht grundsätzlich zu (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, Rz. 645 mit Hinweis). Es verfügt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 11 S. 9 oben und act. G 37 S. 5) auch vorliegend - als erste gerichtliche Instanz - über eine volle Kognition (vgl. auch VerwGE B 2016/134 vom 18. April 2018, E. 3.5; VerwGE B 2017/58 vom 23. Mai 2018, E. 3.2). Dabei dürfen wie dargelegt (vorstehende E. 2.1 am Schluss) auch Einwände gegen den kantonalen Richtplan sowie allfällige neue, während des Verfahrens erfolgte Vorbringen bzw. ergänzende Begründungen geprüft werden.



**3.4.2.** In der Genehmigungsverfügung bestätigte das AREG, dass die Ausführungen der Vorprüfung vom 14. Mai 2007 berücksichtigt seien. Das ANJF erachte die Genehmigung der SchutzV als wünschenswert, selbst wenn gewisse Grundlagen wie die Waldgrenzen nicht mehr aktuell seien. Das Kantonsforstamt (KFA) halte fest, dass aufgrund der langen Zeiträume die Genehmigung der SchutzV sinnvoll und aus forstlicher Sicht möglich sei. Der Umstand, dass die Waldgrenzen nicht mehr überall mit den aktuellen Grundlagen übereinstimmen würden, stelle forstrechtlich kein grundsätzliches Problem dar, da der Wald ein hinweisendes Element sei. Bei Flächen, welche auf dem Waldareal definiert seien, seien allfällige Differenzen in den Pflegeverträgen zu beachten. Mit der Massnahmenplanung Naturgefahren seien im Wald verschiedene Schutzbauten wie Dämme und Netze ein Thema. Aufgrund der vorliegenden Schutzbestimmungen seien die Schutzbauten jedoch auch innerhalb des Landschaftsschutzgebietes möglich (act. G 20 S. 2).

Die Beschwerdeführerin beruft sich zur Begründung ihres Standpunktes, wonach die streitige SchutzV bereits vor ihrer Inkraftsetzung überholt sei, auf Art. 33 BauG (act. G 11 S. 10). Nach Art. 33 Abs. 1 Bau G kann der Grundeigentümer nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit die Überprüfung von Baureglement, Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbauplänen sowie von Schutzverordnungen verlangen. Anspruch auf Änderung oder Aufhebung besteht, wenn die Voraussetzungen nach Art. 32 Abs. 1 BauG erfüllt sind (Art. 33 Abs. 2 lit. a BauG). Baureglement, Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbaupläne sowie Schutzverordnungen werden gemäss Art. 32 Abs. 1 BauG geändert oder aufgehoben, wenn es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist, insbesondere wenn sich die Grundlagen ihres Erlasses wesentlich geändert haben oder wenn wesentliche neue Bedürfnisse nachgewiesen sind. Nach Art. 176 PBG müssen die Gemeinden ihre Nutzungsplanungen innert 10 Jahren nach Vollzugsbeginn des PBG (1. Oktober 2017) überarbeiten und anpassen. Nach Art. 176 PBG beträgt die Frist für die Überarbeitung von Schutzverordnungen 15 Jahre.

Die erwähnten Bestimmungen beziehen sich allesamt auf tatsächlich in Rechtskraft stehende Erlasse (bspw. Schutzverordnungen), was bei der streitigen SchutzV nicht der Fall ist. Eine direkte Anwendbarkeit der erwähnten Normen fällt damit ausser Betracht. Im Übrigen ist festzuhalten, dass die Beschwerdegegnerin den Erlass der SchutzV mit



dem Einspracheentscheid vom 15. April 2015 bestätigte und ihre Interessenabwägung insofern in jenem Zeitpunkt erneuerte (vgl. act. G 35/31). Die Zehnjahresfrist von Art. 33 BauG läuft ab Rechtsgültigkeit des entsprechenden Erlasses und nicht ab Beginn der Planungsarbeiten. Entscheidend bleibt indes, dass in jedem Fall eine detaillierte Interessenabwägung im Zeitpunkt des Erlasses vorzunehmen ist, wie sie auch von der Vorinstanz gemacht wurde. Wie nachstehend darzulegen sein wird, fehlt es inhaltlich/materiell an einem Anlass, aufgrund dessen die der SchutzV zugrundeliegenden Annahmen und Abklärungen als nicht mehr aktuell zu erachten wären.

**3.4.3.** Die Regierung hatte am 17. April 2018 im Richtplannachtrag 18 (Kap. VII 23 Windenergieanlagen; vgl. act. G 12/2-5) für F.\_\_\_ eine Interessenabwägung vorgenommen und sie für einen künftigen Standort für eine Windenergieanlage festgesetzt. Dieser war zum grossen Teil auf dem Gebiet der Gemeinden D.\_\_\_ und E.\_\_\_ sowie zu einem kleinen Teil auf demjenigen der Beschwerdegegnerin vorgesehen (vgl. act. G 20 S. 2 f.). Mit Beschluss vom 8. April 2019 verzichtete die Regierung indes auf die angedachte Aufnahme des Windpark-Standorts F.\_\_\_ in den Richtplan mit Hinweis darauf, dass dieser aufgrund des ungelösten Konflikts mit dem Vogelschutz aktuell nicht genehmigungsfähig sei (vgl. [www.sg.ch/news/sgch\\_allgemein/2019/04/regierung-passt-richtplan-an.html](http://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2019/04/regierung-passt-richtplan-an.html)). Hinsichtlich des Einwands der Beschwerdeführerin, wonach übersehen worden sei, dass dieses Gebiet von der Regierung im Richtplannachtrag 18 (Kap. VII 23) als Standort für den künftigen Windpark F.\_\_\_ vorgesehen und der Verzicht auf dessen Realisierung nur ein vorläufiger sei (act. G 11; G 28 S. 4), ist festzuhalten, dass dies - selbst wenn ein Windpark (trotz derzeitigem Verzicht) künftig als möglich zu erachten und im heutigen Zeitpunkt zu berücksichtigen wäre - für sich allein die Bezeichnung von Teilen der Ebene als kommunales Landschaftsschutzgebiet nicht ausschliesse, zumal Detailabklärungen für den Windpark erst im Nutzungsplanverfahren erfolgen könnten (Kap. 4.4.2 des Richtplannachtrags). Soweit der Windpark überhaupt noch zur Diskussion steht, liegen derzeit somit weder zum Standort noch zur Planung des Windparks konkrete Angaben vor.

Die Beschwerdeführerin führt sodann nicht aus, inwiefern die von ihr angeführten Gesetzesanpassungen sich auf die im Beschluss vom 13. April 2010 vorgenommene Interessenabwägung konkret auszuwirken vermöchte. Auch ist nicht erkennbar, inwiefern die allfällige Erstellung eines Durchgangsplatzes für Fahrende in F.\_\_\_ ein



entscheidrelevantes Argument gegen die Ausscheidung eines kommunalen Schutzgebiets darstellen könnte (act. G 28 S. 7 f., G 29/13 f.). Es fehlt diesbezüglich an konkreten Vorbringen, welche geeignet wären, die damalige Interessenabwägung in Frage zu stellen.

**3.4.4.** Wie dargelegt ist das Gebiet B.\_\_\_ in der kantonalen Richtplankarte als Lebensraum bedrohter Arten (Schon- und Kerngebiet), nicht jedoch als kantonales Landschaftsschutzgebiet ausgeschieden. Die Planungsbehörde (Beschwerdegegnerin), das ANJF als kantonale Fachbehörde, das AREG als Genehmigungsbehörde sowie die Vorinstanz gehen übereinstimmend von der Rechtmässigkeit der Festlegung eines kommunalen Landschaftsschutzgebietes B.\_\_\_ aus. Diese Festlegung wird mit Hinweis auf die Bedeutung der Ebene für die Naherholung bzw. als Identifikationsraum für die Bewohner sowie für die Erhaltung der Biodiversität (Lebensraum für Tiere und Pflanzen) bzw. die Bewahrung von wichtigen Elementen des Lebensraums (Giessen, Hecken, Auenwaldreste) nachvollziehbar begründet. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 28 S. 2 f.) nahm auch die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid nicht das Vorliegen eines *kantonalen* Landschaftsschutzgebiets an; vielmehr bestätigte sie lediglich, dass geschützte Lebensräume nach Richtplan auch als Landschaftsschutzgebiete gelten würden und deren Schutzziele einhalten müssten (act. G 2 E. 7.2). Sie ging damit von der Rechtmässigkeit der Festlegung der B.\_\_\_ als Landschaftsschutzgebiet und dessen Vereinbarkeit mit den Vorgaben des kantonalen Richtplans aus (act. G 2 E. 9.5). Inwiefern diesbezüglich - wie die Beschwerdeführerin geltend macht (act. G 28 S. 3 Ziff. 3 und 4) - die vorinstanzliche Interessenabwägung rechtsfehlerhaft sein und auf einem falschen Sachverhalt beruhen sollte, erscheint nicht nachvollziehbar. Hieran kann ihr Hinweis in der Stellungnahme vom 6. Juni 2019 (act. G 37 S. 2) auf Aktenstück Nr. 10 (wohl Nr. 9) der Beschwerdegegnerin (Aktennotiz Sprechstunde Ortsgemeinde vom 19. Mai 2010; act. G 35/9) nichts ändern, zumal auch in jenem Aktenstück nicht von einem kantonalen Landschaftsschutzgebiet die Rede ist. Soweit die Beschwerdeführerin das Fehlen einer umfassenden Interessenabwägung rügt, bei welcher die *privaten* Interessen der Beschwerdeführerin als Ortsgemeinde und Eigentümerin eines Grossteils der betroffenen Flächen zu würdigen seien (act. G 11 S. 26), ist festzuhalten, dass eine Ortsgemeinde ihre Aufgaben im *öffentlichen* Interesse erfüllt (vgl. Art. 12 Gemeindegesetz [GG], sGS 1512.). Inwiefern private Interessen bestehen und verletzt wurden, begründete die Beschwerdeführerin nicht.



Sodann vermag die Beschwerdeführerin (in act. G 28 S. 6) nicht darzulegen, warum eine (im Sinn von Art. 98 Abs. 1 lit. b BauG) besonders schöne bzw. kulturgeschichtlich wertvolle Landschaft nicht auch für das Raumempfinden der Bevölkerung von besonderer Bedeutung sein sollte. Die in Art. 98 BauG vorgesehenen Schutzgegenstände können - ungeachtet der Frage, ob dazu eine kantonale richtplanerische Festlegung besteht oder nicht - bei entsprechender Schutzbedürftigkeit direkt auf kommunaler Ebene mit geeigneten Massnahmen (Ausscheidung von Schutzzonen, Erlass Schutzverordnung) geschützt werden. Indem die Vorinstanz ihren Standpunkt hinsichtlich der Festlegung eines kommunalen Landschaftsschutzgebietes im Sinn von Art. 98 Abs. 1 lit. b (besonders schöne und naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften) und lit. d BauG (Lebensraum für schutzwürdige Tiere und Pflanzen) für die B.\_\_ durch die Diskussion der beteiligten Interessen nachvollziehbar darlegte, fehlt es für das angerufene Verwaltungsgericht an einem Anlass, in ihr Ermessen korrigierend einzugreifen, zumal weder ein Ermessensmissbrauch noch unzutreffende Sachverhaltsannahmen dargetan sind. Hieran vermag der Umstand, dass der SchutzV eine lange Planungsgeschichte vorausging, nichts zu ändern.

**3.4.5.** Die Beschwerdeführerin rügt, dass Vorinstanz und Beschwerdegegnerin sowie das AREG den in der Beschwerdeergänzung angeführten Beweisanträgen nicht stattgegeben hätten. Diese Weigerung stelle eine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar (act. G 28 S. 5 und S. 12 f.). Sie bestätigt ferner ihr Editionsbegehren hinsichtlich der Schutzverordnungen (Plan, Vorschriften) der Gemeinden E.\_\_, D.\_\_, und H.\_\_. Im Weiteren ersucht sie um Einreichung sämtlicher Unterlagen zur Richtplan-Anpassung 18 einschliesslich des Beschlusses der Regierung (das Kapitel VII 23 betreffend) sowie der Grundlagenberichte/Vorprüfungsakten zur Schutzverordnung (act. G 29 S. 3). Hierzu ist festzuhalten, dass die Schutzverordnungen der Nachbargemeinden (Text und Plan) auf dem Geoportal öffentlich einsehbar sind (vgl. auch act. G 12/8-11). Die Grundlagen zum Richtplan bzw. die einschlägigen Grundlagenberichte und Studien finden sich auf der Website des Kantons St. Gallen (<https://www.sg.ch/bauen/raumentwicklung/kantonaleplanung/grundlagenzumrichtplan.html>). Von daher bestand kein Anlass für die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin, diese Unterlagen einzureichen, weshalb ihnen keine Gehörsverletzung vorgeworfen werden kann.



Das Akteneinsichtsrecht umfasst den Anspruch, während eines hängigen Verfahrens diejenigen Unterlagen einzusehen, auf welche die Behörde ihren Entscheid *zu stützen beabsichtigt* (vgl. René Wiederkehr, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich 2016, Rz. 81 mit Hinweisen). Es besteht kein verfahrensrechtlicher Anspruch auf Einsicht in rein interne Akten (Mitberichte, Hilfsbelege, Notizen, Anträge u.a), die dem behördeninternen Meinungsbildungsprozess dienen und denen kein Beweischarakter zukommt (BGE 125 II 473 E. 4a S. 474; Pra 1997 Nr. 20 E. 2; BGE 129 II 497 E. 2.2). Die Klassierung eines Aktenstücks als "verwaltungsintern" richtet sich nach dessen objektiver Bedeutung für den Entscheid (vgl. BGer 1C\_159/2014 vom 10. Oktober 2014 E. 4.3). Die Annahme der Beschwerdeführerin - bezugnehmend auf die von der Beschwerdegegnerin eingereichten Unterlagen (act. G 35) -, dass nicht alle Akten eingereicht worden seien, die es geben müsse (act. G 37 S. 2 und 3), dürfte als solche an sich zwar zutreffend sein, ist jedoch nicht geeignet, das Vorhandensein von weiteren *für den Entscheid wesentlichen* und damit dem Akteneinsichtsrecht unterliegenden Akten zu belegen. Hinsichtlich der von der Beschwerdeführerin als fehlend gerügten Unterlagen (act. G 37 S. 4 oben), welche die Beschwerdegegnerin dem AREG im Oktober bzw. Dezember 2006 zur Vorprüfung eingereicht hatte, stellte das AREG im Vorprüfungsbericht vom 14. Mai 2007 die Überarbeitungs- und Ergänzungsbedürftigkeit fest (act. G 35/1). Diese Unterlagen konnten somit für den vorliegend streitigen Entscheid in der damals eingereichten Form nicht zum Tragen kommen. Weder die Beschwerdegegnerin noch die Vorinstanz berufen sich - und dies ist hier ausschlaggebend - für die Begründung ihrer Sichtweise auf Unterlagen, welche der Beschwerdeführerin nicht zugänglich gemacht wurden. Insgesamt ist nicht ersichtlich, welche für die Klärung der streitigen Angelegenheit erforderlichen bzw. mit dieser in Zusammenhang stehenden (objektiv bedeutsamen) Akten der Beschwerdeführerin nicht verfügbar sein sollten oder ihr nicht zur Einsicht zugestellt wurden. Ihre Editionsbegehren, soweit sie über die dem Verwaltungsgericht von den Verfahrensbeteiligten eingereichten Akten hinausgehen, sind daher abzuweisen.

**3.4.6.** Im angefochtenen Entscheid zitierte die Vorinstanz die Ausführungen des "von der Gemeinde beigezogenen Fachplaners" (act. G 2 S. 15 E. 9.2) bzw. bezog sich in ihrer Begründung auf die Darlegungen des "vorinstanzlichen Fachplaners" (act. G 2 S. 17 E. 9.4). Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, der Fachplaner sei im vorliegenden Verfahren "Partei" und ein Teil der entscheidenden Gemeindebehörde



gewesen. Er habe diese Tatsache am Rekursaugenschein nicht offengelegt. Dies sei mehr als ungebührlich und als Verstoss gegen Art. 7 VRP zu werten (act. G 37 S. 6). Dazu ist festzuhalten, dass zu keinem Zeitpunkt in Frage stand, dass der Fachplaner von der Beschwerdegegnerin beauftragt worden war. Dies ist auch klar aus den Akten ersichtlich und wurde in der vorinstanzlichen Entscheidung wie erwähnt auch so vermerkt. Eine Befangenheitsproblematik (Art. 7 VRP) ist in dieser Situation nicht erkennbar: Allein die Auftragserteilung durch die Beschwerdegegnerin und die anschliessende Auftragsausführung durch den Fachplaner in Zusammenarbeit mit der Beschwerdegegnerin kann jedenfalls keine Befangenheit bewirken.

#### 4.

**4.1.** Im Sinn der vorstehenden Erwägungen erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist daher abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 4'500 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12), welche mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet wird.

**4.2.** Bei diesem Verfahrensausgang ist die Beschwerdeführerin nicht ausseramtlich zu entschädigen. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin haben keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 829); beide stellten auch keinen Antrag.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten von CHF 4'500, unter Verrechnung mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

# Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



Der Abteilungspräsident Zürn

Der Gerichtsschreiber

i.V. Verwaltungsrichterin Zindel

Schmid