



**Fall-Nr.:** B 2010/260  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 29.08.2011  
**Entscheiddatum:** 29.08.2011

### **Urteil Verwaltungsgericht, 29.08.2011**

**Bau- und Planungsrecht, Art. 22 RPG (SR 700), Art. 78 Abs. 2 BauG (sGS 731.1). Ein Grundstück, das nicht nur einmalig oder für wenige Tage pro Jahr als Parkplatz für Skitouristen zur Verfügung gestellt wird, unterliegt der Bewilligungspflicht (Verwaltungsgericht, B 2010/260).**

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. H. Fenners

---

In Sachen

A. A.,

J. E. A.,

Beschwerdeführer,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. F. J.,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,



Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde N., vertreten durch den Gemeinderat,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Parkplatznutzung X.

### **hat das Verwaltungsgericht festgestellt:**

A./ A. A. und J. E. A. sind Eigentümer des Grundstückes Nr. 00 (Grundbuch N.-K.-S.) in K., auf dem sich mehrere Gebäude, unter anderem auch ihr Wohnhaus, befinden. Das Grundstück liegt in der zweigeschossigen Kernzone. Ebenfalls in ihrem Eigentum stehen die weiter westlich gelegenen Grundstücke Nr. 01 (Landwirtschaftszone) und Nr. 02 (Wohn-Gewerbezone WG2 und Landwirtschaftszone). Der nicht in der Landwirtschaftszone liegende Teil dieser Parzelle wurde an die Sportbahn K.-W. AG vermietet und wird von dieser als Parkplatz für die anreisenden Skitouristen genutzt.

Südwestlich des Grundstückes Nr. 00, getrennt durch die xxx-strasse, befindet sich ein Teil des landwirtschaftlichen Gewerbebetriebs von E. F. (Nr. 03). Anfangs des Jahres 2009 intervenierten A. A. und J. E. A. bei der Gemeinde N.-K. gegen die Nutzung dieses Grundstückes als Parkfeld für die Skitouristen und Kunden der K.-W.-Bahn. Nachdem im Rahmen des Schriftenwechsels und einer Besprechung keine Lösung gefunden werden konnte, forderten A. A. und J. E. A. die Politische Gemeinde N.-K. auf, bis 15. September 2009 ein Bewilligungsverfahren für die Nutzung des Grundstückes Nr. 03 als Parkplatz einzuleiten. Mit Schreiben vom 11. September 2009



## St.Galler Gerichte

teilte diese ihnen mit, es bestehe kein Bedarf für die Einleitung eines Baubewilligungsverfahrens, da die fragliche Fläche landwirtschaftlich genutzt werde und das Parkplatzproblem X. somit während der Vegetationsperiode nicht bestehe. Das vorübergehende Parkieren von Fahrzeugen auf Wiesen sei im übrigen, die Zustimmung der Grundeigentümer vorausgesetzt, aus ästhetischen Gründen kaum zu beanstanden.

B./ Mit Eingabe vom 9. Oktober 2009 reichten A. A. und J. E. A. durch ihren Rechtsvertreter Rechtsverweigerungsbeschwerde und Anzeige beim Baudepartement ein (Verfahren 09-5900). Sie verlangten hauptsächlich, der Gemeinderat N.-K. sei anzuweisen, für die Umnutzung des landwirtschaftlichen Grundstückes Nr. 03 als Parkplatz ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen (Ziff. 1). Im weiteren verlangten sie, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen (Ziff. 2) und als Ausfluss daraus E. F. zu untersagen, das landwirtschaftliche Grundstück Nr. 03 während der Wintersaison den Skisportlern als Parkplatz zur Verfügung zu stellen (Ziff. 3). Mit Entscheid vom 18. Dezember 2009 wies das Baudepartement Ziff. 2 und Ziff. 3 der Rechtsbegehren in der Rechtsverweigerungsbeschwerde ab. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens ergänzte der Rechtsvertreter von A. A. und J. E. A. das Rechtsbegehren mit dem Eventualbegehren, eventuell sei die Eingabe vom 9. Oktober 2009 als Rekurs entgegenzunehmen.

C./ Am 11. Januar 2010 wandten sich A. A. und J. E. A. durch ihren Rechtsvertreter an die Politische Gemeinde N.-K. und machten sie darauf aufmerksam, dass an verschiedenen Tagen, trotz nicht ausgelastetem offiziellem Parkplatz in der Thurebene, wiederum zahlreiche Automobilisten auf den Grundstücken Nrn. 04 (Wiese südlich der yyy-strasse) und 03 sowie direkt am Strassenrand parkiert hätten. Sie forderten, den nicht bewilligten Parkplatzbetrieb in X. ausserhalb der Bauzone mit sofortiger Wirkung bis zum Vorliegen einer Bewilligung zu unterbinden. E. F. sei zudem aufzufordern, für die von ihm angebotene Parkfläche ein Baugesuch einzureichen. Sie verlangten weiter, eine allfällige Weigerung sei in einer formellen und anfechtbaren Verfügung (mit Rechtsmittelbelehrung) festzuhalten. A. A. und J. E. A. wiesen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es sich um einen neuen Fall handle, der unabhängig vom bereits beim Baudepartement hängigen Verfahren (09-5900) anhand zu nehmen sei. Der Fall sei deshalb neu, weil andere und zusätzliche Parkflächen betroffen seien



und die damalige Begründung des Gemeinderats, in der Vegetationsperiode fehle es an der Aktualität des Parkplatzproblems, entfallen sei. Mit Beschluss vom 19. Januar 2010 nahm der Gemeinderat das Schreiben von A. A. und J. E. A. zur Kenntnis (Ziff. 1) und hielt unter anderem fest, aufgrund der Sachlage werde E. F. nicht aufgefordert, ein Baugesuch einzureichen (Ziff. 3) und auf eine anfechtbare Verfügung werde verzichtet (Ziff. 4). Der Gemeinderat erwog im wesentlichen, aufgrund der Stellungnahmen hätten weder die Sportbahn K.-W. AG noch E. F. die Parkplätze für anreisende Skifahrer angeboten. Von einem Parkplatzbetrieb könne nicht gesprochen werden. Das Fehlverhalten von Autofahrern sei keine baurechtliche Angelegenheit.

D./ Gegen den Beschluss des Gemeinderats erhoben A. A. und J. E. A. durch ihren Rechtsvertreter am 1. Februar 2010 Rekurs, eventuell Rechtsverweigerungsbeschwerde und Anzeige beim Baudepartement (Verfahren 10-819). Sie beantragten, der Beschluss des Gemeinderats N.-K. vom 19. Januar 2010 sei aufzuheben (Ziff. 1); es sei festzustellen, dass die Nutzung von Landwirtschaftsflächen im Gebiet X., insbesondere der Grundstücke Nrn. 03 und 04, als Parkplatz für Skisportler einer Bewilligungspflicht nach Art. 78 BauG unterliege (Ziff. 2); es sei E. F. aufzufordern, ein Baugesuch, eventuell ein Umzonungsgesuch einzureichen (Ziff. 3); es sei E. F. bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Bewilligung superprovisorisch zu verbieten, die Grundstücke Nrn. 03, 05, 06 sowie 04 und 07 als Parkplatz für Skisportler zur Verfügung zu stellen (Ziff. 4); es sei der Gemeinderat N.-K. superprovisorisch anzuweisen, bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen baurechtlichen Bewilligung die Nutzung von landwirtschaftlichen Grundstücken in X., insbesondere der Grundstücke Nrn. 03, 05, 06 sowie 04 und 07, als Parkplatz für Skisportler zu unterbinden (Ziff. 5); es sei vor Ort ein unangekündigter Augenschein durchzuführen (Ziff. 6); das Verfahren sei mit dem Verfahren 09-5900 zu vereinigen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegner.

Am 22. Februar 2010 wies das Baudepartement die Ziffern 4 und 5 der Rechtsbegehren ab, vereinigte die beiden Verfahren 09 5900 und 10 819 und entschied am 11. Oktober 2010 in der Sache. Es qualifizierte die von A. A. und J. E. A. am 9. Oktober 2009 erhobene Rechtsverweigerungsbeschwerde und Anzeige als Rekurs (Rekurs I) und wies diesen ab. Den von A. A. und J. E. A. am 1. Februar 2010 erhobenen Rekurs (Rekurs II) hiess es teilweise gut und stellte weiter fest, die Nutzung



## St.Galler Gerichte

des Grundstückes Nr. 03 von E. F., in K., als Parkplatz für Skitouristen, so wie sie in den Wintersaisons 2008/2009 und 2009/2010 betrieben worden sei, unterliege der Baubewilligungspflicht. Zur Begründung führte das Baudepartement mit Bezug auf den Rekurs I hauptsächlich an, die umstrittene Parkplatznutzung finde nur in der Wintersaison statt. Demgemäss habe im September 2009, als der Gemeinderat es sinngemäss abgelehnt habe, auf das Begehren um Feststellung der Baubewilligungspflicht und Einleitung eines Baubewilligungsverfahrens einzutreten, kein aktuelles Feststellungsinteresse bestanden. Dementsprechend habe der Gemeinderat N.-K. kein Recht verletzt, als er es abgelehnt habe, auf das Feststellungsbegehren von A. A. und J. E. A. einzutreten. In den Erwägungen zu Rekurs II kam das Baudepartement sodann zum Ergebnis, es sei davon auszugehen, dass E. F. sein Grundstück Nr. 03 nicht nur einmalig oder für wenige Tage bzw. zur Deckung des Spitzenbedarfs als Parkplatz für Skitouristen zur Verfügung stelle, sondern sobald und solange es die Witterungsbedingungen in der Wintersaison zuliesse. Entscheidend sei dabei, dass E. F. grundsätzlich bereit und darauf aus sei, sein Grundstück bei gegebenen Witterungsbedingungen jederzeit als Parkplatz für Skitouristen anzubieten. Da diese Nutzung mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt verbunden sei, müsse sie als baubewilligungspflichtig bezeichnet werden. Das Abstellen von Fahrzeugen auf dem Grundstück Nr. 04 und entlang der xxx-strasse sei hingegen ohne Zutun von E. F. erfolgt. Der Gemeinderat habe es deshalb bei der Feststellung bewenden lassen dürfen, das vereinzelt Falschparkieren sei kein baurechtliches Problem und von einem bewilligungspflichtigen Parkplatzbetrieb könne keine Rede sein. Hinsichtlich weiterer Landwirtschaftsflächen im Gebiet X. fehle es am Nachweis einer Parkplatznutzung, weshalb auch keine Bewilligungspflicht festgestellt werden könne.

E./ Gegen den Entscheid des Baudepartements erhoben die Politische Gemeinde N.-K. und E. F. mit separaten Eingaben vom 21. und 22. Oktober 2010 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (B 2010/255, B 2010/257). Diese Beschwerden wurden am 4. bzw. 15. November 2010 zurückgezogen.

F./ Mit Eingaben vom 28. Oktober und 12. November 2010 erhoben A. A. und J. E. A. durch ihren Rechtsvertreter beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen den



## St.Galler Gerichte

Entscheid des Baudepartements vom 11. Oktober 2010. Sie stellten folgende Rechtsbegehren:

1. Es sei Disp. Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids aufzuheben; ferner sei Disp. Ziff. 2.a des angefochtenen Entscheids insoweit aufzuheben, als damit der am 1. Februar 2010 erhobene Rekurs (teilweise) abgewiesen wurde; demgemäss sei festzustellen, dass nicht nur die Nutzung des Grundstücks Nr. 03, sondern die Nutzung sämtlicher Landwirtschaftsflächen im Gebiet X. (Grundstücke Nrn. 04, 05, 06 und 07) als Parkplatz für Skisportler einer Bewilligungspflicht nach Art. 78 BauG unterliegt.
2. Es sei Disp. Ziff. 3.a des angefochtenen Entscheids aufzuheben und es sei die Entscheidgebühr der Vorinstanz vollumfänglich E. F., eventuell dem Gemeinderat N.-K., aufzuerlegen.
3. Es sei Disp. Ziff. 4.a des angefochtenen Entscheids aufzuheben und es sei A. A. und J. E. A. für das Rekursverfahren I eine volle ausseramtliche Entschädigung in der Höhe von Fr. 4'825.85 (MWSt. inbegriffen) zuzusprechen.
4. Es sei Disp. Ziff. 4.b des angefochtenen Entscheids aufzuheben und es sei A. A. und J. E. A. für das Rekursverfahren II eine volle ausseramtliche Entschädigung in der Höhe von Fr. 2'759.95 (MWSt. inbegriffen) zuzusprechen.
5. Es sei dem privaten Beschwerdegegner (E. F.) für die Dauer des Beschwerdeverfahrens zu verbieten, das Grundstück Nr. 03 als Parkplatz für Skitouristen zur Verfügung zu stellen.
6. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. 7.6% bzw. 8% MWSt.) zu Lasten der Beschwerdegegnerschaft.

Die Vorinstanz beantragte in der Vernehmlassung vom 6. Dezember 2010, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

E. F. und die Politische Gemeinde N.-K. liessen sich zur Beschwerde nicht vernehmen und verzichteten mit Schreiben vom 20. bzw. 28. Dezember 2010 auf eine Teilnahme am Beschwerdeverfahren.



A. A. und J. E. A. erhielten Gelegenheit, sich zur Vernehmlassung der Vorinstanz zu äussern. Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 12. Januar 2011 hielten sie vollumfänglich an den Ausführungen in der Beschwerdeschrift fest und ergänzten, der in der Beschwerde in Ziff. 5 des Rechtsbegehrens formulierte Verfahrensantrag, wonach es E. F. für die Dauer des Beschwerdeverfahrens zu verbieten sei, das Grundstück Nr. 03 als Parkplatz für Skitouristen zur Verfügung zu stellen, sei wohl gegenstandslos geworden. Die Gegenstandslosigkeit sei allerdings auf das prozessuale Verhalten von E. F. zurückzuführen. Das Begehren um vorsorgliche Massnahme sei nämlich unter dem Eindruck der damals noch hängigen Beschwerde von E. F. gestellt worden, welcher sich gegen Disp. Ziff. 2b des angefochtenen Entscheids zur Wehr gesetzt habe.

Die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. (...).
2. Sowohl die Politische Gemeinde N.-K. als auch E. F. teilten dem Verwaltungsgericht mit, sich nicht am Verfahren beteiligen zu wollen. Den privaten Verfahrensbeteiligten ist es grundsätzlich unbenommen, von einem weiteren Rechtsmittelverfahren Abstand zu nehmen. Tun sie dies, indem sie auf eine Vernehmlassung verzichten, sind sie nicht mehr als Beteiligte im Sinne von Art 95 Abs. 1 VRP zu betrachten. Das Gemeinwesen kann sich der Kostenpflicht jedoch nicht entledigen, indem es im Rechtsmittelverfahren keinen Antrag stellt. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts sind die verfügende Behörde oder die verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz notwendige Verfahrensbeteiligte (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 81 f.).
3. Die Vorinstanz hat die mit den Nummern 09-5900 und 10 819 in ihr Geschäftsverzeichnis aufgenommenen Rekursverfahren zu Recht vereinigt und in einem einzigen Entscheid erledigt (GVP 1972 Nr. 30; Ph. Gelzer, in: Basler Kommentar



zum Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, Art. 71 N 10). Die Rechtsbegehren der Rekurrenten beschlugen denselben Streitgegenstand. Sie zielten in ihrer wesentlichen Stossrichtung darauf ab, die Rechtmässigkeit der Nutzung landwirtschaftlicher Grundstücke als Parkflächen für Skisportler im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zu überprüfen. Dabei beschränkten sich die Beschwerdeführer in der von der Vorinstanz als Rekurs I bezeichneten Eingabe vom 9. Oktober 2009 auf das Grundstück Nr. 03 und weiteten ihr Rechtsbegehren in der zweiten Rekurschrift (Rekurs II) vom 1. Februar 2010 auf die gesamte Landwirtschaftsfläche im Gebiet X. aus. Folglich wird das Kernanliegen des ersten Rekurses, nämlich die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens für die zeitweise Umnutzung des landwirtschaftlichen Grundstückes Nr. 557N, vom Rekurs II miterfasst.

Nachfolgend ist deshalb vorerst zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht davon ausging, das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführer erstrecke sich nur auf das Grundstück Nr. 03, nicht jedoch, wie von den Beschwerdeführern geltend gemacht, auf die weiteren Landwirtschaftsflächen in X. In einem zweiten Schritt wird zu untersuchen sein, ob das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführer bereits im Zeitpunkt ihrer Eingabe vom 9. Oktober 2009 bestand.

3.1. Gemäss Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, abgekürzt RPG) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und das Land erschlossen ist (Abs. 2). Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten (Abs. 3). Abweichend davon können Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 RPG). Das kantonale Recht darf den Kreis der nach diesen Bestimmungen bewilligungspflichtigen Bauten nicht einschränken. Art. 22 RPG stellt jedoch nur eine Minimalvorschrift der Bewilligungspflicht dar, so dass das kantonale Recht Vorhaben der Bewilligungspflicht unterstellen kann, die Art. 22 RPG ausnimmt (BGE 119 Ib 222 E. 3; A. Ruch, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2009, N 4 zu Art. 22 RPG). Von dieser Möglichkeit



machte der kantonale Gesetzgeber Gebrauch, indem er gemäss Art. 78 Abs. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (sGS 731.1, abgekürzt BauG) unter anderem auch Abstellflächen und Schutzvorrichtungen für Motorfahrzeuge (lit. d) der Bewilligungspflicht unterstellte.

Der bundesrechtliche Begriff "Bauten und Anlagen" wurde vom Gesetzgeber nicht näher umschrieben. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung fallen jedoch mindestens jene künstlich geschaffenen und auf Dauer ausgelegten Einrichtungen darunter, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und die Nutzungsordnung zu beeinflussen vermögen, weil sie entweder den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen (vgl. statt vieler BGE 120 Ib 379 E. 3c). Für die Beurteilung der Bewilligungspflicht ist entscheidend, ob mit dem Vorhaben so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn eine bisher landwirtschaftlich genutzte Wiese für intensive Freizeitaktivitäten benützt wird und sich die Nutzungsänderung erheblich auf das die Wiese umgebende Gebiet und die Infrastruktur auswirkt (vgl. BGE 119 Ib 222 E. 3a und b). Die Bewilligungspflicht soll der Behörde die Möglichkeit verschaffen, das Bauprojekt vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen (VerwGE B 2008/86 vom 24. März 2009 i.S. M.S.; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 855 mit Hinweisen).

3.2. Die Vorinstanz erwog, aufgrund der Akten sei davon auszugehen, dass E. F. sein Grundstück Nr. 03 nicht nur einmalig oder wenige Tage bzw. zur Deckung des Spitzenbedarfs als Parkplatz für Skitouristen zur Verfügung stelle. Weil diese Art und Weise der Nutzung als Parkplatz für bis zu 60 Fahrzeuge mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt verbunden sei, müsse sie als baubewilligungspflichtig bezeichnet werden. Dem ist zuzustimmen, zumal E. F. im Schreiben vom 8. Dezember 2010 an die Beschwerdebeteiligte diese Nutzung ausdrücklich bestätigte. Gemäss Protokollauszug vom 11. Januar 2011 des Gemeinderats N.-K. teilte E. F. der Beschwerdebeteiligten sinngemäss mit, er werde sich vorderhand den Richtlinien gemäss Entscheid der Vorinstanz unterziehen und das Grundstück nicht mehr sobald



und solange es die Witterungsbedingungen in der Wintersaison zulassen, der Sportbahn K.-W. AG bzw. den Skitouristen als Parkplatz zur Verfügung stellen. Er behalte sich jedoch vor, das Grundstück an einzelnen voraussichtlichen Spitzentagen der kommenden Wintersaison 2010/2011, an denen die offiziellen Parkplätze nicht genügen, als zusätzlichen Parkplatz zur Verfügung zu stellen. Bei dieser Sachlage hat die Vorinstanz die Parkplatznutzung auf dem Grundstück Nr. 03 zu Recht der Bewilligungspflicht unterstellt. Sie hat die massgebenden Vorschriften und die rechtlichen Grundsätze ausführlich und zutreffend mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung dargelegt (E. 5.1 bis 5.5). Es kann vollumfänglich auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden.

3.3. Das Grundstück Nr. 04, im Eigentum von N. L., liegt an der yyy-strasse unmittelbar westlich des

Grundstückes Nr. 03 bzw. südwestlich der im Eigentum der Beschwerdeführer stehenden Parzelle Nr. 02.

3.3.1. Die Beschwerdeführer bringen vor, seit der Wintersaison 2008/2009 seien auf dem Grundstück Nr. 04 entlang der yyy-strasse wiederholt Autos von Skitouristen parkiert worden. Somit bestehe auch bezüglich dieser Parzelle ein Interesse an der Feststellung, dass deren Nutzung als Parkplatz bewilligungspflichtig sei.

3.3.2. Aus den Akten ist erkennbar, dass auf der Wiese (Parzelle Nr. 04) entlang der yyy-strasse anfangs Februar 2009 13 Fahrzeuge abgestellt wurden. Auf einem zweiten, von den Beschwerdeführern mit der Beschwerde eingereichten Bild sind an derselben Stelle am 3. Januar 2010 nur noch fünf Fahrzeuge zu erkennen. Die Zahl der dort parkierten Autos scheint sich, wie den Rekursakten zu entnehmen ist, jedoch im Verlaufe des Tages auf zehn erhöht zu haben (Rekurs II-act. 1/Beilage 2). Am 10. Januar 2010 befanden sich an derselben Stelle wiederum sieben parkierte Fahrzeuge (Rekurs II-act. 1/Beilage 5). Damit steht fest, dass entlang der yyy-strasse an einzelnen Tagen bis Mitte Januar 2010 im Durchschnitt zehn Fahrzeuge parkiert worden sind. Das geschah aber offensichtlich gegen den Willen der Sportbahn K.-W. AG. Diese hielt nämlich mit Schreiben vom 15. Januar 2010 gegenüber der Beschwerdebeteiligten fest, sie werde nun entlang der yyy-strasse bis hin zur Piste eine Absperrung



vornehmen. Für die notwendigen Schneeräumungen würden im Winter vielerorts Zäune demontiert, um die Schneeräumung zu vereinfachen. Bei geringer Schneehöhe nützten vereinzelte Automobilisten die nächste Parkmöglichkeit. Dies sei nicht im Sinne der Sportbahn (Rekurs II-act. 6/9). Die Beschwerdeführer bestreiten dies zwar und bringen vor, die Automobilisten seien durch das Personal auf die Wiese oberhalb der yyy-strasse gelotst worden; sie legen der Beschwerde jedoch ein Foto bei, welches diese Behauptung nicht zu untermauern vermag. Die Vorinstanz weist in der Vernehmlassung zu Recht darauf hin, der auf dem Bild abgebildete Einweiser befinde sich im Bereich des Grundstücks Nr. 02, das der Sportbahn als Parkplatz diene. Nach Eingang des erwähnten Schreibens der Sportbahn K.-W. AG bzw. nach dem Gemeinderatsbeschluss vom 19. Januar 2010 sind auf dem Grundstück Nr. 04 keine parkierten Fahrzeuge mehr nachgewiesen. Insbesondere lässt sich auch dem den Akten angefügten Bild vom 24. Januar 2010 nichts anderes entnehmen. Die Beschwerdeführer behaupten dies auch nicht. Sie weisen jedoch auf die Gefahr hin, dass nach der Schliessung des Parkfeldes auf dem Grundstück Nr. 03 in der nächsten Saison wieder vermehrt entlang der yyy-strasse parkiert werden könnte. Dies ist nicht von der Hand zu weisen. Nachdem aber die Sportbahn K.-W. AG zugesichert hat, entlang der yyy-strasse eine Absperrung einzurichten, ist davon auszugehen, dass das Grundstück Nr. 04 für die parkplatzsuchenden Skitouristen künftig nicht mehr zugänglich sein wird. Somit stellt sich die Situation grundlegend anders dar als auf dem Grundstück Nr. 03, welches von E. F. gezielt für Parkzwecke zur Verfügung gestellt wurde. Die Vorinstanz hat deshalb zu Recht festgestellt, die Beschwerdebeteteiligte habe es hinsichtlich dieses Grundstücks bei der sinngemässen Feststellung bewenden lassen dürfen, das vereinzelte Falschparkieren sei kein baurechtliches Problem und von einem - allenfalls baubewilligungspflichtigen - Parkplatzbetrieb könne keine Rede sein. Unter diesen Umständen erübrigt sich auch die von den Beschwerdeführern beantragte Befragung der vier Zeugen. Es ist nicht ersichtlich, und wird von den Beschwerdeführern auch nicht dargetan, welche zusätzlichen Erkenntnisse daraus gewonnen werden könnten.

3.3.3. Die Beschwerdeführer rügen, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unrichtig bzw. unvollständig festgestellt. Obwohl im Rekurs vom 1. Februar 2010 zum Beweis der nicht bewilligten Parkplatznutzung durch Wintertouristen im Gebiet X. verschiedene Anwohner als Zeugen bzw. Auskunftspersonen offeriert worden seien, habe sich die



Vorinstanz mit der Momentaufnahme gemäss Fotos vom 24. Januar 2010 begnügt, um den unzutreffenden Schluss zu ziehen, dass sich die Parkplatzbenutzung ab Mitte Januar 2010 auf das Grundstück Nr. 03 beschränkt habe. Aus den Akten geht nicht hervor, dass nach dem 10. Januar 2010 auf weiteren Grundstücken in unzulässiger Weise parkiert worden wäre. Die Beschwerdeführer weisen in ihrer Rekurschrift zwar darauf hin, am Wochenende vom 30./31. Januar 2010 habe das Grundstück Nr. 04 wiederum mehreren Autos als Parkplatz gedient, aus ihrer ansonsten umfangreichen Bilddokumentation geht dies jedoch nicht hervor. Damit kann nicht gesagt werden, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unrichtig dargestellt. Was die Befragung der vier Zeugen oder Auskunftspersonen zur Frage der konkreten Grundstücknutzung hätte beitragen können, führten die Beschwerdeführer in der Rekurschrift nicht aus. Sie gaben lediglich an, die angegebenen Personen könnten die nicht hinzunehmende Verlagerung der Parkplatznutzung, weg vom offiziellen Parkplatz hin zur Talstation des Sesselliftes und nach X. hinein, und die damit zusammenhängende ungenügende Nutzung des offiziellen Parkplatzes bestätigen. Dies war jedoch nicht umstritten und von der Vorinstanz deshalb nicht zu prüfen. Es bestand somit kein Anlass, dazu Zeugen bzw. Auskunftspersonen zu befragen.

3.4. Die Beschwerdeführer machen geltend, es bestehe die Gefahr, dass die Grundstücke Nrn. 05, 06 und 07 neu oder weiterhin als Parkflächen für Wintertouristen genützt würden; insbesondere, wenn die Parzellen Nrn. 03 und 04 nicht mehr als Parkplatz zur Verfügung stünden. Deshalb sei auch hinsichtlich dieser Grundstücke ein Feststellungsinteresse gegeben.

Was die Beschwerdeführer vorbringen sind Vermutungen. Sie legen nicht dar, inwiefern die genannten Grundstücke besonders gefährdet sind, als Parkflächen genutzt zu werden. Es ist im übrigen nicht davon auszugehen, dass E. F. auf seinen Grundstücken Nrn. 05 und 06 wiederum Parkplätze zur Verfügung stellen wird, nachdem er bereits angekündigt hat, künftig auf eine entsprechende Nutzung seiner Parzelle Nr. 03 zu verzichten. Im übrigen vermag ein mögliches zukünftiges Interesse, dessen Eintritt noch ungewiss ist, kein Feststellungsinteresse zu begründen (vgl. Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I: Allgemeiner Teil, 6. Aufl., Basel/Frankfurt a.M. 1986, Nr. 36 III.e).



3.5. Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz das Interesse der Beschwerdeführer an der Feststellung der Baubewilligungspflicht zu Recht lediglich für die Parkplatznutzung auf dem Grundstück Nr. 03 bejaht.

4. Mit ihrem Entscheid, die Nutzung des Grundstücks Nr. 03 als Parkplatz für Skitouristen, so wie sie in der Wintersaison 2008/2009 und 2009/2010 betrieben worden sei, unterliege der Baubewilligungspflicht, entsprach die Vorinstanz dem hauptsächlichen Rechtsbegehren im Rekurs I der Beschwerdeführer. Sie erwog jedoch, der Rekurs I sei abzuweisen, weil das Feststellungsinteresse im Oktober 2009 noch nicht bestanden habe.

4.1. In formeller Hinsicht ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführer die Beschwerdebeteiligte mit Schreiben vom 26. Juli 2009 aufforderten, ihre Haltung zu überdenken und bis spätestens 15. September 2009 ein Bewilligungsverfahren einzuleiten. Weiter wurde angeführt, nach unbenütztem Ablauf der gesetzten Frist werde ohne weitere Zwischenschritte eine anfechtbare Verfügung verlangt und gleichzeitig Anzeige erstattet. Nachdem die Beschwerdebeteiligte am 11. September 2009 mitgeteilt hatte, es bestehe kein Bedarf für die Einleitung des Baubewilligungsverfahrens, verzichteten die Beschwerdeführer, entgegen ihrer ursprünglich geäusserten Absicht, auf eine anfechtbare Verfügung und erhoben direkt Rechtsverweigerungsbeschwerde bzw. erstatteten Anzeige. Unter diesen Umständen ist es fraglich, ob überhaupt eine Rechtsverweigerung seitens der Beschwerdebeteiligten vorlag. Dies ist jedoch nicht weiter zu prüfen, da die Vorinstanz das Schreiben der Beschwerdebeteiligten vom 11. September 2009 als Verfügung qualifizierte und die Eingabe der Beschwerdeführer als Rekurs dagegen entgegennahm. Sie machte die Sache damit einer umfassenden materiellen Prüfung zugänglich. Diesem Vorgehen stimmten die Beschwerdeführer zu, indem sie in ihrer Stellungnahme vom 11. Dezember 2009 beantragten, eventuell sei die Eingabe vom 9. Oktober 2009 als Rekurs entgegenzunehmen.

In der Beschwerdebegründung vom 12. November 2010 ziehen die Beschwerdeführer, wie bereits im Rekursverfahren, den Verfügungscharakter des erwähnten Schreibens der Beschwerdebeteiligten in Zweifel und rügen, mangels einer in Verfügungsform gekleideten materiellen Beurteilung sei es ihnen nicht möglich gewesen, die ihnen



zustehenden Rechtsmittel auszuschöpfen, wodurch der Anspruch auf Zugang zur Justiz verletzt worden sei. Dies ist nicht zutreffend. Wie erwähnt, verlangten die Beschwerdeführer mit ihrem Schreiben vom 21. Juli 2009 ausdrücklich noch keine anfechtbare Verfügung. Ihrem Wunsch entsprechend informierte sie der Gemeinderat in der Folge über seine Einschätzung der Situation und lieferte den Beschwerdeführern damit, wie der Verfahrensstand zeigt, eine ausreichende Grundlage für die Beschreitung des Rechtswegs.

4.2. Die Vorinstanz bejahte die Baubewilligungspflicht auf dem Grundstück Nr. 03, weil sie aufgrund der Aktenlage zum Schluss gelangte, E. F. stelle sein Grundstück bei Bedarf jederzeit für Skitouristen zur Verfügung. Sie konnte sich dabei auf Fotos abstützen, welche die Parksituation in den beiden Wintern 2008/2009 und 2009/2010 darstellten. Der Beschwerdebeteiligten standen hingegen lediglich Bilder vom 29. Dezember 2008 und 15. Februar 2009 zur Verfügung (Rekurs-I-act. 1/Beilage 4 u. 8/2). Im weiteren teilte die Sportbahn K.-W. AG in einer Stellungnahme zuhanden des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) mit, sie benötige die zusätzlichen Parkierungsmöglichkeiten auf privatem Grund an drei bis vier Wochenenden und werde im übrigen auf die Wintersaison 2009/2010 ein abgesprochenes und akzeptiertes Parkplatzkonzept vorlegen; dieses ging am 24. September 2009 bei der Beschwerdebeteiligten ein (Rekurs-I-act. 8/12). Sodann prüfte das AREG die Angelegenheit vor allem unter ästhetischen Gesichtspunkten und gelangte zum Ergebnis, das vorübergehende Parkieren von Fahrzeugen auf Wiesen sei unter der Voraussetzung der Einwilligung des betroffenen Grundeigentümers aus ästhetischen Gründen kaum zu beanstanden. Es sei kein Fall bekannt, bei dem das AREG hinsichtlich des vorübergehenden Parkierens auf Wiesen ein Bewilligungsverfahren durchgeführt hätte. Auf diesen Grundlagen entschied die Beschwerdebeteiligte am 21. April 2009, das in Aussicht gestellte Parkplatzkonzept der Sportbahn N.-K. AG abzuwarten und erst danach allfällige Massnahmen zu prüfen. In tatsächlicher Hinsicht lagen somit am 11. September 2009 keine Umstände vor, welche auf eine systematische und intensive Nutzung der Wiese auf dem Grundstück Nr. 03 mit entsprechenden Auswirkungen auf die Umgebung hindeuteten und damit die Feststellung einer Baubewilligungspflicht erforderlich machten (BGE 119 Ib 222 E. 3a; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 857). Der Entscheid, über weitere Massnahmen erst nach Vorliegen des Parkplatzkonzeptes der Sportbahn



K.-W. AG zu befinden, erscheint sachgerecht. Die Beschwerdebeteiligte durfte somit eine entsprechende Baubewilligungspflicht verneinen, ohne Recht zu verletzen. Soweit sie aber erwog, da während der Vegetationsperiode das Parkplatzproblem X. nicht existiere, bestehe in dieser Zeit auch kein Bedarf für ein Baubewilligungsverfahren, kann ihr nicht gefolgt werden. Wäre eine bewilligungspflichtige Parkplatznutzung bereits vor der Wintersaison absehbar und ihr bekannt gewesen, hätte sie aufgrund ihrer baupolizeilichen Funktion nicht untätig bleiben dürfen, auch wenn das Einreichen eines Baugesuches grundsätzlich nicht erzwungen werden kann (GVP 1998 Nr. 9). Im übrigen wäre zu erwarten gewesen, dass sich die Beschwerdebeteiligte nach Eingang des Parkplatzkonzeptes der Sportbahn N.-K. AG mit der gesamten Parkplatzsituation im Gebiet X. auseinandergesetzt und das Konzept hinsichtlich allfälliger polizeilich bedeutsamer Auswirkungen überprüft hätte (vgl. A. Ruch, a.a.O., N 28 zu Art. 22 RPG). Den Akten ist darüber nichts zu entnehmen und es bleibt offen, inwieweit dies zwischenzeitlich erfolgt ist.

4.3. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Vorinstanz den Rekurs I zu Recht abwies. Das Grundstück Nr. 03 wurde in der Saison 2008/2009 zwar als Parkplatz genutzt, jedoch war im Herbst 2009 keine baubewilligungspflichtige Nutzungsintensität nachgewiesen.

5. Die Beschwerdeführer machen geltend, die vorinstanzlichen Kosten hätten anders verlegt werden müssen. Zentraler Streitpunkt der beiden Rechtsmittel vom 9. Oktober 2009 bzw. 1. Februar 2010 sei das Anliegen gewesen, die Baubewilligungspflicht hinsichtlich des Grundstücks Nr. 03 verbindlich zu klären. Indem die Vorinstanz eine Baubewilligungspflicht festgestellt habe, hätten sie in der Hauptsache obsiegt, weshalb die Verfahrenskosten in jedem Fall zum grösseren Teil den damaligen Rekursgegnern hätten auferlegt werden müssen; zudem stehe ihnen eine wesentlich höhere Parteientschädigung zu.

Tatsache ist, dass die Beschwerdeführer ihren ersten Rekurs lediglich auf das Grundstück Nr. 03 bezogen. Im zweiten bezogen sie jedoch zusätzlich die Grundstücke Nrn. 05, 06, 04 und 07 mit ein und wollten auch diese von einer superprovisorischen Verfügung erfasst sehen. Zudem unterlagen die Beschwerdeführer mit ihrem Rekurs I gänzlich. Folglich kann nicht gesagt werden, die Feststellung der



Baubewilligungspflicht auf der Parzelle Nr. 03 bedeute ein Obsiegen in der Hauptsache. Inwiefern die Würdigungen in den beiden vorinstanzlichen Entscheiden betreffend vorsorgliche Massnahmen unzutreffend sein sollen, wie die Beschwerdeführer weiter vorbringen, wird nicht näher ausgeführt. Darauf ist mangels Substantiierung nicht einzugehen.

6. (...).

### **Demnach hat das Verwaltungsgericht**

#### **zu Recht erkannt:**

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlen die Beschwerdeführer unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V.      R.      W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Dr. F. J.)



## St.Galler Gerichte

- die Vorinstanz
- die Beschwerdebeteiligte

am:

### Rechtsmittelbelehrung

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.