



Fall-Nr.: B 2019/267
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 29.12.2021
Entscheiddatum: 29.09.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 29.09.2021

Planungsrecht, Skiabfahrtszone; Art. 19 BauG, Art. 16 PBG; Art. 117quater EG-ZGB. Die Grundstücke des Beschwerdegegners sind der Landwirtschaftszone zugewiesen. Die landwirtschaftliche Nutzfläche liegt zudem in der überlagernden Zone für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände. Rechte und Pflichten des Beschwerdegegners richten sich nach den in der überlagernden Freihaltezone geltenden Regeln unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Grundstücke in der Landwirtschaftszone liegen und entsprechend genutzt werden. Weder aus der Zonenordnung noch aus Art. 117quater EG-ZGB lässt sich ableiten, dass der Beschwerdegegner den Einsatz von Pistenfahrzeugen zu dulden hat (Verwaltungsgericht, B 2019/267).

Entscheid vom 29. September 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Verein Y.__,

und

X.__ AG,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

beide vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Bettina Deillon-Schegg, relevanz.legal,
Teufener Strasse 11, Postfach 1733, 9001 St. Gallen,

gegen

Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Z.__,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Roger Brändli, kmb Rechtsanwälte und
Urkundspersonen, Breitenstrasse 16, 8852 Altendorf,

sowie

Politische Gemeinde Q.__,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Bundesgerichtsurteil vom 8. November 2019 betr. Skiabfahrtszone A.__ /
öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung (Rückweisung; vorher B 2018/27;
Sprungbeschwerde)



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Im Weiler A.__ (Gemeinde Q.__) befindet sich das Skigebiet A.__ mit drei Skiliften, die der Verein Y.__ (Verein) bzw. die X.__ AG (Skilift AG), (beide nachfolgend: Beschwerdeführer) betreiben. Das Skigebiet erstreckt sich über mehrere Grundstücke in der Landwirtschaftszone, die von einer Zone für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände überlagert werden. Im Perimeter dieser Skiabfahrtszone liegen u.a. die Grundstücke Nrn. 000__ und 001__ im Eigentum des Landwirts Z.__ (Beschwerdegegner).

B.

Der Skibetrieb durch die Beschwerdeführer – insbesondere die Pistenpräparierung – auf den Grundstücken des Beschwerdegegners ist Gegenstand einer langwierigen rechtlichen Auseinandersetzung zwischen den beiden Parteien. Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren ist eine Verfügung des Gemeinderates der Politischen Gemeinde Q.__ (Beschwerdebeteiligte) vom 5. April 2016, womit der Beschwerdegegner verpflichtet wurde, auf den erwähnten Parzellen alle Handlungen zu unterlassen, welche die Ausübung des Skisports erschweren oder verunmöglichen. Es wurde ihm insbesondere untersagt, Hindernisse (Zäune und ähnliches) aufzustellen, die das Skifahren und das Befahren mit Pistenmaschinen erschweren oder verunmöglichen. Weiter wurde ihm untersagt, während der Wintersaison, solange das Skifahren auf den betreffenden Grundstücken möglich ist, zu düngen oder Mist auszuführen (Ziff. 1). Ferner gestattete die Beschwerdebeteiligte den Beschwerdeführern – gestützt auf Art. 117^{quater} des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1, EG-ZGB) –, die Skipisten auf den Grundstücken des Beschwerdegegners mit den notwendigen Pistenfahrzeugen zu befahren und zu präparieren (Ziff. 2). Den gegen diese Verfügung beim Sicherheits- und Justizdepartement (Vorinstanz) erhobenen Rekurs hiess dieses gut und hob die Verfügung der Beschwerdebeteiligten auf (Entscheid vom 22. Dezember 2017). Auf die von den Beschwerdeführern dagegen erhobene Beschwerde trat das Verwaltungsgericht zunächst mangels Zuständigkeit nicht ein (Entscheid vom 18. Januar 2019 im Verfahren B 2018/27). Das Bundesgericht bejahte indessen die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts, kassierte dessen Entscheid und wies die Sache zu neuem Entscheid an dieses zurück (Entscheid vom 8. November 2019 im Verfahren 1C_141/2019).

C.

Mit Zwischenverfügung vom 19. Februar 2020 wies der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts das Gesuch der Beschwerdeführer vom 11. Dezember 2019, es



sei dem Beschwerdeverfahren die aufschiebende Wirkung zu entziehen und die Ziffern 1 und 2 des Beschlusses der Beschwerdebeteiligten 5. April 2016 seien für vollstreckbar zu erklären, ab. Ebenso wies er das sinngemäss gestellte Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen ab.

D.

Am 3. September 2020 führte der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts mit den Beschwerdeführern, dem Beschwerdegegner und der Beschwerdebeteiligten eine Verständigungsverhandlung durch. Diese führte zu keinen konkreten Ergebnissen. Nach weiteren direkten Verhandlungen zwischen den Parteien teilten die Beschwerdeführer am 25. Mai 2021 mit, eine einvernehmliche Lösung habe nicht gefunden werden können und das Verfahren sei weiterzuführen. Am 6. Juli 2021 reichte der Rechtsvertreter des Beschwerdegegners eine Aufstellung seiner Aufwendungen zur Bemessung der Parteientschädigung ein.

Auf die Eingaben der Beschwerdeführer und des Beschwerdegegners und die Akten wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich reformatorisch, kann aber auch eine Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Eine reformatorische Entscheidung setzt insbesondere voraus, dass die Sache entscheidungsreif ist und die Entscheidung nicht in unzulässiger Weise den Rechtsmittelweg verkürzt (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1028). Für das Beschwerdeverfahren ist es charakteristisch, dass das Verwaltungsgericht in erster Linie die Rechtmässigkeit eines angefochtenen Entscheides überprüft und nicht eine neue tatsächliche Grundlage erstmals rechtlich würdigt. Deshalb ist bei einer mangelhaften Feststellung des Sachverhalts in der Regel auf Rückweisung zu erkennen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1029).

Aus dem Urteil des Bundesgerichts ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 18. Januar 2019 zu Unrecht nicht auf die Beschwerde eingetreten ist. Das Bundesgericht hob diesen Entscheid auf und wies die Sache zur Prüfung der noch offen gelassenen Eintretensvoraussetzungen und – bei ihrer Bejahung – zur materiellen Behandlung der kantonalen Beschwerde an das Verwaltungsgericht zurück.



2.

Der Beschwerdegegner macht geltend, die Beschwerde sei verspätet erhoben worden (B 2019/267 act. 8 S. 6. Ziff. 10, B 2018/24 act. 22 Ziff. III. lit. A S. 2 f.). Innerhalb der vierzehntägigen Beschwerdefrist hätten die Beschwerdeführer am 17. Januar 2018 einzig einen Antrag um Ansetzung einer Frist gestellt, ohne jedoch inhaltliche Anträge zu stellen. Ihr Antrag beschränke sich auf die Erstreckung einer gesetzlichen Frist. Ein solcher Antrag sei genauso unzulässig wie die vom Verwaltungsgericht geübte Praxis, wonach innerhalb der Beschwerdefrist lediglich eine Beschwerdeerklärung eingehen müsse. Gesetzliche Fristen seien nicht erstreckbar. Die Verbesserungsmöglichkeit von Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 2 VRP sei auf jene Fälle beschränkt, in denen versehentlich eine mangelhafte Eingabe eingereicht worden sei. Bewusst eine unzureichende Eingabe zu verfassen, um sich sodann die Nachfrist von Art. 48 Abs. 2 zu Nutze zu machen, widerspreche dem Gesetzeszweck. Eine Partei, die Gültigkeitserfordernisse der Beschwerde bewusst nicht erfüllt habe, könne keine Nachfrist beanspruchen. Selbst wenn das Verwaltungsgericht an dieser Erstreckungspraxis festhalte, so hätten die Beschwerdeführer – entgegen den Anforderungen dieser Praxis – innert der Beschwerdefrist nicht deutlich gemacht, dass sie den als angefochten bezeichneten Entscheid aufheben oder ändern wollten. Antrag sei einzig ein Fristerstreckungsgesuch, Anträge in der Sache fehlten gänzlich.

2.1.

Die Betrachtungsweise des Beschwerdegegners verfängt nicht. Nach der langjährigen Praxis des St. Galler Verwaltungsgerichts bestimmt Art. 48 Abs. 2 VRP für das Rekursverfahren und in Verbindung mit Art. 64 VRP auch für das Beschwerdeverfahren, dass ein Rechtsmittel innert der Rechtsmittelfrist auch ohne Begründung erhoben werden kann (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 910 f.). Aus der Rechtsmitteleingabe hat zumindest der Wille hervorzugehen, dass Rekurs bzw. Beschwerde erhoben wird. Eine ausdrückliche oder sinngemässe Erklärung, wonach der Rechtsmittelkläger mit dem vorinstanzlichen Entscheid nicht einverstanden ist, genügt (vgl. Staub/Günthardt, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 5 zu Art. 48 VRP mit Hinweisen; ferner U.P. Cavelti, in: ebd., N 11 zu Art. 64 VRP mit Hinweisen). Diese etablierte Praxis ist vor dem Hintergrund, dass die Rechtsmittelfrist lediglich 14 Tage beträgt, zu verstehen. Der st. gallische Gesetzgeber hat denn auch die entsprechende verwaltungsgerichtliche Praxis unlängst ausdrücklich bestätigt, indem die bei der Schaffung des neuen Planungs- und Baugesetzes des Kantons St. Gallen im Rahmen der Übergangsbestimmungen geplante Erhöhung der Rechtsmittelfrist auf 30 Tage (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015 zum Planungs- und Baugesetz S. 25 f. und 189 f.,



www.ratsinfo.sg.ch, Geschäft Nr. 22.15.08) durch den Kantonsrat aus dem Gesetz gestrichen bzw. in die Beratungen über den VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege verschoben wurden. Bei Letzteren wurden die vorgeschlagenen Änderungen – und damit insbesondere die Verlängerung der Rechtsmittelfrist von 14 auf 30 Tagen – mit grosser Mehrheit abgelehnt (vgl. Protokoll der zweiten Sitzung der vorberatenden Kommission VRP vom 11. Mai 2016 S. 21 f. und Unterlagen zu dieser Kommissionssitzung, www.ratsinfo.sg.ch, Geschäft Nr. 22.15.16/23.15.01). Die Rechtmässigkeit der zitierten Praxis wurde vom Bundesgericht in einem jüngeren Entscheid bestätigt (vgl. BGer 2C_764/2019 vom 4. Februar 2020 E. 3.5.2 und 3.5.3; VerwGE B 2019/67 vom 28 Juni 2019 E. 2.5).

2.2.

Die Eingabe vom 17. Januar 2018 (B 2018/27 act. 1) ist zwar betont minimalistisch gehalten, erfüllt aber die Anforderungen an eine Beschwerdeerklärung. Unter dem Titel "Beschwerde" werden die Verfahrensbeteiligten und der angefochtene Entscheid bezeichnet. Des Weiteren enthält die Eingabe eine kurze Begründung der Beschwerdelegitimation und einen Verweis auf den beiliegenden angefochtenen Rekursentscheid. Unter diesen Umständen war es richtig, den Beschwerdeführern eine Nachfrist zur Ergänzung von Anträgen, Darstellung des Sachverhalts und Begründung anzusetzen (B 2018/27 act. 4).

2.3.

Weil die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind – das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (vgl. BGer 1C_141/2019 vom 8. November 2019), die Beschwerdeführer sind zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP), und die Beschwerde wurde rechtzeitig eingereicht und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 1. Februar 2018 (B 2018/27 act. 5) die gesetzlichen Anforderungen in formeller und inhaltlicher Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP) – ist auf die Beschwerde einzutreten.



3.

Die Beschwerdeführer machen geltend, indem der Beschwerdegegner bewusst (und entgegen der Rechtsmittelbelehrung) beim unzuständigen Sicherheits- und Justizdepartement statt beim Baudepartement Rekurs erhoben habe, sei seinerseits die Rekursfrist verpasst worden, und die Vorinstanz habe zu Unrecht in der Sache entschieden, statt auf das Rechtsmittel nicht einzutreten. Die Argumentation gliedert sich in zwei Teile: Einerseits die Unzuständigkeit der Vorinstanz und andererseits – bzw. daraus abgeleitet – die Verspätung der Rekuserhebung.

3.1.

Dem bundesgerichtlichen Urteil (BGer 1C_141/2019 E. 2.6) ist zu entnehmen, dass die streitige Gemeinderatsverfügung vom 5. April 2016 eine in Art. 702 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB) vorbehaltene öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung betrifft und nicht die administrative Anwendung von Zivilrecht gemäss Art. 2-9 EG-ZGB, für welche der Rechtsmittelweg in Art. 12 EG-ZGB vorgesehen ist. Folglich ist mit den Beschwerdeführern (B 2018/27 act. 5 S. 5) davon auszugehen, dass die Bestimmung von Art. 117^{quater} EG-ZGB im Zusammenhang mit Art. 19 des (per 1. Oktober 2017 ausser Kraft getretenen) Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (BauG, sGS 731.1) und Art. 8 des Baureglements der (ehemaligen) Gemeinde B. zu verstehen ist, wobei es sich um planungs- bzw. baupolizeiliche Normen handelt. Die zuständige Rekursinstanz wäre mithin das Baudepartement gewesen (vgl. Art. 25 des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei, sGS 141.3, GeschR). Der Vorinstanz mangelte es an der sachlichen Zuständigkeit, weshalb deren Rekursentscheid aufzuheben ist. Nichtig ist der vorinstanzliche Entscheid hingegen nicht. Die fehlende Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde müsste hierfür – im Sinne der Evidenztheorie – offenkundig sein, was bedeutet, dass sie schon dem juristisch nicht geschulten Durchschnittsbürger auffallen müsste (vgl. VerwGE B 2007/200 vom 12. Februar 2008 E. 2.2 mit Hinweis auf Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt a.M. 1990, Nr. 40 B IV b). Wenn es weiterer Abklärungen bedarf, ob tatsächlich eine unzuständige Instanz verfügt hat, ist der geltend gemachte Mangel üblicherweise weder offensichtlich noch leicht erkennbar (AGVE 2001 Nr. 81). Genau das war hier jedoch der Fall. Die Vorinstanz hat die in ihrem Verfahren kontrovers diskutierte eigene Zuständigkeit bejaht. Das Verwaltungsgericht hat die Frage in seinem Entscheid vom 18. Januar 2019 offengelassen in der Meinung, die Zuständigkeitsfrage sei auf dem (einmal eingeschlagenen) Instanzenzug durch den Zivilrichter bzw. einzelrichterlich durch das Kantonsgericht zu klären. Das



Bundesgericht hat schliesslich im eingangs erwähnten Sinn definitiv entschieden und die Zuständigkeitsfrage – nach dem Gesagten auch für die Vorinstanz – mitbeurteilt.

3.2.

Der Vorwurf an den Beschwerdegegner, er habe "bewusst und wider besseres Wissen" und entgegen der Rechtsmittelbelehrung auf der Gemeinderatsverfügung an die sachlich unzuständige Vorinstanz rekuriert, und die daraus abgeleiteten Konsequenzen – es fehle an einer rechtzeitigen Rekurerhebung und die Verfügung der Beschwerdebeteiligten sei formell rechtskräftig – sind vor dem Hintergrund der nicht offensichtlichen Unzuständigkeit der Vorinstanz verfehlt. Dies gilt umso mehr, als der Beschwerdegegner am 27. April 2016 (d.h. innert Rechtsmittelfrist) dem Baudepartement ebenfalls ein Exemplar seiner Rekurseingabe an die Vorinstanz hat zukommen lassen (vgl. B 2018/27 act. 23).

3.3.

Damit steht fest, dass der angefochtene Entscheid aufzuheben ist und die Streitsache grundsätzlich an das Baudepartement als (zuständige) Rekursinstanz zu überweisen wäre, damit dieses – wohl gestützt auf die vorhandenen Rekursakten – anstelle der Vorinstanz neu über den Rekurs entscheide. Die Beschwerdeführer und der Beschwerdegegner sind allerdings in der Zwischenzeit darin übereingekommen, dass das Verwaltungsgericht in der Sache selbst reformatorisch entscheiden solle und auf die erneute Durchführung eines Rekursverfahrens zu verzichten sei. Die gesetzliche Grundlage für dieses Vorgehen findet sich in Art. 43^{ter} VRP, wonach der Rekurrent (hier der Beschwerdegegner) – mit Zustimmung der weiteren Beteiligten (hier der Beschwerdeführer) – auf den Rekursentscheid des zuständigen Departements verzichten und verlangen kann, dass die Streitsache als Beschwerde dem Verwaltungsgericht überwiesen wird (sog. "Sprungbeschwerde"). Ein diesbezüglich übereinstimmender Antrag der Parteien liegt vor (B 2019/267 act. 8 S. 6 Ziff. 9-11 und act. 10 S. 1 Ziff. I.1 sowie S. 3-5 lit. C). Der Beschwerdegegner (= Rekurrent) wird somit zum "Sprungbeschwerdeführer", und die Beschwerdeführer (= Rekursgegner) zu "Sprungbeschwerdegegnern". Der Einfachheit halber wird im Folgenden jedoch die ursprüngliche Parteibezeichnung beibehalten.

4.

Anfechtungsobjekt der Sprungbeschwerde ist demnach die Verfügung der Beschwerdebeteiligten vom 5. April 2016 mit folgendem Wortlaut (B 2018/27 act. 6/II. 1):

1. Z.__, (...), als Eigentümer der Parzellen Nrn. 000__ und 001__, wird verpflichtet, alle Handlungen zu unterlassen, welche die Ausübung des Skisports erschweren oder



verunmöglichen.

Es ist ihm besonders untersagt, Hindernisse (Zäune und ähnliches) aufzustellen, die das Skifahren und das Befahren mit Pistenmaschinen erschweren oder verunmöglichen.

Weiter wird ihm untersagt, in der Wintersaison, solange das Skifahren auf den betreffenden Grundstücken möglich ist, zu düngen oder Mist auszuführen.

2. In Auslegung von Art. 117^{quater} EG-ZGB wird dem Verein Y.___ und der X.___ AG gestattet, die Skipisten auf den Grundstücken Nrn. 000__ und 001__ mit den notwendigen Pistenfahrzeugen zu befahren und zu präparieren.

3. [Rechtsmittelbelehrung]

4. [Adressaten]

5.

Gleichzeitig mit dieser Verfügung trat die Beschwerdebeteiligte nicht auf das vom Beschwerdegegner gegen den Gemeinderat gestellte Ausstandsbegehren ein. Der Beschwerdegegner monierte im Rekursverfahren, die Verfügung sei formell fehlerhaft, weil der Gemeinderat selbst über das gegen ihn gerichtete Ausstandsbegehren entschieden habe.

Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, haben Behördemitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtliche Sachverständige, die Anordnungen treffen, solche vorbereiten oder daran mitwirken, von sich aus in den Ausstand zu treten, wenn sie (u.a.) aus anderen Gründen befangen erscheinen (Art. 7 Abs. 1 und lit. c VRP). Anstände über die Ausstandspflicht entscheidet die Aufsichtsbehörde (Art. 7^{bis} Abs. 1 lit. e VRP). Die Ausstandsregeln gelten nur für natürliche Personen, nicht aber für eine Behörde als solche (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6. Aufl. 1985, Nr. 90 Ziff. I; R. Kiener, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N 8 zu § 5a VRG/ ZH). Ein gegen sämtliche Mitglieder des Gemeinderates begründetes Ausstandsgesuch wäre im Übrigen beim Baudepartement als zuständige Aufsichtsinstanz im Bereich Planung und Baupolizei einzureichen gewesen (vgl. VerwGE B 2013/126 vom 8. November 2013 E. 2.2.4 und B 2012/179 vom 11. Dezember 2012 E. 4.3 mit



Hinweis). Der unzuständige Gemeinderat hätte es an die Aufsichtsbehörde weiterleiten müssen (Art. 11 Abs. 3 VRP). Wie es sich damit genau verhält, kann indes offenbleiben, weil die Verfügung des Gemeinderates aus anderen Gründen aufzuheben ist.

6.

6.1.

Die Beschwerdeführer als Skiliftbetreiber einerseits und der Beschwerdegegner als Eigentümer von Grundstücken, die teilweise der Ausübung des Skisportes dienen, andererseits sind sich über ihre diesbezüglichen Rechte und Pflichten uneinig (zur rechtlichen Ausgangslage nachfolgend Erwägung 6.2). Der umstrittenen Verfügung des Gemeinderats der Beschwerdebeteiligten vom 5. April 2016 liegt das Begehren der Skiliftbetreiber zugrunde, es sei die Zulässigkeit des Einsatzes von Pistenfahrzeugen auf den Grundstücken des Beschwerdegegners festzustellen (dazu nachfolgend Erwägung 6.3). Der Gemeinderat ist in der Verfügung vom 5. April 2016 über die Behandlung dieses Begehrens hinausgegangen und hat den Beschwerdegegner verpflichtet, alle Handlungen zu unterlassen, welche die Ausübung des Skisportes erschweren oder verunmöglichen. Insbesondere hat er ihm untersagt, Hindernisse (Zäune und ähnliches) aufzustellen, die das Skifahren erschweren oder verunmöglichen, und in der Wintersaison, solange das Skifahren auf den betreffenden Grundstücken möglich ist, zu düngen oder Mist auszuführen (dazu nachfolgend Erwägung 6.4).

6.2.

Die Grundstücke Nrn. 000__ und 001__ sind gemäss Zonenplan der politischen Gemeinde Q.__ vom 14. Oktober 2003 – soweit sie nicht Wald sind – der Landwirtschaftszone zugeteilt. Die landwirtschaftlichen Nutzflächen und ein Teil des Waldes liegen zudem in der überlagernden Zone für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände.

Die Zone für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände gemäss Art. 19 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG) dient der Freihaltung von Gelände für die Ausübung des Skisportes. Sie ging mit dem am 1. Oktober 2017 in Kraft getretenen Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1, PBG) in die



Möglichkeit über, eine entsprechende Freihaltezone nach Art. 16 PBG zu schaffen. Anwendbar bleibt gemäss Art. 174 PBG bis zur Anpassung des Rahmennutzungsplanes durch die politische Gemeinde Art. 19 BauG. Hinsichtlich der Funktion der Zone, nämlich bestimmte Flächen für einen besonderen Zweck – vorliegend für den Skisport – freizuhalten, hat sich indessen mit Art. 16 PBG nichts Grundlegendes geändert. Nach Art. 10 des Baureglements Q. (nachfolgend: BauR/E) sind in den Freihaltezonen Sport und Freizeit Bauten, Anlagen und Terrainveränderungen, die den Skisport behindern, nicht gestattet (Satz 1); die Freihaltezonen Sport und Freizeit überlagern ausserhalb der Bauzone die jeweilige Nutzungszone (Satz 2). Nach Art. 117^{quater} EG-ZGB kann der Gemeinderat die Besitzer von Grundstücken verpflichten, Einfriedungen, welche die Ausübung des Skisportes erschweren, vorübergehend wegzunehmen (Abs. 1 Satz 1) und Handlungen zu unterlassen, welche die Ausübung des Skisportes erheblich erschweren oder verunmöglichen (Abs. 2 Satz 1).

Rechte und Pflichten des Beschwerdegegners richten sich nach den in der überlagernden Freihaltezone geltenden Regeln unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Grundstücke in der Landwirtschaftszone liegen und entsprechend genutzt werden.

6.3.

Fraglich ist, ob der Beschwerdegegners den Einsatz von Pistenfahrzeugen auf seinen landwirtschaftlich genutzten Grundstücken dulden muss. Für einen solchen Eingriff ins Eigentum bedarf es einer ausreichenden Rechtsgrundlage.

6.3.1.

Die Verfahrensbeteiligten sind sich einig, dass sich die Beschwerdeführer für eine solche Duldungspflicht des Beschwerdegegners weder auf eine obligatorische noch eine dingliche Berechtigung stützen können. Ebenso ist unbestritten, dass sich die Ausübung des Skisportes unter Einsatz von Pistenfahrzeugen auf den Grundstücken des Beschwerdegegners nicht auf das gesetzliche Zutrittsrecht gemäss Art. 699 ZGB stützen lässt. Die Frage, ob sich aus dem öffentlichen Recht, insbesondere aus der die Landwirtschaftszone überlagernden Zone für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände eine solche Duldungspflicht ergibt, wurde im privatrechtlichen Verfahren vorfrageweise



geprüft und verneint (vgl. BGer 5A_676/2017 vom 16. Oktober 2017 E. 2.1, 2.2 und E. 6).

Die besondere Zone für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände wurde mit dem II. Nachtragsgesetz zum EG-ZGB vom 18. Juni 1968 eingeführt (Art. 117^{bis} EG-ZGB). Die Zone soll das ausgeschiedene Gelände vor Überbauung oder Einrichtungen schützen, welche die Ausübung des Skisportes wesentlich erschweren würden. Der Gemeinderat soll die Besitzer von Skigelände in- und ausserhalb der besonderen Zone anhalten können, Einfriedungen zu entfernen und irgendwelche Vorkehrungen zu unterlassen, welche die Ausübung des Skisportes erschweren (vgl. Botschaft des Regierungsrates des Kantons St. Gallen an den Grossen Rat über den Entwurf zu einem II. Nachtragsgesetz zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 18. September 1967, nachfolgend: Botschaft, in: ABI 1967 S. 1219 ff.). Die Umschreibung der mit der Zone verbundenen weiteren Eigentumsbeschränkungen, insbesondere auch eine allfällige Pflicht, den Einsatz von Raupenfahrzeugen zu dulden, wurde den politischen Gemeinden überlassen (vgl. Grosser Rat des Kantons St. Gallen, Protokoll der ausserordentlichen Februarsession vom 5.-7. Februar 1968, S. 62 ff.). Der Gesetzgeber ging davon aus, dass in Gemeinden, in denen eigentliche Skiabfahrtszonen ausgeschieden und Pistenfahrzeuge angeschafft werden, eine entsprechende Regelung im Bau- oder Zonenreglement zu erfolgen habe, sodass die Verwendung solcher Pistenfahrzeuge auf den eigentlichen Skipisten gewährleistet sei (vgl. Protokoll des Grossen Rates des Kantons St. Gallen, Amtsdauer 1968/72 Nr. 1, ordentliche Frühjahrsession 1968, 6.-8. Mai, S. 9 f.). Der kantonale Gesetzgeber hat sich auch in den Nachfolgeregelungen zu Art. 117^{bis} EG-ZGB – Art. 19 BauG und Art. 16 RPG – zum Einsatz von Pistenfahrzeugen nicht ausdrücklich geäussert.

Nach Auffassung des kantonalen Gesetzgebers umfasst die Pflicht, die Ausübung des Skisportes durch die Allgemeinheit zu dulden, selbst für Gelände, welches in der Zone für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände zugeteilt ist, nicht selbstredend auch die Pflicht, den Einsatz von Pistenfahrzeugen durch die Betreiber der die Pisten erschliessenden Bahnanlagen zu dulden (vgl. dazu auch M. Toller-Schwarz, Die Inanspruchnahme von Grundstücken für die Ausübung des Skisports, Zürich 1982,



S. 69 f., wonach der Grundeigentümer mangels eines vertraglichen oder öffentlich-rechtlichen Zutrittsrechts die mechanische Präparierung untersagen kann und in den st. gallischen Skigebieten R. __ und S. __ die Bergbahnen Dienstbarkeitsverträge mit den Grundeigentümern abgeschlossen und ein vertragliches Recht zur mechanischen Präparierung der Skipisten vereinbart haben). Zumal der Einsatz von Pistenfahrzeugen geeignet ist, sich auf die Ertragsfähigkeit des landwirtschaftlich genutzten Bodens ungünstig auszuwirken (vgl. H. Giger, Skipistenbenutzung als haftpflichtrechtliches Problem, in: Collezione Assista, 30 anni/ans/Jahre Assista TCS, Genf 1998, S. 192 ff., S. 198 mit Hinweisen), muss dies jedenfalls dort gelten, wo die Freihaltezone die Landwirtschaftszone überlagert. Vorbehalten bleibt eine abweichende Regelung im kommunalen Rahmennutzungsplan. Art. 10 BauR/E sieht eine solche Duldungspflicht nicht vor, sondern geht vielmehr davon aus, dass die Freihaltezone die Landwirtschaftszone überlagert und damit die primäre durch die überlagernde Nutzung nicht beeinträchtigt werden soll.

6.3.2.

Der Gemeinderat selbst hat denn auch die Pflicht des Beschwerdegegners, den Einsatz von Pistenfahrzeugen zu dulden und nicht zu erschweren, nicht unmittelbar aus seiner Zonenordnung, sondern aus Art. 117^{quater} EG-ZGB abgeleitet. Diese Bestimmung verbietet den Grundbesitzern lediglich, mit Einfriedungen und anderen Handlungen die Ausübung des Skisportes (erheblich) zu erschweren oder zu verunmöglichen. Sie ist in erster Linie für Gelände ausserhalb der Freihaltezonen von Bedeutung. Eine – selbst von der besonderen Zonenordnung nicht vorgeschriebene – Verpflichtung, den Einsatz von Pistenfahrzeugen und entsprechende die landwirtschaftliche Nutzung beeinträchtigende Eingriffe ins Eigentum zu dulden, kann aus ihr nicht abgeleitet werden.

6.3.3.

Die angefochtene Verfügung erweist sich, insoweit sie den Beschwerdeführern den Einsatz von Pistenfahrzeugen erlaubt und den Beschwerdegegner zur entsprechenden Duldung verpflichtet und ihm untersagt, Hindernisse (Zäune und ähnliches) aufzustellen, die das Befahren mit Pistenmaschinen erschweren oder verunmöglichen, als rechtswidrig. – Dass die Beschwerdeführer auf ihre Verpflichtung hinweisen, für die Sicherheit auf den von ihren Anlagen erschlossenen Pisten sorgen zu müssen, ist



nachvollziehbar. Sie sind allerdings ihrer allfälligen Haftpflicht nicht schutzlos ausgeliefert. Es bleibt ihnen unbenommen, Pisten ohne Pistenfahrzeuge bereitzustellen oder Skifahrerinnen und Skifahrer darauf hinzuweisen, welche Pistenabschnitte nicht präpariert sind und von ihnen auf eigenes Risiko hin genutzt werden können.

6.4.

6.4.1.

Aus der Bestimmung zur Zone für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände gemäss Art. 19 BauG beziehungsweise zur Freihaltezone gemäss Art. 16 PBG und Art. 10 BauR/E ergibt sich in erster Linie ein Überbauungsverbot (vgl. für die ursprüngliche Zone für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände, Botschaft, a.a.O., in: ABI 1967 S. 1224).

Unzulässig sind nebst Bauten auch Anlagen und Terrainveränderungen, soweit sie weder dem Zweck der Freihaltezone entsprechen noch standortgebunden sind. Die Regelungen haben bewilligungspflichtige Vorhaben zum Gegenstand und werden dadurch umgesetzt, dass Baubewilligungen nur unter den genannten Voraussetzungen erteilt werden.

Fraglich ist, welche weiteren Unterlassungspflichten sich aus den Regeln zur Zone für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände ableiten lassen. Der Gesetzgeber hat bei der Schaffung dieser Zone berücksichtigt, dass die Freihaltung auch dadurch erschwert werden kann, dass Grundeigentümer ihr Gelände nicht für den Skisport freigeben und beispielsweise Einfriedungen errichten oder andere den Skisport hemmende Massnahmen – welche nicht als bewilligungspflichtige Bauten, Anlagen oder Terrainveränderungen gelten können – ergreifen (vgl. Botschaft, a.a.O., in: ABI 1967 S. 1221). Diese Situationen regelt Art. 117^{quater} EG-ZGB, der sowohl in- als auch ausserhalb der besonderen Zone anwendbar ist (vgl. Botschaft, a.a.O., in: ABI 1967 S. 1224 f.). Der Gesetzgeber ging davon aus, dass sich die Beteiligten in der Regel über die Entfernung von Einfriedungen und die Unterlassung von die Ausübung des Skisportes behindernden Massnahmen samt allfälliger Entschädigung für den Eingriff ins Eigentum gütlich verständigen. Verfügungen sollen ergehen, wenn der Besitzer der Grundstücke aufgefordert werden muss, Einfriedungen zu entfernen (Art. 117^{quater} Abs. 1 EG-ZGB) und irgendwelche Vorkehrungen, welche die Ausübung des Skisports



St.Galler Gerichte

– erheblich (eingefügt durch das Parlament) – erschweren, zu unterlassen (Art. 117^{quater} Abs. 2 EG-ZGB; vgl. Botschaft, in: ABI 1967 S. 1225).

6.4.2.

Aus der Verfügung vom 5. April 2016 ergibt sich nicht, dass ihr vom Beschwerdegegner auf seinen Grundstücken geschaffene aktuelle konkrete, die Ausübung des Skisportes (erheblich) erschwerende Hindernisse zugrunde liegen. Die Beschwerdeführer sind denn auch nicht mit dem Anliegen an die Beschwerdebeteiligte gelangt, der Beschwerdegegner sei zu verpflichten, konkrete Hindernisse im Sinn von Art. 117^{quater} Abs. 1 EG-ZGB zu beseitigen, oder bestimmte – in der Vergangenheit vorgenommene – Handlungen im Sinn von Art. 117^{quater} Abs. 2 EG-ZGB zu unterlassen.

Der Beschwerdegegner hat zudem im Lauf des Verfahrens mehrfach und ausdrücklich anerkannt, dass er aufgrund der bestehenden öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen zugunsten der Allgemeinheit verpflichtet werden kann, Einfriedungen zu entfernen und ihm auch untersagt werden kann, Dünger/Gülle auszubringen, den Schnee zu entfernen, Vieh zu verlegen oder Bäume zu pflanzen (vgl. "Duplik" vom 19. Juli 2018 im Verfahren B 2018/27, act. 33). Er selbst geht sogar davon aus, dass er "von Gesetzes wegen verpflichtet" ist, Handlungen zu unterlassen, welche die Ausübung des Skisportes erheblich erschweren oder verunmöglichen (vgl. Ziffer 3.1 der "Replik" im Rekursverfahren vom 16. Dezember 2016, Seite 19; act. 12/17). Insbesondere hat er sich unbestrittenermassen auch an das – auch umwelt- und gewässerschutzrechtlich begründete (vgl. Merkblatt des Amtes für Umwelt 186 "Güllen im Winter", www.afu.sg.ch) – Verbot, bei schneebedecktem Gelände Dünger und Mist auszubringen, gehalten (vgl. Ziffer 9.3 des Rekurses vom 27. April 2015, Seite 11, act. 12/1).

6.4.3.

Angesichts des Begehrens der Beschwerdeführer, die Zulässigkeit des Einsatzes von Pistenfahrzeugen mit entsprechender Duldungspflicht des Beschwerdegegners festzustellen, einerseits und der Anerkennung des Beschwerdegegners, die der Zone für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände zugewiesene Fläche seiner Grundstücke offen halten zu müssen, andererseits bestand für die Beschwerdebeteiligte kein Anlass, dem



Beschwerdegegner gegenüber die sich aus Art. 117^{quater} EG-ZGB ergebenden Verpflichtungen anzuordnen oder festzustellen. Auch diesbezüglich ist deshalb die Verfügung der Beschwerdebeteiligten vom 5. April 2016 aufzuheben.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der ursprünglich mit Beschwerde vom 17. Januar 2018 angefochtene Entscheid der Vorinstanz aufzuheben ist, weil diese nicht zum Entscheid in der Sache zuständig war. Im Rahmen der (nach dem Rückweisungsentscheid des Bundesgerichts) von den Verfahrensbeteiligten vereinbarten Sprungbeschwerde ergibt sich, dass die Verfügung der Beschwerdebeteiligten vom 5. April 2016 ebenfalls aufzuheben ist.

8.

8.1.

Das Verwaltungsgericht hat – auf Antrag der Verfahrensbeteiligten – reformatorisch entschieden. In der Sache obsiegt der Beschwerdegegner. Bei der Kostenverteilung ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführer mit ihrem formellen Einwand gegen den Rekursentscheid ebenfalls durchgedrungen sind. Angesichts dieser Umstände obsiegt der Beschwerdegegner insgesamt zu zwei Dritteln. Entsprechend sind ihm die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu einem und den Beschwerdeführern zu zwei Dritteln aufzuerlegen (vgl. Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 3'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der auf die solidarisch haftenden Beschwerdeführer entfallende Gebührenanteil von CHF 2'000 ist mit dem bei der Hauptsache verbliebenen Anteil von CHF 2'000 des ursprünglich geleisteten Kostenvorschusses von CHF 3'000 zu verrechnen. CHF 1'000 bezahlt der Beschwerdegegner.

8.2.

Im Rekursverfahren ist – weil er sein Rechtsmittel bei der unzuständigen Vorinstanz anhängig gemacht hat und sich die Beschwerdeführer erfolgreich hiergegen gewehrt haben – der Beschwerdegegner kostenpflichtig. Die Vorinstanz hat die amtlichen



Kosten auf CHF 1'500 festgesetzt. Diese sind demgemäss vom Beschwerdegegner zu bezahlen; anzurechnen ist sein Kostenvorschuss von CHF 1'000.

8.3.

Über beide kantonalen Verfahren betrachtet haben der Beschwerdegegner und die Beschwerdeführer ungefähr je hälftig obsiegt. Ausseramtliche Kosten sind demgemäss nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2, Art. 98^{bis} und Art. 98^{ter} VRP, letzterer in Verbindung mit Art. 106 Abs. 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Vorinstanz vom 22. Dezember 2017 wird aufgehoben.

2.

Die Sprungbeschwerde wird ebenfalls gutgeheissen und die Verfügung der Beschwerdebeteiligten vom 5. April 2016 wird aufgehoben.

3.

Von den amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von insgesamt CHF 3'000 bezahlen die solidarisch haftenden Beschwerdeführer CHF 2'000 und der Beschwerdegegner CHF 1'000. Der Anteil der Beschwerdeführer wird mit dem bei der Hauptsache verbliebenen Kostenvorschuss von CHF 2'000 verrechnet.

4.

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 1'500 bezahlt der Beschwerdegegner unter Anrechnung seines Kostenvorschusses von CHF 1'000.

5.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.