



Fall-Nr.:	22-6401
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	17.05.2024
Entscheiddatum:	29.04.2024

BUDE 2024 Nr. 035

Baurecht, Art. 45 Abs. 1 VRP, Art. 22 Abs. 1 RPG, Art. 159 Abs. 1 Bst. b PBG. Hinsichtlich der Parkplätze bei der ehemaligen Truppenunterkunft wie auch der Ausweichstelle ist die Rekursberechtigung zu bejahen. Soweit sich der Rekurs gegen die behaupteten Parkplätze am Anfang der rund 1,2 km entfernten E.____strasse richtet, ist die Rekursberechtigung jedoch zu verneinen (Erw. 1.1 ff). Die Truppenunterkunft samt Umgebung bedurfte aufgrund der im damaligen Militärorganisationsgesetzes vorgesehenen Privilegierung keiner Baubewilligung und gilt deshalb als rechtmässig erstellt. Dasselbe gilt für das in der Truppenunterkunft vorgesehene öffentliche Restaurant (Erw. 2.2 ff.). Aufgrund der im Projektheft vorgesehenen Trennung des zivilen und militärischen Bereichs, ist davon auszugehen, dass die vorliegend strittigen Flächen «Ost» und «West» ebenfalls getrennte Nutzungen vorsahen. Es ist davon auszugehen, dass die Fläche «Ost» der militärischen Nutzung vorbehalten war. Etwas anders verhält es sich dagegen mit der Fläche «West». Diese Fläche war als Parkplatz für das von der Westseite her zugängliche öffentliche Restaurant erstellt worden. Entsprechend ist daher nicht von der Hand zu weisen, dass der Parkplatz «West» seit Erstellung der Truppenunterkunft auch als ziviler Parkplatz genutzt worden ist (Erw. 2.3). Indem diese Parkplätze weiterhin zivil genutzt werden, ist kein baubewilligungspflichtiger Sachverhalt ersichtlich. Baubewilligungspflichtig erweist sich dagegen die Umnutzung der militärischen Fläche «Ost» als öffentlicher Parkplatz. Auf den Erlass eines Nutzungsverbots durfte die Vorinstanz aufgrund des zwischenzeitlich hängig gemachten Baugesuchs jedoch verzichten (Erw. 2.4). Zumal es sich bei der gerügten Ausweichstelle um eine rechtskräftig klassierte Fläche handelt und das Abstellen von Fahrzeugen auf der Strasse nicht per se verboten ist, erweist sich die rekurrentsiche Rüge diesbezüglich als unbegründet (Erw. 3). Abweisung des Rekurses.

BUDE 2024 Nr. 35 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-6401

Entscheid Nr. 35/2024 vom 29. April 2024

Rekurrenten

A. ____

B. ____

beide vertreten durch Dr.iur. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt,
Bogenstrasse 9, 9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z. ____ (Entscheid vom 15. August 2022)
vertreten durch Christoph Bernet, Rechtsanwalt, Teufener Strasse 3,
9000 St.Gallen

Betreff

Baubewilligungspflicht von Parkplätzen



Sachverhalt

A.

In der Gegend um die Alp C.____ oberhalb des Z.____sees finden – nebst der Alp, Land- und Forstbewirtschaftung – diverse weitere Nutzungen statt. So wird das Gebiet seit längerer Zeit als Startgebiet für Hängegleiter – sprich Gleitschirme und Deltasegler – genutzt. Die Gegend ist auch bei Wanderern, Mountainbikern und Tagestouristen beliebt. Ziel zahlreicher Besucher ist unter anderem das D.____ (Grundstück Nr. 001). Etwa 300 m Luftlinie vom D.____ entfernt errichtete das Militär Ende der 80er-Jahre eine Truppenunterkunft und betrieb diese bis ins Jahr 2004. Im Gebäude der Truppenunterkunft befand sich sodann ein öffentliches Restaurant, welches im Jahr 2008 geschlossen wurde. Die Truppenunterkunft wurde im Jahr 2021 abparzelliert (Grundstück Nr. 002) und von der Politischen Gemeinde Z.____ erworben. Im Frühjahr 2022 liess die Politische Gemeinde bei der Truppenunterkunft ohne Verfahren 38 Parkplätze markieren. Neben der Truppenunterkunft und dem D.____ befinden sich im Gebiet auch zahlreiche Wohn- bzw. Ferienhäuser. A.____ ist Eigentümer des zum Ensemble des D.____ gehörenden Wohnhauses auf Grundstück Nr. 003. Die Grundstücke Nrn. 004 und 005 von B.____ befinden sich in der Nähe der ehemaligen Truppenunterkunft. Das umschriebene Gebiet liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 1. Juni 1981 ausserhalb der Bauzone und wird von der E.____strasse (Gemeindestrasse 3. Klasse) erschlossen. Die E.____strasse wird von der gleichnamigen Strassenkorporation unterhalten und finanziert.

B.

a) Namentlich die Zunahme des Hängegleiter-Sports über die letzten Jahre führte zu immer grösserem Widerstand der Eigentümerinnen und Eigentümer der angrenzenden Wohn- und Ferienhäuser. Daraus resultierten mehrere baurechtliche Verfahren mit anschliessenden Rechtsmittelverfahren. Unter anderem wurde eine Rechtsverweigerungsbeschwerde der Anwohner A.____ und B.____ gegen den Gemeinderat Z.____ gutgeheissen. Mit BUDE Nr. 31/2022 vom 8. April 2022 wurde der Gemeinderat Z.____ angewiesen, über die von A.____ und B.____ beantragten Massnahmen – namentlich den Erlass eines Nutzungsverbot für den Gleitschirmflug – zu befinden.

b) In der Folge nahm der Gemeinderat Z.____ die Sache an die Hand. Aufgrund des grossen und teils unbekanntenen Benutzerkreises legte der Gemeinderat das beabsichtigte Nutzungsverbot in analoger Anwendung des Baubewilligungs-verfahrens öffentlich auf.

c) Innert der Auflagefrist vom 24. Juni und 7. Juli 2022 gingen insgesamt 328 Einsprachen von Gleitschirmvereinen, Flugschulen sowie Privatpiloten ein. Ebenfalls Einsprache erhoben A.____ und B.____, wie bereits in früheren Verfahren vertreten durch Dr.iur. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, St.Gallen. Die Einsprecher stellten mit Ziff. 1 Bstn. a bis



d ihrer Einsprache diverse Anträge in Zusammenhang mit dem Nutzungsverbot für die Gleitschirmfliegerei. Unter anderem beantragten sie mit Ziff. 1 Bst. d den Erlass eines Fahrverbots auf der E.____strasse. Darüber hinaus stellten sie mit Ziff. 3. folgenden Antrag:

2. [...]
3. Unabhängig vom Erlass des Nutzungsverbots sei für die neu eingezeichneten Parkplätze bei der Truppenunterkunft auf den Parzellen Nrn. 002 und 006 sowie für die Parkplätze im Waldgebiet am Beginn der E.____strasse sowie die beschlossene Parkplatzbewirtschaftung ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen. Bis zum Vorliegen der Baubewilligung ist die Nutzung sämtlicher nicht bewilligter öffentlicher Parkplätze zu untersagen.
4. [...]

Das beantragte Fahrverbot auf der E.____strasse begründeten die Einsprecher damit, dass die Mehrheit der Mitglieder der Strassenkorporation E.____strasse sich bei einer Umfrage vor einiger Zeit für ein Fahrverbot bei gestattetem Zubringerdienst ausgesprochen hätten. Daraus ergebe sich ein klarer Auftrag an die Gemeinde, eine entsprechende Verfügung zu erlassen. Hinsichtlich der Parkplätze rügen die Einsprecher, dass die Gemeinde als Grundeigentümerin der ehemaligen Truppenunterkunft insgesamt 38 öffentliche Parkplätze eingezeichnet habe. Damit werde die ursprünglich militärisch genutzte Anlage einer neuen baubewilligungspflichtigen Nutzung zugeführt. Am Anfang der E.____strasse habe die Politische Gemeinde Z.____ sodann Aufschüttungen vorgenommen, welche in unzulässiger Weise als Parkplätze genutzt würden. Entsprechend sei für die Parkplatznutzung bei der ehemaligen Truppenunterkunft wie auch am Beginn der E.____strasse ein Nutzungsverbot zu erlassen.

d) Der Gemeinderat teilte das Verfahren auf und behandelte die Anträge betreffend Fahrverbot und Nutzungsverbot der strittigen Parkplätze getrennt vom aufgelegten Nutzungsverbot für das Starten von Gleitschirmen.

e) Mit Beschluss vom 15. August 2022 fällte der Gemeinderat Z.____ folgenden Beschluss:

1. Das Gesuch von A.____ und B.____ für die Anordnung eines Fahrverbotes auf der E.____strasse wird abgewiesen.
2. Der Anzeige von A.____ und B.____ betreffend Parkplätze bei der ehemaligen Truppenunterkunft sowie beim Anfang der E.____strasse im Waldstück wird im Sinn der Erwägungen keine weitere Folge gegeben.



3. Der Antrag von A.____ und B.____ auf Erlass eines Nutzungsverbots für die Parkplätze bei der ehemaligen Truppenunterkunft sowie beim Anfang der E.____strasse im Waldstück wird abgewiesen.
4. [Amtliche Kosten]
5. [Ausseramtliche Kosten]

Das Gesuch um Erlass eines Fahrverbots wurde abgewiesen, da das Gebiet im allgemeinen touristischen und somit öffentlichen Interesse stehe. Hinsichtlich der Parkplätze bei der ehemaligen Truppenunterkunft hielt der Gemeinderat fest, dass diese mit dem Bau der Truppenunterkunft mitbewilligt worden seien und seit Jahrzehnten öffentlich genutzt würden. Bei den von den Einsprechern gerügten Parkplätzen am Beginn der E.____strasse handle es sich um einzelne Holzplätze für Forstarbeiten. Zwar würden diese von Dritten teilweise als Abstellplätze für ihre Personenwagen benützt. Daraus resultiere aber kein baubewilligungspflichtiger Vorgang. Entsprechend werde der Anzeige der Einsprecher keine Folge geleistet und deren Gesuch um Erlass eines Nutzungsverbots abgewiesen.

C.

a) Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 1. September 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement.

b) Vom 10. bis 23. November 2022 lag ein Baugesuch der Politische Gemeinde Z.____ für die Parkplatzbewirtschaftung bei der Truppenunterkunft auf.

c) Mit Rekursergänzung vom 28. November 2022 stellen die Rekurrenten folgende Anträge:

1. Die Verfügung des Gemeinderates Z.____ vom 15. August 2022 betreffend Fahrverbot auf der E.____strasse sowie die Parkplätze bei der ehemaligen Truppenunterkunft C.____ sei aufzuheben.
2. Es sei die Gemeinde Z.____ zu verpflichten, für die E.____strasse umgehend eine Verkehrsbeschränkung mit dem von der Mehrheit der Mitglieder der E.____strassenkorporation gewünschten Inhalt zu erlassen und somit den Verkehr auf Anstösser und Zubringer zu beschränken.
3. Es sei die Gemeinde Z.____ zu verpflichten, für die neu eingezeichneten Parkplätze bei der Truppenunterkunft auf Parzellen Nrn. 002 und 006 sowie für die Parkplätze im Waldgebiet am Beginn der E.____strasse ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen. Bis zum Vorliegen der Baubewilligung sei die Nutzung sämtlicher nicht bewilligter öffentlicher Parkplätze zu untersagen.



4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. Mehrwertsteuer) zulasten der Vorinstanz.

Der Antrag um Erlass eines Fahrverbots wird damit begründet, dass die E.____strasse schmal, einspurig und entsprechend gefährlich sei. Die Strasse werde von den Anstössern im Rahmen einer Strassenkorporation unterhalten und finanziert. Die übrigen Benutzerinnen und Benutzer würden zu diesen Kosten nichts beitragen, aber seien für die starke Umwelt- und Lärmbelastung zum grossen Teil verantwortlich. Hinsichtlich der gerügten Parkplätze bei der ehemaligen Truppenunterkunft hielten die Rekurrenten fest, dass die Umnutzung einer militärischen Anlage zu einem öffentlichen Parkplatz baubewilligungspflichtig sei. Ebenso baubewilligungspflichtig sei die Erstellung und Nutzung der Abstellfläche am Beginn der E.____strasse.

d) Mit E-Mail vom 30. November 2022 reicht der rekurrentische Rechtsvertreter den Internetlink zu einem auf der Plattform «www.youtube.com» einseharen Video ein. Das Video zeigt die Fahrt von Z.____ bis zur Truppenunterkunft und vermittelt damit einen Eindruck der strittigen E.____strasse.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 13. Januar 2023 stellt sich die Vorinstanz, vertreten durch Christoph Bernet, Rechtsanwalt, St.Gallen, auf den Standpunkt, dass es sich bei der rekurrentischen Eingabe einerseits um einen Rekurs betreffend dem abgewiesenen Gesuch um Erlass eines Fahrverbots und andererseits um eine aufsichtsrechtliche Anzeige betreffend der Parkplätze handle. Entsprechend beantragt die Vorinstanz den Rekurs betreffend Fahrverbot abzuweisen und der aufsichtsrechtlichen Anzeige betreffend der Parkplätze keine Folge zu geben. Zur Begründung wird zusammenfassend geltend gemacht, dass der Erlass eines Fahrverbots aufgrund der touristischen Nutzung des Gebiets nicht im öffentliche Interesse stehe und unverhältnismässig sei. Hinsichtlich der Parkplätze bei der Truppenunterkunft sei zu erwähnen, dass zum Zeitpunkt der Anzeige bereits ein Baugesuch betreffend der Parkplätze in Vorbereitung war. Dieses sei im November 2022 öffentlich aufgelegt worden. Die Rekurrenten hätten dagegen Einsprache und damit in Bezug auf diese Angelegenheit ein ordentliches Rechtsmittel erhoben. Der Anzeige, die nur subsidiäre Bedeutung habe, könne damit zum vorneherein keine Folge mehr gegeben werden. Bei den von den Rekurrenten gerügten Aufschüttungen am Anfang der E.____strasse handle es sich um Holzlagerplätze und Arbeitsflächen für Forstarbeiten.

b) Mit Schreiben vom 9. Juni 2023 führt der Leiter der instruierenden Rechtsabteilung aus, das Bau- und Umweltdepartement sei zur Behandlung des Rekurses gegen die Ziff. 1 des angefochtenen Dispositives – Erlass eines Fahrverbots – nicht zuständig. Der Motor- und Fahrradverkehr und damit auch der Erlass von Signalisationen falle gemäss Art. 26 Abs. 1 Bst. f des Geschäftsreglementes der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3; abgekürzt GeschR)



in den Geschäftskreis des Sicherheits- und Justizdepartementes (SJD). Entsprechend werde der Rekurs betreffend Fahrverbot (Ziff. 1 des Dispositivs) an das SJD zur weiteren Bearbeitung überwiesen. Die Beurteilung des Rekurses betreffend der verneinten Baubewilligungspflicht der Parkplätze (Ziff. 2) sowie des abgewiesenen Nutzungsverbots (Ziff. 3) bleibe dagegen Sache des Bau- und Umweltdepartementes.

c) Das unter der Verfahrensnummer RDRM.2023.52 beim SJD eingeschriebene Rekursverfahren betreffend Fahrverbot wurde mit Schreiben vom 21. Juni 2023 sistiert.

E.

a) Mit Amtsbericht vom 4. August 2023 hält das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) fest, dass gemäss den vorhandenen Akten in der Truppenunterkunft C.____ ein öffentliches Restaurant bestanden habe. Es könne infolgedessen auch bei einer Beurteilung der Nutzung der Parkplätze, als zugehörige Anlagen der bereits zu den Referenzzeitpunkten gewerblich genutzten Bauten, auch von gewerblich genutzten Anlagen ausgegangen werden. Hinsichtlich der Parkplätze bzw. Rangierflächen sei in den Bauakten jedoch nichts erwähnt oder planlich festgehalten. Entsprechend müsse sich das AREG bei seiner Beurteilung auf die Luftbilder um den Bauzeitpunkt abstützen.

b) Mit Schreiben vom 21. März 2024 nehmen die Rekurrenten zu den erhaltenen Vernehmlassungen Stellung. Der Auffassung der Vorinstanz, es handle sich um einen Rekurs betreffend Fahrverbot sowie eine aufsichtsrechtliche Anzeige betreffend der Parkplätze, könne nicht gefolgt werden. Die Vorinstanz habe in der Sache selbst entschieden und erachte die Parkplätze als rechtmässig bestehend. Dieser Entscheid könne – wie sich auch aus der Rechtsmittelbelehrung ergebe – uneingeschränkt überprüft werden. Materiell führen die Rekurrenten zum einen aus, weshalb ein Fahrverbot auf der E.____strasse notwendig sei. Zum anderen machen sie geltend, dass die strittigen Abstellflächen nie als öffentliche Parkplätze bewilligt worden seien.

F.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt es handle sich hinsichtlich dem Fahrverbot um einen Rekurs und hinsichtlich den stritti-



gen Parkplätzen um eine aufsichtsrechtliche Anzeige. Zumal die Beurteilung des Fahrverbots zuständigkeitshalber an das SJD überwiesen wurde, ist auf die rekurrentischen Vorbringen betreffend Fahrverbot von vornherein nicht einzutreten. Nach Ansicht der Vorinstanz wäre somit vorliegend nur noch eine aufsichtsrechtliche Anzeige betreffend der Parkplätze zu beurteilen. Die Rekurrenten bestreiten dies und gehen hinsichtlich der strittigen Abstellflächen von einem Rekurs aus. Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltsdepartementes ist sowohl für einen Rekurs wie auch eine aufsichtsrechtliche Anzeige gegeben (Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP] bzw. Art. 156 Bst. b des Gemeindegesetzes [sGS 151.2; abgekürzt GG] in Verbindung mit Art. 25 Bst. a GeschR). Zu prüfen ist nun, ob es sich tatsächlich – wie die Vorinstanz behauptet – um eine aufsichtsrechtliche Anzeige handelt.

1.1.1 Nach Art. 162 Abs. 1 GG kann jede Person Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde anzeigen. Die Aufsichtsbehörde bestätigt den Empfang, prüft die Angelegenheit und trifft, wenn nötig Massnahmen. Sie stellt der anzeigenden Person eine schriftliche Stellungnahme zu (Art. 162 Abs. 2 GG). Mit der Anzeige können grundsätzlich alle Tatsachen, die im Rahmen der Staatsaufsicht ein Einschreiten gegen die Behörde von Amtes wegen erfordern, der Aufsichtsinstanz zur Kenntnis gebracht werden. Die aufsichtsrechtliche Anzeige ermöglicht in Fällen, in denen mangels Anfechtungsobjekt oder Beschwerdebefugnis der ordentliche Rechtsweg verbaut ist, behördliche Fehlleistungen bei der vorgesetzten Behörde zu rügen und dieser Sachverhalte bekannt zu geben, die ihr ansonsten möglicherweise nicht bekannt würden, die aber ein aufsichtsrechtliches Einschreiten erfordern können (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 1999/III/36 und 2004/I/9).

1.1.2 Ein Anfechtungsobjekt liegt mit dem angefochtenen Entscheid vom 15. August 2022 vor. Zu prüfen ist weiter, ob mangels Beschwerde- bzw. Rekursberechtigung der ordentliche Rechtsweg verbaut ist und – wie die Vorinstanz behauptet – von einer aufsichtsrechtlichen Anzeige auszugehen ist. Die Regelung der Rekursberechtigung in Art. 45 Abs. 1 VRP ist in Anlehnung an Art. 89 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110) auszulegen. Sie soll die Popularbeschwerde ausschliessen und den Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstreichen. Diese Anforderungen sind besonders bedeutend bei der Beschwerde eines Dritten, der nicht Verfügungsadressat ist. Der Beschwerdeführer muss durch den angefochtenen bzw. den zu erlassenden Entscheid stärker als ein beliebiger Dritter betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Neben der spezifischen Beziehungsnähe zur Streitsache muss der Beschwerdeführer einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen, d.h. seine Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu



vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet – ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache selber – keine Parteistellung. Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden, ohne vertiefte Abklärungen. Bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden (VerwGE B 2023/21 vom 15. Dezember 2023 Erw. 7.1).

1.1.3 Streitgegenstand sind vorliegend die Parkplätze bei der ehemaligen Truppenunterkunft, das Abstellen von Fahrzeugen auf der Ausweichstelle rund 100 m nördlich der Truppenunterkunft sowie das Abstellen von Fahrzeugen am Anfang der E.____strasse. Hierzu müssen die Rekurrenten eine spezifische Beziehungsnähe aufweisen, damit die Legitimation bejaht werden kann. Die Grundstücke Nrn. 004 und 005 von B.____ liegen im Umkreis von 100 m zur Truppenunterkunft und der Ausweichstelle, sodass diesbezüglich eine Legitimation ohne Weiteres zu bejahen ist. Das Grundstück Nr. 003 von A.____ weist zur Truppenunterkunft und der Ausweichstelle eine Distanz von 200 m bis 280 m auf. Trotz der grösseren räumlichen Distanz kann eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zur Streitsache nicht von der Hand gewiesen werden. Das Grundstück von A.____ befindet sich direkt neben dem D.____ und somit dem Ziel von zahlreichen Besucherinnen und Besuchern, welche die Parkplätze benutzen werden. Die Tatsache, dass für die Parkplatzbewirtschaftung bei der Truppenunterkunft ein Baugesuch eingereicht worden ist, hat für die Abgrenzung zwischen Rekurs und aufsichtsrechtlicher Anzeige indessen keine Bedeutung. Das fragliche Baugesuch lag erst im November 2022 auf und somit nach Ergehen des vorliegend angefochtenen Entscheids. Somit ist hinsichtlich der Parkplätze bei der ehemaligen Truppenunterkunft sowie der Ausweichstelle die Rekursberechtigung zu bejahen. Schwieriger gestaltet sich die Frage, ob B.____ und A.____ eine spezifische Beziehungsnähe zu den behaupteten Abstellplätzen am Beginn der E.____strasse in rund 1,2 km Entfernung haben. Die sehr grosse räumliche Distanz spricht gegen eine solche Nähe. Weitere besondere Umstände, welche eine stärkere Betroffenheit als ein beliebiger Dritter nahelegen, werden nicht geltend gemacht und sind nicht ersichtlich. Die Tatsache, dass die Rekurrenten an den strittigen Parkplätzen vorbeifahren müssen, um zu ihren Häusern zu gelangen, vermag jedenfalls keine Mehrbetroffenheit zu begründen. Hinzu kommt, dass sich die Besucherströme um die rekurrentischen Grundstücke nicht merklich ändern würden, wenn in einer solchen Entfernung einige Parkplätze wegfallen würden. Eine Rekursberechtigung ist deshalb zu verneinen.

1.1.4 Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass hinsichtlich der Parkplätze bei der ehemaligen Truppenunterkunft wie auch der Ausweichstelle die Rekursberechtigung bejaht werden kann. Entgegen der vorinstanzlichen Auffassung ist deshalb von einem ordentlichen Rechtsmittel auszugehen. Die Frist- und Formerfordernisse von



Art. 47 Abs. 1 und 48 Abs. 1 VRP sind ebenfalls erfüllt, so dass auf den Rekurs einzutreten ist. Nicht einzutreten ist jedoch auf den Rekurs, soweit er sich gegen die behaupteten Parkplätze am Anfang der E.____strasse richtet. Diesbezüglich fehlt es den Rekurrenten an der Rekursberechtigung. Die diesbezüglichen Rügen sind auch nicht im Rahmen einer aufsichtsrechtlichen Anzeige zu behandeln, da die Rekurrenten keinen entsprechenden Antrag gestellt haben. Eine Umdeutung des Rekurses in eine aufsichtsrechtliche Anzeige ist in der Regel nicht angezeigt. Wie die nachfolgenden Ausführungen aber zeigen, wäre einer aufsichtsrechtlichen Anzeige keine Folge zu leisten bzw. ein Rekurs ohnehin abzuweisen gewesen.

1.1.4.1 Die E.____strasse beginnt bei der Klinik Z.____ und schliesst dort an die F.____strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse) an. Am Anfang der E.____strasse befinden sich links bzw. rechts neben der Fahrbahn gekieste Flächen. Die Rekurrenten rügen, es handle sich um Parkplätze, welche ohne Baubewilligung erstellt und genutzt würden.

1.1.4.2 Die gerügten Flächen sind sowohl auf Google Street View wie auch auf dem von den Rekurrenten eingereichten Video zu sehen. Die Google Street View Aufnahmen datieren vom September 2014. Das Video «G.____» wurde im Juli 2022 hochgeladen. Ein Aufnahmedatum ist zwar nicht ersichtlich, es dürfte sich aber um Aufnahmen neueren Datums handeln. Ein Vergleich des Bildmaterials zeigt deutlich, dass die E.____strasse zwischen den beiden Aufnahmen saniert worden ist. Auf den Street View Aufnahmen ist der Strassenbelag rissig und in die Jahre gekommen. Im Video ist dagegen ein durchgehender und glatter Strassenbelag zu sehen. Die strittigen Kiesflächen sind auf den Google Street View Aufnahmen teilweise mit Gras überwachsen. Dagegen präsentieren sich die Flächen auf dem Video in einem deutlich besseren Zustand. Der Kies scheint ebenfalls erneuert worden zu sein, so dass auf den Flächen auch kein Grün mehr zu sehen ist.

1.1.4.3 Vom 10. März bis 8. April 2020 legte der Gemeinderat Z.____ das Strassenprojekt «Sanierung E.____strasse» auf. Das Strassenprojekt hatte neben Belagsarbeiten vor allem Kunstbauten für den Hochwasserschutz zum Gegenstand. Die Durchlässe des H.____bachs sowie I.____bach führten unter der E.____strasse hindurch. Die Durchlässe waren instabil und mussten ausgebaut werden. Der Durchlass 2 des H.____bachs befindet sich östlich der gerügten gekiesten Fläche. Wie aus den Projektunterlagen hervorgeht, mussten die vorbestehende gekieste Fläche so angepasst werden, dass diese bei Überflutungen im Verklauungsfall als Überflutungsleitdamm fungiert. Von nicht bewilligten Flächen bzw. nicht bewilligter Neukiesung kann somit nicht die Rede sein.

1.1.4.4 Es entspricht sodann der gelebten Realität, dass Waldbesucher auf forstwirtschaftlichen Arbeitsflächen – sofern sie nicht gerade für Forstarbeiten benötigt werden – ihre Fahrzeuge abstellen, um



von dort aus zu Wandern, Pilzen, Joggen etc. Sofern solche Plätze nicht als eigentliche Parkplätze bewirtschaftet werden oder dem alleinigen Zweck des Parkierens dienen, handelt es sich nicht um eine bewilligungspflichtige Umnutzung. Gegenteilige Auffassung würde unzählige so genutzte Flächen im ganzen Kanton in einen nicht bewilligten Zustand versetzen.

2.

Die Rekurrenten stellen sich auf den Standpunkt, die Nutzung der ausserhalb der Bauzone gelegenen ehemaligen Truppenunterkunft als öffentlicher Parkplatz sei baubewilligungspflichtig. Entsprechend sei ein Nutzungsverbot auszusprechen.

2.1 Die Baubewilligungspflicht richtet sich grundsätzlich nach Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG). Danach dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Massstab dafür, ob eine Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist, ob damit im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (BGE 139 II 134 Erw. 5.2 mit Hinweisen). Der bundesrechtliche Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen kann von den Kantonen konkretisiert und erweitert, nicht aber enger gefasst werden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_389/2019 vom 27. Januar 2021, in: URP, 2021 491 Erw. 3.1 mit Hinweisen). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unterstehen grundsätzlich auch reine Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen der Baubewilligungspflicht. Ausserhalb der Bauzone sind zudem selbst reine Zweckänderungen ohne jede neue Aussenwirkung nach Art. 24a RPG zu beurteilen – und in diesem Sinn baubewilligungspflichtig –, ohne dass überhaupt Abklärungen über die Baubewilligungspflicht nach Art. 22 RPG nötig wären (R. MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017, Art. 24a N 5).

2.2 Um festzustellen, ob eine Zweckänderung vorliegt, muss zunächst abgeklärt werden, ob und zu welchem Zweck die Truppenunterkunft samt der entsprechenden Flächen bewilligt worden ist. Hierzu ist kurz die Historie der Truppenunterkunft zu skizzieren.

2.2.1 Wo die ehemalige Truppenunterkunft steht, befand sich seit Anfang des 20. Jahrhunderts ein Kurhaus. Im Jahr 1951 erfolgte der Abschluss des ersten Schiessvertrags zwischen dem damaligen Militärdepartement der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Alpkorporation C.____. Bis ins Jahr 1957 waren die Übungskompanien in den Alphütten und in den Nebengebäuden des Kurhauses untergebracht. Im Jahr 1957 erstellte das Militärdepartement östlich des Kurhauses zwei Unterkunftsbaracken und eine WC- und Waschanlage. So wurde es möglich, die ganze Kompanie an einem Ort einzuquartieren. Im



Jahr 1969 kaufte das Militärdepartement das Kurhaus und sicherte dabei den kommunalen Behörden zu, den Gastwirtschaftsbetrieb aufrechtzuerhalten. Das Militärdepartement (seit dem Jahr 1979: Eidgenössisches Militärdepartement [EMD] bzw. seit dem Jahr 1998: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport [VBS]) plante grundsätzlich den Ausbau und die Sanierung des Kurhauses. In der Nacht auf den 7. Juli 1982 brannte das Kurhausgebäude jedoch bis auf die Grundmauern nieder. Daraufhin plante das EMD einen kompletten Neubau der Anlage. Entsprechend der Zusage hinsichtlich des Gastwirtschaftsbetriebs sah die geplante Truppenunterkunft auch ein öffentliches Restaurant vor. Der Neubau wurde gestützt auf die damals gültigen Bestimmungen der Militärgesetzgebung erstellt. Gemäss Art. 164 Abs. 3 des damaligen Bundesgesetzes über die Militärorganisation vom 12. April 1907 (AS 1948 425; abgekürzt MO) bedurfte die Ausführung von Arbeiten, die der Landesverteidigung dienen, keiner kantonalen Bewilligung. In der Botschaft des Bundesrates über militärische Bauten und Landerwerb (Baubotschaft 1987) vom 9. März 1987 (BBI 1987 I 1088) wurde der Neubau der Truppenunterkunft, welcher ein öffentliches Restaurant beherbergen soll, kurz abgehandelt. Die eidgenössischen Räte stimmten dem Verpflichtungskredit am 8. Oktober 1987 zu (BBI 1987 III 273). Gemäss der Pressemittteilung des Amtes für Bundesbauten vom 30. Mai 1990 wurde die Truppenunterkunft im Frühjahr 1990 eröffnet. Aufgrund dessen, dass die Baute gestützt auf die im Militärrecht vorgesehene Baubewilligungsbefreiung erstellt wurde, fehlt es an einem Baugesuch bzw. einer Baubewilligung. Den Akten kann jedoch ein Projektheft samt Plänen entnommen werden. Im Projektheft wird die geplante Truppenunterkunft wie folgt beschrieben:

Auf diesem Grundstück, an schöner Aussichtslage, sieht das Projekt zwei mit der First rechtwinklig zum Hang orientierte Baukörper und einen flachen Zwischenbau vor. Die Bereiche «Zivil» und «Militär» werden getrennt erschlossen. [...]

Im Projektheft ist ein Architekturmodell abgebildet, welches die beiden Bereiche «Zivil» und «Militär» deutlich zeigt.

2.2.2 Die Truppenunterkunft wurde nach Angaben der Vorinstanz bis ins Jahr 2004, das öffentliche Restaurant bis 2008 betrieben. Im Jahr 2018 stellte das Bundesamt für Rüstung «armasuisse» als Vertreterin der Schweizerischen Eidgenossenschaft ein Abparzellierungsgesuch. Mit raumplanungsrechtlicher Feststellungsverfügung vom 30. Juni 2021 stellte das AREG fest, dass es sich bei der ehemaligen Truppenunterkunft um ein rechtmässig erstelltes militärisches Bauwerk handle. Daraufhin wurde die Truppenunterkunft als Grundstück Nr. 002 vom Grundstück Nr. 007 abparzelliert und an die Politische Gemeinde Z.____ veräussert.

2.2.3 Im Frühjahr 2022 liess die Politische Gemeinde Z.____ bei der ehemaligen Truppenunterkunft mehrere öffentliche Parkplätze markieren. Gemäss Orthofoto aus dem Jahr 2022 befinden sich 28 Parkfelder



im östlichen Bereich der Truppenunterkunft (im Folgenden Parkplätze bzw. Fläche «Ost»). Die Vornahme der Markierung ist unbestritten und auf dem Orthofoto 2022 gut ersichtlich, so dass hierzu kein Augenschein vor Ort notwendig ist. Sodann befinden sich 10 Parkfelder südwestlich der Truppenunterkunft auf der anderen Seite der E.____strasse (im Folgenden Parkplätze bzw. Fläche «West»). Die Parkplätze «West» liegen auf dem Grundstück Nr. 006, welches ebenfalls der Politischen Gemeinde Z.____ gehört. Vom 10. bis 23. November 2022 wurde ein Baugesuch der Politischen Gemeinde Z.____ betreffend Parkplatzbewirtschaftung aufgelegt. Das Baugesuch wurde in der Folge jedoch auf Gesuch der Politischen Gemeinde hin sistiert.

2.3 Somit steht fest, dass die Truppenunterkunft samt Umgebung aufgrund der in Art. 164 Abs. 3 MO vorgesehenen Privilegierung keiner Baubewilligung bedurfte und deshalb rechtmässig erstellt wurde. Dasselbe gilt für das in der Truppenunterkunft vorgesehene öffentliche Restaurant. Zwar diente dieses nicht der Landesverteidigung, war aber explizit im Projektheft und der Botschaft vom 9. März 1987 vorgesehen und entsprechend mitumfasst (vgl. BGE 110 Ib 260). Aufgrund der im Projektheft vorgesehenen Trennung des zivilen und militärischen Bereichs, ist davon auszugehen, dass die vorliegend strittigen Flächen «Ost» und «West» ebenfalls getrennte Nutzungen vorsahen. Dem Projektheft lässt sich hierzu folgendes entnehmen:

[...] Die Bereiche "Zivil" und "Militär" werden getrennt erschlossen. Den Militärtrakt betritt man durch den von der Wache kontrollierten Hauptzugang auf der Vorplatz-Strassen-Ebene. Ja nach Bedarf können der Speiseraum, die Küche und die Offizierszimmer durch Verbindungstüren mit dem Gastwirtschaftsbetrieb kombiniert werden. Der öffentliche Eingang zum Ziviltrakt mit dem Restaurant liegt ein Geschoss höher und ist von der Westseite her zugänglich.

Auch in der Pressemitteilung des Amtes für Bundesbauten vom 30. Mai 1990 wird die strikte Trennung zwischen militärischer und ziviler Nutzung hervorgehoben. Wie die Rekurrenten richtig ausführen, weist die Truppenunterkunft im Erdgeschoss grosse Zu- und Ausgänge auf. Eine Nutzung des Vorplatzes als öffentlicher Parkplatz war somit nicht vorgesehen. Auch dürfte klar sein, dass bei einer Truppenunterkunft dieser Grösse in aller Regel eine ausreichend dimensionierte Rangier- und Umschlagsfläche vorhanden ist. Die historischen Luftbilder stützen dies, sind doch – anders als auf der Fläche «West» – deutlich weniger oft abgestellte Fahrzeuge zu sehen. Eine Umnutzung der Fläche «Ost» als öffentlicher Parkplatz ist deshalb von der ursprünglichen Privilegierung nach Art. 163 Abs. 3 MO nicht mehr gedeckt. Eine solche Umnutzung erweist sich als baubewilligungspflichtig. Ein öffentlicher Parkplatz in der Nähe von Sehenswürdigkeiten wie vorliegend, führt zu deutlich mehr Fahrten und somit Mehrimmissionen als bei einer bloss militärischen Nutzung. Von der Baubewilligungspflicht geht anscheinend auch die Vorinstanz aus, hätte sie doch an-



sonsten nicht im November 2022 das Baugesuch «Parkplatzbewirtschaftung Truppenunterkunft C.____» aufgelegt. Etwas anders verhält es sich dagegen mit der Fläche «West». Es ist davon auszugehen, dass die Fläche als Parkplatz für das von der Westseite her zugängliche öffentliche Restaurant erstellt worden ist. Entsprechend ist daher nicht von der Hand zu weisen, dass der Parkplatz «West» seit Erstellung der Truppenunterkunft auch als ziviler Parkplatz genutzt worden ist. Ein öffentlicher Parkplatz ist zwar nicht genau das Gleiche wie der gewerblich genutzte Parkplatz eines Restaurants, aber in seinen Auswirkungen durchaus vergleichbar. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz hinsichtlich dem Parkplatz «West» die Baubewilligungspflicht verneint hat.

2.4 Nachdem die Baubewilligungspflicht der Umnutzung der Fläche «Ost» in einen öffentlichen Parkplatz feststeht, ist zu prüfen, ob die Vorinstanz vom Erlass eines Benützungsverbots absehen durfte.

2.4.1 Laut Art. 158 in Verbindung mit Art. 159 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) kann die politische Gemeinde ein Benützungsverbot verfügen, wenn durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird. Das öffentliche Interesse am Verbot der Nutzung einer formell baurechtswidrigen Baute ist in aller Regel anders zu gewichten als dasjenige am Verhindern einer solchen Baute. Insbesondere ist ein Benützungsverbot nicht als Sanktion wegen Missachtung einer vorgängigen Baueinstellungsverfügung anzuordnen. Entscheidend ist, ob hinreichende Gründe bestehen, einen Zustand einstweilen zu erhalten oder rechtliche Interessen zu sichern. Ein Benützungsverbot ist in der Regel dann zu verfügen, wenn die Sicherheit oder Gesundheit von Menschen oder Tieren gefährdet wird; erhebliche Sachwerte gefährdet sind; die Umwelt durch Emissionen oder Immissionen unzulässig belastet wird oder eine bösgläubige Bauherrschaft aus der Nutzung einen unrechtmässigen Vorteil ziehen könnte. Im VerwGE B 2020/223 vom 23. April 2021 erachtete das Verwaltungsgericht seine eigene (bisherige) Rechtsprechung mit Blick auf die vorzunehmende Interessenabwägung als zu wenig differenziert und vollzog eine Praxisänderung. Sinn eines Benützungsverbots gemäss Art. 159 Abs. 1 Bst. b PBG sei demnach zwar zu verhindern, dass die Bauherrschaft aus einem baurechtswidrigen Zustand Nutzen ziehen könne oder dass sie oder andere Personen geschädigt werden könnten. Es sei indessen nicht jede bewilligungsbedürftige, aber (noch) nicht bewilligte Nutzung von vornherein sofort zu untersagen bzw. zu verbieten. Je nach den Umständen könne es – weiterhin gemäss Verwaltungsgericht – im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung vorläufig genügen, die Grundeigentümerschaft aufzufordern, ein (nachträgliches) Baugesuch einzureichen. Ansonsten komme die Anordnung eines Benützungsverbots unter Umständen einer Sanktion wegen Missachtung des formellen Baupolizeirechts nahe. Die für die Verfügung eines Benützungsverbots zuständige politische Gemeinde habe zu unterscheiden: Stehe bereits fest oder sei es zumindest sehr wahrscheinlich, dass eine Nutzung materiell-rechtlich unzulässig sei,



sei das Interesse der Bauherrschaft an einer (vorläufigen) Weiternutzung in der Regel nicht schutzwürdig. In diesem Fall sei der Erlass eines Benützungsverbots grundsätzlich gerechtfertigt. Sei dagegen die angestrebte Nutzung möglicherweise bewilligungsfähig, also im Prüfungszeitpunkt nur formell baurechtswidrig, könne es unverhältnismässig sein, den Betrieb sofort (oder in naher Zukunft) einzustellen bzw. die Nutzung zu verbieten. Unverhältnismässig könne eine sofortige Einstellung im geschilderten Sinn insbesondere dann sein, wenn ein Betrieb bereits lange Zeit unbeanstandet geführt und ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren bereits eingeleitet worden sei. Falls sich eine Bauherrschaft indessen weigere, ein nachträgliches Baugesuch einzureichen oder ein solches gemäss den Vorgaben der zuständigen Baupolizeibehörde zu ergänzen, bleibe der Baubehörde einzig die Möglichkeit beziehungsweise die Pflicht, von Amtes wegen die Verfügung eines Benützungsverbots zu prüfen sowie ein Wiederherstellungsverfahren einzuleiten (vgl. zum Ganzen VerwGE B 2020/223 vom 23. April 2021 Erw. 4.2 dritter Absatz mit Hinweisen; VerwGE B 2020/253 vom 23. Juni 2021 Erw. 5.2).

2.4.2 Für die strittige Parkplatznutzung hat die Politische Gemeinde Z.____ ein Baugesuch hängig gemacht. Dies spricht angesichts der dargelegten verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich gegen den Erlass eines Nutzungsverbots. Es sei denn, es stehe bereits fest oder sei zumindest sehr wahrscheinlich, dass die geplante Nutzung materiell-rechtlich unzulässig sei. Eine summarische Beurteilung ist im vorliegenden Fall jedoch nicht möglich. Erstens ist die Bewilligungsfähigkeit der Umnutzung grundsätzlich im hängigen Baugesuchsverfahren zu beurteilen. Ansonsten würde eine Rechtsfrage vorweggenommen und die Beteiligten einer Rechtsmittelinstanz verlustig gehen. Zweitens fehlt es an einem vollständigen Sachverhalt. So hält auch das AREG in seinem Amtsbericht fest, dass zwar verschiedene Baugesuche eine Zweckänderung der Bauten und Anlagen auf der Liegenschaft Nr. 002 zum Gegenstand gehabt haben. Keines der Vorhaben habe allerdings abschliessend raumplanungsrechtlich beurteilt werden können, da die Gesuche vorher zurückgezogen worden seien. So sei etwa die Frage nach einer ununterbrochenen gewerblichen Nutzung der Bauten und Anlagen bis anhin offengeblieben. Hinzu kommt, dass die Bewilligungsfähigkeit der Umnutzung massgeblich davon abhängt, wie und in welcher Intensität das Militär den Vorplatz genutzt hat. Nur so kann beurteilt werden, ob und unter welcher Ausnahmebestimmung gemäss RPG die geplante Parkplatznutzung bewilligt werden kann. Die Frage der Bewilligungsfähigkeit muss deshalb offengelassen werden, was angesichts der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wiederum gegen den Erlass eines Nutzungsverbots spricht. Unklar ist, ob und inwiefern es sich um einen über lange Zeit unbeanstandeten Zustand handelt. Auf der einen Seite ist nicht auszuschliessen, dass Touristen hin und wieder ihr Fahrzeug auf den militärischen Flächen abgestellt haben und dies vom Militär bzw. der Politischen Gemeinde toleriert wurde. Auf der anderen Seite hat der Gemeinderat Z.____ im Jahr 2022 insgesamt 38 Parkfelder ausgeschie-



den und damit dem ehemals militärisch genutzten Vorplatz den Charakter eines öffentlichen Parkplatzes verliehen. Ob mit den angebrachten Markierungen eine deutlich verstärkte Nutzung einhergeht, ist möglich aber nicht zwingend. Unter Würdigung der Gesamtumstände – hängiges Baugesuch und unklare Bewilligungsfähigkeit – ist in Anwendung der liberalen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung der Tatsache, wonach die neu angebrachten Markierungen nicht unbeanstandet blieben, weniger Gewicht beizumessen. Entsprechend durfte die Vorinstanz auf den Erlass eines Nutzungsverbots verzichten. Die Rüge erweist sich daher als unbegründet. Die Vorinstanz wird daher das hängige Baubewilligungsverfahren wiederaufnehmen und zeitnah entscheiden müssen. Ansonsten droht, wie die Rekurrenten zu Recht monieren, eine Beschwerde wegen Rechtsverzögerung.

2.5 Somit ist hinsichtlich den gerügten Parkplätzen bei der Truppenunterkunft abschliessend festzuhalten, dass die Fläche «West» rechtmässig als ziviler Parkplatz erstellt wurde. Indem die Parkplätze weiterhin zivil genutzt werden, ist kein baubewilligungspflichtiger Sachverhalt ersichtlich. Baubewilligungspflichtig erweist sich dagegen die Umnutzung der militärischen Fläche «Ost» als öffentlicher Parkplatz. Auf den Erlass eines Nutzungsverbots durfte die Vorinstanz indessen verzichten. Die rekurrentischen Rügen erweisen sich insoweit als unbegründet.

3.

Weiter rügen die Rekurrenten, dass beim Aussichtspunkt nordöstlich der Truppenunterkunft unzulässigerweise parkiert werde.

Beim Aussichtspunkt handelt es sich um einen Teil des J.____wegs (Gemeindestrasse 3. Klasse). Der J.____weg verläuft nördlich der ehemaligen Truppenunterkunft. Nordwestlich, in etwa 100 m Entfernung zur Truppenunterkunft, verbreitert sich der J.____weg auf ein rund 30 m langes und 12 m breites Oval. In diesem Oval würden, so die Rüge der Rekurrenten, regelmässig Fahrzeuge abgestellt. Zumal es sich aber um eine gemäss dem Gesamtstrassenplan vom 4. Oktober 1993 rechtskräftig klassierte Fläche handelt und das Abstellen von Fahrzeugen auf der Strasse nicht per se verboten ist (Art. 19 der eidgenössischen Verkehrsregelnverordnung [SR 741.11]) erweist sich die rekurrentische Rüge als unbegründet. Die Edition von Unterlagen betreffend Erstellung ist somit auch nicht angezeigt.

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Rekurrenten hinsichtlich der rund 1,2 km entfernten Flächen, welche angeblich als Parkplätze genutzt würden, nicht zum Rekurs legitimiert sind. Insoweit ist auf den Rekurs nicht einzutreten. Soweit die Rekurrenten legitimiert sind und auf den Rekurs einzutreten ist, zeigt sich, dass die Umnutzung der Fläche «Ost» bei der ehemaligen Truppenunterkunft eine baubewilligungspflichtige Nutzungsänderung darstellt. Zumal aber ein Baugesuch zwischenzeitlich hängig ist, durfte die Vorinstanz im vorliegenden



Fall – entgegen der Ansicht der Rekurrenten – von einem Nutzungsverbot absehen. Hingegen ist bei der Fläche «West» und beim Aussichtspunkt keine baubewilligungspflichtige Umnutzung zwecks Parkplatz ersichtlich, weshalb ein Nutzungsverbot von vornherein ausser Betracht fällt. Der Rekurs erweist sich als unbegründet und ist somit abzuweisen.

5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten den Rekurrenten unter solidarischer Haftung zu überbinden.

5.2 Der vom rekurrentischen Rechtsvertreter am 20. September 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

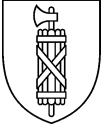
6.

Die Rekurrenten sowie die Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

6.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

6.2 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.

6.3 Da die Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.



Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____ und B.____ wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.

a) A.____ und B.____ wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 20. September 2022 von Dr.iur. Christoph Bürgi, St.Gallen, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen wird abgewiesen.

b) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin