



Fall-Nr.:	19-9713
Stelle:	Generalsekretariat Baudepartement
Instanz:	Baudepartement
Publikationsdatum:	14.05.2021
Entscheiddatum:	22.04.2021

BDE 2021 Nr. 31

Art. 9 VRP, Art. 39 AuLaV, Art. 24 RPG, Art. 3 RPV, Art. 21 PBV. Die unentbehrlichen Organe des Vereins wurden bestellt, so dass die Handlungsfähigkeit der Rekursgegnerin gegeben ist (Erw. 3). Damit im vorliegenden Fall die Auswirkungen des Gleitschirmstartplatzes auf Raum und Umwelt im Rahmen einer Interessenabwägung überhaupt erst beurteilt werden können, braucht es ein Betriebskonzept. Zwar liegt ein sog. Flugbetriebshandbuch vor, jedoch finden sich darin keinerlei konkrete Angaben zum geplanten Betrieb (Erw. 5.2). Ohne die notwendigen Betriebsdaten kombiniert mit einem verbindlichen Betriebskonzept können zahlreiche Rechtsfragen wie etwa die Interessenabwägung nach Art. 3 RPV, die hinreichende Erschliessung oder der privatrechtliche Immissionsschutz gar nicht erst beurteilt werden (Erw. 5.4). Hinzukommt, dass sich das AREG im Rahmen der Interessenabwägung zur kommunalen SchutzV und des darin vorgesehenen Verbots der Gleitschirmfliegerei nicht geäussert hat (Erw. 6).

BDE 2021 Nr. 31 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-9713

Entscheid Nr. 31/2021 vom 22. April 2021

Rekurrenten

A.____

B.____

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

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 25. November 2019)

Rekursgegnerin

Verein C.____

Grundeigentümerin 1

Alpkorporation D.____

Grundeigentümerin 2

E.____

Betreff

Baubewilligung (Start- und Landeplatz für Hängegleiter)



Sachverhalt

A.

a) Die Gegend um die Alp D.____, oberhalb des H.____see, wird seit längerer Zeit als Startgebiet für Hängegleiter – sprich Gleitschirme und Deltasegler – genutzt. Die Zunahme des Flugbetriebs über die letzten Jahre führte zu immer grösserem Widerstand der Eigentümer der angrenzenden Wohn- und Ferienhäuser. Im Jahr 2013 gelangten die betroffenen Anwohner an den Gemeinderat Z.____ und beantragten die Aufhebung des damals genutzten Startplatzes auf dem Grundstück Nr. 001. Daraufhin führte der Gemeinderat mit den Beteiligten sowie den entsprechenden kantonalen Stellen einen runden Tisch durch, wobei beschlossen wurde, dass von Seiten der Gleitschirmvereine ein Baugesuch für den Startplatz eingereicht werde.

b) Nach mehrmaliger Mahnung reichte der Gleitschirmclub F.____ am 13. März 2014 ein Baugesuch betreffend Nutzung des Grundstücks Nr. 001 als Startplatz ein. Mit Verfügung vom 15. Mai 2014 erliess der Gemeinderat bis zum Entscheid über das Baugesuch ein Nutzungsverbot für das Starten von Hängegleitern. Das Nutzungsverbot wurde vom Baudepartement mit Entscheid Nr. 73/2015 vom 19. Oktober 2015 bestätigt. Daraufhin wurde der Startplatz aufgegeben und das Baugesuch zurückgezogen.

B.

a) Im Jahr 2016 übernahm die Interessengemeinschaft C.____ (im Folgenden IGC) – welcher verschiedene Flugschulen angehören – die Interessensvertretung für das Fluggebiet. Mit Baugesuch vom 30. Mai 2017 beantragte die IGC beim Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für zwei Startplätze und einen Landeplatz. Der geplante Startplatz Ost (gemäss Situationsplan etwa 1'750 m² gross) liegt etwa 300 m östlich des alten Startplatzes auf dem Grundstück Nr. 002, welches sich im Eigentum von E.____ befindet. Der Startplatz West (gemäss Situationsplan etwa 20'980 m² gross) soll rund 750 m westlich des alten Startplatzes auf Grundstück Nr. 003 zu liegen kommen, welches sich im Eigentum der Alpkorporation D.____ befindet. Der geplante Landeplatz (gemäss Situationsplan etwa 14'350 m² gross) befindet sich östlich des H.____seeufers, auf Grundstück Nr. 004, welches wiederum im Eigentum von E.____ steht.

b) Die Startplätze Ost und West liegen gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 1. Juni 1981 in der Landwirtschaftszone. Der Landeplatz liegt im übrigen Gemeindegebiet. Die gesamte Südflanke der Bergkette – und damit die Startplätze Ost und West, nicht aber der Landeplatz – wird vom Gebiet Nr. 005 „G.____“ (im Folgenden BLN-Objekt Nr. 005) gemäss Anhang 1 der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (SR 451.11; abgekürzt VBLN) erfasst. Gemäss kantonalem Richtplan befinden sich die Startplätze im Landschaftsschutzgebiet. Die Gebiete ober- und unterhalb der Startplätze sind dem Lebensraum bedrohter



Arten zugewiesen. Des Weiteren befinden sich die Startplätze im Perimeter des Waldentwicklungsplans Nr. 006 "H.____see" aus dem Jahr 2017 (im Folgenden WEP Nr. 006). Nach dem dazugehörigen WEP Plan 1 (Wald mit Vorrangfunktionen) sind die Startplätze keiner Vorrangfunktion zugewiesen. Nach dem WEP Plan 2 (Wald und Objekte mit spezieller Funktion) ist auf der Alp D.____ ein Startplatz für Hängegleiter ausgewiesen (Objektblatt: Spezielle Funktion Erholung und Sport, Nr. E 5). Sodann sind die Gebiete ober- und unterhalb der Startplätze gemäss der Natur- und Landschaftsschutzverordnung der Gemeinde Z.____ vom 10. Februar 1995 dem Lebensraum Kerngebiet zugewiesen.

c) Das Gebiet um die Startplätze wird über die I.____strasse (Gemeindestrasse 3. Klasse) erschlossen. Auf der I.____strasse verläuft sodann ein Wanderweg von regionaler Bedeutung. Die I.____strasse verläuft direkt unterhalb des Startplatzes West. Von der I.____strasse nach Norden, am Startplatz West vorbei, verläuft der Wanderweg der Route 007. Nördlich des Startplatzes West verläuft sodann in Ost-West-Richtung der J.____weg (Gemeindeweg 3. Klasse).

Um zum Startplatz Ost zu gelangen, muss von der I.____strasse abgezweigt und über den K.____weg (Gemeindestrasse 3. Klasse) weitergefahren werden. Der K.____weg führt bis zum denkmalgeschützten Denkmal L.____, einem beliebten Wanderziel. Zum Startplatz Ost gelangt man ab dem K.____weg nur noch zu Fuss.

d) Bestandteil des Baugesuchs bildet das sog. Flugbetriebshandbuch vom 22. Mai 2017 (nachfolgend FBH), in welchem sich die IGC Regeln für den Flugbetrieb vorgibt. Gemäss FBH sollen im Fluggebiet Schulungsflüge, Passagierflüge, Trainingsflüge und Flüge von Privatpiloten erfolgen. Fahrten zu den Startplätzen sollten ausschliesslich mittels Kleinbussen eines privaten Busunternehmens erfolgen. Für die Durchführung der Aus- und Weiterbildungsflüge sieht das FBH eine bestimmte Flugschneise vor.

e) Innert der Auflagefrist vom 22. Juni bis 6. Juli 2017 erhoben unter anderem A.____ und B.____ öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Einsprache gegen das Vorhaben. A.____ bewohnt das zum Ensemble des Denkmals L.____ gehörende Wohnhaus auf Grundstück Nr. 008. Darüber hinaus ist er Eigentümer des Grundstücks Nr. 009, welches an den Startplatz Ost grenzt. Die Grundstücke von B.____ (Grundstücke Nrn. 010 und 011) liegen direkt an der I.____strasse, kurz vor der Abzweigung auf den K.____weg. Die Einsprecher rügten unter anderem eine Ausweitung des Flugbetriebs, eine Verletzung der Schutzverordnung, fehlende Standortgebundenheit, ungenügende Erschliessung sowie die Verletzung der Privatsphäre durch überfliegende Hängegleiter.

f) Gestützt auf Stellungnahmen des Amtes für Wasser und Energie (AWE), des Kantonsforstamtes (KFA) und des Amtes für Natur,



Jagd und Fischerei (ANJF) stimmte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 13. August 2018 dem zonenfremden Vorhaben aufgrund Art. 24 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) unter Bedingungen und Auflagen zu. Das AREG begründete die Zustimmung namentlich mit der Tatsache, dass die Startplätze im WEP Nr. 006 vorgesehen seien. Als Art Richtplan sei der WEP behördenverbindlich. Widersprüche zu bestehenden Schutzverordnungen oder Schutzbestimmungen seien nicht ersichtlich. Als Präventionsmassnahme bzw. Verhaltensanweisung verfügte das AREG in Übereinstimmung mit Ziff. 8.7 FBH die Auflage, dass die ausserhalb des Hauptflugraums gelegenen Wohn- und Ferienhäuser im Gebiet M.____ nur im ausserordentlichen Fall mit einer vertikalen und/oder horizontalen Distanz von weniger als 100 m überflogen werden dürfen. Sodann machte das AREG Auflagen über den Zugang zum Startplatz Ost, der Ausarbeitung der Infotafeln und untersagte das Erstellen von Bauten und Anlagen wie Toiletten und Containern.

g) Mit Schreiben vom 17. Oktober 2019 gelangten die Einsprecher, neu vertreten durch Dr. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, St.Gallen, an den Gemeinderat Z.____ und beanstandeten die Verfahrensdauer.

h) Mit Beschluss vom 25. November 2019 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die öffentlich-rechtliche Einsprache von A.____ und B.____ ab. Die privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) wurde teilweise gutgeheissen, im Übrigen abgewiesen. Die übrigen privatrechtlichen Einsprachen verwies der Gemeinderat auf den Zivilweg. In Ziff. 6 verfügte der Gemeinderat weitere Auflagen. So sei bei Aus- und Weiterbildungskursen die im FBH vorgesehene Flugschneise einzuhalten, wobei die Wohn- und Ferienhäuser im Gebiet M.____ nicht mit weniger als 100 m Distanz überflogen werden dürften. Über diese Auflagen – Flugschneise und Flughöhe – seien die Piloten mittels Infotafel sowie Internetauftritt zu informieren. Schliesslich verkleinerte der Gemeinderat den nordöstlichen Randbereich des Startplatzes Ost, da dieser in einer Grundwasserschutzzone liege.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 12. Dezember 2019 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 24. Januar 2020 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Baubewilligung Nr. 012 vom 25. November 2019 betreffend Start- und Landeplatz für Gleitschirmflieger und die raumplanungsrechtliche Teilverfügung vom 13. August 2018 seien aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zulasten der Gesuchstellerin.



Zur Begründung wird geltend gemacht, dass es der IGC als einfache Gesellschaft offensichtlich an der erforderlichen Parteifähigkeit fehle. Sodann stelle die erteilte Baubewilligung eine Kehrtwende zum im Jahr 2014 ausgesprochenen Nutzungsverbot dar. Nur wegen einer leichten Verschiebung der Startplätze sei der Entscheid Nr. 73/2015 vom 19. Oktober 2015 keineswegs hinfällig. Weiter rügen die Rekurrenten eine ungenügende Erschliessung, die Unvollständigkeit des Baugesuchs, eine Verletzung der Schutzverordnung, die Abfall- und Notdurftsituation sowie übermässige Immissionen nach Art. 684 ZGB. Sodann rügen die Rekurrenten im Einzelnen die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 2. März 2020 führt die Rekursgegnerin ohne Antragsstellung aus, dass die IGC im Jahr 2018 in einen Verein umgewandelt worden sei. Die IGC habe in Absprache mit der Vorinstanz ein Baugesuch eingereicht, damit die kommerzielle Nutzung des Fluggebiets geregelt werde. Die IGC stelle sich als Ansprechpartnerin zur Verfügung und nehme im für sie möglichen Rahmen die Verantwortung war. Grundsätzlich werde die private Gleitschirmfliegerei von der Baubewilligung nicht tangiert, da diese nicht bewilligungspflichtig sei. Weiter führt die Rekursgegnerin aus, dass sog. Sicherheitstrainings gesetzlich vorgeschrieben seien und einen wichtigen Teil der Weiterbildung darstellen würden. Damit könnten Unfälle verhindert werden, was im öffentlichen Interesse liege.

b) Mit Vernehmlassung vom 3. März 2020 beantragt die Grundeigentümerin 1 den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die I.____strasse den Anforderungen an eine hinreichende Erschliessung genüge. Die Rekursgegnerin könne sodann nicht für das allfällige Fehlverhalten sämtlicher Gleitschirmpiloten verantwortlich gemacht werden. Die Tatsache, dass durch die Flugschulen und andere direkt oder indirekt Beteiligte finanzielle Einnahmen generiert werden können, werde zu Unrecht als Makel dargestellt. Im Weiteren rügt die Grundeigentümerin die Sachverhaltsdarstellung der Rekurrenten.

c) Mit Vernehmlassung vom 9. März 2020 verweist die Vorinstanz grundsätzlich auf den angefochtenen Beschluss und beantragt den Rekurs abzuweisen. Ergänzend wird lediglich festgehalten, dass die Regelung des Luftraums in die alleinige Zuständigkeit des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) falle.

d) Mit Vernehmlassung vom 28. April 2020 führt das AREG aus, dass die I.____strasse für die Erschliessung des geplanten Vorhabens ausreichend sei. Soweit sich die Rekurrenten auf die Schutzwürdigkeit des BLN-Objekts Nr. 005 berufen würden, so sei dieses bereits im WEP Nr. 006 mitberücksichtigt. Zumal die Startplätze im WEP ausdrücklich eingetragen seien, sei die Standortgebundenheit nicht erneut geprüft worden. Der von den Rekurrenten aufgerufene Art. 684



ZGB sei als nachbarrechtliche Vorschrift weder vom Wortlaut noch von der Art und Weise der Ausübung des Eigentums auf das Überfliegen von Grundstücken zugeschnitten. Die übrigen Rügen der Rekurrenten würden das öffentliche Interesse betreffen, zu deren Geltendmachung sie nicht legitimiert seien. Damit stünden dem Vorhaben keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen.

e) Mit Amtsbericht vom 19. Juni 2020 führt das ANJF aus, dass die für Schulungen vorgesehene Flugschneise das Lebensraum-Kerngebiet in erheblicher Höhe quere und daher keine erheblichen Beeinträchtigungen zu erwarten seien. Der Betrieb der Start- und Landeplätze könne als verträglich bezeichnet werden, sofern die Regeln und Abmachungen gemäss FBH umgesetzt würden. Das Vorhaben sei sodann mit den Schutzziele des BLN-Objekts Nr. 005 vereinbar.

f) Mit Amtsbericht vom 25. August 2020 führt das kantonale Tiefbauamt (TBA) aus, dass die bereits stark reduzierten Anforderungen an die Strassenbreite für den Begegnungsfall Personenwagen / Fussgänger nicht erfüllt seien. Die Anzahl der klassierten Ausweichstellen sei ebenfalls ungenügend. Sodann würden die Nachweise zu den Wendemöglichkeiten und den Sichtverhältnissen fehlen.

g) Mit Schreiben vom 22. September 2020 reichen die Rekurrenten eine Kostennote in der Höhe von Fr. 4'704.35 ein.

E.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentcheid erging am 25. November 2019. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im



PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrenten machen geltend, dass die Rekursgegnerin nicht parteifähig sei. Die Beteiligtenfähigkeit nach Art. 8 VRP knüpfe – wie die zivilprozessuale Parteifähigkeit – bei der Rechtsfähigkeit an. Die Rekursgegnerin sei eine einfache Gesellschaft und damit weder eine natürliche noch eine juristische Person des Privatrechts. Dagegen bringt die Rekursgegnerin vor, dass die IGC im Jahr 2018 in einen Verein umgewandelt worden sei.

3.1 Nach Art. 8 VRP können an einem Verwaltungsverfahren natürliche und juristische Personen sowie Personenvereinigungen beteiligt sein. Die Handlungsfähigkeit für das Verwaltungsverfahren richtet sich gemäss Art. 9 Abs. 1 VRP nach dem ZGB, soweit das öffentliche Recht nichts anderes bestimmt. Gemäss Art. 54 ZGB erlangt die juristische Person die Handlungsfähigkeit, sobald die nach Gesetz und Statuten hierfür unentbehrlichen Organe bestellt sind. Für den Verein schreibt das Gesetz als Organe zwingend die Vereinsversammlung und den Vorstand vor (TUOR/SCHNEIDER/SCHMID/JUNGO, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 14. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2015, S. 143).

3.2 Den Vorakten sind die Gründungsstatuten vom 20. November 2018 zu entnehmen. Demnach besteht unter dem Namen "IG C.____" ein Verein im Sinn von Art. 60 ff. ZGB mit damaligem Sitz in N.____. Zweck des Vereins ist die Bewirtschaftung von Start- und Landeplätzen für Hängegleiter, der Abschluss von Verträgen mit den jeweiligen Landeigentümern sowie die finanzielle Entschädigung derselben. Wie aus dem Protokoll der Gründungsversammlung hervorgeht, wurden die unentbehrlichen Organe bestellt. Die Handlungsfähigkeit des Vereins ist damit gegeben; die Rüge der Rekurrenten erweist sich somit als unbegründet.

4.

Bevor auf die einzelnen Rügen eingegangen wird, sind kurz die rechtlichen Grundlagen des Hängegleiterschirmfliegens sowie die raumplanungsrechtlichen Grundlagen darzulegen.

4.1 Das Fliegen mit Hängegleitern, Drachen, Drachenfallschirmen usw. ist in der Verordnung des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien (SR 748.941; abgekürzt VLK) geregelt. Dieser ist zu entnehmen, dass unter anderem für Hängegleiter kein Zwang besteht, auf einem Flugplatz abzufliegen oder zu landen (Art. 3 VLK). Das Abfliegen oder Landen ausserhalb eines Flugplatzes gilt als Aussenlandung im Sinn von Art. 1 Abs. 2 der eidgenössischen Verordnung über das Abfliegen und Landen mit Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen (SR 748.132.3; abgekürzt AuLaV). Gemäss Art. 21



AuLaV gelten für Hängegleiter nur die Artikel 4, 5, 17, 19, 20, 22, 23 sowie der vierte, fünfte und sechste Titel der Verordnung. Der vierte Titel der Verordnung widmet sich der Raumplanung und der Baubewilligung. Gemäss Art. 39 AuLaV darf eine für Aussenlandungen vorgesehene Stelle nicht wie ein Flugplatz eingerichtet sein. Zulässig sind lediglich untergeordnete Einrichtungen wie optische Hilfen, Windsäcke oder kleinere befestigte Aufsetzflächen und kleinere Geländeanpassungen. Das Erfordernis einer Baubewilligung richtet sich nach Art. 22 Abs. 1 RPG und dessen kantonalen Ausführungsbestimmungen. Dabei prüft die Baubewilligungsbehörde, ob das Bauprojekt der AuLaV entspricht. Darüber hinaus findet keine luftfahrtspezifische Prüfung des Baugesuchs statt. Die Baubewilligungsbehörde holt jedoch eine Stellungnahme des BAZL ein, wenn für das Bauprojekt auch eine Bewilligung des BAZL nach Art. 39 Abs. 4 AuLaV (mehrtägige Grossanlässe von internationaler Bedeutung) erforderlich ist (Art. 41 Abs. 1 AuLaV). Schliesslich hat die Baubewilligungsbehörde ihre Entscheide dem BAZL, dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) und dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zu eröffnen.

4.2 Gegenstand des strittigen Vorhabens sind Start- und Landeplätze für Hängegleiter ausserhalb der Bauzone. Mit Entscheid 119 Ib 222 erklärte das Bundesgericht, dass die Benützung eines Landstücks als Start- oder Landeplatz für Hängegleiter der Bewilligungspflicht nach Art. 22 RPG unterstehe, wenn sie in einer organisierten und auf Dauer ausgerichteten Weise erfolge und deshalb erhebliche Auswirkungen auf die raumplanerische Nutzungsordnung und die vorhandene Infrastruktur habe. Das strittige Vorhaben ist auf Dauer ausgelegt und hat – auch wenn keine eigentlichen baulichen Massnahmen vorgesehen sind und die Startplätze weiterhin landwirtschaftlich bewirtschaftet werden könnten – aufgrund der zusätzlichen Nutzung zwecks Freizeitaktivität erhebliche Auswirkungen auf die raumplanerische Nutzungsordnung. Die grundsätzliche Baubewilligungspflicht ist daher auch unbestritten geblieben. Weiter ist unbestritten, dass es sich um ein zonenfremdes Vorhaben handelt. Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG kann jedoch erteilt werden, wenn der Zweck der Baute oder der Anlage – bzw. vorliegend die Nutzung – einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (Bst. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Bst. b).

5.

Die Rekurrenten rügen die Unvollständigkeit des Baugesuchs. Es würden Angaben zu den zu erwartenden Flugbewegungen fehlen. Der Startplatz West weise eine 15-mal grössere Fläche auf als der alte Startplatz, für welchen ein Nutzungsverbot verhängt worden sei. Mit dem vorliegend strittigen Vorhaben werde ein weiterer Ausbau des kommerziellen Flugbetriebs angestrebt, ohne Angaben zum Flugaufkommen zu machen. Dabei seien diese Angaben unerlässlich, um die Beanspruchung des Startgebiets, die damit verbundene Umweltbelastung sowie die Erschliessungsfrage beurteilen zu können.



5.1 Gemäss Art. 137 Abs. 1 PBG werden Baugesuche sowie Gesuche um Erlass von weiteren für die Ausführung des Bauvorhabens notwendigen Verfügungen der Baubehörde eingereicht, auf deren Gebiet die Baute oder Anlage errichtet werden soll. Die Bestimmung regelt neu die Zuständigkeit für die Einreichung von Baugesuchen. Im Gegensatz zum bisherigen Recht wurde keine Bestimmung über den Inhalt eines Baugesuchs in das PBG übernommen. Die erforderlichen Unterlagen werden in der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11; abgekürzt PBV) umschrieben. Nach Art. 21 Abs. 1 PBV muss das Baugesuch die für die Beurteilung notwendigen Unterlagen wie Situationsplan, Grundriss, Ansichten, Schnitte und Kanalisationspläne enthalten. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Nach Art. 21 Abs. 2 PBV sind die Baubewilligungsbehörden berechtigt, weitere für die Beurteilung erforderlichen Unterlagen einzufordern. Dazu können z.B. statische Berechnungen, Verkehrsgutachten, Modelle (insb. im Zusammenhang mit Schutzobjekten) und Betriebskonzepte gehören (M. MÖHR in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 137 N 6; B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 883 ff.). Weil die zu erwartenden Auswirkungen von der konkreten Nutzung abhängen, kann ein individuelles Betriebskonzept notwendig sein. In einem Betriebskonzept wird die vorgesehene Nutzung in ihren Einheiten umschrieben, damit daraus Schlüsse über die zu erwartenden Auswirkungen gezogen werden können. Betriebskonzepte sehen oft auch Betriebszeiten oder andere beschränkende Massnahmen vor, damit auch sichergestellt ist, dass die Nutzung nicht intensiver ausfällt. Da die Baubewilligungsbehörde den Sachverhalt und die Beweise nach Art.12 VRP von Amtes wegen erhebt, liegt es grundsätzlich in ihrem Ermessen, weitere Unterlagen einzufordern, wenn sie die Auffassung vertritt, ein Bauvorhaben oder dagegen gerichtete Rügen seien ohne zusätzliche Unterlagen nicht beurteilbar (M. MÖHR, a.a.O., Art. 137 N 6). Welche Sachverhaltselemente sich als entscheiderelevant erweisen und daher eine nähere Darlegung erfordern, ergibt sich wiederum aus den Tatbestandsmerkmalen der anzuwendenden Rechtsnormen (B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxis-kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP), Zürich/St.Gallen 2020, Art. 12 N 4).

5.2 Die Erteilung der Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG setzt unter anderem eine umfassende Interessenabwägung voraus. Die Interessenabwägung ist gemäss Art. 3 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) in folgende drei Schritte gegliedert: Die betroffenen Interessen sind zuerst zu ermitteln (Bst. a). Anschliessend sind die ermittelten Interessen zu beurteilen. Dabei sind Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen zu berücksichtigen (Bst. b). Schliesslich sind die Interessen aufgrund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend zu berücksichtigen (Bst. c). Damit im vorliegenden Fall die möglichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Rahmen einer Interessenabwägung überhaupt erst beurteilt werden kön-



nen, braucht es ein Betriebskonzept. Mit dem FBH liegt ein Betriebskonzept zwar grundsätzlich vor. Inhaltlich kommt das FBH aber nicht als Betriebskonzept, sondern als Grundlage einer baurechtlichen Vorabklärung daher. So ist etwa in Ziff. 82 festgehalten, dass "ein Baugesuch zur Vorabklärung eines gewerblich nutzbaren Gleitschirmstartplatzes eingereicht" werde. Weiter soll "durch die Ausarbeitung eines finalen Betriebskonzepts eine mögliche Koexistenz vom Gleitschirmsport und dem Lebensraum Kerngebiet differenziert aufgearbeitet werden". Auch datieren die Flugregeln aus der Saison 2016, obwohl das FBH im Jahr 2017 entstanden sein soll. Der Eindruck wird selbst durch die Rekursgegnerin bestätigt, teilte sie doch der Vorinstanz im Einspracheverfahren mit, dass es sich beim FBH bloss um eine erste Version handle und diese bei Bedarf nachgebessert werde. Gravierender fällt dagegen aus, dass im FBH keinerlei Angaben über den geplanten Betrieb gemacht werden. Die Ausführungen gemäss FBH beschreiben lediglich die saisonalen und meteorologischen Bedingungen unter welchen geflogen werden kann (Ziff. 8.4 FBH). Damit werden bloss die Rahmenbedingungen umschrieben, unter welchen die Startplätze grundsätzlich genutzt werden könnten. In welchem Ausmass die Startplätze aber effektiv genutzt werden sollen, geht aus dem FBH nicht hervor. Angaben über Anzahl Flugbewegungen, Anzahl Fahrten zu den Startplätzen, Anzahl durchzuführender Kurse (Schulungsflüge, Weiterbildungsflüge, Passagierflüge), Anzahl Teilnehmer, Anzahl erwarteter Privatpiloten usw. fehlen vollends. Auch wenn die Gleitschirmfliegerei wetterabhängig ist und die effektive Nutzung daher variieren kann, braucht es zumindest Schätzungen zur beabsichtigten und erwarteten Nutzung. Diese Schätzungen können mit Erfahrungswerten aus den vergangenen Jahren (z.B. Anzahl durchgeführter Schulungen der verschiedenen Flugschulen, Anzahl durchgeführter Fahrten des Transportunternehmens usw.) unterlegt werden. Auf die Schätzungen aus dem Entscheid BDE Nr. 73/2015 vom 19. Oktober 2015 mit 6000 bis 7000 Flugbewegungen pro Jahr verteilt auf ungefähr 50 Flugtage – d.h. 120 bis 140 Starts pro Tag – kann dabei nicht abgestellt werden. Zum einen handelt es sich im vorliegenden Verfahren um einen anderen Betreiber; der damalige Rekurrent – der Gleitschirmclub F.____ – ist am vorliegenden Vorhaben (zumindest gemäss FBH) nicht einmal mehr beteiligt. Zum anderen handelt es sich um einen anderen Verfahrensgegenstand. Die Startfläche des alten Startplatzes betrug lediglich 1'500 m². Die vorliegend strittigen Startplätze weisen dagegen zusammen eine Fläche von mehr als 22'000 m² auf und sind damit rund 15-mal grösser. Damit ist auch von einer Zunahme der Nutzung auszugehen, stehen doch hinter dem Projekt auch zahlenmässig mehr Flugschulen. Vor diesem Hintergrund kann nicht auf die Feststellung aus BDE Nr. 73/2015 abgestellt werden.

5.3 Hinzu kommt, dass das ANJF in seiner Stellungnahme vom 16. Oktober 2014 im Rahmen des Rekursverfahrens zu BDE Nr. 73/2015 bereits festgehalten hat, dass bei einem allfälligen Baugesuch zeitliche und räumliche Flugzeitbeschränkungen notwendig seien. Dabei handle es sich um tageszeitliche, saisonale, räumliche



und quantitative Beschränkungen. Namentliche keine Flüge in den Tages-Randzeiten, welche die Hauptaktivitäten der Wildtiere betreffen würden. Keine Flüge in der Wintersaison und der sensiblen Aufzucht- und Brutzeit der Säugetiere und Vögel. Flüge seien nur von Juni bis Ende Oktober zulässig. Flugrouten und Flugverbotszonen über den Haupteinständen der Wildtiere wüssten definiert werden. Sodann sei der Betrieb auf gewisse Wochentage zu beschränken, um dem Wild auch Ruhezeiten zu gewähren. Das ANJF ging noch weiter und beantragte bis zur Erarbeitung eines Betriebskonzepts die Auflage, dass nur noch von Anfangs Juni bis Ende Oktober, jeweils von 10.30 bis 16.00 Uhr geflogen werden dürfe. Das nun vorliegende FBH sieht demgegenüber keinerlei Beschränkungen vor. Wie oben ausgeführt, werden im FBH lediglich die saisonalen und meteorologischen Bedingungen umschrieben, in welchen grundsätzlich geflogen werden kann. Damit handelt es sich nicht um griffige und vollzugsfähige Betriebsregeln. Dies bestätigt sich bereits darin, dass gemäss FBH die gewerblichen Fluggebietsnutzer über Betriebszeiten orientiert werden sollen (Ziff. 5.2), die eigentliche Zeiten aber gar nicht definiert sind. Wie das ANJF trotz seiner klaren Worte im vorangehenden Verfahren, die im FBH "vorgeschlagenen Einschränkungen von Fluggebiet und Flugzeit, Anfahrt etc." als sinnvoll erachten konnte, ist nicht nachvollziehbar.

5.4 Ohne die notwendigen Betriebsdaten kombiniert mit einem verbindlichen Betriebskonzept können zahlreiche Rechtsfragen wie etwa die Interessenabwägung nach Art. 3 RPV, die hinreichende Erschliessung oder der privatrechtliche Immissionsschutz gar nicht erst beurteilt werden. Das Baugesuch erweist sich somit als unvollständig, weshalb die Vorinstanz sowie das AREG hierauf gar nicht hätten eintreten dürfen. Die Rüge erweist sich somit als begründet. Bereits deshalb ist der Rekurs gutzuheissen; die Baubewilligung sowie die raumplanungsrechtliche Teilverfügung sind entsprechend aufzuheben.

6.

Aufgrund der fehlenden Betriebsdaten erweist sich die vorgenommene Interessenabwägung zwangsläufig als mangelhaft. Zusätzlich rügen die Rekurrenten, dass die SchutzV und das BLN-Objekt Nr. 005 in der Interessenabwägung nicht berücksichtigt worden seien.

6.1 Wie bereits oben dargelegt, setzte die Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG eine umfassende Interessenabwägung voraus. Mit der Interessenabwägung sind sowohl materielle als auch formelle Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung verbunden. In materieller Hinsicht verlangt Art. 24 Bst. b RPG, dass alle sich widerstreitenden räumlichen Interessen – seien sie öffentlicher oder privater Natur – ermittelt, gegeneinander abgewogen und mit sachgerechten Erwägungen gewichtet werden (Art. 3 RPV). Wird bei der Beurteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG ein wesentlicher Gesichtspunkt ausser Acht gelassen, so liegt darin nicht etwa nur eine unvollständige Feststellung des Sachverhalts, sondern in der Regel auch eine Verletzung von Art. 24 RPG. Soweit einzelne



Aspekte der allgemeinen Interessenabwägung durch positives Verfassungs- und Gesetzesrecht geregelt werden, sind Bauvorhaben vorweg nach diesen Sondernormen zu prüfen. Zu berücksichtigen sind alle Vorschriften, deren sachlicher, räumlicher, zeitlicher und persönlicher Geltungsbereich betroffen ist. Dazu zählen insbesondere die Immissionsschutzgesetzgebung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) und seiner Ausführungsvorschriften, das Natur- und Landschaftsschutzrecht von Bund und Kantonen oder die Gewässer-schutz-, Wasserbau-, Jagd- und Waldgesetzgebung. Neben den raumplanerischen und umweltschutzrechtlichen Gesichtspunkten sind auch solche des Tierschutzes einzubeziehen. Erst wenn sich zeigt, dass nach diesen Sondernormen das Vorhaben nicht verhindert wird, ist die Abwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechenden privaten und öffentlichen Interessen gemäss Art. 24 Bst. b RPG koordiniert durchzuführen. Lenkender Massstab bilden dabei namentlich die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gemäss Art. 1 und 3 RPG. In formeller Hinsicht verlangt Art. 24 Bst. b RPG, dass die Interessenabwägung durch die gleiche Behörde vorgenommen wird. Das bedeutet, dass für die Interessenabwägung massgebende Einzelfragen nicht separaten Verfahren vorbehalten werden dürfen. Abgesehen davon muss die vorgenommene Interessenabwägung in der Begründung des Entscheids über die Ausnahmebewilligung dargelegt werden (Art. 3 Abs. 2 RPV; B. WALDMANN/P. HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 24 N 21 ff.).

6.2 Die beiden Startplätze liegen im Perimeter des BLN-Objekts Nr. 005. Art. 6 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451) legt für das BLN fest, dass durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan wird, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinn der Inventare darf bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Abs. 2). Gemäss kantonalem Richtplan sind die Startplätze mit einem Landschaftsschutzgebiet überlagert, wobei die Gebiete ober- und unterhalb der Startplätze dem Lebensraum Kerngebiet zugewiesen sind. Der Standort des Startplatzes West ist im WEP Nr. 006 als Objekt "Erholung und Sport" Nr. E 5.1 aufgeführt. Im dazugehörigen Objektblatt E 5 mit dem Titel "Hängegleiter Management" sind neben der Alp D. ____ noch vier weitere Startplätze festgehalten. Rund 800 bis 1'300 m westlich des Startplatzes West befindet sich die Wildruhezone "Säls". Die Gebiete oberhalb und unterhalb der Startplätze sind sodann dem Lebensraum Kerngebiet gemäss Art. 12 SchutzV zugewiesen. Nach Art. 12 Abs. 3 SchutzV sind Aktivitäten und Vorkehrungen untersagt, welche die Qualität des Lebensraums Kerngebiet schmälern. Nicht vereinbar mit den Schutzziele ist unter anderem die Delta- und Gleitschirmfliegerei, welche den ortsüblichen Umfang im Sinn von Art. 699 ZGB überschreiten (Art. 12 Abs. 4 SchutzV).



6.3 Das Vorbringen der Rekurrenten, wonach für den Vollzug der kommunalen SchutzV der Gemeinderat und nicht das AREG zuständig sei, geht fehl. Die umfassende Interessenabwägung hat durch die gleiche Behörde zu erfolgen (BGE 112 Ib 119 Erw. 4), weshalb das AREG als Zustimmungsbehörde im Sinn von Art. 25 Abs. 2 RPG auch allfällige kommunale Schutzverordnungen zu berücksichtigen hat.

6.4 Eingehender ist die vom AREG vorgenommene Interessenabwägung zu prüfen. In der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung werden das BLN-Objekt Nr. 005, das Landschaftsschutzgebiet, der WEP Nr. 006 sowie die Wildruhezone als Grundlagen genannt. In der Abwägung stellt das AREG auf den WEP Nr. 006 ab, wonach die Startplätze im Bereich des Objekts "Erholung und Sport" Nr. 5.1 lägen. Unter dem Titel "Hängegleiter Management" werde im Objekt Nr. E 5 betreffend dem Gebiet Alp D.____ ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der langjährige unbewilligte Startplatz wegen Problemen mit den Anstössern provisorisch verlegt worden sei. Mit den vorgesehenen Startplätzen würden Störungen der Fauna minimiert, die Benützung von öffentlichen Startplätzen ermöglicht und in Form von Öffentlichkeitsarbeit Hängegleiterpiloten zur Rücksichtnahme sensibilisiert. Die Massnahmen würden ab sofort gelten und der WEP sei als Art Richtplan behördenverbindlich. Weiter zog das AREG das AWE, das KFA und das ANJF bei. Das ANJF hielt in seiner Stellungnahme zuhanden des AREG fest, dass ein definierter Startplatz ein grosser Fortschritt gegenüber dem Wildwuchs und den unkoordinierten Startplätzen sei. Die im FBH vorgeschlagenen Einschränkungen von Fluggebiet und Flugzeiten, Anfahrt usw. würden als sinnvoll und gut erachtet werden. Weiter wies das ANJF darauf hin, dass der Zugang zum Startplatz Ost nicht über die angrenzende Naturschutzfläche erfolgen dürfe. Das AREG übernahm die Stellungnahme wörtlich in seine Teilverfügung und schloss die Interessenabwägung mit der Feststellung, dass das Vorhaben mit den Richtplanvorgaben übereinstimme. Widersprüche zu bestehenden Schutzverordnung oder Schutzbestimmungen seien nicht ersichtlich. Aus Sicht der betroffenen kantonalen Amtsstellen stünden keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse entgegen.

6.5 Dem rekurrentischen Vorwurf der Nichtberücksichtigung des BLN-Objekts Nr. 005 hielt das AREG in seiner Vernehmlassung entgegen, dass das BLN-Objekt im WEP Nr. 006 mitberücksichtigt sei. Der WEP habe im Hinblick auf die touristische Nutzung auch ausserhalb von Wald den Charakter eines Richtplans und sei daher behördenverbindlich. Im Objektblatt Nr. E 5 sei das Gebiet D.____ ausdrücklich als Startplatz aufgeführt. Entsprechend sei den Interessen der Rekurrenten bereits im WEP Rechnung getragen worden. Zur SchutzV äusserte sich das AREG dagegen nicht.

6.6 Im Amtsbericht vom 19. Juni 2020 hielt das ANJF fest, dass Art. 12 SchutzV zwar Delta- und Gleitschirmflüge verbiete. Weil aber die Regelung des Luftraums in die Zuständigkeit des Bundes falle, könne ein Verbot des Überfliegens des Kerngebiets nicht durchgesetzt



werden. Es werde daher begrüsst, dass mit Flugschulen vertragliche Abmachungen getroffen werden können, wie sie im FBH vorgesehen seien. Die Regelungen seien zwar für Einzelpersonen nur beschränkt anwendbar. Einerseits sei die Benützung der vorgesehenen Startplätze nur für die entsprechenden Schulungsbetriebe bindend, andererseits seien die Sanktionsmöglichkeiten für Nichteinhaltung der Regeln schwierig umsetzbar. Die Flugschulen würden die Schulungen in einem Korridor abhalten, welcher schnell vom Hang Richtung See führe, was aus Sicht des Lebensraums gut sei. Anders verhalte es sich mit den für Gams- und Steinwild wichtigen Lebensräumen oberhalb von Z.____. Flugaktivitäten von den Churfürsten-Gipfeln her würden teilweise zu starken Störungen des Wilds führen. Der Betrieb, welcher von den Start- und Landeplätzen ausgehe, könne als vertraglich bezeichnet werden, sofern die Regeln und Abmachungen gemäss FBH umgesetzt würden. Die Zielsetzungen des BLN-Objekts könnten dabei ebenfalls eingehalten werden.

6.7 Weder in der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung noch in der Vernehmlassung äusserte sich das AREG zur kommunalen SchutzV und des darin vorgesehenen Verbots der Gleitschirmfliegerei. Die Bestimmung hätte aber in der Interessenabwägung berücksichtigt werden müssen. Ebenso wäre eine Begründung notwendig gewesen, warum die Startplätze mit der SchutzV zu vereinbaren sind. Dies umso mehr, als die Verletzung der SchutzV bereits im Entscheid Nr. 73/2015 thematisiert und das ANJF bereits damals festgehalten hat, dass ein uneingeschränkter Gleitschirmbetrieb auf der Alp D.____ in Konflikt mit der SchutzV stehe.

6.8 Das Gleiche gilt für die fehlende Auseinandersetzung mit dem BLN-Objekt Nr. 005. In der Stellungnahme zu Handen des AREG führte das ANJF im Jahr 2014 hinsichtlich des BLN-Objekts noch aus, dass eine starke Nutzung durch die Gleitschirmfliegerei das Landschaftsbild verändere. Die vielen Hängegleiter in der Luft seien dabei jedoch eher vernachlässigbar. Problematischer sei dagegen die mit der Baubewilligung einhergehende intensivere Nutzung des Startbereichs. Dem AREG ist zwar zuzustimmen, dass der WEP gestützt auf Grundlagen der Raumplanung (kantonaler Richtplan, Regionalpläne, Richtpläne von Gemeinden sowie deren Nutzungspläne und Schutzverordnungen) erarbeitet worden ist und nach eingehender Interessenabwägung die Leitplanken für jede Art Waldnutzung- und -benutzung setzt (vgl. Ziffn. 1.1.1 bis 1.1.3). Der WEP ist jedoch lediglich behördenverbindlich. Verlangt das anwendbare Recht eine umfassende Interessenabwägung, ist zwar der Richtplaninhalt als verbindliches Ergebnis des räumlichen Abstimmungsprozesses in die Interessenabwägung einzubeziehen. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass sich der Richtplan nur über räumliche Belange aus der Sicht des Gemeinwesens äussert. Die im Einzelfall notwendige Interessenabwägung bleibt vorbehalten (P. TSCHANNEN, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 9 N 27). Hinzu kommt, dass sich der Richtplan allein an Behörden wendet, die



mit raumwirksamen Aufgaben betraut sind, nicht aber an richterliche Behörden, die staatliche Akte auf ihre Rechtskonformität hin zu prüfen haben. Diese müssen auf Beschwerde eines Privaten, der am Richtplanverfahren nicht beteiligt war und dagegen keine Rechtsmittel einlegen konnte, frei prüfen, ob der angefochtene Entscheid auf einer umfassenden und ermessensfehlerfreien Abwägung aller massgeblichen öffentlichen und privaten Interessen beruht (Urteil des Bundesgerichtes 1A.154/2002 vom 22. Januar 2003 Erw. 4.1).

6.9 Aufgrund der fehlenden Auseinandersetzung mit dem BLN-Objekt sowie der SchutzV erweist sich die vom AREG vorgenommene Interessenabwägung als mangelhaft. Der Verweis auf die im Rahmen des WEP bereits vorgenommene Abwägung erweist sich als unbehelflich. Die vom ANJF im Rahmen der Vernehmlassung gemachten Ausführungen zur SchutzV und dem BLN-Objekt ändern daran ebenfalls nichts. Zum einem hat die umfassende Interessenabwägung durch das AREG als Zustimmungsbehörde zu erfolgen. Zum anderen kann eine mögliche Beeinträchtigung der SchutzV sowie des BLN-Objekts aufgrund fehlender Betriebsdaten gar nicht beurteilt werden (vgl. oben). Somit ist der Rekurs auch wegen der mangelhaften Interessenabwägung gutzuheissen.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das strittige Baugesuch unvollständig ist. Sodann erweist sich die vorgenommene Interessenabwägung als mangelhaft. Der Rekurs ist entsprechend gutzuheissen. Der vorinstanzliche Beschluss vom 25. November 2019 sowie die raumplanungsrechtliche Teilverfügung vom 13. August 2018 sind vollumfänglich aufzuheben. Aus prozessökonomischen Überlegungen ist indessen, wenn auch nur summarisch, auf einige weitere Punkte einzugehen.

7.1 Soweit sich die Rekursgegnerin sowie weitere Beteiligte auf den Standpunkt stellen, dass private Piloten von der Baubewilligung nicht tangiert seien, so ist auf Folgendes hinzuweisen: Es trifft zwar zu, dass der private Gleitschirmpilot – mit Einverständnis des Grundeigentümers – grundsätzlich von jedem beliebigen Grundstück aus starten kann und hierfür keine Baubewilligung notwendig ist. Die Rekursgegnerin übersieht aber, dass sie den Startplatz auch privaten Fluggebietsbenutzern zur Verfügung stellen möchte (Ziff. 5.3 FBH). Damit umfasst das Baugesuch nicht nur einen Startplatz für Schulungsgruppen, sondern einen offiziellen Startplatz. Die Auswirkungen der privaten Gleitschirmfliegerei wären bei der Beurteilung des vorliegenden Baugesuchs daher ebenfalls miteinzubeziehen gewesen. Dies umso mehr als ein offizieller Startplatz samt Transportmöglichkeit mittels Sammelbus die Attraktivität des Fluggebiets steigert und damit auch die Gefahr störender Überflüge begünstigt.

7.2 Die Beteiligten wenden in diesem Zusammenhang ein, dass die Regelung des Luftraums in die Zuständigkeit des Bundes falle und ein Überfliegen der sensiblen Gebiete daher nicht verhindert werden



könne. Die Regelung des Luftraums fällt zwar in der Tat in die alleinige Kompetenz des Bundes. Die grundsätzliche Möglichkeit, dass ein Schutzgebiet überflogen wird, kann weder von Kanton noch Gemeinden verhindert werden. Wenn aber die Gefahr besteht, dass durch die Bewilligung eines offiziellen Startplatzes ein nahegelegenes Schutzgebiet vermehrt unter Druck gerät, so besteht sehr wohl Handhabe. Denn die Kantone bzw. die Gemeinden dürfen im Rahmen ihrer Kompetenzen auf dem Gebiet der Raumplanung, des Baurechts und des Natur- und Heimatschutzes die Errichtung und den Betrieb von Gleitschirmstart- und Landeplätzen regeln (BGE 119 Ib 222 Erw. 2a, mit Hinweisen; BGE 102 Ia 355 Erw. 6d; ZBL 89/1988 S. 65 Erw. 4). Klare und vollziehbare Auflagen zum Betrieb eines Startplatzes können zu einer schonenden Betriebsführung beitragen und damit dem Interesse der Schutzgebiete Rechnung tragen.

7.3 Unter den Beteiligten ist die Frage der hinreichenden Erschliessung strittig. Nach Art. 22 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Bst. b RPG setzt die Erteilung einer Baubewilligung für das Errichten oder Ändern von Bauten und Anlagen voraus, dass das Land erschlossen ist. Das Bundesrecht stellt für das Erfordernis der zureichenden Zufahrt nur allgemeine Grundsätze auf, während sich die Anforderungen an die Erschliessung im Einzelnen aus dem kantonalen Recht und der kantonalen Rechtsprechung ergeben. Das Gebot der hinreichenden strassenmässigen Erschliessung soll unter anderem verhindern, dass Leben, Gesundheit und Eigentum von Personen dadurch gefährdet werden. Eine abschliessende Beurteilung der vorliegenden Erschliessung ist zwar nicht möglich, weil bereits grundlegende entscheidungsrelevante Daten wie Frequentierung, Anzahl Bergfahrten, Wendemöglichkeiten usw. fehlen. Jedoch hat das TBA festgestellt, dass die bereits reduzierten Anforderungen an die Strassenbreite für den Begegnungsfall Personenwagen/Fussgänger nicht erfüllt seien und die Wendemöglichkeiten nicht nachgewiesen seien. Vor dem Hintergrund der schmalen Strassenbreite und der Tatsache, dass die meisten Fahrten mit dem Sammelbus vor allem bei schönem Wetter stattfinden – also just in der Zeit in welcher auch am meisten Wanderer zu erwarten sind – ist die Frage der Erschliessung sicherlich kritisch.

7.4 Schliesslich ist festzuhalten, dass die angefochtene Baubewilligung entgegen Art. 41 Abs. 3 AuLaV lediglich dem BAZL, nicht aber dem BAFU und dem ARE eröffnet worden ist.

8.

8.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr 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 der Rekursgegnerin und der Grundeigentümerin 1 – die im Rahmen ihrer Vernehmlassungen jeweils die Abweisung des Rekurses beantragt haben – je hälftig zu überbinden. Somit haben die



Rekursgegnerin und die Grundeigentümerin 1 amtliche Kosten von je Fr. 1'500.– zu bezahlen.

8.2 Der vom Rechtsvertreter der Rekurrenten am 6. Januar 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

9.

Die Rekurrenten stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

9.1 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).

9.2 Die Rekurrenten obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Nach Art. 22 Abs. 1 Bst. a der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) beträgt das Honorar in der Verwaltungsrechtspflege vor Verwaltungsbehörden pauschal Fr. 500.– bis Fr. 6'000.–. Für ein aussergewöhnlich aufwendiges Verfahren kann das Honorar um 100 Prozent erhöht werden (Art. 22 Abs. 2 HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Nach ständiger Praxis des Baudepartementes wird für durchschnittlich schwierige Rekursverfahren (ohne Rekursaugenschein) regelmässig ein mittleres Honorar von Fr. 2'750.–, bzw. von Fr. 3'250.– mit Rekursaugenschein, zuzüglich Mehrwertsteuer festgesetzt, sofern ein begründeter Antrag auf Entschädigung der Mehrwertsteuer gestellt wurde.

9.3 Der Rechtsvertreter der Rekurrenten reichte am 22. September 2020 eine Kostennote ein und wies auf den Umstand hin, dass zwei Parteien vertreten worden seien, deren Interessenlage unterschiedlich gewesen sei. Dementsprechend seien verschiedene zusätzliche Gesichtspunkte in die Rekursbegründung einzubringen gewesen. Zudem habe der Koordinations- und Absprachebedarf zu einem Mehraufwand geführt. Dies habe insgesamt zu einem höheren Aufwand geführt, welcher in der Kostennote ausgewiesen sei. Die ausseramtliche Entschädigung sei zuzüglich Mehrwertsteuer zuzusprechen, da die vertretenen Rekurrenten als private Grundeigentümer die anfallende Mehrwertsteuer nicht weiterbelasten könnten. Die Kostennote weist ein Honorar in der Höhe von Fr. 4'200.– und Barauslagen (4 Prozent) in der Höhe von Fr. 168.–, zuzüglich Mehrwertsteuer (7,7 Prozent) in der



Höhe von Fr. 336.35 aus. Die in der Rekurschrift vorgebrachten Rügen sind allgemeiner Natur, so dass eine unterschiedliche Interessenslage der Rekurrenten nicht erkennbar ist. Die Vertretung von lediglich zwei Personen, welche die gleiche Interessenslage verfolgen, rechtfertigt daher auch keine Erhöhung. Die ausseramtliche Entschädigung ist ermessensweise auf Fr. 2'750.– zuzüglich der beantragten 4% Barauslagen (Fr. 110.–); insgesamt Fr. 2'860.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist je zur Hälfte (also je Fr. 1'430.–) von der Rekursgegnerin und der Grundeigentümerin 1 zu bezahlen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____ und B.____ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Beschluss des Gemeinderates Z.____ vom 25. November 2019 und die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) vom 13. August 2018 werden aufgehoben.

2.

a) Der Verein C bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.–.

b) Die Alpkorporation D.____ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.–.

c) Der am 6. Januar 2020 von Christoph Bürgi, St.Gallen, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Der Verein C.____ und die Alpkorporation D.____ entschädigen A.____ und B.____ ausseramtlich mit jeweils Fr. 1'430.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin