



**Fall-Nr.:** B 2020/237  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 29.09.2021  
**Entscheiddatum:** 14.07.2021

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 14.07.2021**

**Baurecht, Bauen ausserhalb der Bauzonen, Weilerzone, Art. 18 Abs. 1 RPG, Art. 33 RPV, Art. 16bis BauG. Der Hauptzweck der Weilerzone Y.\_ besteht nicht darin, regelmässige Bautätigkeit zuzulassen. Obgleich das kommunale Recht auch Neubautätigkeiten in der Weilerzone Y.\_ erlaubt, ist sie deshalb als Nichtbauzone zu qualifizieren (E. 3). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz liegen nicht so erheblich veränderte rechtliche Verhältnisse vor, dass die kommunalen Bestimmungen zur Zulässigkeit von zonenkonformen Neubauten in der Weilerzone Y.\_ aus den Jahren 2009/2010 rechtswidrig geworden sein könnten und deshalb ausnahmsweise akzessorisch zu überprüfen wären (E. 4), (Verwaltungsgericht, B 2020/237).**

#### **Entscheid vom 14. Juli 2021**

##### Besetzung

Vizepräsident Eugster; Präsident Zürn, Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Engeler und Zogg; Gerichtsschreiber Bischofberger

##### Verfahrensbeteiligte

**Q.\_ AG,**

##### **Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Fatih Aslantas, LL.M., Forrer Lenherr Bögli & Partner, Bahnhofstrasse 7, 8570 Weinfelden,

gegen



## St.Galler Gerichte

**Baudepartement des Kantons St. Gallen**, Lämmlibrunnenstrasse 54,  
9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**Politische Gemeinde X.\_\_\_\_,**

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Baubewilligung (Weilerzone)**

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

#### **A.**

Die Q.\_\_\_\_ AG ist seit 11. Dezember 2017 Eigentümerin der unüberbauten Parzelle Nr. 0000\_\_\_\_, Grundbuch X.\_\_\_\_, in der Kleinsiedlung Y.\_\_\_\_ (Nr. 0001\_\_\_\_), bei welcher die Zuweisung zu einer Weilerzone gemäss kantonalem Richtplan grundsätzlich möglich ist (Koordinationsblatt S51, vom damaligen Regierungsrat erlassen am 23. April 2002, vom Bundesrat genehmigt am 15. Januar 2003, Anpassung von der Regierung erlassen am 26. März 2019, vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK genehmigt am 4. September 2019). Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde X.\_\_\_\_ (vom Baudepartement genehmigt am 31. Mai 2010) ist das Grundstück Nr. 0000\_\_\_\_ überwiegend (666 m<sup>2</sup>) der Weilerzone (WL) und im Übrigen (362 m<sup>2</sup>) der Grünzone Freihaltung innerhalb Bauzone (GFi) zugewiesen. Überdies liegt es im Perimeter des überbauungsplans Y.\_\_\_\_ (vom Baudepartement genehmigt am 31. Mai 2010, nachfolgend: üpG, act. 1, S. 3 Ziff. II/A/1, act. 8/20-27/1/2 und 8/20-27/10 f., [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch), [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)).

#### **B.**

Am 30. September 2019 reichte die Q.\_\_\_\_ AG ein Gesuch für den Neubau eines Doppeleinfamilienhauses auf Parzelle Nr. 0000\_\_\_\_ ein. Am 11. November 2019 (zugestellt am 16. Dezember 2019) verweigerte der Gemeinderat X.\_\_\_\_ der Q.\_\_\_\_ AG die



Bewilligung. Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 4. Dezember 2019 verweigerte das Amt für Raumplanung und Geoinformation (AREG) die Zustimmung zum Bauvorhaben. Gegen den Bauabschlag rekurrierte die Q.\_\_ AG am 30. Dezember 2019 an das Baudepartement (Verfahrensnummer 20-27). Am 2. Juni 2020 führte das Departement einen Augenschein durch. Mit Beschluss vom 31. August 2020/9. September 2020 (Dispositiv-Ziff. 1) widerrief der Gemeinderat X.\_\_ seinen Entscheid vom 11. November 2019/16. Dezember 2019. Gleichzeitig (Dispositiv-Ziff. 2) verweigerte er der Q.\_\_ AG die Bewilligung für den Neubau des Doppel-einfamilienhauses auf Parzelle Nr. 0000\_\_ unter gleichzeitiger Eröffnung aller kantonalen Teilverfügungen, namentlich der Teilverfügung des AREG vom 4. Dezember 2019, als Gesamtentscheid. Daraufhin schrieb das Baudepartement den Rekurs am 25. September 2020 zufolge Gegenstandslosigkeit ab (act. 8/20-27/5/1, 15, 10 f., act. 8/20-27/5/1-29, act. 8/20-27/10 f., 16, act. 8/20-7519\_\_/1/1, [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch), [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)). Den gegen den Bauabschlag des Gemeinderates X.\_\_ vom 31. August 2020/9. September 2020 (Dispositiv-Ziff. 2) von der Q.\_\_ AG am 23. September 2019 erhobenen Rekurs (Verfahrensnummer 20-7519\_\_) wies das Baudepartement mit Entscheid vom 19. November 2020 ab, soweit es darauf eintrat (act. 2, act. 8/20-7519\_\_/1).

### C.

Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 19. November 2020 erhob die Q.\_\_ AG (Beschwerdeführerin) durch ihren Rechtsvertreter am 7. Dezember 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuer, aufzuheben und ihr die nachgesuchte Baubewilligung zu erteilen (act. 1). Mit Vernehmlassung vom 8. Januar 2021 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei (act. 7). Die Politische Gemeinde X.\_\_ (Beschwerdegegnerin) verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung. Am 26. April 2021 reichte die Vorinstanz Unterlagen zur Genehmigung des Teilzonen- und überbauungsplans Y.\_\_ ein (act. 15). Dazu äusserte sich die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 11. Mai 2021 (act. 17).

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids und die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.



### Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

#### 1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der zuständige Abteilungspräsident hat die Beurteilung der Angelegenheit in Fünferbesetzung angeordnet (Art. 18 Abs. 3 Satz 2 und lit. b Ingress und Ziff. 4 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1, GerG, in Verbindung mit Art. 33 Abs. 2 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 7. Dezember 2020 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde (vgl. dazu auch den vorinstanzlichen Antrag auf Nichteintreten, act. 7, allerdings ohne Begründung), soweit die Beschwerdeführerin implizit die Aufhebung des erstinstanzlichen Bauabschlags vom 31. August 2020/9. September 2020 (act. 8/20-7519\_\_/1, Dispositiv-Ziff. 2) verlangt, indem sie um Erteilung der Baubewilligung ersucht (act. 1, vgl. zum Devolutiveffekt BGer 1C\_118/2020 vom 17. März 2021 E. 1.4 mit Hinweisen, und VerwGE B 2019/123 vom 28. Mai 2020 E. 1 mit Hinweis).

#### 2.

Der erstinstanzliche Entscheid der Beschwerdegegnerin erging am 31. August 2020/9. September 2020 (act. 8/20-7519\_\_/1, Dispositiv-Ziff. 2). Laut Art. 173 Abs. 1 des am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049) in Kraft getretenen Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) ist somit das PBG anwendbar, soweit der kommunale Rahmennutzungsplan entsprechend revidiert worden ist. Ansonsten ist das bis 30. September 2017 gültig gewesene Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) heranzuziehen (siehe dazu auch VerwGE B 2019/140 vom 22. April 2020 E. 2 mit Hinweisen und J. Frei, in: Bereuter/derselbe/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 11 ff. zu Art. 173 PBG sowie N 10 ff. zu Art. 175 PBG). Der Rahmennutzungsplan der Beschwerdegegnerin wurde vom Baudepartement am 7. April 2009 (Baureglement; BauR) und am 31. Mai 2010 (Teilzonenplan Y.\_\_) genehmigt. Für die Beurteilung des strittigen Bauvorhabens in der Weilerzone ist damit nach wie vor Art. 16<sup>bis</sup> BauG massgebend (vgl. dazu Anhang des Kreisschreibens des Baudepartements "übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz" vom 8. März 2017).



### 3.

Die Beschwerdeführerin stellt sich vorab auf den Standpunkt (act. 1, S. 4-10, 13 f. Ziff. II/B/I und IV), die im kommunalen Recht umschriebene Weilerzone sei als Bauzone im Sinne von Art. 15 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) zu behandeln.

#### 3.1.

Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV). Nach Art. 14 RPG ordnen Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens. Sie unterscheiden vorab Bau- (Art. 15 RPG), Landwirtschafts- (Art. 16 bis 16b RPG) und Schutzzonen (Art. 17 RPG). Dabei gilt zu beachten, dass Kleinstbauzonen im Allgemeinen unzulässig sind, wenn sie gegen das raumplanerische Ziel verstossen, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern (vgl. dazu BGer 1C\_361/2020 vom 18. Januar 2021 E. 4.2; BGer 1C\_442/2019 vom 17. Juni 2020, in: BR 2020, S. 267, E. 2.5; je mit Hinweisen, insbesondere auf BGer 1C\_374/2011 vom 14. März 2012 E. 3 mit Hinweisen, in: ZBl 2013, S. 389 ff., und BGer 1C\_13/2012 vom 24. Mai 2012 E. 3.1; BGer 1C\_118/2011 vom 15. September 2011 E. 4.3; BGer 1C\_153/2007 vom 6. Dezember 2007 E. 3.1; BGer 1A.16/2006 vom 26. Juli 2006 E. 2.1 je mit Hinweisen). Die Kantone können nach Art. 18 Abs. 1 RPG "weitere Nutzungszonen" vorsehen und damit die bundesrechtlichen Grundtypen (Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzone) weiter unterteilen, variieren, kombinieren und ergänzen. Allerdings dürfen sie die in Art. 15 bis 17 RPG geschaffene Ordnung nicht unterlaufen und müssen insbesondere die für das Raumplanungsrecht fundamentale Unterscheidung zwischen Nichtbauzonen und Bauzonen (Trennungsgrundsatz) einhalten. Sie sind daher entweder der Kategorie Bauzonen oder der Kategorie Nichtbauzonen zuzuordnen. Was zur Bauzone zu rechnen ist, wird in Art. 15 RPG bundesrechtlich festgelegt: Lässt die Hauptbestimmung einer Zone regelmässig Bautätigkeiten zu, welche weder mit bodenerhaltenden Nutzungen (vorab der Landwirtschaft) verbunden noch von ihrer Bestimmung her auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen sind, so liegt von Bundesrechts wegen eine Bauzone vor, für welche die Kriterien des Art. 15 RPG gelten (vgl. BGE 143 II 588 E. 2.5.1 f.; BGer 1A.115/2003 vom 23. Februar 2004 E. 2.4; BVR 2011, S. 411 ff., S. 416 f. je mit Hinweisen sowie Aemisegger/Kissling, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 10 f. zu Art. 15 RPG). Kraft Art. 33 der Raumplanungsverordnung



(SR 700.1, RPV) in der seit 1. September 2000 gültigen Fassung (AS 2000 2047) können zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen besondere Zonen nach Art. 18 RPG, beispielsweise Weiler- oder Erhaltungszonen, bezeichnet werden, wenn der kantonale Richtplan (Art. 8 RPG) dies in der Karte oder im Text vorsieht (vgl. dazu BGE 119 Ia 300 E. 3a mit Hinweisen, in Bezug auf den am 2. Oktober 1989 erlassenen, gleichlautenden Art. 23 RPV, AS 1989 1991; BGer 1P. 465/2002; 1P.467/2002 vom 23. Dezember 2002 E. 5.1, in: ZBI 2004, S. 161 ff., und R. Muggli, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., N 24 zu Art. 18 RPG). Das Bundesgericht hat eine Bündner Erhaltungszone im Jahr 1992, wenn auch nicht abschliessend, ähnlich einer Kiesabbauzone, die nach Abbau und Rekultivierung des Landes erneut der landwirtschaftlichen Nutzung zur Verfügung stehen soll, als eine die Nichtbauzone überlagernde beschränkte Bauzone bezeichnet (vgl. dazu BGE 118 Ia 446 E. 2c mit Hinweisen). Gemäss der bundesgerichtlichen Einschätzung im Urteil BGE 145 II 83 E. 4.2 mit Hinweisen ging es indes schon damals davon aus, dass es sich bei einer derartigen Erhaltungszone nicht um eine Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG handelt (siehe dazu auch G. Schmid, Projektbezogene Nutzungsplanung im Gebiet ausserhalb der Bauzonen, Zürich 2001, S. 111, S. Blind, Zonen für Kleinsiedlungen ausserhalb des Baugebietes und Kleinbauzonen, in: Raum & Umwelt, Juli 4/2014, S. 5, BRGE II Nr. 0071/2019 vom 14. Mai 2019 E. 4.3.4 f., in: BEZ 2019 Nr. 24, und LGVE 2006 II Nr. 11, anders: BGer 1C\_321/2013 vom 21. August 2013 E. 3; AR GVP 2013 Nr. 3601 E. 3.1 und SOG 2008 Nr. 19).

Art. 33 RPV ist aufgrund der Unbestimmtheit der Norm und der fehlenden Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Nutzungsvorschriften nicht selbständig anwendbar und bedarf kantonaler Ausführungsbestimmungen. Die Kantone sind indessen in deren Ausgestaltung nicht frei. Sie sind an die Zweckbestimmung von Kleinsiedlungszonen im Sinne von Art. 33 RPV gebunden, d.h. die Zonenbestimmungen haben der Erhaltung der Kleinsiedlung zu dienen (vgl. Schmid, a.a.O., S. 107 f.). Im abschliessenden Zonenkatalog des BauG wie auch des PBG (vgl. dazu VerwGE B 2009/97; B 2009/100 vom 24. Februar 2010 E. 2.4.1 mit Hinweis, in: GVP 2010 Nr. 38, bestätigt mit BGer 1C\_185/2010 vom 27. Oktober 2010, sowie Art. 7 Abs. 3 Satz 1 PBG und Linder/von Rappard-Hirt, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 23 f. zu Art. 7 PBG) ist zur planerischen Erhaltung von Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen im Sinne von Art. 18 Abs. 1 RPG in Verbindung mit Art. 33 RPV die Weilerzone enthalten: Nach dem hier noch anwendbaren Art. 16<sup>bis</sup> BauG (eingefügt mit dem III. Nachtragsgesetz zum BauG vom 1. Dezember 1996, in Kraft gesetzt per 1. Februar 1997, nGS 32-21) dienen Weilerzonen der Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen. Sie sind zulässig, wenn sie im kantonalen Richtplan vorgesehen sind (Abs. 1, vgl. dazu



auch VerwGE B 2013/263; B 2014/75 vom 28. April 2015 E. 4.1 mit Hinweisen). Die politische Gemeinde legt die zulässigen Nutzungen im Baureglement entsprechend den jeweiligen Bedürfnissen fest (Abs. 2, vgl. dazu auch Koordinationsblatt S51 des kantonalen Richtplans, S. 4). Laut dem neuen, hier noch nicht anwendbaren (vgl. E. 2 hiervor) Art. 20 Abs. 1 PBG dienen Weilerzonen der Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebietes (vgl. demgegenüber den Passus "ausserhalb der Bauzonen" gemäss Art. 33 RPV). Sie sind zulässig, wenn sie im kantonalen Richtplan vorgesehen sind (Abs. 2, gleichlautend wie Art. 16<sup>bis</sup> Abs. 1 Satz 2 BauG). In der Botschaft zum III. Nachtragsgesetz zum Baugesetz vom 11. Oktober 1994 vertrat der damalige Regierungsrat – entgegen dem Wortlaut von Art. 33 RPV und der hiervor zitierten im Jahr 1992 ergangenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung (allerdings in Bezug auf eine Erhaltungszone) – noch die Auffassung, die Weilerzone müsse als ordentliche Bauzone (Art. 15 RPG) betrachtet werden, obwohl sie der Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen diene (vgl. ABI 1994 S. 2247 ff., S. 2251 f. siehe dazu auch H. Hess, Das III. Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz: Planungsrecht, Tagung des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Universität St. Gallen vom 7. April 1997, S. 3). In der Botschaft zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015 übernahm die Regierung die rechtliche Qualifikation des Bundesgerichts, indem sie festhielt, dass Weilerzonen, welche den Erhalt der Lebensfähigkeit traditioneller Siedlungsstrukturen ausserhalb der Bauzonen bezweckten, keine dynamischen, auf Wachstum angelegten Bauzonen im Sinne von Art. 15 RPG seien (S. 39, [www.ratsinfo.sg.ch](http://www.ratsinfo.sg.ch), vgl. dazu auch W. Ritter, in: Bereuter/Frei/derselbe [Hrsg.], a.a.O., N 8 f. zu Art. 20 PBG).

### 3.2.

Die Beschwerdegegnerin hat die in der Weilerzone zulässigen Nutzungen in Art. 3 BauR festgelegt. Darin wird hinsichtlich des Zonenzwecks auf die Vorschriften der zweigeschossigen Kernzone verwiesen (Abs. 1 Satz 1), bei welcher es sich klarerweise um eine Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG handelt (vgl. dazu Art. 33 BauR, Art. 15 BauG sowie J. Bereuter, in: derselbe/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 4 und 8 zu Art. 15 PBG). Zudem ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BauR ("Für *Neu- und Erweiterungsbauten* gilt abweichend von den Regelbauvorschriften der Kernzone K eine maximal zulässige Gebäudelänge von 25 m."), dass Neubauten in der Weilerzone grundsätzlich zulässig sein sollen (vgl. dazu auch Art. 4 und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 der besonderen Vorschriften zum üpG, besV, e contrario, wonach neue Bauten und Anlagen nur innerhalb des im üpG festgesetzten "Baugebiets" zulässig sein sollen, sowie Art. 7 f. besV, wonach, solange die Bachöffnung des Y.\_\_-baches innerhalb des Grünbereichs gemäss üpG nicht realisiert worden ist, für Umbauten, Erweiterungen,



Ersatzbauten und *Neubauten* detailliert aufgeführte Objektschutzmassnahmen gelten [Art. 7 besV] und mit dem ersten Baugesuch für einen *Neubau* in dem im überbauungsplan bezeichneten Areal ein Gesamtüberbauungskonzept mit Bachöffnungsprojekt vorzulegen ist [Art. 8 besV]). Im Weiteren ist der Weiler Y.\_\_ teilweise der Grünzone Freihaltung *innerhalb Bauzone* (GF<sub>i</sub>) zugewiesen (vgl. dazu auch Art. 17 BauG sowie BGer 1C\_416/2019 vom 2. Februar 2021 E. 4.3 mit Hinweis). Insoweit sind die kommunalen Vorschriften zur Weilerzone so ausgestaltet, dass die zulässige Nutzung – entgegen der Vorgaben von Art. 33 RPV und der dazu ergangenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung – derjenigen einer ordentlichen Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG entspricht. Nach Art. 3 Abs. 2 BauR steht im Vordergrund der Weilerzone allerdings – ähnlich den Ausnahmeregelungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen von Art. 24 bis 24e RPG in Verbindung mit Art. 39 bis 43a RPV – die Erhaltung der bestehenden Bausubstanz und eine geringfügige Entwicklung sowie die Möglichkeit zur Umnutzung nicht mehr landwirtschaftlich genutzter Gebäude. Gemäss dem klaren Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 BauR kann daher der Hauptzweck der Zone trotz dem Verweis auf die Kernzone in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BauR nicht darin bestehen, eine regelmässige Bautätigkeit zuzulassen. Es ist keine generelle Bautätigkeit, sondern nur eine standortspezifische Erhaltung und Entwicklung erlaubt. Hinzu kommt, dass die Weilerzone Y.\_\_, welche zwar unbestrittenermassen voll erschlossen ist (vgl. zur Erschliessungspflicht der Gemeinde innerhalb der Bauzonen Art. 19 Abs. 2 Satz 1 RPG und Art. 32 Abs. 1 RPV in Verbindung mit Art. 11 Abs. 1 PBG sowie Art. 18 Abs. 1 Ingress und lit. a der Verfassung des Kantons St. Gallen; SR 131.225, sGS 111.1, KV), aber rund 550 m resp. 1'500 m von den ordentlichen Bauzonen resp. von der Hauptsiedlung (vgl. dazu BGE 119 Ia 300 E. 3a mit Hinweisen) in A.\_\_ bzw. B.\_\_ entfernt liegt (Luftlinie), im Südteil aus lediglich zwei Scheunen (Assek.-Nrn. 0003\_\_, 0004\_\_, Parzellen Nrn. 0005 f.\_\_) und zwei Wohnhäusern (Assek.-Nrn. 0006\_\_, 0007\_\_, Parzellen Nrn. 0008 f.\_\_) sowie im Nordteil aus zwei Einfamilienhäusern (Assek.-Nrn. 0009\_\_, 0010\_\_, Parzellen Nrn. 0011\_\_, 0012\_\_), einem Doppeleinfamilienhaus (Assek.-Nrn. 0013 f.\_\_, Parzellen Nrn. 0014\_\_, 0015\_\_), einem Wohn- und Gewerbehause (Assek.-Nr. 0016\_\_, Parzelle Nr. 0017\_\_) und einer Scheune besteht (Assek.-Nr. 0018\_\_, Parzelle Nr. 0019\_\_, act. 8/20-27/10 f., [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)). Demnach handelt es sich dabei offenkundig um eine Kleinst- oder Kleinsiedlung, deren Zuweisung zu den ordentlichen Bauzonen in Widerspruch zum gewichtigen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände (vgl. dazu BGE 145 II 83 E. 4.1 und BGE 141 II 245 E. 2.1 je mit Hinweisen) stehen würde. Daran ändert nichts, dass sich die Weilerzone Y.\_\_ richtplanmässig innerhalb des Siedlungsgebietes befindet ([www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)), ist doch das Siedlungsgebiet gemäss kantonalem Richtplan von



der Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG zu unterscheiden (vgl. dazu Aemisegger/Kissling, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., N 14 und 26 zu Art. 15 RPG). Unter diesen Umständen ist die Weilerzone Y.\_\_ nicht als ordentliche Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG, sondern als Zone für Kleinsiedlungen nach Art. 18 Abs. 1 RPG in Verbindung mit Art. 33 RPV und damit als Nichtbauzone zu qualifizieren, auch wenn das kommunale Recht, allerdings nur in beschränktem Umfang, (Neu-)Bautätigkeiten zulässt.

Nach dem Gesagten hat sich die Rechtslage in Bezug auf die Zuordnung der Weilerzone zu den Nichtbauzonen seit dem Erwerb des Grundstücks Nr. 0000\_\_ durch die Beschwerdeführerin im Dezember 2017 nicht geändert, zumal der Kanton und die Gemeinden, wie bereits ausgeführt, an die Zweckbestimmung von Kleinsiedlungszonen im Sinne von Art. 33 RPV gebunden sind. Diesbezüglich liegt trotz anderslautender Auffassung der Beschwerdeführerin keine Änderung der in dieser Frage massgebenden bundesgerichtlichen Praxis vor (vgl. dazu E. 3.1 hiervor). Hingegen änderte das Baudepartement bzw. das AREG zwischenzeitlich die kantonale Praxis in verfahrensrechtlicher Hinsicht (vgl. zur Zulässigkeit einer Praxisänderung Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, N 1660 ff.): Bis ins Jahr 2018 durften Baubewilligungen für zonenkonforme Vorhaben in der Weilerzone ohne Zustimmung des AREG von der Gemeinde nach Art. 22 RPG bewilligt werden. Seit dem 3. Mai 2018 bedürfen auch zonenkonforme Bauvorhaben in der Weilerzone neu – wie alle Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen – der Zustimmung des AREG im Sinne von Art. 25 Abs. 2 RPG und Art. 112 PBG in Verbindung mit Art. 9 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11, PBV, vgl. dazu Kreisschreiben des Baudepartements Weilerzonen im Kanton St. Gallen – [Bestätigung der] Praxisänderung [im] Baubewilligungsverfahren vom 3. Mai 2018 und 4. April 2019, [www.sg.ch](http://www.sg.ch), BGE 145 II 83 E. 4.4, R. Muggli, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., N 26 zu Art. 18 RPG mit Hinweis auf BGE 118 Ia 446 E. 2c, und Botschaft, S. 39, siehe auch E. 5 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 11 f., und zu den Folgen einer fehlenden Zustimmung BGer 1C\_265/2012 vom 25. März 2013 E. 3 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin erwähnt diesen Umstand nur beiläufig (act. 1, S. 14 Ziff. II/B/IV), ohne sich substantiiert gegen diese Praxisänderung in verfahrensrechtlicher Hinsicht zur Wehr zu setzen, weshalb es damit sein Bewenden hat.



### 4.

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor (act. 1, S. 8-11, 13 f. Ziff. II/B/II und IV), die Vorinstanz habe Art. 3 BauR zu Unrecht vorfrageweise überprüft, soweit diese Bestimmung Neubauten zulasse.

### 4.1.

Nutzungspläne werden prozessual wie Verfügungen behandelt. Sie müssen bei ihrem Erlass angefochten werden, ansonsten sie grundsätzlich bestandskräftig werden und im Baubewilligungsverfahren nicht mehr vorfrageweise überprüft werden können. Ausnahmsweise ist die vorfrageweise Überprüfung eines Nutzungsplans zulässig, so wenn sich der Betroffene bei Planerlass noch nicht über die ihm auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnte, er im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatte, seine Interessen zu verteidigen, oder wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit Planerlass so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte, und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit (vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG) überwiegt. Ob gewichtige Gründe der Planbeständigkeit und des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) einer akzessorischen Überprüfung entgegenstehen, beurteilt sich, wie bei der Plananpassung aufgrund veränderter Verhältnisse nach Art. 21 Abs. 2 RPG, im Rahmen einer Interessenabwägung. Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran (vgl. dazu das von der Beschwerdeführerin angerufene Urteil BGer 1C\_25/2019 vom 5. März 2020 E. 6.1, in: BR 2020, S. 270 und 285, sowie VerwGE B 2019/204 vom 17. Oktober 2020 E. 6.1 je mit Hinweisen, siehe zur Abgrenzung von der konkreten Normenkontrolle nach Art. 81 KV und Art. 49 Abs. 1 BV auch VerwGE B 2013/49 vom 8. Juli 2014 E. 4.2-4.2.3 mit Hinweisen, in: GVP 2014 Nr. 10). Nutzungspläne sind auf einen bestimmten Zeithorizont ausgerichtet (15 Jahre für Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG) und nach Ablauf dieser Frist grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen – sogar bei unveränderten Verhältnissen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto weniger gewichtig ist das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans (vgl. BGE 145 II 83 E. 5.4 mit Hinweis).



### 4.2.

Vorweg ist festzuhalten, dass die vom Baudepartement am 31. Mai 2010 genehmigte Zuweisung der Kleinsiedlung Y. zur Weilerzone – anders als im Fall BGE 145 II 83 – von keiner Seite beanstandet wird (vgl. dazu auch die tatsächlichen Feststellungen anlässlich des Rekursaugenscheins vom 2. Juni 2020, act. 8/20-27-10 f.). Wie bereits unter Erwägung 2.2 hiervoor ausgeführt, schliesst das geltende kommunale Recht (Art. 3 BauR, besV) sodann die Bewilligung von zonenkonformen Neubauten in der Weilerzone nicht aus. Das BauR wurde am 7. April 2009 und die besV am 31. Mai 2010 vom Baudepartement genehmigt. Der Bauabschlag der Beschwerdegegnerin datiert vom 31. August 2020/9. September 2020 (act. 8/20-7519\_\_/1/1, Dispositiv-Ziff. 2). Da demnach die Regeldauer für die Überarbeitung der fraglichen kommunalen Nutzungsvorschriften von 15 Jahren im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids erst zu rund zwei Dritteln verstrichen war und nach wie vor nicht abgelaufen ist, ist das öffentliche und private Interesse an der Beständigkeit der geltenden Vorschriften – im Gegensatz zur Vorinstanz (E. 4.6 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 10 f.) – als hoch einzustufen. Die Vorinstanz bejahte in Erwägung 4.6 des angefochtenen Entscheids das Vorliegen von erheblich geänderten rechtlichen Verhältnissen, welche eine Überprüfung der am 31. Mai 2010 genehmigten kommunalen Nutzungspläne rechtfertigten. Seit dem 31. Mai 2010 hat sich die Rechtslage wie folgt verändert:

Erstens ist am 1. Mai 2014 die RPG-Revision vom 15. Juni 2012 in Kraft getreten (AS 2014 899). Wie die Beschwerdeführerin diesbezüglich allerdings zutreffend einwendet, hat das Bundesgericht im Urteil BGer 1C\_25/2019 vom 5. März 2020 E. 6.2 mit Hinweis auf BGE 144 II 41 E. 5.2 (in: Pra 2018 Nr. 129) festgehalten, dass das Inkrafttreten der RPG-Novelle vom 15. Juni 2012 am 1. Mai 2014 für sich alleine keine erhebliche Veränderung der rechtlichen Verhältnisse im erwähnten Sinne darstellt.

Zweitens trat am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049) das PBG in Kraft. Art. 20 PBG ist im vorliegenden Verfahren übergangsrechtlich noch nicht anwendbar (vgl. E. 2 hiervoor). Wie bereits unter Erwägung 3.1 hiervoor festgehalten, wurde in der Botschaft (S. 39) sodann zwar ausdrücklich festgehalten, dass Weilerzonen im Sinne von Art. 20 PBG keine Bauzonen im Sinne von Art. 15 RPG seien. Allerdings wird darin ausgeführt, dass die Bewilligung von zonenkonformen Ersatzneubauten und ausnahmsweise von zonenkonformen Neubauten zur Schliessung von Baulücken in der Weilerzone nicht ausgeschlossen sei. Deswegen lässt sich daraus ebenfalls nicht auf eine erhebliche Veränderung der rechtlichen Verhältnisse schliessen.

Drittens genehmigte das UVEK am 4. September 2019 die Anpassung 18 des



behördenverbindlichen (Art. 9 Abs. 1 RPG) kantonalen Richtplans (von der Regierung erlassen am 26. März 2019). Im Koordinationsblatt S51 wird neu (vgl. demgegenüber die Fassung vom Januar 2003, wonach ausnahmsweise auch Neubauten zur Schliessung von Baulücken zulässig waren) festgehalten, dass in der Weilerzone zwar Erweiterungs- und Umbauten oder Nutzungsänderungen zugelassen würden, die weiter gingen als jene, die allgemein im Rahmen von Art. 24 bis 24d RPG zulässig seien, sofern der konkrete Schutzzweck des Weilers dies erfordere. Neubauten seien aber nicht zulässig. Entsprechend dürften auch keine Flächen für Neubauten ausgeschieden werden (S. 1, vgl. dazu auch Prüfbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE vom 27. August 2019, S. 3 f., [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)). Weiter werden die politischen Gemeinden im Koordinationsblatt S51 angewiesen, bei den bestehenden Weilerzonen die Abgrenzung und die dazugehörigen Bestimmungen im Baureglement zu überprüfen und diese bei Bedarf anzupassen. Neu ist dabei ein explizites Verbot von Neubauten zu statuieren (S. 4). In diesem Zusammenhang ist jedoch zunächst zu berücksichtigen, dass sich einem Bauvorhaben nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung allein gestützt auf einen kommunalen oder kantonalen Richtplan kein überwiegendes Interesse entgegenhalten lässt (vgl. dazu BGer 1C\_397/2015 vom 9. August 2016 E. 3.4 mit Hinweis auf BGer 1A.154/2002 vom 22. Januar 2003 E. 4.1, in ZBI 2004, S. 107 ff., und P. Tschannen, in: Aemisegger/Moor/Ruch/derselbe [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich 2019, N 34 zur Art. 9 RPG). Überdies wird die Frage, ob ein zonenkonformer Neubau in der Weilerzone nach Art. 16<sup>bis</sup> BauG bewilligungsfähig ist, welcher der Erhaltung des bestehenden Weilers dient, zu keiner Ausdehnung des überbauten Gebiets führt und nicht ohnehin die Voraussetzungen für eine Ausnahme ausserhalb der Bauzonen erfüllt, in der Literatur nach wie vor bejaht (vgl. dazu W. Ritter, in: Bereuter/Frei/derselbe [Hrsg.], a.a.O., N 8 zu Art. 20 PBG, und Blind, a.a.O., S. 4). Das Bundesgericht hat sich zu dieser Frage bisher nicht geäussert. Vielmehr fusste das von der Vorinstanz in diesem Zusammenhang ebenfalls angerufene Urteil BGE 145 II 83 auf dem diesbezüglich klaren Wortlaut von Art. 44 Abs. 2 des Baugesetzes der ehemaligen Politischen Gemeinde Langwies vom 13. April 1999 ([www.gemeindearosa.ch](http://www.gemeindearosa.ch)), welche Neubauten in der Erhaltungszone für unzulässig erklärt (vgl. dazu auch Art. 31 Abs. 1 Satz 4 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden; BR 801.100, KRG, sowie das Urteil BGE 118 Ia 446, in welchem ebenfalls die Bündner Ausführungsgesetzgebung zu Art. 33 RPV zugrunde lag, siehe dazu auch BGer 1C\_172/2020; 1C\_173/2020 je vom 24. März 2021 je E. 4.1 mit Hinweis). Ähnlich einer Schutzzone (Art. 17 RPG) bestand der Zweck der Erhaltungszone gemäss Art. 44 Abs. 1 des Baugesetzes der ehemaligen Politischen Gemeinde Langwies darin, *landschaftlich und kulturgeschichtlich wertvolle Baugruppen*



zu bezeichnen, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt (vgl. dazu auch Art. 31 Abs. 1 Satz 1 bis 3 KRG). Damit weicht der Zonenzweck der vom Bundesgericht beurteilten Erhaltungszone von demjenigen der offener formulierten Weilerzone nach Art. 16<sup>bis</sup> BauG – "Weilerzonen dienen der *Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen* ausserhalb der Bauzonen" (Abs. 1 Satz 1) – ab. Vor diesem Hintergrund liegen nicht so erheblich veränderte rechtliche Verhältnisse seit der Genehmigung von Art. 3 BauR sowie der besV am 31. Mai 2010 vor, dass diese in Bezug auf die Zulässigkeit von zonenkonformen Neubauten rechtswidrig geworden sein könnten und deshalb ausnahmsweise akzessorisch zu überprüfen wären. Die von der Vorinstanz geltend gemachten veränderten rechtlichen Verhältnisse vermögen das öffentliche und private Interesse an der Beständigkeit der geltenden Nutzungsordnung daher von vornherein nicht zu überwiegen. Somit hätten das AREG und die Beschwerdegegnerin das strittige Baugesuch aufgrund der geltenden Nutzungspläne und der zugehörigen Bauvorschriften beurteilen müssen (vgl. dazu Teilverfügung des AREG vom 4. Dezember 2019, S. 6 E. 4b, wonach es sich beim Bauvorhaben um eine neue Wohnbaute handle, welche in einer eine Nichtbauzone überlagernden beschränkten Bauzone unabhängig der Frage der gebotenen Einordnung in den Weiler Y.\_\_ und der Einhaltung der übrigen Regelbauvorschriften nicht zulässig sei, Beilage zu act. 8/20-7519\_\_/1). Dies umso mehr, als die Beschwerdegegnerin bisher davon absah, für die Überarbeitung der bestehenden Weilerzonen und damit auch von Art. 3 BauR sowie den besV eine Planungszone (Art. 42 Abs. 1 PBG) zu erlassen. Im übrigen wird von keiner Seite behauptet und ist auch nicht ersichtlich, dass die kommunalen Ausführungsvorschriften zur Weilerzone geradezu nichtig wären (vgl. dazu BGer 1C\_25/2019 vom 5. März 2020 E. 6.3). Die Beschwerde ist demzufolge gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Beschwerdegegnerin und das AREG zu neuer Entscheidung zurückzuweisen. Bei diesem Ergebnis kann dahingestellt werden, ob die Vorinstanz gemäss der Beschwerdeführerin (act. 5, S. 11-14 Ziff. II/B/III und IV) das Gleichbehandlungsgebot sowie den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt hat resp. sie ihr zu Unrecht die Berufung auf eine Gleichbehandlung im Unrecht versagt hat. Aus verfahrensökonomischen Gründen ist indessen zu bemerken, dass der Einwand der Vorinstanz in Erwägung 6.3 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 13) nicht gänzlich von der Hand zu weisen ist, wonach die Schliessung einer Baulücke, die Erhaltung des bestehenden Weilers Y.\_\_ (Art. 3 Abs. 2 BauR) und die Einhaltung der qualifizierten ästhetikvorschriften gemäss Art. 3 Abs. 3 BauR durch den geplanten Neubau zweifelhaft ist.

## 5.

Bei diesem Verfahrensausgang gehen die amtlichen Kosten des Rekurs-



(Nr. 20-7519\_\_) und Beschwerdeverfahrens zulasten des Staates (Baudepartement bzw. AREG, vgl. Art. 95 Abs. 1 VRP und VerwGE B 2017/76 vom 16. August 2018 E. 5 mit Hinweisen). Eine Entscheidgebühr für das Beschwerdeverfahren von CHF 3'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Die von der Vorinstanz festgelegte und von keiner Seite beanstandete Gebühr von CHF 3'500 für den Rekursentscheid (act. 2) liegt innerhalb des vorinstanzlichen Ermessensspielraums (vgl. Art. 4 der Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen; sGS 951.11; Ziff. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin sind die geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 4'000 (Beschwerdeverfahren) und CHF 1'800 (Rekursverfahren) zurückzuerstatten.

Entsprechend der Verlegung der amtlichen Kosten hat der Staat (Baudepartement resp. AREG) die Beschwerdeführerin für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren antragsgemäss ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat im Beschwerdeverfahren eine Honorarnote über CHF 3'237.50 zuzüglich effektive Barauslagen von CHF 60.20 und Mehrwertsteuer, insgesamt über CHF 3'551.62, eingereicht (act. 12). Der geltend gemachte anwaltliche Aufwand bewegt sich im Rahmen dessen, was in der Regel der obsiegenden Partei in vergleichbaren Beschwerdeverfahren ermessensweise und pauschal als Entschädigung der ausseramtlichen Kosten zugesprochen wird. Für das Rekursverfahren wird die Entschädigung ermessensweise pauschal auf insgesamt CHF 3'000 zuzüglich CHF 120 Barauslagen (vier Prozent von CHF 3'000) und Mehrwertsteuer – die Beschwerdeführerin ist nicht mehrwertsteuerpflichtig ([www.uid.admin.ch](http://www.uid.admin.ch)) – festgelegt (Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 AnwG; Art. 6, Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. a und b, Art. 28, Art. 28<sup>bis</sup>, Art. 29 der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO).

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

#### **1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird, der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen zu neuer Entscheidung an die Beschwerdegegnerin und das AREG zurückgewiesen.

#### **2.**

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens in der Höhe von CHF 3'500 und des



Rekursverfahrens in gleicher Höhe werden dem Staat (Baudepartement bzw. AREG) auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin wird der im Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 zurückerstattet. Die Vorinstanz wird angewiesen, der Beschwerdeführerin den im Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von CHF 1'800 zurückzuerstatten.

### **3.**

Der Staat (Baudepartement resp. AREG) entschädigt die Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren mit CHF 3'551.50 und für das Rekursverfahren mit CHF 3'120 (inklusive Barauslagen) zuzüglich Mehrwertsteuer.