



Fall-Nr.:	19-7762 / 19-7763
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	12.08.2020
Entscheiddatum:	09.07.2020

BDE 2020 Nr. 59

Art. 18 RPG, Art. 25 Abs. 2 RPG, Art. 33 RPV. Vorliegend erweist sich eine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens insbesondere vor dem Hintergrund erheblich geänderter gesetzlicher und tatsächlicher Verhältnisse als geboten (Erw. 3.4). Bei der vorliegenden Weilerzone handelt es sich um eine Nichtbauzone, weshalb für die fraglichen Baugesuche eine Zustimmung der kantonalen Behörde notwendig ist (Erw. 4). Eine Baubewilligung für den Neubau von zwei Einfamilienhäusern in der Weilerzone kann – auch unter Berufung auf den Vertrauensschutz sowie eine Gleichbehandlung im Unrecht – nicht erteilt werden (Erw. 5 und 6). // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BDE 2020 Nr. 59 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-7762/19-7763

Entscheid Nr. 59/2020 vom 9. Juli 2020

Rekurrenten

A.____,

B.____,

C.____,

alle vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt,
Museumstrasse 35, 9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheide vom 16. September 2019)

Betreff

Baugesuche (Neubau Einfamilienhäuser A und B)



Sachverhalt

A.

A.____, B.____ und C.____, sind Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der Strasse Y.____ (Gemeindestrasse 2. Klasse) im Weiler Y.____, welcher zwischen den Fraktionen Z.____ und X.____ in der Gemeinde Z.____ gelegen ist. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 5. April 2004 in der Weilerzone (WL). Das Grundstück Nr. 001 ist momentan mit einer Scheune (Vers.-Nr. 002) überbaut.

B.

a) Mit Baugesuchen vom 10. Mai 2019 beantragten A.____, B.____ und C.____ beim Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung von zwei Einfamilienhäusern und den Abbruch der Scheune (Vers.-Nr. 002) auf Grundstück Nr. 001.

b) Innert der Auflagefrist vom 5. bis 18. Juni 2019 gingen keine Einsprachen gegen die Bauvorhaben ein.

c) Mit raumplanungsrechtlichen Teilverfügungen vom 27. August 2019 verweigerte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (nachfolgend AREG) die Zustimmung zur Baubewilligung für die beiden Einfamilienhäuser A und B auf Grundstück Nr. 001. Zur Begründung wurde ausgeführt, das Bauvorhaben entspreche weder dem Zweck der Weilerzone als Nichtbauzone noch den Bestimmungen des Ausnahmerechts. Eine neue Wohnbaute sowie der Abbruch einer Scheune am Rande des Weilers könne nach der neuen Praxis nicht mehr bewilligt werden.

C.

a) Mit Beschluss vom 16. September 2019 verweigerte der Gemeinderat Z.____ gestützt auf die raumplanungsrechtliche Teilverfügung die Baubewilligung für den Neubau des Einfamilienhauses A und den Abbruch der Scheune. Die Vorschriften des Baureglements seien jedoch eingehalten und nur weil die Weilerzone gemäss neuester Praxis des Kantons als Nichtbauzone gelten, müsse das Baugesuch abgelehnt werden.

b) Gegen diesen Beschluss erhoben A.____, B.____ und C.____, vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Schreiben vom 2. Oktober 2020 Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 19-7763; im Folgenden Rekurs 1). Mit Rekursergänzung vom 11. November 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid des Gemeinderates Z.____ vom 16. September 2019 betreffend Baugesuch Nr. 72-2019 sei vollumfänglich aufzuheben und die Baubewilligung des Baugesuchs Nr. 72-2019 auf Grundstück Nr. 001 sei zu erteilen.



2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MwSt).

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Weilerzone Y.____ entspreche seit ihrer Entstehung einer Bauzone und das Grundstück der Rekkurrenten sei vollständig erschlossen. Eine Zustimmung des AREG zum Baugesuch sei nicht notwendig. Weiter hätte das Baugesuch nicht mit Verweis auf den kantonalen Richtplan abgelehnt werden dürfen. Neubauten seien in der Weilerzone möglich. Sollte es sich neu bei Weilerzonen nicht mehr um Bauzonen handeln, hätte zumindest eine Übergangsfrist zur Umsetzung gewährt werden müssen, ansonsten es sich um ein Verhalten wider Treu und Glauben handle.

D.

a) Mit Beschluss vom 16. September 2019 verweigerte der Gemeinderat Z.____ gestützt auf die raumplanungsrechtliche Teilverfügung vom 27. August 2019 auch die Baubewilligung für den Neubau des Einfamilienhauses B.

b) Gegen diesen Beschluss erhoben A.____, B.____ und C.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 2. Oktober 2019 Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 19-7762; im Folgenden Rekurs 2). Mit Rekursergänzung vom 11. November 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid des Gemeinderates Z.____ vom 16. September 2019 betreffend Baugesuch Nr. 73-2019 sei vollumfänglich aufzuheben und die Baubewilligung des Baugesuchs Nr. 73-2019 auf Grundstück Nr. 001 sei zu erteilen.

2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MwSt).

Zur Begründung kann auf das vorstehend Gesagte (Abschnitt C.b) verwiesen werden.

E.

a) Mit gleichlautenden Vernehmlassungen vom 25. November 2019 beantragt die Vorinstanz die Rekurse 1 und 2, soweit darauf eingetreten werden kann, gutzuheissen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Weilerzone entspreche einer Bauzone. Sodann seien die Bestimmungen zu Ersatzneubauten und Neubauten zur Schliessung von Baulücken bundesrechtskonform. Es sei zudem vorgesehen, das Gebiet Y.____ in eine Kernzone zu überführen. Die Praxisänderung des Baudepartementes sowie der ablehnende Entscheid der zuständigen kantonalen Behörde seien unverständlich. Schliesslich sei darauf hinzuweisen, dass bei einer Ablehnung des Baugesuchs eine komplette Entwertung der betroffenen Grundstücke stattfinde und somit finanzielle und familiäre Tragödien im Raum stünden.

b) Mit Vernehmlassungen vom 17. Januar 2020 beantragt das AREG, die Rekurse 1 und 2 abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, spätestens seit BGE 145 II 83 vom 12. Dezember 2018 sei



das Erfordernis der kantonalen Zustimmung zu Bauvorhaben in Weilerzonen geklärt. Insbesondere seit den verschärften raumplanungsrechtlichen Bestimmungen von RPG 1 seit dem 1. Mai 2014 sei absehbar gewesen, dass die Erstellung von Neubauten in Weilerzonen nicht mehr möglich sei. Für die Behandlung von Baugesuchen sei sodann eine Übergangsfrist nicht angezeigt, da dafür keine Anpassung von gesetzlichen oder baureglementarischen Vorschriften notwendig sei. Konkret liege vorliegend auch keine Baulücke vor.

F.

a) Das Baudepartement führte am 13. Februar 2020 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie des damaligen Departementsvorstehers und eines Vertreters des AREG einen Augenschein durch. Dabei wurde unter anderem festgestellt, dass die hauptsächlich an der Strasse befindlichen Wohn- und Gewerbegebäude des Weilers ein heterogenes Erscheinungsbild aufweisen. Es finden sich vor Ort sowohl ältere Gebäude, welche meist gewerblicher oder landwirtschaftlicher Natur sind, als auch neuere Wohnbauten.

b) Mit Schreiben vom 18. Februar 2020 verzichtet die Vorinstanz auf eine Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll.

c) Mit deckungsgleichen Eingaben vom 17. April 2020 lassen sich die Rekurrenten bezüglich der Rekurse 1 und 2 zum Augenscheinprotokoll vernehmen. Dabei bringen sie vor, dass die Rekurrenten das Grundstück Nr. 001 im Jahr 2010 als Bauland erworben hätten und ihnen dies von der Gemeinde auch mehrfach bestätigt worden sei. Die Praxisänderung des AREG und das damit verbundene Verbot von Neubauten stelle faktisch eine rechtswidrige Auszonung dar. Im Übrigen sei der Weiler Y. ___ in keiner Art und Weise mit dem Sachverhalt in BGE 145 II 83 vergleichbar. Eine direkte Anwendung des Richtplans sei im Baubewilligungsverfahren sodann nicht möglich, sondern dieser müsse zuerst in der Ortsplanung der jeweiligen Gemeinde umgesetzt werden. Bis dahin entscheide die Gemeinde autonom über Baugesuche in Weilerzonen.

G.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die beiden Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen auf. Es ist somit zweckmässig, sie verfahrensrechtlich zu vereinigen und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (GVP 1972 Nr. 30).



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

1.3 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf die Rekurse 1 und 2 ist – mit Ausnahme der nachfolgenden Erwägung 1.4 – einzutreten.

1.4 Sofern die Rekurrenten sinngemäss einen finanziellen Schaden aufgrund einer Auszonung geltend machen, ist darauf hinzuweisen, dass die Frage der materiellen Enteignung nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet und somit nicht zu beurteilen ist. Darauf ist nicht einzutreten.

2.

Vorliegend ist die Frage der Behandlung von Weilerzonen als Bauzone oder als Nichtbauzone umstritten. Diesbezüglich sind insbesondere die nachfolgenden Grundlagen zu beachten.

2.1 Am 1. Mai 2014 ist die Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) vom 15. Juni 2012 in Kraft getreten, die eine Siedlungsentwicklung nach innen, in die bereits überbauten Bauzonen vorschreibt (Art. 1 Abs. 1^{bis} und Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG). Die Siedlungsentwicklung soll in den Bauzonen zusammengefasst und diese in ihrer Ausdehnung begrenzt werden, weshalb Siedlungsnutzungen nicht ohne überzeugenden Grund ins Nichtsiedlungsgebiet ausgelagert werden dürfen (Botschaft Revision RPG, BBl 2010, S. 1056; R. MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 23 zu Art. 18).

2.2 Weil der Bund die Kantone im Rahmen der Prüfung der kantonalen Richtpläne auf die Rechtslage in Bezug auf Weiler- und Erhaltungszonen sowie die Auswirkungen der vorgenannten RPG-Revision aufmerksam gemacht hatte, erliess das AREG am 3. Mai 2018 ein Kreisschreiben zur Praxisänderung im Baubewilligungsverfahren bei Weilerzonen. Darin wird insbesondere festgehalten, dass es sich bei Weiler- und Erhaltungszonen nach Art. 18 RPG in Verbindung mit Art. 33 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) nicht um Bauzonen handle und Baubewilligungen deshalb einer Zustimmung durch die zuständige kantonale Behörde im Sinn von Art. 25 Abs. 2 RPG bedürften. Entsprechend seien ab sofort alle neuen Baugesuche in den Weilerzonen dem AREG zur Einholung der notwendigen Zustimmung zuzustellen. In Bezug auf die Errichtung möglicher Neubauten wurde festgehalten, dass der Bund festgestellt habe, dass Neubauten in Weilerzonen generell nicht zulässig seien, weil die Weiler im Allgemeinen keine Stützpunktfunktion mehr haben würden und – nachdem das revidierte RPG strenge Vorgaben zu den Bauzonen mache – ein Ausweichen der Siedlungsentwicklung



auf die Weiler zu vermeiden sei (www.sg.ch/recht/planungs-bau-umweltrecht/Planungs_und_Baugesetz/Kreisschreiben.html).

2.3 In der Folge bestätigte das Bundesgericht am 18. Dezember 2018 in einem Urteil die Gemeinde Arosa betreffend, dass es sich bei Weiler- und Erhaltungszonen nach Art. 18 RPG i.V.m. Art. 33 RPV um Nichtbauzonen handelt (BGE 145 II 83). Art. 18 RPG erlaube es den Kantonen, die bundesrechtlichen Grundtypen (Bauzone, Landwirtschaftszone und Schutzzone) zu unterteilen, variieren, kombinieren und ergänzen. Allerdings dürften sie die in Art. 15 bis 17 RPG geschaffene Ordnung nicht unterlaufen und müssten insbesondere die für das Raumplanungsrecht fundamentale Unterscheidung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen (Trennungsgrundsatz) einhalten. Gemäss BGE 118 Ia 446 seien Zonen zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen mit einer die Nichtbauzone überlagernden beschränkten Bauzone zu vergleichen, die sich auf Art. 18 Abs. 1 RPG stütze und hinsichtlich ihrer Zielsetzung einer Schutzzone nahestehe. Das Bundesgericht habe damals erwogen, dass zonenkonforme Bauvorhaben nach Art. 22 RPG zu bewilligen seien, während Baugesuche, welche den Rahmen der Erhaltungszone sprengten, gestützt auf Art. 24 RPG zu beurteilen seien. Es sei schon damals davon ausgegangen, dass es sich bei derartigen Erhaltungszonen nicht um Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG handle. Auch in der Literatur werde die Auffassung vertreten, Weiler und Erhaltungszonen nach Art. 18 RPG i.V.m. Art. 33 RPV seien keine Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG. Folglich seien auch zonenkonforme Vorhaben nur mit Bewilligung bzw. Zustimmung des Kantons zulässig und seien Erhaltungszonen rechtlich als Nichtbauzonen zu qualifizieren, auch wenn sie in beschränktem Umfang (Um-)Bautätigkeiten zulassen (vgl. BGE 145 II 83 Erw. 4).

2.4 Gestützt auf dieses Bundesgerichtsurteil versandte das Baudepartement am 4. April 2019 ein weiteres Kreisschreiben, mit welchem die am 3. Mai 2018 angekündigte Praxisänderung im Baubewilligungsverfahren bei Weilerzonen bestätigt wurde. Mit Weilerzonen solle die Erhaltung der bestehenden Kleinsiedlungen, d.h. die Erhaltung der Wohnbevölkerung und der Bausubstanz – der ländlichen Siedlungsstruktur – angestrebt werden. Entsprechend sei der Zonenperimeter eng um die bestehenden Bauten zu ziehen und es dürften keine Flächen für Neubauten ausgeschieden werden. Es sei verstärkt auf eine gute Einpassung in den örtlichen Kontext zu achten. Neubauten seien nicht zulässig. Alle zum Zeitpunkt des vorgenannten Urteils des Bundesgerichtes vom 12. Dezember 2018 noch nicht von der zuständigen Gemeindebehörde bewilligten Baugesuche in den Weilerzonen seien dem ordentlichen Verfahren zu unterstellen und dem AREG zur Zustimmung zu unterbreiten (www.sg.ch/recht/planungs-bau-umweltrecht/Planungs_und_Baugesetz/Kreisschreiben.html).

2.5 Schliesslich erfolgte im September 2019 eine Anpassung des entsprechenden Koordinationsblatts S51 des kantonalen Richtplans. Darin wird erneut festgehalten, dass es sich bei den Weilerzonen um



Nichtbauzonen handle und Neubauten nicht zulässig seien. Baubewilligungen benötigten eine Zustimmung der kantonalen Behörde nach Art. 25 Abs. 2 RPG. Der Weiler Y.____ in Z.____ wird weiterhin im Richtplan als Kleinsiedlung bzw. Weiler geführt (www.sg.ch/content/dam/sgch/bauen/raumentwicklung/richtplanung/siedlung/S51%20Weiler.pdf).

3.

Die Rekurrenten machen in Rekurs 1 und 2 geltend, bei dem der Weilerzone zugeteilten Weiler Y.____ handle es sich um eine Bauzone, in welcher gemäss den baureglementarischen Vorschriften Neubauten zulässig seien. Für die Behandlung von Baugesuchen sei somit allein die Gemeinde zuständig.

3.1 Bestehende Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets können entweder einer Bauzone nach Art. 15 RPG oder einer "beschränkten bzw. besonderen Bauzone" nach Art. 18 RPG in Verbindung mit Art. 33 RPV zugewiesen werden. In der Regel widerspricht die Zuweisung von bestehenden Kleinsiedlungen zu einer normalen Bauzone nach Art. 15 RPG dem Konzentrationsgrundsatz und den Ortsbildschutzziele, weshalb erhaltens- und förderungswürdige Kleinsiedlungen sinnvollerweise einer "beschränkten oder besonderen Bauzone" nach Art. 18 RPG i.V.m. Art. 33 RPV zugeteilt werden. Es gelten dann namentlich die Rahmenbedingungen des Art. 33 RPV. Weiler sind geschlossene Baugruppen von fünf bis zehn bewohnten Gebäuden und sind von den Hauptsiedlungen räumlich klar getrennt. Weilerzonen müssen sodann im kantonalen Richtplan vorgesehen sein (MUGGLI, a.a.O., N 24 zu Art. 18).

3.2 Mit Teilzonenplan vom 5. April 2004 wurde das Gebiet Y.____ der Weilerzone zugeteilt. Gemäss dem gleichzeitig erlassenen und mittlerweile geänderten Art. 13 des Baureglements der Gemeinde Z.____ vom 5. April 2004 (abgekürzt BauR) dient die Weilerzone der Erhaltung der bestehenden Baustruktur, der zweckmässigen Umnutzung, der Erweiterungsmöglichkeit von bestehenden Betrieben, dem sachgerechten Unterhalt der vorhandenen Bausubstanz, der Sicherung der charakteristischen Umgebung und Freiräume sowie der sorgfältigen Eingliederung von Neu-, Um-, und Erweiterungsbauten in das bestehende Landschafts- und Weilerbild. Neben Wohnbauten sind auch mässig störende gewerbliche sowie landwirtschaftliche Bauten zulässig (Abs. 1). Laut dem derzeit gültigen BauR vom 16. Oktober 2009 sind in der Weilerzone Bauten für das Wohnen, mässig störendes Gewerbe und landwirtschaftliche Betriebe zulässig, deren Nutzungen dem bisherigen Charakter des Weilers nicht zuwiderlaufen (Abs. 1). Gemäss Art. 20 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) dienen Weilerzonen der Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets (Abs. 1). Bei den Weilerzonen nach St.Galler Recht (vgl. Kantonaler Richtplan, Koordinationsblatt S51 vom 4. September 2019, www.sg.ch/content/dam/sgch/bauen/raumentwicklung/richtplanung/siedlung/S51%20Weiler.pdf)



handelt es sich entsprechend um besondere Zonen nach Art. 18 RPG i.V.m. Art. 33 RPV.

3.3 Gemäss früherer Praxis wurden Weilerzonen als eine Art beschränkte Bauzone, welche eine Nichtbauzone überlagert, angesehen (BGE 118 Ia 446). Den Gemeinden wurde für die Regelung und Anwendung zonenkonformer Bauvorschriften eine erhebliche Autonomie eingeräumt. Aufgrund der neueren rechtlichen Entwicklungen – insbesondere der RPG-Revision vom 1. Mai 2014 – und namentlich dem BGE 145 II 83 (Arosa) steht fest, dass Weilerzonen im Sinn von Art. 18 RPG i.V.m. Art. 33 RPV keine Bauzonen sind (vgl. BGE 145 II 83 Erw. 4.2 mit Hinweisen; EspaceSuisse, Raum & Umwelt September 3/2018, Bauen ausserhalb der Bauzonen, Begriffe von A bis Z, S. 58; vgl. Handbuch der Rechtsabteilung des Baudepartementes zum neuen Planungs- und Baugesetz, S. 20 ff., Stand 17. Januar 2020, www.sg.ch/recht/planungs-bau-umweltrecht/Planungs_und_Baugesetz/Handbuch_PBG_Rechtsabteilung.html). Wie aufgezeigt, hat das Baudepartement die St.Galler Gemeinden auf diese Entwicklung auch bereits mit Kreisschreiben vom 3. Mai 2018 und 4. April 2019 hingewiesen (www.sg.ch/recht/planungs-bau-umweltrecht/Planungs_und_Baugesetz/Kreisschreiben.html).

3.4 Wie die Rekurrenten grundsätzlich zu Recht vorbringen, kann der kantonale Richtplan als behördenverbindliches Planungsinstrument im Baubewilligungsverfahren nicht direkt angewendet werden, da dieser zuerst in der entsprechenden Nutzungsplanung umgesetzt werden müsste. Allerdings ist die vorfrageweise bzw. akzessorische Überprüfung von bestehenden Rahmennutzungsplänen (Zonenplan und/oder Baureglement) im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens ausnahmsweise zulässig. Das gilt insbesondere, 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 (Urteil des Bundesgerichtes 1C_25/2019 vom 5. März 2020 Erw. 6.1 f.; BGE 145 II 83 Erw. 5.1 mit Hinweisen). Dies trifft für die vorliegende Weilerzone insbesondere vor dem Hintergrund der neuen Vorschriften von Art. 8a i.V.m. Art. 15 RPG und dem im Raumplanungsrecht zentralen Grundsatz der Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet zu. Dafür sprechen zudem die Lage des Baugrundstücks am Rand der Weilerzone sowie die Entfernung des Weilers von über 600 m zur nächsten Bauzone. Schliesslich ist der vorliegende Teilzonenplan bereits rund 16 Jahre alt, womit dem Vertrauen in die Planbeständigkeit wenig Gewicht zukommt und sich folglich eine akzessorische Überprüfung umso mehr aufdrängt. Die nachvollziehbaren, aber rein privaten bzw. finanziellen Interessen der Rekurrenten überwiegen die vorstehend genannten öffentlichen Interessen nicht. Insgesamt ergibt sich daraus, dass vorliegend die Anwendbarkeit des kommunalen Baureglements zu überprüfen ist.



4.

Folglich ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob für das vorliegende Baugesuch eine Zustimmung der kantonalen Behörde (Art. 25 Abs. 2 RPG) einzuholen war.

4.1 Die Weilerzone Y.____ setzt sich aus vier voneinander getrennten und vollständig von der Landwirtschaftzone umgebenen Teilen mit jeweils rund vier bis acht Gebäuden zusammen. Wie die Rekurrenten grundsätzlich richtig ausführen, handelt es sich dabei mehrheitlich um Ein- bzw. kleinere Mehrfamilienhäuser, wenige Gewerbebauten und vereinzelte Ställe. Bei den Wohnhäusern handelt es sich mehrheitlich um seit der Zonierung als Weilerzone erstellte Neubauten von unterschiedlicher Art und Gestaltung.

4.2 Nach dem oben Gesagten (Erw. 3.3) handelt es sich bei einer Weilerzone rechtlich um eine Nichtbauzone, auch wenn sie in beschränktem Umfang (Um-)Bautätigkeiten zulässt. Daran ändert der an sich korrekte Hinweis der Rekurrenten nichts, dass sich der vorliegende Sachverhalt insbesondere in Bezug auf Grösse und Erschliessungssituation von demjenigen im bundesgerichtlichen Leitentscheid BGE 145 II 83 (Arosa) unterscheidet. In beiden Fällen handelt es sich bei den betroffenen Zonen um Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen im Sinn von Art. 18 RPG i.V.m. Art. 33 RPV, welche nach Lehre und Rechtsprechung der Nichtbauzone zuzuordnen sind. Der vorliegend betroffene Weiler Y.____ könnte zudem auch im Rahmen einer Ortsplanungsrevision nicht in eine ordentliche Bauzone überführt werden, da die Bauzonenkriterien nach Art. 8a und Art. 15 RPG nicht erfüllt werden. Da es sich vorliegend somit um ein Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone handelt, entscheidet zwingend die zuständige kantonale Behörde nach Art. 25 Abs. 2 RPG, ob die Zonenkonformität gegeben ist oder ob für die Baute eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Entgegen der Ansicht der Rekurrenten liegen die fraglichen Baugesuche somit nicht im Zuständigkeitsbereich der Politischen Gemeinde. Sie wurden denn auch zu Recht von der Baubewilligungsbehörde zur Beurteilung dem AREG als zuständiger kantonalen Behörde zugestellt. Die Rekurse 1 und 2 erweisen sich in diesem Punkt als unbegründet.

5.

In einem zweiten Schritt bleibt zu prüfen, ob die Baubewilligungen für den Neubau von zwei Einfamilienhäusern vorliegend zu Recht verweigert wurden.

5.1 In Weilerzonen können bestehende Bauten im Rahmen des Schutzzwecks weitergehend als nach den Art. 24 ff. RPG umgebaut und erweitert werden. Grössere Anlagen sind jedoch in der Regel mit dem Konzentrationsprinzip und dem Schutzzweck unvereinbar. Der Umfang wird vom kantonalen Recht festgelegt. Da Weilerzonen namentlich den Erhalt bestehender Weiler bezwecken, sind Neubauten – abgesehen von allfälligen Ersatzbauten – nicht (mehr) zulässig (MUGGLI, a.a.O., N 24 zu Art. 18; B. STALDER, in: Wolf/Pfammatter



(Hrsg.), Stämpfli Handkommentar Zweitwohnungsgesetz (ZWG), Bern 2017, N 13 zu Art. 19; Handbuch der Rechtsabteilung des Baudepartements zum neuen Planungs- und Baugesetz, S. 22., Stand 17. Januar 2020, www.sg.ch/recht/planungs-bau-umweltrecht/Planungs_und_Baugesetz/Handbuch_PBG_Rechtsabteilung.html).

5.2 Vorliegend planen die Rekurrenten den Bau von zwei Einfamilienhäusern auf dem zurzeit teilweise mit einer nichtlandwirtschaftlich genutzten Scheune (Vers.-Nr. 002) überbauten Grundstück Nr. 001. Für die Erstellung von Haus A soll dabei die Scheune abgebrochen werden und Haus B soll auf dem bisher unüberbauten südlichen Grundstücksteil erstellt werden. Wie das AREG korrekterweise festgestellt hat, handelt es sich dabei auch im Bereich der bestehenden Scheune um die Erstellung eines neuen Wohnhauses und nicht um einen Ersatzneubau. Aufgrund der peripheren Lage kann mit den Neubauten auch keine Baulücke geschlossen werden, was gemäss früherer Rechtslage allenfalls ausnahmsweise möglich gewesen wäre.

5.3 Aus dem Gesagten folgt, dass das AREG die Zustimmung zu den Baugesuchen für die geplanten Einfamilienhäuser A und B vorliegend zur Recht verweigert hat. Die Rekurse 1 und 2 erweisen sich auch in dieser Hinsicht als unbegründet und sind abzuweisen.

6.

Die Rekurrenten machen sodann sinngemäss geltend, die Praxisänderung zur Behandlung der Weilerzonen ohne Übergangsfrist widerspreche dem Grundsatz von Treu und Glauben.

6.1 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss eine Praxis geändert werden (Urteil des Bundesgerichts 5P.83/2003 vom 8. Juli 2003), wenn die Behörde zur Einsicht gelangt, dass das Recht bisher unrichtig angewendet worden ist oder eine andere Rechtsanwendung dem Sinn des Gesetzes oder veränderten Verhältnissen besser entspricht. Die Änderung muss sich auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen können, die umso gewichtiger sein müssen, je länger die bisherige Rechtsanwendung praktiziert worden ist. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist die Praxisänderung rechtsprechungsgemäss zulässig, obwohl sie zwangsläufig mit einer Ungleichbehandlung der früheren und neuen Fälle verbunden ist. Hinsichtlich der Wirkung einer Praxisänderung folgt die bundesgerichtliche Rechtsprechung dem Legalitätsprinzip. Die mit der Praxisänderung zwangsläufig verbundene Ungleichbehandlung ist unter dem Gesichtswinkel des Gebots der Rechtsgleichheit hinzunehmen und verlangt lediglich, dass die der alten und der neuen Praxis unterliegenden Fälle je gleichbehandelt werden (BGE 112 Ia 193 Erw. 2b).

6.2 Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Er ist für die Beziehung unter Privaten wie für das Verhältnis zwischen dem Gemeinwesen und den Privaten elementar, gilt jedoch auch im Verhältnis zwi-



schen Gemeinwesen. Für den Bereich des öffentlichen Rechts bedeutet er, dass die Behörden und die Privaten in ihren Rechtsbeziehungen gegenseitig aufeinander Rücksicht zu nehmen haben. Der Grundsatz von Treu und Glauben wirkt sich im Verwaltungsrecht vor allem in zweifacher Hinsicht aus. Erstens in Form des sog. Vertrauensschutzes verleiht er Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Behörden. Der Vertrauensschutz will im Sinn der Rechtsstaatsidee die Privaten gegen den Staat schützen. Zweitens verbietet der Grundsatz von Treu und Glauben sowohl den staatlichen Behörden wie auch den Privaten, sich in ihren öffentlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St.Gallen 2016, Rz. 620 ff.). Zwischen den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit besteht eine enge Verwandtschaft (BGE 135 V 201, 208). Der Vertrauensschutz im Sinn der Rechtssicherheit und der Vertrauensschutz im Sinn des Grundsatzes von Treu und Glauben sind jedoch nicht identisch (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 625).

6.3 Wie vorstehend gezeigt, erweist sich die Behandlung von Weilerzonen als Bauzonen gemäss Lehre und Rechtsprechung als rechtswidrig. Es liegen somit gewichtige sachliche Gründe für eine bundesrechtskonforme Anwendung der entsprechenden Vorschriften vor. Dies umso mehr, als sich aufgrund der von den Rekurrenten angeführten und am Augenschein vor Ort festgestellten Beispiele zeigt, dass die zuständige Gemeindebehörde die Weilerzone Y.____ in der Vergangenheit offensichtlich mehr als reguläre Bauzone und weniger als beschränkte, die Nichtbauzone überlagernde, Bauzone betrachtet hat. Übergangsfristen sind zur Behandlung von Baugesuchen aufgrund der festgestellten Rechtswidrigkeit der bisherigen Praxis nicht angezeigt, zumal auch keine Anpassung von gesetzlichen Vorschriften notwendig ist. Die Nichtanwendung von bundesrechtswidrigen Bestimmungen ohne Übergangsfrist verletzt somit auch den Grundsatz von Treu und Glauben nicht. Im Übrigen kommt vorliegend auch der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht zum Tragen, da die akzessorische Normenkontrolle insbesondere auf eine Änderung des geltenden Rechts (insbesondere das Inkrafttreten des revidierten RPG) zurückzuführen ist (vgl. T. TANQUEREL, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 51 zu Art. 21; BGE 116 Ib 184 Erw. 4b). Die unter der früheren Rechtslage gemachten Aussagen von Mitarbeitern der kantonalen Fachstellen sowie die teilweise nicht belegten Zusagen von Mitarbeitern der Gemeindeverwaltung sind bereits unter diesem Gesichtspunkt nicht zu berücksichtigen, zumal sie auch keine hinreichende Vertrauensgrundlage zu begründen vermögen.

6.4 Schliesslich können sich die Rekurrenten auch nicht auf eine Gleichbehandlung im Unrecht (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; ZR 101, abgekürzt BV) berufen,



weil die Gemeinde in früheren Fällen Neubauten in der Weilerzone bewilligt hat. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung in der Regel der Rücksicht auf die gleichmässige Rechtsanwendung vor. Der Umstand, dass das Gesetz in anderen Fällen nicht oder nicht richtig angewendet worden ist, gibt den Bürgern grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend vom Gesetz behandelt zu werden. Eine Gleichbehandlung im Unrecht würde voraussetzen, dass die zu beurteilenden Fälle in den tatbestandserheblichen Sachverhaltselementen übereinstimmen, dass dieselbe Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und zudem zu erkennen gibt, auch inskünftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen. Schliesslich dürfen keine überwiegenden Gesetzmässigkeitsinteressen oder Interessen Dritter entgegenstehen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_554/2018 vom 5. August 2019 Erw. 3.1 mit Hinweisen).

6.5 Selbst wenn vorliegend die Fälle vom Sachverhalt her übereinstimmen würden, wäre insbesondere das Gesetzmässigkeitsinteresse an der Durchsetzung des grundlegenden raumplanungsrechtlichen Grundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet derart gewichtig, dass ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht zu verneinen wäre. Darüber hinaus hat die zuständige kantonale Stelle bereits aufgrund der Kreisschreiben des Baudepartementes klargestellt, dass sie die rechtswidrige Praxis der (bisher zuständigen) Kommunen nicht weiterführen wird. Insofern ist unbeachtlich, dass die Vorinstanz die Bauvorhaben weiterhin bewilligen würde.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass es sich bei der fraglichen Weilerzone Y.____ um eine Nichtbauzone handelt und somit das AREG als zuständige kantonale Behörde zu Recht für die Behandlung der entsprechenden Baugesuche zuständig ist. In der Sache wurden die Baubewilligungen für die Wohnhäuser A und B sodann zu Recht verweigert. Die Rekurse 1 und 2 erweisen sich deshalb insgesamt als unbegründet und sind abzuweisen.

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 für die Rekurse 1 und 2 jeweils Fr. 1'800.–, d.h. insgesamt Fr. 3'600.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

8.2 Die von den Rekurrenten am 16. Oktober 2019 geleistete Kostenvorschüsse von jeweils Fr. 1'800.– werden verrechnet.



9.

Die Rekurrenten stellen in den Rekursen 1 und 2 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 Da die Rekurrenten in beiden Rekursen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs 1 (Verfahren Nr. 19-7763) von A.____, B.____ und C.____ wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

b) A.____, B.____ und C.____ bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 1'800.–.

c) Der am 16. Oktober 2019 von B.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird verrechnet.

d) Das Begehren von A.____, B.____ und C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

2.

a) Der Rekurs 2 (Verfahren Nr. 19-7762) von A.____, B.____ und C.____ wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

b) A.____, B.____ und C.____ bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 1'800.–.

c) Der am 16. Oktober 2019 von B.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird verrechnet.

d) Das Begehren von A.____, B.____ und C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin