



Fall-Nr.: B 2020/165
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. Kanton und Gemeinden sind an die Zweckbestimmung von Kleinsiedlungen im Sinne von Art. 33 RPV gebunden. In tatsächlicher Hinsicht kann beim Weiler E._ noch von einer Kleinsiedlung im Sinne von Art. 18 Abs. 1 RPG in Verbindung mit Art. 33 RPV und Art. 16bis BauG gesprochen werden. Die kommunale Bestimmung zur Weilerzone, welche auch die Erstellung von Neubauten erlaubt, ist daher so auszulegen, dass in der Weilerzone keine regelmässige Bautätigkeit zulässig ist. Die Weilerzone E._ ist deshalb als Nichtbauzone zu qualifizieren (E. 6). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz liegen nicht so erheblich veränderte rechtliche Verhältnisse vor, dass die kommunale Bestimmung zur Zulässigkeit von zonenkonformen Neubauten in der Weilerzone E._ aus dem Jahr 2009 rechtswidrig geworden sein könnte und deshalb ausnahmsweise akzessorisch zu überprüfen wäre (E. 7), (Verwaltungsgericht, B 2020/165).

Entscheid vom 14. Juli 2021

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

A.____,

B.____,

C.____,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer,

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Locher Kobler Stadelmann,
Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde D.____,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Baubewilligung (Weilerzone)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.____, B.____ und C.____ sind seit dem 13. Dezember 2010 Miteigentümer der mit der Scheune Assek.-Nr. 012 mitsamt eingebauten Pferdeboxen und Auslaufplatz überbauten Parzelle Nr. 0004, Grundbuch D.____, in der Kleinsiedlung E.____ (Nr. 11.1), 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 D.____ (vom Baudepartement genehmigt am 5. April 2004) ist das mit der Scheune Assek.-Nr. 012



St.Galler Gerichte

überbaute Grundstück Nr. 0004 der Weilerzone (WL) zugewiesen (act. 8/7, 12, act. 11.1/7/19, 11.1/7/16/1a, 1b, 11.1/20 lit. A/1, www.geoportal.ch, www.are.admin.ch).

B.

Am 10./13./15. Mai 2019 reichte A.__ zwei Gesuche für den Neubau von zwei Einfamilienhäusern ("Neubau EFH A" und "Neubau EFH B") auf Parzelle Nr. 0004 ein. Am 16. September 2019 verweigerte der Gemeinderat D.__ die Baubewilligungen für die zwei Einfamilienhäuser unter gleichzeitiger Eröffnung der raumplanungsrechtlichen Teilverfügungen des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) je vom 27. August 2019 als Gesamtentscheide (act. 11.1/7/1-20, act. 11.2/7/1-20). Dagegen rekurrirten A.__, B.__ und C.__ je am 2. Oktober 2019 an das Baudepartement (Verfahrensnummern 19-7762; 19-7763, act. 11.1/1, 11.2/1). Nach Durchführung eines Augenscheins am 13. Februar 2020 (act. 11.1/14 f.) wies das Departement die Rekurse mit Entscheid vom 9. Juli 2020 ab, soweit es darauf eintrat (act. 2).

C.

Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 9. Juli 2020 erhoben A.__, B.__ und C.__ (Beschwerdeführer) durch ihren Rechtsvertreter am 24. August 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Am 7. Oktober 2020 ergänzten sie ihre Beschwerde mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid und damit auch die Gesamtentscheide der Politischen Gemeinde D.__ (Beschwerdegegnerin) je vom 16. September 2019 unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuer, aufzuheben. Es seien die Baubewilligungen für den Neubau der Einfamilienhäuser A und B auf Parzelle Nr. 0004 zu erteilen. Eventualiter sei die Streitsache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (act. 7). Mit Vernehmlassung vom 23. Oktober 2020 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 10). Am 13. November 2020 nahm die Beschwerdegegnerin Stellung und beantragte dem Sinn nach die Gutheissung der Beschwerde (act. 15). Am 22. Februar 2021 und 3. März 2021 reichte die Vorinstanz kantonale Richtplanungsunterlagen nach (act. 27-28.2, 31 f.). Die Beschwerdeführer liessen sich am 8. Januar 2021, 15. Februar 2021 und 22. März 2021 (act. 21, 25, 36) und die Beschwerdegegnerin am 26. Januar 2021 und 26. Februar 2021 (act. 23 und 29) nochmals vernehmen. Vom 14. April 2021 bis 22. März 2021 lag der Teilzonenplan E.__ II, welcher die Zuweisung des E.__ in die Kernzone vorsieht, öffentlich auf (<https://publikationen.sg.ch/ekab/00.042.775/publikation/>).

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^{bis} 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 24. August 2020 (act. 1) erfolgte unter Berücksichtigung der Gerichtsferien (Art. 64 in Verbindung mit Art. 30 Abs. 1 VRP und Art. 145 Abs. 1 lit. a der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO) rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 7. Oktober 2020 (act. 7) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführer sind 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, soweit die Beschwerdeführer die Aufhebung der erstinstanzlichen Gesamtentscheide vom 16. September 2019 und die Erteilung der Baubewilligung beantragen (Devolutiveffekt, vgl. 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.

Die erstinstanzlichen Entscheide der Beschwerdegegnerin ergingen am 16. September 2019 (act. 11.1/7/1, act. 11.2/7/1). 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 16. Oktober 2009 (Baureglement; BauR) und am 5. April 2004 (Teilzonenplan Weiler E.__) genehmigt. Für die Beurteilung des strittigen Bauvorhabens in der Weilerzone ist damit nach wie vor



St.Galler Gerichte

Art. 16^{bis} BauG massgebend (vgl. dazu auch Anhang des Kreisschreibens des Baudepartements "übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz" vom 8. März 2017).

3.

Die Beschwerdeführer und die Beschwerdegegnerin stellen die Beweisanträge (act. 7, S. 3, 6, 8, 10, 14, 16, 21, 23 Ziff. II/5, 7, III/3, IV/A/2b, 3b, 3c/aa, 3d, 7b, IV/C/12, act. 8 lit. B-D, act. 21 lit. A/2, lit. B/7, act. 15, S. 2), es sei ein Augenschein durchzuführen; es sei eine Amtsauskunft des Rates der Beschwerdegegnerin einzuholen; es seien der Rat der Beschwerdegegnerin sowie F.____, der ehemalige Bauverwalter der Beschwerdegegnerin, als Zeugen zu befragen; es seien die Akten zum Erlass des Teilzonenplans E.____, zur derzeitigen Ortsplanungsrevision der Beschwerdegegnerin sowie zu den Baubewilligungen auf den Parzellen Nrn. 0006, 0008, 1002, 1003, 1004, 1006, 1009, 2003 und 2004 zu edieren. Auf die beantragten prozessualen Vorkehren, insbesondere auf die Durchführung eines Augenscheins im Sinne von Art. 12 Abs. 1 VRP, kann in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden, da davon keine entscheiderelevanten neuen Erkenntnisse zu erwarten sind (vgl. dazu BGer 1C_577/2019 vom 4. November 2020 E. 2.2 mit Hinweis auf BGE 144 II 427 E. 3.1.3 und BGer 1C_13/2018 vom 13. März 2019 E. 3 mit Hinweisen).

4.

Die Beschwerdeführer werfen der Vorinstanz vor, ihrer Begründungspflicht nicht nachgekommen zu sein (act. 7, S. 18 f., 21 f. Ziff. IV/A/5, 7c und 8, act. 21 lit. A/4). Die Begründung des angefochtenen Entscheids ist, soweit hier von Interesse (vgl. act. 2, S. 5-12 E. 2-7), so abgefasst, dass sich die Beschwerdeführer über die Tragweite des Entscheids hinreichend Rechenschaft geben und ihn denn auch, wie ihre ausführlich begründete Eingabe zeigt, in voller Kenntnis der Sache an das Verwaltungsgericht weiterziehen konnten. Damit genügt die Begründung den von Lehre und Rechtsprechung verlangten Anforderungen und verletzt den Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführer nicht (vgl. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV, Art. 4 lit. c der Verfassung des Kantons St. Gallen; SR 131.225, sGS 111.1, KV, und Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; SR 0.101, EMRK, Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP sowie BGer 1C_219/2018 vom 9. November 2018 E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 143 III 65 E. 5.2).

5.

Die Beschwerdeführer erheben verschiedene Sachverhaltsrügen (act. 7, S. 3, 6-16, 23 Ziff. II/4, IV, IV/A/2, 3a, 3c, 3d, IV/C/11 f., act. 36 Ziff. 2.1 f.).



Die Beschwerdeführer werfen der Vorinstanz zunächst vor, sie habe folgende drei Aspekte ausser Acht gelassen: Erstens sei bereits im Zeitpunkt des Erlasses des Teilzonenplans Weiler E. __ nicht nur eine Bauzone eingezont, sondern auch eine Abgrenzung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet vorgenommen worden. Zweitens habe das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) in seinem Prüfungs- und Genehmigungsbericht zum kantonalen Richtplan vom 27. August 2019 ausgeführt, die Vorgaben des Bundes betreffend Weilerzone seien in der kommunalen Rahmennutzungsplanung umzusetzen. Der Bund habe in keiner Weise die sofortige Umsetzung der Vorgaben gefordert. Der kantonale Richtplan stelle dafür keine genügende gesetzliche Grundlage dar. Drittens sei der Weiler E. __ im Rahmen einer Einzelfallprüfung aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten, insbesondere der Vielzahl an Gewerbebetrieben nebst den Wohnbauten, als Bauzone zu qualifizieren. In dieser Hinsicht werfen sie indessen nicht Tatfragen, sondern von Amtes wegen zu prüfende Rechtsfragen auf. Sodann hat die Vorinstanz – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer – im angefochtenen Entscheid (vgl. E. 4.2, act. 2, S. 9 f.) nicht unberücksichtigt gelassen, dass sich der dem Bundesgerichtsurteil BGE 145 II 83 zugrundeliegende Sachverhalt vom vorliegenden unterscheidet. Ferner kann nicht gesagt werden, die Vorinstanz habe die nachträglich ausgestellte schriftliche Bestätigung des ehemaligen Bauverwalters der Beschwerdegegnerin vom 15. Mai 2019 (act. 11.1/5/6) nicht beachtet, wonach dieser den Beschwerdeführern vor dem Kauf der Parzelle Nr. 0004 mündlich zugesichert haben will, dass darauf zwei Einfamilienhäuser erstellt werden dürften. Unter Erwägung 6.3 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 11 f.) nahm sie Bezug auf teilweise nicht belegte Zusagen von Mitarbeitern der Gemeindeverwaltung. Der Vorinstanz kann entsprechend keine rechtsfehlerhafte unvollständige oder unrichtige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts vorgeworfen werden (vgl. hierzu Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 12 VRP, VerwGE B 2020/204 vom 8. März 2021 E. 5.2; VerwGE B 2019/146 vom 13. August 2020 E. 6.1; VerwGE B 2017/75 vom 26. Februar 2019 E. 6.1 je mit Hinweisen).

6.

Die Beschwerdeführer stellen sich sodann auf den Standpunkt (act. 7, S. 6-19, 21 f., 24 Ziff. IV-IV/A/6, IV/A/8, IV/D, act. 21 lit. A, B, act. 25, act. 36 Ziff. 2.2), die im kommunalen Recht betitelte Weilerzone sei als Bauzone im Sinne von Art. 15 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) zu behandeln.



6.1.

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 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: ZBI 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^{bis} 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 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^{bis} 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 (nachfolgend: Botschaft) 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, vgl. dazu auch W. Ritter, in: Bereuter/Frei/derselbe [Hrsg.], a.a.O., N 8 f. zu Art. 20 PBG).

6.2.

Die Beschwerdegegnerin hat die in der Weilerzone zulässigen Nutzungen in Art. 6 BauR festgelegt. Danach 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). Der Abbruch von Bauten wird bewilligt, wenn ein Erhalt nutzungsmässig, bautechnisch oder wirtschaftlich nicht mehr zweckmässig ist, und wenn dadurch keine Beeinträchtigung des Ortsbildes erfolgt oder die Realisierung eines Ersatzbaus sichergestellt ist (Abs. 2). Art. 6 BauR statuiert demnach kein ausdrückliches Verbot für Neubauten. Innerhalb des Hoheitsgebiets der Beschwerdegegnerin ist lediglich die Kleinsiedlung E.__ der in Art. 6 BauR umschriebenen Weilerzone zugeschrieben (www.geoportal.ch). Der Weiler E.__ erfüllt – anders als die Erhaltungszone "Nigglich Hus/Blackter Stafel" im Fall BGE 145 II 83 – unbestrittenermassen die Mindestanforderungen an eine Kleinsiedlung in der Weilerzone (vgl. dazu VerwGE B 2013/263; B 2014/75 vom 28. April 2015 E. 4.1 mit Hinweisen). Obergrenzen für die Bestimmung von Kleinsiedlungen im Sinne von Art. 33 RPV und Art. 16^{bis} Abs. 1 BauG hat der Kanton St. Gallen nicht festgelegt (vgl. dazu Blind, a.a.O., S. 6 f.). Wie sich den Fotos zum Rekursaugenschein vom 13. Februar 2020 (act. 11.1/14), dem Geoportal (www.geoportal.ch) und den von den Beschwerdeführern eingereichten Unterlagen (act. 8/11 f.) entnehmen lässt, ist der Weiler E.__ mit den 19 Wohnhäusern Assek.-Nrn. 001, 002, 003, 004 (Wohnhaus und Scheune seit 2011), 005, 006, 007, 008, 009, 010/0000 (Umnutzung bewilligt im



St.Galler Gerichte

Jahr 2017), 011, 013, 014, 0001, 2000 (Neubau 2004), 2001 (Neubau 2004), 2002 (Neubau 2007), 2005 (Neubau 2013) und 2007 (Neubau 2016) überbaut. Gemäss der Zusammenstellung der Beschwerdeführer (act. 7, S. 12 f. Ziff. IV/A/3c/aa, act. 8/8, 11 f., 19) sollen im Weiler derzeit sechs Parzellen (Nrn. 0006 [Kollektivgesellschaft G.__ & Co, www.zefix.ch], 0004 [Reittherapie], 1000 [H.__ GmbH], 1002 [Coiffeurgeschäft], 1004 [I.__ AG], 2004 [Kosmetikstudio]) – in Zukunft auch das Grundstück Nr. 0005 (Hundepension) – gewerblich genutzt werden. Neben der vergleichsweise hohen Anzahl an Wohn- und Gewerbebauten weist der Weiler zumindest auf den Parzellen Nrn. 0005, 1003, 1005, 1009 und 2003 Flächen für Neubauten auf (www.geoportal.ch, vgl. dazu Blind, a.a.O., S. 4 Ziff. 1.2). Auch ist er unbestrittenermassen vollständig erschlossen (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 KV). Allerdings ist die Weilerzone E.__ nach den zutreffenden tatsächlichen Feststellungen am Rekursaugenschein vom 13. Februar 2020 (act. 11.1/15 lit. A) in vier Teilbereiche (Grundstücke Nrn. 1004, 1008, 1009, 2004, 2003 resp. 0007, 0010, 1005, 1006 bzw. 0007-0009, 1002, 1003 und 2006 resp. 0004-0005, 1000, 1001, soweit diese der Weilerzone zugewiesen sind) entlang von Gemeindestrassen zweiter (E.__ resp. J.__ strasse, Parzelle Nrn. 0002 und 1010 bzw. 1007 und 1011) und dritter Klasse (K.__ strasse, Parzelle Nr. 0003) aufgeteilt, welche jeweils durch die Landwirtschaftszone getrennt sind und einen Abstand von rund 28 m bis 45 m (Luftlinie) aufweisen. Zudem liegt er etwa 310 m (Luftlinie) von der nächstgelegenen ordentlichen Bauzone resp. von der Hauptsiedlung in L.__ entfernt inmitten der Landwirtschaftszone (www.geoportal.ch). Deswegen kann – trotz der zuvor festgestellten Neubautätigkeit seit 2004 – noch von einer Kleinsiedlung im Sinne von nach Art. 18 Abs. 1 RPG in Verbindung mit Art. 33 RPV und Art. 16^{bis} Abs. 1 BauG und damit entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin nicht von einem eigentlichen Wohngebiet resp. -quartier ausgegangen werden. Folglich ist Art. 6 Abs. 1 BauR, insbesondere der Passus "*deren Nutzungen dem bisherigen Charakter des Weilers nicht zuwiderlaufen*", bei der Prüfung der abstrakten Zonenkonformität eines Bauvorhabens so zu verstehen, dass in der Weilerzone keine regelmässige resp. dynamische, auf Wachstum angelegte Bautätigkeit zulässig sein soll, sondern die (Neu-)Bautätigkeit der standortspezifischen Erhaltung des Weilers E.__ dienen muss, zumal der Kanton und die Gemeinden, wie bereits ausgeführt (vgl. E. 6.1 hiervor), an die Zweckbestimmung von Kleinsiedlungszonen im Sinne von Art. 33 RPV gebunden sind. Eine weniger restriktive Auslegung von Art. 6 Abs. 1 BauR stünde in Widerspruch zum gewichtigen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugesamt (vgl. dazu BGE 145 II 83 E. 4.1 und BGE 141 II 245 E. 2.1 je mit



Hinweisen). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist die Weilerzone E.____ deshalb als Nichtbauzone zu qualifizieren. Daran ändert nichts, dass sie sich richtplanmässig innerhalb des Siedlungsgebietes befindet (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). Dasselbe gilt für den Umstand, dass das Weilerbild von E.____ gemäss den Feststellungen am Augenschein vom 13. Februar 2020 heterogen – "loser Zusammenhang unterschiedlicher Bauten" – ist (act. 11.1/15 lit. A/4) und sich in ästhetischer Hinsicht (vgl. Art. 6 Abs. 2 BauR) daher bei der Beurteilung eines Baugesuchs in der Regel kein Widerspruch zum Charakter des Weilers E.____ feststellen lassen wird (anders noch Art. 13 Abs. 1 Satz 1 des alten Baureglements der Beschwerdegegnerin, vom Baudepartement am 5. April 2004 genehmigt, act. 11.1/7/16/1a, wonach 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 dient). Ebensovienig führt der Umstand, dass die auf dem Baugrundstück Nr. 0004 betriebene, vom AREG bisher nicht geprüfte Reittherapie gemäss den Beschwerdeführern – der von ihnen zitierte Entscheid VerwGE B 2011/273 vom 11. Dezember 2012 betraf eine Pferdepenion – nur in Bauzonen zulässig ist, zu einem anderen Schluss (vgl. dazu auch das von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie [UREK] des Nationalrats am 31. August 2020 eingereichte, vom Bundesrat am 28. Oktober 2020 und vom Nationalrat am 10. März 2021 angenommene Postulat Nr. 11.2222 Auswirkungen der Zulassung von pferdegestützten Therapien in der Landwirtschaftszone, www.parlament.ch). Ferner macht die Bemerkung eines ehemaligen Mitarbeiters des Planungsamtes im Rahmen der Vorprüfung am 25. Februar 2002 zum damals vorliegenden Entwurf (nicht aktenkundig), die Weilerzone E.____ entspreche "praktisch" einer Wohn-Gewerbe-Zone im Sinne von Art. 12 BauG (act. 8/3), die vorliegend zur Beurteilung stehende Zone nicht zu einer ordentlichen Bauzone. Nach dem Gesagten hat sich die Rechtslage in Bezug auf die Zuordnung der Weilerzone E.____ zu den Nichtbauzonen seit dem Erwerb des Grundstücks Nr. 0004 durch die Beschwerdeführerin am 13. Dezember 2010 nicht geändert, zumal der Kanton und die Gemeinden, wie bereits ausgeführt, an die Zweckbestimmung von Kleinsiedlungszonen im Sinne von Art. 33 RPV gebunden sind (vgl. E. 6.1 hiervor, zutreffend auch vorinstanzliche Anmerkung vom 23. Oktober 2020, act. 10, Ziff. II/1). Diesbezüglich liegt trotz anderslautender Auffassung der



Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin keine Änderung der in dieser Frage massgebenden bundesgerichtlichen Praxis vor (vgl. dazu E. 6.1 hiervor).

6.3.

Soweit die Beschwerdeführer der Vorinstanz in diesem Zusammenhang einen Verstoss gegen das Gebot von Treu und Glauben (Art. 9 und Art. 5 Abs. 3 BV) resp. widersprüchliches Verhalten vorwerfen (act. 7, S. 7, 19, 22-25 Ziff. IV/A/1 und 6, IV/C, act. 21 lit. A/2, act. 36 Ziff. 5 f.), können sie nichts zu ihren Gunsten ableiten (vgl. dazu VerwGE B 2020/75 vom 25. Mai 2021 E. 8.1; VerwGE B 2020/10 vom 14. September 2020 E. 6.3 je mit Hinweisen): Weder der ehemalige Bauverwalter der Beschwerdegegnerin noch der ehemalige Leiter der Rechtsabteilung der Vorinstanz waren im Rahmen der vorliegenden Baubewilligungsverfahren – die Beschwerdeführer fordern zu Recht eine Einzelfallbetrachtung – für die Beurteilung der Frage, ob es sich bei der in Art. 6 BauR umschriebenen Weilerzone E. __ um eine ordentliche Bauzone oder eine Nichtbauzone handelt, zuständig. Im Übrigen scheidet die Berufung auf Treu und Glauben auch, weil ihr der gewichtige Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet (vgl. dazu BGE 145 II 83 E. 4.1 und BGE 141 II 245 E. 2.1 je mit Hinweisen) entgegensteht.

7.

Die Beschwerdeführer bringen weiter vor (act. 7, S. 7, 9, 15-22, Ziff. IV/A/1, 3a, 3c/bb, 3d, 4, 6, 7a, 7b, 8), die Vorinstanz habe Art. 6 BauR zu Unrecht vorfrageweise überprüft, soweit diese Bestimmung Neubauten zulasse.

7.1.

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; 10 Jahre für Richtpläne gemäss Art. 9 Abs. 3 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).

7.2.

Die Vorinstanz bejahte in Erwägung 3.4 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 8 f.) das Vorliegen von erheblich geänderten rechtlichen Verhältnissen, welche eine Überprüfung von Art. 6 BauR rechtfertigten. Art. 6 BauR war vom Baudepartement am 16. Oktober 2009 genehmigt worden. Seit dem 16. Oktober 2009 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). Diesbezüglich hat das Bundesgericht allerdings 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. Wie bereits unter Erwägung 2 hiervoor ausgeführt, ist Art. 20 PBG im vorliegenden Fall allerdings noch nicht anwendbar, zumal die Frist von zehn Jahren für die Anpassung der kommunalen Rahmennutzungspläne nach Art. 175 Abs. 1 PBG noch nicht verstrichen ist. Übergangsrechtlich gilt seit dem 16. Oktober 2009 unverändert Art. 16^{bis} BauG, unter



dessen Geltung das Baudepartement Art. 6 BauR genehmigt hat. 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. Indessen wird darin auch ausgeführt, dass die Bewilligung von zonenkonformen Ersatzneubauten und ausnahmsweise von zonenkonformen Neubauten zur Schliessung von Baulücken in der Weilerzone nicht ausgeschlossen sei. Damit kann auch diesbezüglich noch nicht von wesentlich geänderten rechtlichen Verhältnissen gesprochen werden.

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). 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^{bis} 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 M.__ vom 13. April 1999 (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 M.__ 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^{bis} 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. 6 BauR vor, dass dieser rechtswidrig geworden sein könnte und deshalb ausnahmsweise akzessorisch zu überprüfen wäre. Die Baubewilligungsentscheide der Beschwerdegegnerin ergingen am 16. September 2019. Die Regeldauer für die Überarbeitung der fraglichen kommunalen Nutzungsvorschrift von 15 Jahren war demnach im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Entscheide erst zu rund zwei Dritteln verstrichen und ist nach wie vor nicht abgelaufen. Allerdings hat die Beschwerdegegnerin vom 14. April 2021 bis 22. März 2021 den Teilzonenplan E.__ II, welcher die Zuweisung der Kleinsiedlung E.__ von der Weilerzone – der geltende Zonenplan wurde vom Baudepartement am 5. April 2004 und damit vor über 17 Jahren genehmigt – in die Kernzone vorsieht, öffentlich aufgelegt. Deshalb ist das öffentliche Interesse an der Beständigkeit der geltenden Vorschriften nicht mehr als hoch einzustufen. Mangels erheblich veränderter rechtlicher Verhältnisse vermag das private



Interesse der Beschwerdeführer an der Beständigkeit der geltenden Nutzungsordnung indes zu überwiegen. Somit hätten das AREG, welches die Zulässigkeit von neuen Wohnbauten ohne Prüfung der kommunalen Regelbauvorschriften in der Teilverfügung vom 27. August 2019 von vornherein verneinte (Beilage zu act. 11/1, S. 4 f. E. 4b f.), und die Beschwerdegegnerin das strittige Baugesuch aufgrund der geltenden Nutzungspläne und der zugehörigen Bauvorschriften beurteilen müssen. Dies umso mehr, als die Beschwerdegegnerin bisher davon absah, für die Überarbeitung der bestehenden Weilerzonen und damit auch von Art. 6 BauR eine Planungszone (Art. 42 Abs. 1 PBG) zu erlassen. Im übrigen wird von keiner Seite behauptet und ist auch nicht ersichtlich, dass Art. 6 BauR geradezu nichtig wäre (vgl. dazu BGer 1C_25/2019 vom 5. März 2020 E. 6.3). Die Beschwerde ist demzufolge bereits aus diesem Grund 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 es gemäss den Beschwerdeführern an einer gesetzlichen Grundlage für die Vorgehensweise der Vorinstanz resp. des AREG mangelte (act. 7, S. 7, 9 f., 17 f. Ziff. IV/A/1, 3b, 4b, 4c, act. 36).

8.

Die Beschwerdeführer bringen ferner vor, die Zustimmung des AREG zum strittigen Bauvorhaben sei nicht notwendig (act. 7, S. 22 Ziff. IV/B, act. 21 lit. A/2, B/9 a.E.).

Diesbezüglich hat das Baudepartement bzw. das AREG zwischenzeitlich die kantonale Praxis in verfahrensrechtlicher Hinsicht geändert (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, 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). Diese Praxisänderung erging schon rund ein Jahr vor der Einreichung der strittigen Baugesuche am 10./13./15. Mai 2019. Dementsprechend können sich die Beschwerdeführer bezüglich dieser verfahrensrechtlichen Änderung nicht auf den Vertrauensgrundsatz berufen (vgl. Wiederkehr/Richli, a.a.O., N 1685 und 1687).

9.

Bei diesem Verfahrensausgang gehen die amtlichen Kosten der Rekursverfahren (Nrn. 19-7762; 19-7763) und des Beschwerdeverfahrens zulasten des Staates (Baudepartement resp. 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 insgesamt CHF 3'600 für die Rekursentscheide (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). Den Beschwerdeführern sind die geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 4'000 (Beschwerdeverfahren) und je CHF 1'800 (Rekursverfahren) zurückzuerstatten.

Entsprechend der Verlegung der amtlichen Kosten hat der Staat (Baudepartement bzw. AREG) die Beschwerdeführer für die Rekurs- und das Beschwerdeverfahren antragsgemäss ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Für das Beschwerde- und die Rekursverfahren wird die Entschädigung ermessensweise pauschal auf insgesamt CHF 7'500 zuzüglich CHF 300 Barauslagen (vier Prozent von CHF 7'500) und Mehrwertsteuer 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 und Art. 28^{bis}, 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 der Rekursverfahren von insgesamt CHF 3'600 werden dem Staat (Baudepartement resp. AREG) auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet. Den Beschwerdeführern wird der im Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 zurückerstattet. Die Vorinstanz wird angewiesen, den Beschwerdeführern die im Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschüsse in der Höhe von je CHF 1'800 zurückzuerstatten.

3.

Der Staat (Baudepartement bzw. AREG) entschädigt die Beschwerdeführer für das Beschwerde- und die Rekursverfahren ausseramtlich mit insgesamt CHF 7'800 (inklusive Barauslagen) zuzüglich Mehrwertsteuer.