

SG_PUBLIKATIONEN 20-7519 vom 9. September 2020

SG Gerichte, 2020-09-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publikationen_20-7519

FR: SG_PUBLIKATIONEN 20-7519 du 9 septembre 2020

IT: SG_PUBLIKATIONEN 20-7519 del 9 settembre 2020

Erwägungen

E. 1.1

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

E. 1.2

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

E. 1.3

Soweit die Rekurrentin einen finanziellen Schaden bzw. Ansprüche aus materieller Enteignung geltend macht, 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.

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 111/2020), Seite 5/16

E. 1.4

Die Rekurrentin stellt sich auf den Standpunkt, die rückwirkende Aufhebung der Möglichkeit der Gemeinde zur Bewilligung von Neubauten in Weilerzonen verletze die Gemeindeautonomie.

E. 1.4.1

Private können eine Verletzung der Gemeindeautonomie lediglich vorfrageweise zur Unterstützung der Rüge anderweitiger Rechtsverletzungen geltend machen. Verzichtet jedoch die Gemeinde ausdrücklich oder stillschweigend auf die Autonomiebeschwerde, so ist selbst die vorfrageweise Geltendmachung durch Private nicht statthaft (HÄFELIN/HALLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St.Gallen 2020, N 1992 mit Hinweisen; Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2009/145 vom 16. September 2010 Erw. 1.2).

E. 1.4.2

Die Vorinstanz hat vorliegend die Baubewilligung gestützt auf die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 4. Dezember 2019 verweigert. Im Übrigen hat sich die Vorinstanz weder im Baubewilligungs- noch im Rekursverfahren auf die Gemeindeautonomie berufen. Demzufolge ist es der Rekurrentin verwehrt, ihrerseits zur Begründung des Rekurses eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend zu machen. Insoweit kann auf den Rekurs nicht eingetreten werden. Selbst wenn auf den Rekurs einzutreten wäre, kann eine Verletzung der Gemeindeautonomie aufgrund der bundesrechtlich vorgegebenen Zuständigkeitsordnung von vornherein nicht vorliegen.

Auf- grund dieser Vorgabe stünde dem Kanton keinerlei Spielraum zu, den Gemeinden überhaupt noch einen autonomen Regelungsbereich ein- zuräumen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts B 2008/11 vom 19. Au- gust 2008 Erw. 4.2).

E. 2

Die Rekurrentin beantragt den Beizug sämtlicher Perimeterabrech- nungen und Baubewilligungen in X.____ der letzten 10 Jahre als Beleg für die Erschliessung sowie die in der Weilerzone bewilligten Neubau- ten der letzten Jahre. Vorliegend ist die Erschliessung des Weilers X.____ sowie die Erstellung von Neubauten in den Jahren 2012 und 2014 nicht umstritten und sodann – bezogen auf die Bauvorhaben – in der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG vom 4. De- zember 2019 umfassend abgehandelt. Soweit die Rekurrentin aus all- fälligen Perimeterbeiträgen einen finanziellen Schaden ableiten möchte, bildet diese Frage nicht Gegenstand des vorliegenden Ver- fahrens (vgl. Erw. 1.3). Mit Blick auf die nachfolgenden Ausführungen erweist sich ein Beizug dieser Unterlagen als nicht notwendig, weshalb darauf zu verzichten ist. Die entsprechenden Beweisanträge sind ab- zulehnen.

E. 3

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 111/2020), Seite 6/16

E. 3.1

Am 1. Mai 2014 ist die Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 in Kraft getreten, die eine Siedlungsentwicklung nach innen, in die be- reits überbauten Bauzonen vorschreibt (Art. 1 Abs. 1bis und Art. 3 Abs. 3 Bst. abis 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).

E. 3.2

Weil der Bund die Kantone im Rahmen der Prüfung der kanto- nalen Richtpläne auf die Rechtslage in Bezug auf Weiler- und Erhal- tungszonen 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 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-umwelt-recht/Planungs_und_Baugesetz/Kreisschreiben.html).

E. 3.3

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 111/2020), Seite 7/16

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 zuließen (vgl. BGE 145 II 83 Erw. 4).

E. 3.4

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-umwelt-recht/Planungs_und_Baugesetz/Kreisschreiben.html).

E. 3.5

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 X.____ in Z.____ wird weiterhin im Richt- plan als Kleinsiedlung bzw. Weiler Nr. 84.1 geführt ([www.sg.ch/content/dam/sgch/bauen/raumentwicklung/richtplanung/siedlung/S51% 20Weiler.pdf](http://www.sg.ch/content/dam/sgch/bauen/raumentwicklung/richtplanung/siedlung/S51%20Weiler.pdf)).

E. 4

Die Rekurrentin macht geltend, bei dem der Weilerzone zugeteilten Weiler X.____ handle es sich insbesondere gestützt auf das BauR so- wie den Überbauungsplan um eine Bauzone nach Art. 15 RPG. Für die Behandlung von Baugesuchen sei somit allein die Gemeinde zu- ständig.

E. 4.1

Bestehende Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets können entweder einer Bauzone nach Art. 15 RPG oder einer "be- schränkten bzw. besonderen Bauzone" nach Art. 18 RPG in Verbin- dung 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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 111/2020), Seite 8/16

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).

E. 4.2

Mit Teilzonenplan vom 31. Mai 2010 wurde das Gebiet X.____ der Weilerzone zugeteilt und gleichzeitig der Überbauungsplan X.____ erlassen. Gemäss Art. 3 BauR gelten in den Weilerzonen hinsichtlich Zonenzweck und Regelbauweise die Vorschriften der zweigeschossi- gen Kernzone. Für Neu- und Erweiterungsbauten gilt abweichend von den Regelbauvorschriften der Kernzone K eine maximal zulässige Ge- bäudelänge von 25 m (Abs. 1). Im Vordergrund der Weilerzonen steht die Erhaltung der bestehenden Bausubstanz und eine geringfügige Entwicklung sowie die Möglichkeit zur Umnutzung nicht mehr landwirt- schaftlich genutzter Gebäude (Abs. 2). Der Überbauungsplan be- zweckt eine situationsgerechte und gute Einfügung der Bauten und Anlagen in den Weiler X.____ sowie den Hochwasserschutz (Art. 3 besV). Im Baugebiet gilt hinsichtlich Zonenzweck und Bauvorschriften die Regelbauweise (Art. 4 besV). Mit dem ersten Baugesuch für einen Neubau in dem im Überbauungsplan bezeichneten Areal ist ein Ge- samtüberbauungskonzept mit Bachöffnungsprojekt vorzulegen (Art. 8 besV). Der Überbauungsplan regelt darüber hinaus die Belange des Hochwasserschutzes grundeigentümerverbindlich.

E. 4.3

Gemäss Art. 20 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) dienen Weilerzonen der Erhaltung bestehender Klein- siedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets (Abs. 1). Weiler- und Er- haltungszonen sind keine Bauzonen i.S.v. Art. 15 RPG, auch wenn sie das Nichtbaugebiet überlagern und dort bestimmte weitere Bauten und Anlagen zulassen. Das gilt auch in Bezug auf die zugelassenen Bauten und Anlagen (W. RITTER, in: Frei/Bereuter/Ritter [Hrsg.], Kom- mentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons

St.Gallen, Basel 2020, Art. 20 N 5 mit Hinweisen). Bei den Weilerzonen nach St.Galler Recht (vgl. Kantonaler Richtplan, Koordinationsblatt S51 vom 4. September 2019, www.sg.ch/cont-ent/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 und nicht um eine Bauzone nach Art. 15 RPG.

E. 4.4

Gemäss früherer Praxis wurden Weilerzonen als eine Art beschränkte Bauzone, welche eine Nichtbauzone überlagert, angesehen (BGE 118 Ia 446). Auch gemäss dem zum Zeitpunkt der Einteilung des Weilers X.____ in die Weilerzone gültigen Art. 16bis des bis 30. September 2017 geltenden Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) dienten Weilerzonen der Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen und die Voraussetzungen für die Ausscheidung richteten sich nach Art. 33 RPV, welcher wiederum ausdrücklich auf Art. 18 RPG verweist. Die politischen Gemeinden legen die zulässigen Nutzungen im Bau-

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 111/2020), Seite 9/16

reglement fest, wobei den Gemeinden hierbei ein weiter Ermessensspielraum zukommt (vgl. B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 131). Entsprechend wurden vor der vorerwähnten Praxisänderung Bauvorhaben in der Weilerzone durchwegs von der Gemeinde beurteilt, obwohl bereits damals nicht zonenkonforme bzw. über den Rahmen einer Zone nach Art. 18 RPG i.V.m. Art. 33 RPV hinausgehende Bauvorhaben von der zuständigen kantonalen Stelle zu beurteilen gewesen wären. Darüber hinaus waren auch gemäss früherer Lehre und Rechtsprechung Neubauten in Weilerzonen nicht ohne weiteres erlaubt (BRANDT/MOOR, in: Aemiseger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Kommentar RPG, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 18 N 36 ff.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar, RPG 2006, Art. 18 N 38 ff.). Vor diesem Hintergrund ist auch zu erklären, dass sowohl die kommunalen als auch die kantonalen Behörden beim Erlass des Überbauungsplans X.____ im Jahr 2010 im Grundsatz von einem (beschränkten) Baugebiet ausgingen. Aufgrund der neueren rechtlichen Entwicklungen – insbesondere der RPG-Revision vom 1. Mai 2014 – und namentlich BGE 145 II 83 (Arosa) vom 12. Dezember 2018 steht fest, dass Weilerzonen im Sinn von Art. 18 RPG i.V.m. Art. 33 RPV keine Bauzonen sind. Weilerzonen erfüllen die Anforderungen an Bauzonen nicht und müssen im kantonalen Richtplan dem Nichtbaugebiet zugewiesen werden. Bei den Weilerzonen geht es wie bei den übrigen Zonen für Kleinsiedlungen, im Wesentlichen darum, historisch wertvolle Siedlungen für die ständige Wohnbevölkerung zu erhalten. Die Umnutzung und Erhaltung der bestehenden Bausubstanz soll daher möglich sein, nicht aber eine bauliche Dynamik wie in den Bauzonen mit unerwünschten Auswirkungen auf die Raumordnung, Erschliessung und Umwelt. Vor dem Hintergrund des Trennungsgrundsatzes ist in diesen Zonen auch das Füllen von Baulücken oder die Umnutzung von Ökonomiebauten zu Ferienwohnungen unzulässig (vgl. BGE 145 II 83 Erw. 4.2 mit Hinweisen; EspaceSuisse, Raum & Umwelt September 3/2020, Bauen ausserhalb der Bauzonen, Begriffe von A bis Z, S. 67 f.; vgl. Handbuch der Rechtsabteilung des Baudepartementes zum neuen Planungs- und Baugesetz, S. 20 ff., Stand 17. Januar 2020, www.sg.ch/recht/planungs-bau-umwelt-recht/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 (

umweltrecht/Planungs_und_Bauge-setz/Kreisschreiben.html). Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass es sich beim Weiler X.____ entgegen der früheren Praxis um keine Bauzone handelt.

E. 4.5

Die vorfrageweise bzw. akzessorische Überprüfung von bestehenden Nutzungsplänen (Zonenplan und/oder Baureglement sowie Sondernutzungsplan) ist 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 Entscheidung des Baudepartementes SG (Nr. 111/2020), Seite 10/16

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). Nutzungspläne werden überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Art. 21 Abs. 2 RPG). Sie 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. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto weniger gewichtig ist das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans.

E. 4.6

Die vorliegend umstrittenen Nutzungspläne sind rund zehn Jahre alt und können daher selbst vor dem Hintergrund des fünfzehn-jährigen Planungshorizonts für Bauzonen nicht mehr als junge Nutzungsplanung bezeichnet werden. Dem Vertrauen in die Planbeständigkeit kommt folglich kein sehr hohes Gewicht mehr zu. Dazu kommt, dass sich die rechtlichen Verhältnisse seit Planerlass erheblich geändert haben (vgl. Erw. 4.3 f.), weshalb sich eine akzessorische Überprüfung umso mehr aufdrängt. Selbst wenn die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene Teilrevision des RPG allein noch nicht als erhebliche Veränderung der Verhältnisse einzustufen sein sollte, verstärken die damit eingeführten neuen Vorschriften (insbesondere Art. 8a und Art. 15 RPG) die Bedeutung des im Raumplanungsrecht zentralen Grundsatzes der Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet. Im Unterschied zu dem von der Rekurrentin erwähnten Urteil des Bundesgerichtes 1C_25/2019 vom 5. März 2020 ist sodann von Bedeutung, dass seit Genehmigung der vorliegenden Nutzungsordnung zusätzlich der entgegenstehende kantonale Richtplan vom Bundesrat am 4. September 2019 genehmigt wurde. Darüber hinaus lassen sich auch die Sachverhalte nicht miteinander vergleichen, da der betroffene Weiler Habersaat in einer Bauzone nach Art. 15 RPG (Kernzone) liegt und eine kompakte Siedlung in grösserem Umfang und mit einer Vielzahl von Gebäuden darstellt. Beim Weiler X.____ handelt es sich demgegenüber um zwei voneinander getrennte kleinere Häusergruppen mit insgesamt rund sieben ständig bewohnten Häusern und einzelnen Scheunen. Zudem soll das geplante Doppelfamilienhaus an peripherer Lage in unmittelbarer Nähe zu einem Landschaftsschutzgebiet erstellt werden. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass es sich beim vorliegenden Bauvorhaben nicht um die letzte noch überbaubare Fläche gemäss Nutzungsplanung handelt und insbesondere der Überbauungsplan in erster Linie aus Gründen des Hochwasserschutzes erlassen wurde. Aus den vorgenannten Gründen ergibt sich vorliegend ein derart gewichtiges öffentliches Interesse

an der Überprüfung der vorliegenden Nutzungsplanung, welches die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit überwiegt. Auch die nachvollziehbaren, aber rein privaten finanziellen Interessen der Rekurrentin sowie der Umstand, dass seit Erlass der Nutzungsplanung zwei Neubauten in unmittelbarer Nähe erstellt werden konnten, mögen daran nichts zu ändern. Insgesamt ergibt sich somit, dass die akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung im vorliegenden Baubewilligungsverfahren angezeigt ist. Aufgrund der vorstehenden

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 111/2020), Seite 11/16

Erwägungen erweist sich die dem Neubauvorhaben zugrundeliegende Nutzungsplanung zumindest teilweise als rechtswidrig, da es sich bei der fraglichen Weilerzone wie gezeigt nicht um eine Bauzone nach Art. 15 RPG handelt.

E. 5

Nachfolgend ist vor diesem Hintergrund noch zu prüfen, ob für das vorliegende Baugesuch eine Zustimmung der kantonalen Behörde (Art. 25 Abs. 2 RPG) einzuholen war.

E. 5.1

Die Weilerzone X.____ setzt sich aus zwei voneinander getrennten und vollständig von der Landwirtschaftszone umgebenen Teilen mit jeweils rund fünf bis sechs Gebäuden zusammen. Bei den Neubauten handelt es sich um zwei seit Erlass der Weilerzone und des Überbauungsplans erstellte Einfamilienhäuser (Baubewilligung in den Jahren 2012 und 2014) sowie ältere Wohnhäuser und ein Wohn- und Gewerbehäuser von unterschiedlicher Art und Gestaltung. Zudem befinden sich sowohl am Rand der Weilerzone als auch zwischen den beiden Teilen landwirtschaftlich genutzte Gebäude bzw. Gewerbe.

E. 5.2

Nach dem oben Gesagten (Erw. 4.4) handelt es sich bei einer Weilerzone - entgegen der früheren Praxis im Kanton St.Gallen - rechtlich um eine Nichtbauzone, auch wenn sie in beschränktem Umfang (Um-)Bautätigkeiten zulässt. Daran ändert auch der Hinweis der Rekurrentin auf BGE 145 II 83 (Arosa) nichts. 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 X.____ könnte zudem voraussichtlich auch im Rahmen einer Ortsplanungsrevision nicht in eine ordentliche Bauzone überführt werden, da insbesondere die Bauzonenkriterien nach Art. 15 RPG nicht erfüllt wären. 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 (vgl. RITTER, a.a.O, Art. 20 N 9). Entgegen der Ansicht der Rekurrentin 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 kantonale Behörde zugestellt. Der Rekurs erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

E. 6

Zu prüfen bleibt, ob die Baubewilligung für den Neubau eines Doppel-einfamilienhauses mit Doppelgaragen vorliegend zu Recht verweigert wurde.

E. 6.1

Gemäss Art. 3 Abs. 2 BauR steht im Vordergrund der Weilerzonen die Erhaltung der bestehenden Bausubstanz und eine geringfügige Entwicklung sowie die Möglichkeit zur Umnutzung nicht mehr landwirtschaftlich genutzter Gebäude. Bauten und Anlagen haben sich

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 111/2020), Seite 12/16

bezüglich Fassaden- und Dachgestaltung, Material- und Farbwahl sowie Massstäblichkeit der herkömmlichen Bauweise anzupassen und sich besonders gut in das Weilerbild einzufügen. Auf das Ortsbild oder einzelne Bauten prägende Freiräume und Baumbestände ist Rücksicht zu nehmen (Abs. 3).

E. 6.2

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 (EspaceSuisse, Raum & Umwelt September 3/2020, Bauen ausserhalb der Bauzonen, Begriffe von A bis Z, S. 67 f.; 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). Gemäss einer abweichenden Meinung soll ein eigentlicher Neubau in einer Weilerzone allerdings zulässig sein, wenn er der Erhaltung des bestehenden Weilers dient und zu keiner Ausdehnung des überbauten Gebiets führt, also wenn im Sinn der Botschaft eine Baulücke innerhalb des Weilers geschlossen wird (RITTER, a.a.O., Art. 20 N 8).

E. 6.3

Vorliegend plant die Rekurrentin den Bau eines Doppel Einfamilienhauses mit Doppelgaragen auf dem früher mit einem Schweinestall überbauten Grundstück Nr. 001. Da gemäss herrschender Lehre und Rechtsprechung sowie gestützt auf den kantonalen Richtplan – abgesehen von Ersatzbauten – keine Neubauten in Weilerzonen mehr zulässig sind (vgl. Erw. 3), hat das AREG dem vorliegenden Neubauvorhaben zu Recht keine Zustimmung erteilt. Selbst wenn man der abweichenden Lehrmeinung folgen würde, könnte vorliegend aufgrund der peripheren Lage und der bestehenden lockeren Überbauung mit dem Neubau auch keine Baulücke geschlossen werden, zumal dieser auch nicht der Erhaltung des bestehenden Weilers dient. Schliesslich wäre vorliegend selbst bei einer Anwendbarkeit von Art. 3 BauR fraglich, ob der geplante Neubau die erhöhten Einfügungsvorschriften gemäss Abs. 3 erfüllen würde.

E. 6.4

Aus dem Gesagten folgt, dass das AREG die Zustimmung zum Baugesuch für das geplante Doppel Einfamilienhaus mit Doppelgaragen vorliegend zu Recht verweigert hat. Der Rekurs erweist sich auch in dieser Hinsicht als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 7

Die Rekurrentin macht sodann geltend, die Praxisänderung zur Behandlung der Weilerzonen widerspreche dem Grundsatz von Treu und Glauben und führe zu einer Ungleichbehandlung.

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 111/2020), Seite 13/16

E. 7.1

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss eine Praxis geändert werden (Urteil des Bundesgerichtes 5P.83/2003 vom

E. 7.2

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 zwischen 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, a.a.O., 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).

E. 7.3

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 auch, als sich insbesondere aufgrund der am Augenschein vor Ort festgestellten Beispiele zeigt, dass die Weilerzone X.____ von den Behörden bereits in der Vergangenheit offenbar als reguläre Bauzone und weniger als beschränkte, die Nichtbauzone überlagernde, Bauzone betrachtet wurde. Entgegen der Ansicht der Rekurrentin

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 111/2020), Seite 14/16

sprechen vorliegend trotz vorhandener Erschliessung auch raumplanerische Überlegungen gegen eine Überbauung, da keine eigentliche Baulücke vorliegt und eine Verdichtung ausserhalb des Siedlungsgebiets an dieser peripheren Lage nicht sinnvoll ist.

Übergangsfristen sind zur Behandlung von Baugesuchen aufgrund der festgestellten Rechtswidrigkeit der bisherigen Praxis nicht angezeigt. 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.), Praxis- kommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 51 zu Art. 21; BGE 116 Ib 184 Erw. 4b). Die vor der Praxisänderung allenfalls ge- machten Aussagen der Vorinstanz sind bereits unter diesem Gesichts- punkt nicht zu berücksichtigen, zumal sie auch keine hinreichende Vertrauensgrundlage zu begründen vermögen.

E. 7.4

Schliesslich kann sich die Rekurrentin auch nicht auf eine Gleichbehandlung im Unrecht (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung; SR 101; abgekürzt BV) berufen, weil die Gemeinde in früheren Fällen Neubauten in der Weilerzone bewilligt hat. Nach der bundesgerichtli- chen Rechtsprechung geht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung in der Regel der Rücksicht auf die gleichmässige Rechts- anwendung vor. Der Umstand, dass das Gesetz in anderen Fällen nicht oder nicht richtig angewendet worden ist, gibt den Bürgern grund- sätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend vom Gesetz behandelt zu werden. Eine Gleichbehandlung im Unrecht würde vo- raussetzen, dass die zu beurteilenden Fälle in den tatbestandserheb- lichen Sachverhaltselementen übereinstimmen, dass dieselbe Be- hörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und zudem zu erken- nen gibt, auch inskünftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wol- len. Schliesslich dürfen keine überwiegenden Gesetzmässigkeitsinte- ressen oder Interessen Dritter entgegenstehen (Urteil des Bundesge- richtes 1C_554/2018 vom 5. August 2019 Erw. 3.1 mit Hinweisen).

E. 7.5

Vorliegend ist zwar durchaus nachvollziehbar, dass die Rekur- rentin beim Erwerb im Jahr 2017 davon ausging, das Grundstück Nr. 001 überbauen zu können. Allerdings ist insbesondere das Ge- setzmässigkeitsinteresse an der Durchsetzung des grundlegenden raumplanungsrechtlichen Grundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet derart gewichtig, dass ein Anspruch auf Gleichbe- handlung im Unrecht und damit zur Erstellung eines Neubaus zu ver- neinen wäre. Darüber hinaus hat die zuständige kantonale Stelle be- reits aufgrund der Kreisschreiben des Baudepartementes klargestellt, dass sie die rechtswidrige Praxis der (bisher zuständigen) Kommunen nicht weiterführen wird. Zudem würde auch die Vorinstanz entspre- chende Bauvorhaben aufgrund der geänderten Praxis heute nicht mehr bewilligen. Ein zu erwartender finanzieller Schaden wäre sodann auf anderem Weg geltend zu machen (vgl. Erw. 1.3).

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 111/2020), Seite 15/16

E. 8

Zusammenfassend ergibt sich, dass es sich bei der fraglichen Weiler- zone X.____ um eine Nichtbauzone handelt und somit das AREG als zuständige kantonale Behörde zu Recht für die Behandlung des ent- sprechenden Baugesuchs zuständig ist. In der Sache wurde die Bau- bewilligung für das Doppelfamilienhaus mit Doppelgaragen sodann zu Recht verweigert. Auch eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben und des Gleichbehandlungsgrundsatzes liegt nicht vor. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen

E. 9.1

Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5).

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

E. 9.2

Der von der Rekurrentin am 10. Januar 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

E. 10

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

E. 10.1

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. 98bis VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98ter VRP).

E. 10.2

Da die Rekurrentin mit ihrem Antrag unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen. Entscheid 1.

Der Rekurs der A.____ wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

a) Die A.____ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.–.

b) Der am 10. Januar 2020 von der A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 111/2020), Seite 16/16

3.

Das Begehren der A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann Regierungsrätin

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.