



<b>Fall-Nr.:</b>	23-5523
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	15.01.2024
<b>Entscheiddatum:</b>	13.12.2023

## **BUDE 2023 Nr. 110**

**Baurecht, Art. 16a Abs. 3 RPG, Art. 34 Abs. 1 und 2 RPV. Bauvorhaben innerhalb einer Intensivlandwirtschaftszone sind nur dann zonenkonform, wenn sie einer landwirtschaftlichen Nutzung nach Art. 34 RPV dienen (Erw. 3.1). Die Verarbeitung von Milch zu Käse stellt zum einen keine landwirtschaftliche Nutzung im Sinn von Art. 34 Abs. 1 Bst. a RPV dar (Erw. 3.4). Zum anderen handelt es sich im vorliegenden Fall aufgrund der Grösse der Käserei um einen industriell-gewerblichen Verarbeitungsbetrieb, welcher in einer Industrie- oder Gewerbezone anzusiedeln wäre (Erw. 3.8). Die vorgesehene Erweiterung des bestehenden Käsereibetriebs ist deshalb nicht bewilligungsfähig und die Baubewilligung aufzuheben. Gutheissung des Rekurses.**

BUDE 2023 Nr. 110 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-5523

## **Entscheid Nr. 110/2023 vom 13. Dezember 2023**

---

Rekurrent

**A.**\_\_\_\_  
vertreten durch Dr.iur. Andres Büsser, Rechtsanwalt, Marktgasse 20,  
9000 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**Baukommission Z.**\_\_\_\_ (Entscheid vom 3. Juli 2023)

---

Rekursgegnerin

**B.**\_\_\_\_  
vertreten durch lic.iur. Titus Marty, Rechtsanwalt, Obere Bahn-  
hofstrasse 11, 9500 Wil

---

Betreff

Baubewilligung (Neubau Käserei mit Milchtankanlagen sowie Abbruch  
der bestehenden Remise)



## Sachverhalt

### A.

a) Die B.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.\_\_\_\_, an der M.\_\_\_\_strasse in Z.\_\_\_\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der früheren Gemeinde X.\_\_\_\_ (inzwischen fusioniert mit der Stadt Z.\_\_\_\_) vom 14. Dezember 2012 in der Intensivlandwirtschaftszone (ILZ). Die ILZ «W.\_\_\_\_» umfasst die Grundstücke Nrn. 001 und 002, welche mit Bauten und Anlagen für eine Käserei (Grundstück Nr. 001) sowie für eine Schweinemast (Grundstück Nr. 002) überbaut sind.

b) Das Grundstück Nr. 001 ist mit dem Wohnhaus samt Restaurant Vers.-Nr. 003, den angebauten Betriebsgebäuden Vers.-Nrn. 005 (Käselager) und 004 (Käselager, Produktionsräume, Büro), der ebenfalls angebauten Remise Vers.-Nr. 006 sowie einem weiteren Käsereigebäude samt Wohnung (Vers.-Nr. 007) überbaut. Die Käserei wird durch die C.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, betrieben. Das östlich angrenzende Grundstück Nr. 002 umfasst zudem die Schweineställe Vers.-Nrn. 008 und 009 sowie die Remise Vers.-Nr. 010.

c) Die Grundstücke Nrn. 001 sowie 002 liegen unmittelbar nördlich der M.\_\_\_\_strasse (Kantonsstrasse). Östlich des Grundstücks Nr. 002 verläuft zudem die N.\_\_\_\_strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse).

d) Der Käserei- und Schweinemastbetrieb auf Grundstück Nr. 001 befand sich bis zum Jahr 1992 im übrigen Gemeindegebiet und danach – bis zur Zonenplanrevision im Jahr 2012 – in der Landwirtschaftszone. Vor Erlass der ILZ wurde der Betrieb mehrfach vergrössert, zuletzt im Jahr 2003. Am 16. Juli 2003 stimmte das damals zuständige Amt für Raumentwicklung (ARE; heute: Amt für Raumentwicklung und Geoinformation [AREG]) einem eingeschossigen Fabrikationsanbau (Salzbad und Abtropfraum) am Käsereigebäude samt Wohnung Vers.-Nr. 007 zu. Das ARE hielt in seiner damaligen Beurteilung fest, dass mit diesem Vorhaben das zulässige Erweiterungspotenzial bei weitem überschritten sei. Die Zustimmung könne nur unter «weitestgehender Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen» aufgrund der Notwendigkeit des Vorhabens für die Fortführung des Betriebs erteilt werden.

e) Im kommunalen Richtplan der ehemaligen Gemeinde X.\_\_\_\_ vom 15. Februar 2011 war festgehalten, dass das landwirtschaftlich geprägte Gewerbe, welches Landwirtschaftsprodukte veredele (Käserei), erhalten und zusätzlich Möglichkeiten für eine massvolle Weiterentwicklung geschaffen werden sollten. Zu diesem Zweck wurde der Betrieb auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 im Rahmen der Zonenplanrevision der Gemeinde X.\_\_\_\_ vom 14. Dezember 2012 der ILZ «W.\_\_\_\_» zugewiesen. Gleichzeitig mit der Zuteilung zur ILZ wurden für den Planperimeter der ILZ auch der Überbauungsplan «W.\_\_\_\_»



sowie der Baulinienplan «W.\_\_\_\_» in Kraft gesetzt. Mit dem Überbauungsplan «W.\_\_\_\_» sollten die differenzierte Nutzungsverteilung, die vertikale und horizontale Ausdehnung der Bauten und Anlagen, die Grundsätze der Gestaltung sowie Besonderheiten der Erschliessung geregelt werden (Art. 2 der besonderen Vorschriften [besV]). Mit dem Baulinienplan wurde zudem der Gewässerraum für die Ver- und Offenlegung eines Fliessgewässers im Gebiet «W.\_\_\_\_» gesichert.

**f)** Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 1. Juli 2013 stimmte das AREG auf der Basis des Überbauungsplans «W.\_\_\_\_» vom 14. Dezember 2012 einer Erweiterung des Käselagers Vers.-Nr. 005 um ein weiteres Käse-Reifungslager mit Zwischentrakt (heute Vers.-Nr. 004) zu.

**g)** Am 6. Dezember 2018 genehmigte das AREG eine Teiländerung des Überbauungsplans «W.\_\_\_\_», wonach der Bauperimeter beim Käsereigebäude Vers.-Nr. 007 geändert und insgesamt um rund 60 m<sup>2</sup> vergrössert werden sollte. Zugunsten einer Optimierung der Arbeitsabläufe sollte ein Anbau westlich am Käsereigebäude Vers.-Nr. 007 mit einer Grösse von 12 m x 14,15 m ermöglicht werden. Das entsprechende Vorhaben wurde gemäss den Vorakten bis heute nicht realisiert.

**h)** Am 10. Januar 2020 genehmigte das AREG eine weitere Teiländerung des Überbauungsplans «W.\_\_\_\_». So wurde auf dem Grundstück Nr. 002 ein neuer Baubereich für eine Remise samt Güllengrube geschaffen und Art. 5 besV (Baubereiche) dahingehend ergänzt, dass neu ausserhalb der Baubereiche die Erstellung von Fluchttreppen zulässig ist (Art. 5 Abs. 4 besV). Die Anpassung erfolgte vor dem Hintergrund, dass die C.\_\_\_\_ ein weiteres Bauvorhaben beabsichtigte. Gemäss dem Planungsbericht vom 25. Juni 2019 müsse die C.\_\_\_\_ aufgrund des Exports ins Ausland internationale Standards einhalten, was eine räumliche Trennung von Landwirtschaft und Käseproduktion erfordere. Für die Remise Vers.-Nr. 006 müsse deshalb ein neuer Bauplatz geschaffen und an dessen Stelle das Käsereigebäude erweitert werden.

**i)** Nach Vorliegen der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG vom 7. Januar 2020 erteilte die Baukommission Z.\_\_\_\_ am 7. Februar 2020 dem Eigentümer des Grundstücks Nr. 002, D.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, die Bewilligung für den Neubau einer Remise (heute Vers.-Nr. 010) auf Grundstück Nr. 002.

## **B.**

**a)** Mit Baugesuch vom 28. Juni 2021 beantragte die B.\_\_\_\_ bei der Baukommission Z.\_\_\_\_ die Baubewilligung für den Neubau einer Käserei mit Milchtankanlagen sowie den Abbruch der bestehenden Remise Vers.-Nr. 006 auf Grundstück Nr. 001. Der mehrstöckige Neubau (Hochbau: 35 m x 27 m, Tiefbau: 44 m x 27 m) sollte auf der Ostseite des Betriebsgebäudes Vers.-Nr. 004 angebaut werden und ein weite-



res Käselager, Räume für die Milchverarbeitung, einen Technikbereich, Mitarbeitergarderoben, eine Ölheizung sowie Lagerräume umfassen. Weiter beinhaltete das Bauvorhaben die Errichtung einer Photovoltaikanlage, die Erstellung von 14 Parkplätzen sowie massiver Poller mit Ketten um die geordnete Zufahrt zu den Grundstücken zu regeln. Die Baukosten wurden mit rund 5 Mio. Franken beziffert.

**b)** Innert der Auflagefrist vom 5. bis 18. August 2021 erhob A.\_\_\_\_, V.\_\_\_\_, vertreten durch Dr.iur. Andres Büsser, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Er führte aus, dass es sich beim vorliegenden Käsereibetrieb nicht um eine zonenkonforme, kleine Nebenbetriebskäserei, sondern um einen gewerblich-industriellen Grossbetrieb handle. Das Vorhaben sei in der ILZ nicht zulässig. Darüber hinaus rügte der Einsprecher, dass beim Schweinestall Vers.-Nr. 008 auf Grundstück Nr. 002 ein unbewilligter Auslauf errichtet worden sei. Für die unbewilligte Anlage sei ebenfalls ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen. Aufgrund der geplanten massiven Ausweitung der Käserei sei zudem von einer zukünftigen Erweiterung der Schweinehaltung auszugehen, was die ohnehin schon übermässigen Immissionen nochmals erhöhen würde.

**c)** Mit Stellungnahme vom 20. September 2021 erwiderte die B.\_\_\_\_, vertreten durch lic.iur. Titus Marty, Rechtsanwalt, Wil, dass das Vorhaben in der ILZ zonenkonform sei. Es sei keine Veränderung des Tierbestands vorgesehen und der monierte Auslauf sei bereits im Jahr 1998 bewilligt worden. Der Schweinestall sowie die damit zusammenhängenden Immissionen seien ausserdem nicht Gegenstand des Baubewilligungsverfahrens.

**d)** Mit Schreiben vom 6. Oktober sowie 8. Dezember 2021 an die Baukommission Z.\_\_\_\_ teilte das AREG mit, dass die Baugesuchunterlagen unvollständig seien und forderte diverse Unterlagen nach.

**e)** Am 30. August 2022 reichte die B.\_\_\_\_ bei der Stadt Z.\_\_\_\_ ein Korrekturgesuch ein. Unter anderem wurden Änderungen an der Grundstückszufahrt, der Raumeinteilung innerhalb des geplanten Betriebsgebäudes sowie Anpassungen an den Meteor- und Schmutzwasserleitungen vorgenommen.

**f)** Mit Schreiben vom 19. September und 10. Oktober 2022 teilte der Einsprecher durch seinen Rechtsvertreter mit, dass er an der Einsprache festhalte. In Ergänzung zur Einsprache vom 17. August 2021 führte er aus, dass ihm eine Rückmeldung der Abteilung Ortsplanung des AREG bislang nicht eröffnet worden sei. Es liege folglich eine Verletzung des rechtlichen Gehörsanspruchs vor. Zudem widersprächen die genehmigten Sondernutzungspläne «W.\_\_\_\_» der materiellen Zonenordnung.

**g)** Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 2. Juni 2023 stimmte das AREG gestützt auf den Überbauungsplan «W.\_\_\_\_» dem geplanten Neubau des Käsereigebäudes zu.



**h)** Mit Beschluss vom 3. Juli 2023 erteilte die Baukommission Z.\_\_\_\_ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von A.\_\_\_\_ ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Schaffung der ILZ «W.\_\_\_\_» und der gleichzeitige Erlass des Sondernutzungsplans den Zweck verfolgt hätten, eine Erweiterung der bestehenden Bauten und die Erhaltung des Käsereibetriebs zu ermöglichen. Das Vorhaben entspreche dem eingegrenzten Zonenweck der ILZ «W.\_\_\_\_» gemäss Art. 31 des Baureglementes der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 21. Dezember 2020 (BauR). Soweit sich die Einsprache gegen die Schweinehaltung und deren Geruchsmissionen richte, werde nicht darauf eingetreten, weil diese Rügen ausserhalb des Streitgegenstands lägen.

**C.**

Gegen diesen Beschluss erhob A.\_\_\_\_ durch seinen Rechtsvertreter mit Schreiben vom 21. Juli 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid der Baukommission der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 3. Juli 2023 betreffend Neubau Käserei mit Milchtankanlagen sowie Abbruch der bestehenden Remise (Assek-Nr. 006) auf dem Grundstück W.\_\_\_\_, Parz. Nr. 001, sei aufzuheben.
2. Die Baubewilligung und erforderlichen weiteren Bewilligungen seien nicht zu erteilen.
3. Eventualiter sei die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MwSt.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass das Vorhaben entgegen der vorinstanzlichen Beurteilung in einer ILZ nicht zonenkonform sei. Das Baugesuch hätte aufgrund der bundesrechtlichen Bestimmungen und nicht nur nach den Sonderbauvorschriften des Sondernutzungsplans «W.\_\_\_\_» beurteilt werden müssen. Mit einem solchen kommunalen Erlass könne ohnehin nicht vom grundsätzlich bestehenden, bundesrechtlichen Verbot des Bauens ausserhalb der Bauzonen abgewichen werden. Es handle sich vorliegend um einen industriell-gewerblichen Milchverarbeitungsbetrieb, welcher grundsätzlich in die Bauzone gehöre. Gemäss Art. 34 Abs. 2 Bst. b der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) dürfe die Aufbereitung, die Lagerung oder der Verkauf landwirtschaftlicher Produkte lediglich nicht industriell-gewerblicher Art sein, was maschinelle und mit hohen Investitionskosten oder hohem Personalaufwand verbundene Verarbeitungsstufen ausschliesse. Gemäss der Homepage der C.\_\_\_\_ würden täglich bis zu 40'000 Liter Milch aus rund 30 Landwirtschaftsbetrieben aus der nahen Umgebung von Y.\_\_\_\_ verarbeitet. Das geplante Bauvolumen betrage 18'000 m<sup>3</sup> und es werde mit einer



Einleitung von 350'000 Liter industriellen und gewerblichen Abwässern gerechnet. Das Vorhaben erfülle die Voraussetzungen nach Art. 34 Abs. 2 RPV nicht. In einer früheren Entscheidung habe das Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltsdepartement) die Zonenkonformität eines weitaus kleineren Käsereibetriebs in einer ILZ klar verneint (BDE Nr. 45/2018 vom 16. Oktober 2018). Weiter sei eine Stellungnahme der Abteilung Ortsplanung des AREG dem Einsprecher weder im erstinstanzlichen Verfahren noch zusammen mit dem Gesamtentscheid zugestellt worden. Deshalb liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, weshalb der angefochtene Entscheid allein schon aufzuheben sei. Weiter hätten sich die Vorinstanz und die kantonale Fachstelle ungenügend mit der Einsprache auseinandergesetzt und keine zweckmässige Interessenabwägung vorgenommen. Im Übrigen seien die Änderungen des Überbauungsplans «W.\_\_\_\_» als nichtig zu betrachten, weil sie eine materielle Zonenplanänderung darstellten und gar nicht hätten genehmigt werden dürfen. Zudem widerspreche das Vorhaben auch verschiedenen besV des Sondernutzungsplans. Ausserdem müssten der Schweinestall und der unbewilligte Auslauf auf Grundstück Nr. 002 saniert bzw. zurückgebaut werden, weil sie zu übermässigen Geruchsimmissionen führten.

**D.**

**a)** Mit Vernehmlassung vom 31. August 2023 beantragt die Rekursgegnerin durch ihren Vertreter, den Rekurs, soweit darauf einzutreten sei, unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, Art. 34 Abs. 2 Bst. b RPV sei auf eine ILZ, welche mit speziellen Zweckbestimmungen die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen für einen Milchverarbeitungsbetrieb ermögliche, nicht anwendbar. Beim umstrittenen Käsereibetrieb handle es sich ohnehin nicht um einen Betrieb industriell-gewerblicher Art. Nach Art. 10 des Reglements über den Berufsbildungsfonds Milchtechnologie vom 17. April 2012 und dem damit allgemeinverbindlich erklärten und diesem angefügten Reglement des Schweizerischen Milchwirtschaftlichen Vereins vom 12. Mai 2011 (Schweizerisches Handelsamtsblatt [SHAB] Nr. 89 vom 8. Mai 2012) sei bei einer Milchverarbeitungsmenge von unter 20'000'000 kg Milch pro Jahr von einem gewerblichen, nicht jedoch von einem industriellen Milchverarbeitungsbetrieb auszugehen. Eine nachträgliche, akzessorische Überprüfung des rechtskräftigen Sondernutzungsplans «W.\_\_\_\_» sei unzulässig, da eine solche offenkundig den Anspruch der Rekursgegnerin auf Treu und Glauben verletzen würde. Diese habe gestützt auf den Sondernutzungsplan bereits erhebliche bauliche und betriebliche Investitionen getätigt. Der Neubau entspreche einem grösseren landwirtschaftlichen Stall- und Ökonomiegebäude und weise somit durchaus einen ländlichen Charakter auf. Mit dem Käsereineubau erfolge im Übrigen keine Erweiterung der bestehenden Schweinehaltung, weshalb auf die Rüge der übermässigen Geruchsimmissionen genauso wie auf jene der unbewilligten Anlagen zum Tierhaltungsbetrieb nicht einzutreten sei; beide seien nicht Gegenstand dieses Rekursverfahrens.



**b)** Mit Vernehmlassung vom 31. August 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung wird auf den angefochtenen Entscheid verwiesen.

**c)** Mit Stellungnahme vom 4. Oktober 2023 beantragt das AREG, der Rekurs sei abzuweisen. Zur Begründung wird im Wesentlichen auf die raumplanungsrechtliche Teilverfügung vom 2. Juni 2023 verwiesen und ausgeführt, dass der Käsereibetrieb mit Schweinehaltung nicht als eigentlicher Landwirtschaftsbetrieb, welcher im Sinn einer traditionellen bodenabhängigen Produktion landwirtschaftliche Erzeugnisse herstelle, angesehen werden könne. Der Betrieb sei seit jeher gewerblich-industriell ausgerichtet. Die Rekursgegnerin habe sich bei der Ausarbeitung des umstrittenen Baugesuchs aber zu Recht nach Treu und Glauben auf die aktuell gültige Planungsgrundlage abstützen können. Innerhalb des genehmigten Planperimeters der ILZ könne ein Bauvorhaben wie das vorliegend zu beurteilende als zonenkonform bewilligt werden.

**d)** Am 14. November 2023 reicht der Vertreter des Rekurrenten eine Replik zu den vorerwähnten Vernehmlassungen ein und rügt erneut die fehlende Zonenkonformität des Bauvorhabens. Die Käserei sei gewerblich-industriell ausgerichtet und der Eigentümer des Käsereibetriebs stimme nicht mit dem Eigentümer des Standortbetriebs überein. Weder die Rekursgegnerin noch die C.\_\_\_\_ würden für sich in Anspruch nehmen, einen Landwirtschaftsbetrieb zu führen. Somit erfülle das Vorhaben die Voraussetzungen nach Art. 34 RPV nicht. Weiter sei der Sondernutzungsplan «W.\_\_\_\_» bundesrechtswidrig, sofern er als planungsrechtliche Grundlage für einen gewerblich-industriellen Betrieb geschaffen worden sei.

**e)** Am 30. November 2023 reichte der Vertreter der Rekursgegnerin eine Stellungnahme zur Replik des Rekurrenten ein.

## **E.**

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

## **Erwägungen**

### **1.**

**1.1** Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Aufgrund des Umstands, dass die Vorsteherin des Bau- und Umweltdepartementes mit dem Verwaltungsratspräsidenten der Rekursgegnerin befreundet ist, hat sie in den Ausstand zu treten. Entsprechend hat der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes über das Rechtsmittel zu befinden (Art. 24 Abs. 2 des



Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1]). Unabhängig davon war das Rekursverfahren von der Rechtsabteilung des Bau- und Umweltdepartementes zu instruieren (vgl. ABI 2015 3468).

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

## **2.**

Der Rekurrent macht geltend, sein Anspruch auf rechtliches Gehör sei im erstinstanzlichen Verfahren verletzt worden, da ihm die Stellungnahme der Abteilung Ortsplanung des AREG vom 6. Oktober 2021 weder im laufenden Verfahren noch bei Eröffnung des Gesamtentscheids zugestellt worden sei.

**2.1** Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist ein Verfahrensrecht und setzt ein hängiges Verwaltungsverfahren voraus (M. ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Heft 637, Bern 2000, S. 206 f.). Er dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönliches Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Sein Umfang richtet sich primär nach kantonalem Recht und subsidiär nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV). Zu den wesentlichen Inhalten gehören die Orientierung und die Möglichkeit zur Äusserung vor Erlass einer Verfügung, das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf Teilnahme am Beweisverfahren und der Anspruch auf Prüfung und auf einen begründeten Entscheid (STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Auflage, Zürich/St.Gallen 2023, Art. 29 Rz. 60 ff.).

**2.2** Nach Art. 16 Abs. 1 VRP haben die Beteiligten Anspruch auf Einsicht in die Akten, soweit nicht wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen. Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich auf alle für den Entscheid wesentlichen Akten, d.h. all jene Akten, die Grundlage einer Anordnung bilden. Abzustellen ist dabei ausschliesslich auf die objektive Bedeutung eines Schriftstücks für die entscheidungswesentliche Sachverhaltsfeststellung. Keine Einsicht muss in Akten gewährt werden, die nicht der Stützung einer behördlichen Anordnung dienen. Dazu gehören vor allem auch die Akten des internen amtlichen Verkehrs, etwa Vorbereitungsunterlagen (Referat) usw. Als interne Akten gelten Unterlagen, denen kein Beweischarakter zukommt, welche vielmehr ausschliesslich der internen Meinungsbildung dienen, also namentlich Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege usw. Mit dem Ausschluss des Einsichtsrechts in diese Akten soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung über die entscheidenden Aktenstücke und die erlassenen begründeten Verfügungen hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird. Ob ein Aktenstück als intern zu qualifizieren ist, muss nach objektiven Gesichtspunkten geprüft werden. Wenn ein Aktenstück objektiv betrachtet von



Bedeutung für die Sachverhaltsfeststellung ist, so unterliegt es ungeachtet einer allfälligen Bezeichnung als internes Dokument der Einsicht. Einsicht ist somit in alle Akten zu gewähren, welche geeignet sind, Grundlage der späteren Verfügung bzw. des späteren Entscheids zu bilden (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor Verwaltungsgericht, St.Gallen 2003, Rz. 1131 mit Hinweisen). Allerdings sind Aktendossiers nicht vor der Gewährung der Akteneinsicht zu durchkämmen und in erhebliche und unerhebliche Akten aufzuteilen. Werden interne Vernehmlassungen als förmliche Stellungnahmen zu einzelnen Aspekten eines Baugesuchs eingeholt, besteht kein Grund, diese gegenüber dem Baugesuchsteller oder dem Einsprecher nicht offen zu legen (VerwGE B 2009/139 vom 20. September 2011 Erw. 4.2.2).

**2.3** Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist nach der Rechtsprechung formeller Natur und führt bei seiner Verletzung grundsätzlich zu einer Aufhebung des betreffenden Entscheids und zur Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz. Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung kann jedoch geheilt werden, wenn der Betroffene die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage mit mindestens gleicher Kognition wie die Vorinstanz prüfen kann. So ist die Verweigerung des rechtlichen Gehörs oder die Verletzung der Begründungspflicht durch die erstentscheidende Behörde im Rekursverfahren heilbar, da die Rekursbehörden mit umfassender Kognition entscheiden (Art. 46 VRP).

**2.4** Die Rückmeldung der Abteilung Ortsplanung des AREG vom 6. Oktober 2021 erfolgte gemäss der Rekursvernehmlassung des AREG vom 4. Oktober 2023 im Rahmen des internen Koordinationsprozesses, der sogenannten «Erste-Wocheprüfung». Die Abteilung Ortsplanung habe in der umstrittenen Aktennotiz einzig mitgeteilt, dass sich das Vorhaben gemäss Überbauungsplan «W.\_\_\_\_» vom 14. Dezember 2012 im Überbauungsplanperimeter befinden würde. Die Aussage der Abteilung Ortsplanung habe lediglich bestätigt, dass das Bauvorhaben innerhalb des genehmigten Planperimeters der ILZ liege und deshalb als zonenkonform bearbeitet werden könne.

**2.5** Sinn und Zweck einer «Erste-Wocheprüfung» ist einerseits die Prüfung der Vollständigkeit der Baugesuchsunterlagen sowie andererseits die Eruiierung und der Einbezug allfällig betroffener Amtsstellen. Im vorliegenden Fall wurde die Abteilung Ortsplanung aufgrund der Lage des Bauvorhabens in einer ILZ sowie des diese überlagernden genehmigten Überbauungsplans in das Verfahren einbezogen. Mit der oben erwähnten Rückmeldung bestätigte die Abteilung Ortsplanung die Lage des Vorhabens im Planperimeter, worauf die Abteilung Bauen ausserhalb Bauzonen gestützt auf diese Stellungnahme das Vorhaben als zonenkonform beurteilte. Die Rückmeldung der Abteilung Ortsplanung war somit für die Sachverhaltsdarstellung durchaus von Bedeutung und diente auch als Grundlage für den angefochtenen



Entscheid. Somit hätte sie als relevante Stellungnahme dem Rekurrenten zur Wahrung des rechtlichen Gehörs zugestellt werden müssen. Unerheblich ist dabei, dass die Abteilung Ortsplanung im späteren Verfahrensverlauf nicht mehr einbezogen worden ist. Indem diese Stellungnahme dem Rekurrenten – trotz seines ausdrücklichen Antrags – nicht zur Kenntnis gebracht wurde, ist sein Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden. Der Rekurs erweist sich somit in diesem Punkt als begründet. Diese Gehörsverletzung ist allerdings keine schwerwiegende. Sie hätte im Rahmen des Rekursverfahren geheilt werden können. Davon wurde indessen abgesehen, weil der Rekurs – wie nachfolgend aufgezeigt wird – ohnehin gutzuheissen ist.

### 3.

Der Rekurrent beanstandet in materieller Hinsicht vor allem, dass das Bauvorhaben in der ILZ nicht als zonenkonform beurteilt werden könne. Es handle sich beim Käseereibetrieb der C.\_\_\_\_ um einen industriell-gewerblichen Milchverarbeitungsbetrieb, womit er die Anforderungen nach Art. 34 Abs. 2 Bst. b RPV nicht erfülle.

**3.1** Die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone wird grundsätzlich durch das Bundesrecht geregelt (Art. 16a des Bundesgesetzes über die Raumplanung [SR 700; abgekürzt RPG], Art. 34 RPV). Am 1. September 2000 sind das am 20. März 1998 revidierte RPG und die neue RPV in Kraft getreten (AS 2000 S. 2042 ff. und 2047 ff.). Es wurden unter anderem die in der Landwirtschaftszone als zonenkonform geltenden Nutzungen neu umschrieben. Ziel der Motion Zimmerli vom 3. Oktober 1990 zur Revision des RPG war einerseits die Zonenkonformität für Bauten in der Landwirtschaftszone neu zu umschreiben und andererseits eine gewisse Lockerung für das Bauen ausserhalb der Bauzone zu erreichen. Art. 16a RPG regelt, welche Art von Bauten oder Anlagen in der Landwirtschaftszone zonenkonform sind. In der Landwirtschaftszone sind nicht sämtliche für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung erforderlichen Bauten und Anlagen zonenkonform. Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion sind, im Gegensatz zur bodenabhängigen Produktion, in Landwirtschaftszonen nur dann zonenkonform, wenn sie den Rahmen der inneren Aufstockung einhalten (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 16a N 4). Über die innere Aufstockung wird dann hinausgegangen, wenn auf dem in Frage stehenden Betrieb das in Art. 36 und 37 RPV umschriebene Ausmass an bodenunabhängiger Bewirtschaftung überschritten wird, d.h. überwiegend oder ausschliesslich bodenunabhängig produziert wird (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 16a N 30). Wird der Rahmen der inneren Aufstockung überschritten, muss das Gebiet, in dem die bodenunabhängigen Bauten und Anlagen entstehen sollen, vom Kanton in einem Planungsverfahren dafür freigegeben worden sein (Art. 16a Abs. 3 RPG). Diese Gebiete, in denen auch überwiegend oder ausschliesslich bodenunabhängig produziert werden darf, werden als ILZ bezeichnet. Auch in der ILZ sind aber nicht alle denkbaren Bauten und Anlagen der bodenunabhängigen Bewirtschaftung zonenkonform.



Entgegen der Ansicht der Rekursgegnerin können Bauvorhaben innerhalb von ILZ nur dann zonenkonform sein, solange sie einer landwirtschaftlichen Nutzung nach Art. 34 RPV dienen (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 16a N 33).

**3.2** Als bodenunabhängig gilt die Bewirtschaftung, wenn kein hinreichend enger Bezug zum natürlichen Boden besteht. Tierhaltung ist bodenunabhängig, wenn sie ohne hinreichende eigene Futterbasis erfolgt (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 16a N 17). Der landwirtschaftliche Boden dient im vorliegenden Fall dem Betrieb nicht als Futterbasis; er ist für diesen entbehrlich. Die Käserei mit Schweinemast produziert somit bodenunabhängig, was auch unumstritten ist.

**3.3** Damit bodenunabhängig produzierende Betriebe in einer ILZ zonenkonform sind, müssen sie einer landwirtschaftlichen Nutzung dienen. Als landwirtschaftliche Nutzung gilt nach Art. 34 Abs. 1 Bst. a RPV die Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung. Massgebend ist, ob die Bauten einer Bewirtschaftung dienen, aus der pflanzliche und tierische Nahrungsmittel oder Rohstoffe hervorgehen. Ferner gelten auch die mit der Produktion untrennbar verbundenen baulichen Vorrichtungen zur Gewinnung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (z.B. Melk- und Ernteanlagen) als zonenkonform (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 16a N 11).

**3.4** In der Tierhaltung werden die verschiedensten pflanzlichen Erzeugnisse in wirtschaftliche Erzeugnisse wie Milch, Fleisch, Wolle, Eier oder Jungtiere umgewandelt. Damit ist die Haltung von Nutz- und Zuchttieren grundsätzlich landwirtschaftlich. Zu den Nutztieren zählen erstens die Raufutter verzehrenden Tiere, wozu Tiere der Rindergattung, Tiere der Pferdegattung sowie Schafe, Ziegen, Bisons, Hirsche, Lamas und Alpakas zu zählen sind, sowie zweitens andere Nutztiere, zu denen Schweine, Nutzgeflügel und Kaninchen gehören (KEHRLI, Der Begriff der Landwirtschaft im Raumplanungsrecht des Bundes, Bedeutung und Entwicklung, Zürich 2015, S. 22). Das aus einer Schweinemast hervorgehende Haupterzeugnis ist Schweinefleisch, bei der Milchkuhhaltung ist es Milch. Beides sind tierische Nahrungsmittel, bzw. verwertbare Erzeugnisse aus der Nutztierhaltung. Bei der Käseherstellung wird das landwirtschaftliche Produkt «Milch» unter anderem zu Käse oder Butter weiterverarbeitet. Es handelt sich dabei nicht um einen Arbeitsvorgang, welcher mit der Produktion der Milch untrennbar verbunden ist, wie beispielsweise das Melken (BGE 125 II 278 Erw. 7a). Bei der Käseproduktion handelt es sich um einen Verarbeitungsvorgang, aus welchem das landwirtschaftliche Erzeugnis «Milch» weiterverarbeitet wird. Die Verarbeitung von Milch zu Käse stellt somit keine landwirtschaftliche Nutzung im Sinn von Art. 34 Abs. 1 Bst. a RPV dar.

**3.5** Gemäss Art. 34 Abs. 2 RPV sind Bauten und Anlagen, welche der Aufbereitung, der Lagerung oder dem Verkauf landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Produkte dienen, nach Massgabe der präzisierenden Kriterien von Art. 34 Abs. 2 Bst. a – c RPV zonenkonform



(WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 16a N 13). Als Beispiele für solche Arbeitsvorgänge werden das Keltern von Wein, das Metzgen von Tieren, das Brennen von Schnaps, der Betrieb eines Hofladens und auch die Verarbeitung von Milch zu Käse genannt (KEHRLI, a.a.O., S. 192 f.). Nach Art. 34 Abs. 2 Bst. a – c RPV sind solche Bauten und Anlagen jedoch nur zonenkonform, wenn landwirtschaftliche oder gartenbauliche Produkte in der Region und zu mehr als der Hälfte auf dem Standortbetrieb oder auf den in einer Produktionsgemeinschaft zusammengeschlossenen Betrieben erzeugt werden (Bst. a). Ferner darf die Aufbereitung, Lagerung oder der Verkauf lediglich nicht industriell-gewerblicher Art sein (Bst. b) und der landwirtschaftliche oder gartenbauliche Charakter des Standortbetriebs muss gewahrt bleiben (Bst. c).

**3.6** Unbestritten ist, dass vorliegend die Aufbereitung der Milch sowie die Verarbeitung von Butter und Käse unmittelbar vor Ort stattfindet. Uneinigkeit besteht aber darin, ob dieser Verarbeitungsvorgang noch als zonenkonform beurteilt werden kann. Der Rekurrent rügt insbesondere, dass es sich um einen gewerblich-industriellen Milchverarbeitungsbetrieb handle, welcher die Voraussetzungen nach Art. 34 Abs. 2 Bst. b RPV nicht erfülle. Die Rekursgegnerin führt dagegen aus, dass nach Art. 10 des Reglements über den Berufsbildungsfonds Milchtechnologie vom 17. April 2012 und dem damit allgemeinverbindlich erklärten und diesem angefügten Reglement des Schweizerischen Milchwirtschaftlichen Vereins vom 12. Mai 2011 (SHAB Nr. 89 vom 8. Mai 2012) eine industrielle Milchverarbeitung erst bei einer jährlich verarbeiteten Menge von 20'000'000 kg vorliegen würde. Mit dem vorliegenden Vorhaben würde sich die maximal mögliche Verarbeitungsmenge auf 15'000'000 kg belaufen, weshalb es sich nur um einen gewerblichen, nicht aber um einen industriellen Betrieb handle. Das AREG teilte hingegen mit Vernehmlassung vom 4. Oktober 2023 mit, dass der Betrieb seit jeher gewerblich-industriell ausgerichtet sei.

**3.7** Ob es sich um eine industriell-gewerbliche Verarbeitung handelt, richtet sich nicht ausschliesslich nach der Umsatzmenge, wie die Rekursgegnerin vorliegend geltend macht. Entscheidend ist im Hinblick auf den fundamentalen Trennungsgrundsatz von Bau- und Nichtbaugebiet, mit welchen betrieblichen Mitteln und mit welchem Aufwand die Verarbeitung stattfindet. Mit den in Art. 34 Abs. 2 RPV statuierten Voraussetzungen sollen Verarbeitungsstufen, welche maschinell stattfinden und mit hohen Investitionskosten oder hohem Personalaufwand verbunden sind, ausserhalb der Bauzonen ausgeschlossen werden. Eigentliche Verarbeitungsbetriebe oder Lagerhäuser sind klarerweise in der Industrie- oder Gewerbezone anzusiedeln (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 16a N 13).

**3.8** Das geplante Käsereigebäude umfasst unter anderem Räume für die Käselagerung/-reife mit Lagerroboter, Verarbeitungsräume (Produktionsraum, Salzbad, Milchbehandlung, Abtropfraum, Labor), einen Aufenthaltsraum inkl. WC/Dusche und Garderoben für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, mehrere Milchtankanlagen, einen Giftraum,



Technikräume und eine Ölheizung samt einem 50 m<sup>3</sup> Heizöltank. Zudem sind Umschlagplätze für Chemikalien, Milch und Öl, eine Verloaderampe, 14 Parkplätze sowie Rangierflächen geplant. Das Bauvolumen beträgt gemäss Angaben im Baugesuchsformular K1 rund 18'000 m<sup>3</sup> und es wird pro Woche mit industriellen und gewerblichen Abwässern in der Grössenordnung von 350 m<sup>3</sup> gerechnet. Gemäss dem eingereichten Baugesuchsformular G1 beträgt die Bausumme etwa 5 Mio. Franken. Zu berücksichtigen ist weiter, dass die Käserei der Rekursgegnerin bereits heute mehrere Gebäulichkeiten zur Käselagerung und -produktion umfasst. Der Gebäudekomplex mit dem Käseereigebäude Vers.-Nr. 007, dem Wohnhaus mit Restaurant (Vers.-Nr. 003) sowie den Betriebsgebäuden Vers.-Nrn. 005 und 004 weist für sich bereits ein beträchtliches Volumen von rund 17'600 m<sup>3</sup> auf. Mit dem geplanten Neubau würde sich das Gebäudevolumen somit nochmals verdoppeln. Weiter bringt die Rekursgegnerin in der Rekursvernehmlassung selber vor, dass bereits die früher getätigten Erweiterungen mit erheblichen baulichen und betrieblichen Investitionen verbunden gewesen seien. Die jährliche Milchverarbeitungs menge betrage derzeit rund 9'000'000 kg Milch und könne mit dem geplanten Käse-reineubau theoretisch auf bis zu 15'000'000 kg erhöht werden. Hinzu kommt, dass im Käseereibetrieb nach eigenen Angaben (Homepage der C.\_\_\_\_ sowie Baugesuchsformular K1) schon heute 12 Angestellte sowie ein Geschäftsführer beschäftigt werden. Die Käserei kann somit bereits in der heutigen Form nur mit grossem Personalaufwand, hohen Investitionskosten und unter Einsatz erheblicher maschineller Mittel betrieben werden, womit es sich klarerweise um einen gewerblich-industriellen Milchverarbeitungsbetrieb handelt. Mit dem geplanten Neubau würde sich der industriell-gewerbliche Charakter nochmals massiv verstärken. Nur zum Vergleich: Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bau- und Umweltdepartementes hatte ein Käseereibetrieb bereits bei einer jährlichen Milchverarbeitung zwischen 800'000 kg und 1'200'000 kg klar industriell-gewerblichen Charakter (BDE Nr. 45/2018 vom 16. Oktober 2018 Erw. 3). Am Standort «W.\_\_\_\_» wird die rund 15-fache Menge an Milch verarbeitet. Es handelt sich deshalb vorliegend eindeutig um einen industriell-gewerblichen Verarbeitungsbetrieb, welcher in einer Industrie- oder Gewerbezone anzusiedeln ist. Die Voraussetzung nach Art. 34 Abs. 2 Bst. b RPV ist somit nicht erfüllt und der geplante Neubau damit in der ILZ nicht zonenkonform.

**3.9** Lediglich der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass auch die Voraussetzungen nach Art. 34 Abs. 2 Bst. a und c RPV nicht erfüllt sind. Durch die C.\_\_\_\_ werden gemäss der betriebseigenen Homepage täglich rund 40'000 Liter Milch aus etwa 28 umliegenden Landwirtschaftsbetrieben verarbeitet. Am Standort «W.\_\_\_\_» wird allerdings überhaupt keine eigene Milch produziert. Da keine betriebseigene Milch verarbeitet wird, ist das Kriterium von Art. 34 Abs. 2 Bst. a RPV, wonach mindestens die Hälfte der Produkte auf dem Standortbetrieb erzeugt werden muss, von vornherein nicht erfüllt. Aus den vorstehenden Schilderungen ergibt sich auch, dass der landwirtschaftliche Charakter des Standortbetriebs im Sinn von Art. 34 Abs. 2 Bst. c RPV (spätestens) mit den geplanten Neubauten nicht mehr gewahrt



wäre. Gemäss den Ausführungen der Rekursgegnerin entspreche der Neubau einem grösseren landwirtschaftlichen Stall- und Ökonomiegebäude und weise durchaus einen ländlichen Charakter auf. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Beurteilung des Erscheinungsbilds im Rahmen einer Gesamtbetrachtung des Standorts «W.\_\_\_\_» zu erfolgen hat. Unter Berücksichtigung der bereits heute bestehenden Gebäudegruppe gleicht der Standort «W.\_\_\_\_» eher einer isoliert in der Landwirtschaftszone gelegenen Industriezone, als einem Betriebszentrum eines Landwirtschaftsbetriebs. Der geplante, mehrstöckige Neubau würde nochmals zu einer erheblichen Verstärkung des industriell-gewerblichen Erscheinungsbilds führen.

**3.10** Unter diesen Umständen ist dem Rekurrenten zuzustimmen, dass eine nochmalige Erweiterung des Käsereibetriebs am Standort «W.\_\_\_\_» nicht bewilligungsfähig ist. Der Rekurs erweist sich somit als begründet.

#### **4.**

Die Rekursgegnerin beruft sich auf den Grundsatz von Treu und Glauben. Der Sondernutzungsplan «W.\_\_\_\_» sei in einem ordnungsgemäss durchgeführten Planverfahren erlassen worden und rechtskräftig geworden; folglich habe sie auf diese Plangrundlage abstützen können. Insbesondere habe sie gestützt auf die rechtskräftige Planung am vorliegenden Standort bereits erhebliche bauliche und betriebliche Investitionen getroffen.

**4.1** Der in der Bundesverfassung verankerte Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) 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 verleiht er in Form des sogenannten Vertrauensschutzes 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, Zürich, 8. Auflage, Zürich/St.Gallen 2020, 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).



**4.2** Der Vertrauensschutz bedarf einer Vertrauensgrundlage. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 627). Vorausgesetzt ist weiter, dass die Person, welche sich auf den Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (VerwGE B 2021/8 vom 12. Juli 2021 Erw. 3.3). Wer somit die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage gekannt hat oder bei gehöriger Sorgfalt hätte erkennen müssen, kann sich nicht auf den Vertrauensschutz berufen (BGE 138 I 49 Erw. 8.3.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 659). Selbst bei Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen müsste der Vertrauensschutz im Rahmen einer Interessenabwägung gegen allfällige entgegenstehende öffentliche Interessen überwiegen. Die Interessenabwägung im Einzelfall bleibt daher vorbehalten und bildet eine Schranke des Vertrauensschutzes (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 664).

**4.3** Die Rekursgegnerin beruft sich darauf, dass sie aufgrund früherer Baubewilligungen und gestützt auf den Überbauungsplan «W.\_\_\_\_» bereits erhebliche Investitionen getätigt habe und sich darauf verlassen dürfe, das vorliegende Bauvorhaben ebenfalls realisieren zu können. Hierzu ist festzuhalten, dass die früher bewilligten Bauvorhaben allesamt ausgeführt worden sind und das Vertrauen der Rekursgegnerin diesbezüglich erfüllt worden ist. Hinsichtlich des geplanten Vorhabens können die früher bewilligten Baubewilligungen nicht als Vertrauensgrundlage herbeigezogen werden, da sie das jetzt umstrittene Bauvorhaben nicht beinhalteten und auch nicht untrennbar mit diesem verbunden sind. Die Rekursgegnerin konnte die früher bewilligten Bauten und Anlagen erstellen und sie heute uneingeschränkt nutzen. Aus einer bereits erteilten Baubewilligung kann nicht abgeleitet werden, dass zukünftig – in einem späteren Verfahren – weitere bauliche Massnahmen ebenfalls wieder bewilligt würden. Weder in den vorangegangenen Baubewilligungen, noch im Rahmen des Erlasses und der Teiländerungen des Überbauungsplans «W.\_\_\_\_» wurde der Rekursgegnerin je zugesichert, dass sie den gesamten Baubereich «Käserei» künftig vollständig baulich ausschöpfen könne. Der Überbauungsplan «W.\_\_\_\_» legt denn auch nur die maximal möglichen Baubereiche fest, in denen künftig Bauten und Anlagen erstellt werden dürfen. Die Prüfung, ob, in welchem Ausmass und mit welcher Nutzung in den Baubereichen Bauten und Anlagen letztlich erstellt dürfen, ist indessen dem nachfolgenden Baubewilligungsverfahren vorbehalten. Eine Abweichung von den bundesrechtlichen Normen (Art. 34 Abs. 1 und 2 RPV) hätte der Rekursgegnerin im Überbauungsplan auch nicht zugesichert werden können, da mit einem kommunalen Nutzungsplan – auch wenn dieser von der zuständigen kantonalen Stelle genehmigt wurde – nie das übergeordnete Bundesrecht ausgeschaltet werden kann. Zudem stellen sich die Fragen der Rechtssicherheit, der Planbeständigkeit und des Vertrauensschutzes nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ohnehin nur bei bundesrechtskonformen Plänen (BGE 114 Ia 32 Erw. 6). Würde der Überbauungsplan «W.\_\_\_\_» also



so ausgelegt, wie das die Rekursgegnerin vorliegend macht, wäre dieser nicht bundesrechtskonform und böte somit von vornherein keine taugliche Vertrauensgrundlage.

**4.4** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das geplante Bauvorhaben keine der Voraussetzungen nach Art. 34 Abs. 2 Bst. a – c RPV erfüllt. Der geplante Neubau des Käsereigebäudes ist somit in der ILZ nicht zonenkonform. Zudem kann sich die Rekursgegnerin nicht auf den Vertrauensschutz berufen. Der Rekurs erweist sich damit als begründet, weshalb die angefochtene Baubewilligung der Vorinstanz vom 3. Juli 2023 sowie die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 2. Juni 2023 aufzuheben sind. Bei diesem Ergebnis erübrigt sich auch die vom Rekurrenten verlangte akzessorische Normenkontrolle des Überbauungsplans «W.\_\_\_\_». Eine solch vorfrageweise Überprüfung eines Sondernutzungsplans im Baubewilligungsverfahren ist nämlich nicht erforderlich, wenn das Bauvorhaben eine möglicherweise gebotene Anpassung des Plans nicht negativ präjudiziert (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_444/2022 vom 4. September 2023 Erw. 4.5). In Anbetracht der Aufhebung der umstrittenen Baubewilligung kann eine derartige negative Präjudizierung vorliegend nicht erfolgen.

## **5.**

Der Rekurrent macht abschliessend geltend, die Vorinstanz sei zu Unrecht nicht auf seine Rügen betreffend die Schweinehaltung und deren Geruchsimmissionen eingegangen. Entgegen den vorinstanzlichen Ausführungen liege der Schweinemastbetrieb ebenfalls in der ILZ «W.\_\_\_\_» und die Einhaltung der Vorschriften der eidgenössischen Luftreinhalteverordnung (SR 814.318.142.1) wäre deshalb zwingend im Baubewilligungsverfahren zu prüfen gewesen.

**5.1** Gegenstand der angefochtenen Verfügung vom 3. Juli 2023 und somit dieses Rekursverfahrens ist einzig und allein das Baugesuch der Rekursgegnerin und damit die Frage, ob die Baubewilligung für den Neubau des Käsereigebäudes zu Recht erteilt worden ist. Der Rekurrent hat zwar im Rahmen seiner Einsprachebegründung vor der Vorinstanz ausgeführt, dass beim Schweinestall Vers.-Nr. 008 auf Grundstück Nr. 002 ein unbewilligter Auslauf errichtet worden sei, und verlangt, dass für die unbewilligte Anlage ebenfalls ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen sei. Ausserdem hat er vorgebracht, dass aufgrund der geplanten massiven Ausweitung der Käserei auch von einer zukünftigen Erweiterung der Schweinehaltung auszugehen sei, was die ohnehin schon übermässigen Immissionen nochmals erhöhen würde. Eine eigentliche (separate) Immissionsklage gegen die Schweinemasthaltung auf Grundstück Nr. 002 hat er mit diesen Vorbringen in der Einsprachebegründung allerdings nicht erhoben. Er hat auch keinen diesbezüglichen Antrag gestellt. Hinsichtlich der «Immissionsklage» hat die Vorinstanz deshalb folgerichtig festgestellt, dass die Immissionen aus der Schweinemast auf dem Nachbargrundstück nicht Gegenstand dieses Baubewilligungsverfahrens bildeten. Im vorliegenden Fall gehe es nur um den Neubau eines Käsereigebäudes



sowie um den Abbruch der Remise Vers.-Nr. 006. Diese Ausführungen treffen zu und sind nicht zu beanstanden. Soweit der Rekurrent also vorbringt, die Vorinstanz sei zu Unrecht nicht auf seine Einwände betreffend übermässige Geruchsimmissionen eingetreten, ist der Rekurs unbegründet und deshalb abzuweisen. Dem Rekurrenten steht es hingegen frei, allfällige Missstände auf dem Nachbargrundstück jederzeit mit einer separaten Immissionsklage bei der Vorinstanz geltend zu machen.

## **6.**

**6.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekursgegnerin zu überbinden.

**6.2** Der vom Rekurrenten am 7. August 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist dem Rekurrenten zurückzuerstatten.

## **7.**

Rekurrent und Rekursgegnerin stellen Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**7.1** 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<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP).

**7.2** Der Rekurrent obsiegt mit seinen Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist von der Rekursgegnerin zu bezahlen. Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

**7.3** Da die Rekursgegnerin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.



## Entscheid

### 1.

a) Der Rekurs von A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen, im Übrigen abgewiesen.

b) Der Beschluss der Baukommission Z.\_\_\_\_ vom 3. Juli 2023 und die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 2. Juni 2023 werden aufgehoben.

### 2.

a) Der B.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 7. August 2023 von A.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

### 3.

a) Das Begehren von A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die B.\_\_\_\_ entschädigt A.\_\_\_\_ ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

b) Das Begehren der B.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes

Beat Tinner  
Regierungsrat