



Fall-Nr.: B 2011/37
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 17.01.2012
Entscheiddatum: 17.01.2012

Urteil Verwaltungsgericht, 17.01.2012

Raumplanungsrecht, Art. 16a RPG (SR 700) in Verbindung mit Art. 36 RPV (SR 700.1). Die Erhöhung des Tierbestandes in einem bestehenden Mastschweinegestall ist bewilligungspflichtig, weil dazu die Kriterien der inneren Aufstockung erfüllt sein müssen. Zur Beurteilung massgebend ist nicht die konkrete Anzahl Tiere, sondern die nach Fläche berechnete Anzahl Mastplätze (Verwaltungsgericht, B 2011/37).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. M. Looser

In Sachen

P. T.

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. P. B.

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,



Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde G., vertreten durch den Gemeinderat,

betreffend

Baugesuch (Erhöhung Tierbestand Mastschweine, Grundstück Nr. X)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A. Im Jahr 2003 ersuchten die Brüder P. und W. T. für ihren als Betriebsgemeinschaft in G. und U. geführten Landwirtschaftsbetrieb um eine Baubewilligung zum Umbau eines Schweinestalles. Zur Verbesserung der Tierhaltung sollte der seit 1967 auf der Parzelle Nr. X, G., bestehende Stall neu für 480 Mastschweine und 150 Ferkel eingerichtet und den artgerechten Haltungsvorschriften angepasst werden. Auf der Südwestseite sollten zudem ein offener Auslauf sowie eine Liegehalle mit Remise, Strohlager und Krankenbucht angebaut werden. Auf der Nordwestseite sollte der Gebäudekomplex um eine zusätzliche Jauchegrube und einen Futtersilo ergänzt werden. Die Massnahmen hatten zum Ziel, den Anforderungen eines bestimmten Fleischlabels zu genügen.

Nach umfassender Prüfung bejahte das Amt für Raumentwicklung (abgekürzt ARE; heute Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, abgekürzt AREG) die Zonenkonformität des Vorhabens. Die Voraussetzungen für eine innere Aufstockung erachtete es als erfüllt, und die Zustimmung zum Vorhaben wurde am 28. März 2003 erteilt. Die entsprechende, nachfolgend wiedergegebene Verfügung des ARE wurde



zum integrierten Bestandteil der durch die Gemeinde G. erteilten Baubewilligung erklärt.

1. Das Bauvorhaben entspricht im Sinne der Erwägungen dem Zweck der Nutzungszone. Die Zustimmung zur Baubewilligung wird erteilt.
2. [...]
3. Die Verringerung der bodenabhängigen, landwirtschaftlichen Produktion bzw. die Erhöhung der Tierzahl oder die Änderung der Tiergattung sind bewilligungspflichtig. Eine Abparzellierung des Stalles vom Landwirtschaftsbetrieb ist nicht zulässig. Zur Sicherung der Voraussetzungen für die innere Aufstockung ist im Grundbuch, derzeit auf Parzelle Nr. X, folgende Anmerkung vorzunehmen: "Abparzellierungsverbot und weitere Beschränkungen nach RPV"
4. [...]
5. [...]

B. Per 1. Mai 2008 wurde die Betriebsgemeinschaft der Gebrüder T. aufgelöst; die beiden Betriebe werden seither selbständig bewirtschaftet. Der Landwirtschaftsbetrieb von P. T., G., besteht aus den beiden in der Landwirtschaftszone gelegenen, zusammen eine Fläche von ca. 12 ha bildenden Grundstücken Nrn. Y und X. Das Betriebszentrum mit Wohnhaus und Ökonomiegebäuden befindet sich auf dem Grundstück Nr. Y. Auf seinem Land baut P. T. Beeren an und betreibt Ackerbau sowie Graswirtschaft. Ebenfalls zu seinem Betrieb gehört der erwähnte Schweinestall auf dem Grundstück Nr. X. Gemäss Betriebsdatenerhebung umfasste der Tierbestand von P. T. am 30. September 2010 neun Milchkühe, zehn Rinder sowie 817 bis sechs Monate alte Mastschweine.

Nachdem festgestellt worden war, dass P. T. die Anzahl Mastschweine auf über 800 Stück erhöht hatte, wurde er vom Gemeinderat der Gemeinde G. am 16. Juli 2008 unter anderem aufgefordert, innert 30 Tagen entweder ein entsprechendes Baugesuch einzureichen oder den Bestand auf das im Jahr 2003 bewilligte Ausmass zu reduzieren. Gleichzeitig wurde ihm verboten, weitere Tiere anzunehmen oder Abgänge zu ersetzen,



bis die maximal zulässige Tierzahl erreicht sei. Einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen.

C. Zwei von P. T. am 19. September 2008 resp. am 25. März 2009 eingereichte Baugesuche erwiesen sich mangels Umweltverträglichkeitsbericht als unvollständig und folglich nicht bewilligungsfähig. Auch der beantragten Zuweisung des Grundstücks Nr. X zu einer Intensivlandwirtschaftszone wurde nicht stattgegeben.

Am 7. Juli 2009 verfügte der Gemeinderat der Gemeinde G., der bestehende Tierbestand sei bis spätestens 15. September 2009 auf 480 Mastschweine und 150 Ferkel zu reduzieren, da eine Legalisierung des erhöhten Tierbestandes in nächster Zeit nicht möglich sei. Für den Fall, dass P. T. dieser Anordnung nicht nachkommen sollte, drohte der Gemeinderat eine Ersatzvornahme an. Ein gegen diese Verfügung beim Baudepartement erhobener Rekurs wurde wieder zurückgezogen.

D. Am 15. Januar 2010 reichte P. T. der Gemeinde G. ein gegenüber demjenigen vom 25. März 2009 leicht reduziertes Baugesuch ein. Statt der Erhöhung der Kapazität auf 743 Mastschweineplätze sah es deren 734 vor.

Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 5. Mai 2010 verweigerte das AREG die nötige Zustimmung. Am 1. Juni 2010 erliess der Gemeinderat der Gemeinde G. die folgende Verfügung:

1. Der Gemeinderat nimmt Kenntnis davon, dass das nachgesuchte Vorhaben gestützt auf die Verfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) vom 5. Mai 2010 nicht bewilligungsfähig ist. Die Baubewilligung kann folglich nicht erteilt werden.
2. Die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 5. Mai 2010 ist Bestandteil dieser Verfügung.
3. Es gilt die rechtskräftige Verfügung des Gemeinderates vom 7. Juli 2009 in Bezug auf das Annahmeverbot neuer Schweine und die Reduktion des Tierbestandes auf die bewilligte Anzahl.



4. Ein allfälliges Gesuch um Ausnahmegewilligung für den höheren Tierbestand bis zu einer möglichen Umzonung der Liegenschaft in die Intensivlandwirtschaftszone wäre durch das AREG zu beurteilen. Sollte P. T. ein solches Gesuch in Erwägung ziehen, ist dieses bis 30. Juli 2010 zu stellen. Ansonsten ist das Annahmeverbot neuer Schweine und die Reduktion des Tierbestandes gemäss rechtskräftiger Verfügung sofort umzusetzen oder der Betrieb zu vergrössern (z.B. durch Betriebsgemeinschaft).

5. [...]

6. [...]

E. Gegen die Verfügung der Gemeinde G. vom 1. Juni 2010 liess P. T. nach erstreckter Frist mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 30. August 2010 Rekurs beim Baudepartement erheben. Er beantragte, die Verfügungen des AREG und der Gemeinde seien aufzuheben. Eventuell sei P. T. eine angemessene, neue Frist zur Reduktion seines Tierbestandes zu gewähren; unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung brachte er im Wesentlichen vor, die Erhöhung des Tierbestandes sei nicht bewilligungspflichtig, da lediglich kleinere Tiere, dafür in grösserer Anzahl eingestallt würden. Sollte dennoch auf eine Bewilligungspflicht erkannt werden, so sei mangels baulicher Massnahmen nicht von einer inneren Aufstockung, sondern von einer zulässigen Zweckänderung auszugehen. Ferner stellte der Rekurrent die Verhältnismässigkeit der angeordneten Pflicht zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands in Frage. Immerhin sei zu berücksichtigen, dass der Gemeinderat es für möglich halte, den Schweinestall im Zuge der nächsten Ortsplanrevision der Intensivlandwirtschaftszone zuzuweisen.

Mit Vernehmlassung vom 4. Oktober 2010 beantragte das AREG, der Rekurs sei abzuweisen. Die Gemeinde G. liess sich nicht vernehmen.

Mit Entscheid vom 7. Februar 2011 wies das Baudepartement den Rekurs von P. T. ab, soweit es darauf eintrat. Zur Begründung führte es an, dass die Erhöhung des Tierbestandes mit bedeutenden räumlichen Auswirkungen einhergehe und daher bewilligungspflichtig sei. Unter dem Titel der inneren Aufstockung könne keine Baubewilligung erteilt werden, da die gesetzlichen Rahmenbedingungen bei weitem



St.Galler Gerichte

nicht eingehalten würden. Auch handle es sich um keine bewilligungsfähige Zweckänderung einer bestehenden Baute, da der Stall wie bis anhin der Schweinemast diene.

F. Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 22. Februar 2011 und deren Ergänzung vom 25. März 2011 liess P. T. Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben. Er beantragt, der Entscheid des Baudepartementes vom 7. Februar 2011 sei aufzuheben. Eventuell sei die Sache unter Aufhebung des besagten Entscheids zur Neuabklärung des Sachverhalts und zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Mit Stellungnahme vom 1. April 2011 beantragt das Baudepartement die Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde G. verzichtete auf eine Stellungnahme. Der Beschwerdeführer liess sich am 31. Mai 2011 erneut vernehmen.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird - soweit erforderlich - in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).

2. In formeller Hinsicht macht der Beschwerdeführer verschiedentlich geltend, sein Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden.

2.1. Nach Ansicht des Beschwerdeführers besteht eine dieser Verletzungen darin, dass sich der zuständige Sachbearbeiter des Baudepartementes Anfang November 2010 telefonisch dazu bereit erklärt habe, hinsichtlich der umstrittenen Bewilligungspflicht erneut Abklärungen mit dem AREG zu treffen und den Beschwerdeführer erst danach zur Stellungnahme aufzufordern. Es sei versichert worden, das Verfahren sei bis dahin formlos sistiert. Trotz dieser Zusicherung habe der Beschwerdeführer am 8. November 2010 ein Fristerstreckungsgesuch bis zum 16. November 2010 zur Stellungnahme resp. zum Rückzug des Rekurses gestellt, welches bewilligt worden sei. Während er



auf die Aufforderung zur Stellungnahme gewartet habe, sei ihm am 8. Februar 2011 unvermittelt der nun angefochtene Entscheid eröffnet worden. Dadurch sei der Beschwerdeführer seiner Möglichkeit zum Rückzug des Rekurses beraubt worden.

Zur Klärung dieses Vorgehens verlangt der Beschwerdeführer, der damals zuständige juristische Mitarbeiter des Baudepartements sei im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu befragen.

2.1.1. Aus den Akten ergibt sich, dass der Beschwerdeführer am 8. November 2010 durch seinen Rechtsvertreter beantragen liess, die Frist zur Stellungnahme oder zum Rückzug des Rekurses sei vom 9. auf den 16. November 2010 zu erstrecken. Zur Begründung wurde auf eine mit dem zuständigen Sachbearbeiter noch zu führende telefonische Besprechung und eine anschliessende Bedenkzeit verwiesen. Mit Schreiben der Vorinstanz vom 9. November 2010 wurde dem Ersuchen stattgegeben und die Frist antragsgemäss verlängert. Die vom Beschwerdeführer behauptete Sistierung ist hingegen nicht erfolgt. Die Vorinstanz hat sich nicht erneut mit dem AREG über die streitige Bewilligungspflicht auseinandergesetzt. In den Rekursentscheid vom 7. Februar 2011 sind folglich keine Erwägungen eingeflossen, die nicht bereits Gegenstand der Stellungnahme des AREG vom 4. Oktober 2010 gewesen sind.

2.1.2. Der in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) garantierte Anspruch auf rechtliches Gehör umschreibt das Recht der Privaten, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit ihrem Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1672).

2.1.3. Da sich das AREG nach dem 4. Oktober 2010 nicht erneut vernehmen liess, konnte sich der Beschwerdeführer bis zum Ende der auf den 16. November 2010 verlängerten Frist zu allen Vorbringen äussern. Innert gleicher Frist hätte er auch den Rekurs zurückziehen können. Auf die angebliche Sistierung hat er sich ohne entsprechende förmliche Mitteilung nicht verlassen dürfen (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 1095). Das rechtliche Gehör soll verhindern, dass der Betroffene lediglich als Verfahrensobjekt



St.Galler Gerichte

behandelt wird (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1711). Unterlässt dieser aber die angebotene Mitwirkung, geht die Rüge der Gehörsverletzung fehl. Die entsprechende Rüge erweist sich folglich als unbegründet.

2.1.4. Es ist ferner nicht ersichtlich, inwiefern eine Befragung des zuständigen Sachbearbeiters an diesem Befund etwas ändern könnte. Das Gericht kann auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichten, wenn es auf Grund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (sog. "antizipierte Beweiswürdigung"; vgl. statt vieler BGE 136 I 236, E. 5.3 mit Hinweisen). Auf die Befragung von F. J. ist daher zu verzichten.

2.2. Der Beschwerdeführer sieht seinen Anspruch auf rechtliches Gehör ferner dadurch verletzt, dass sich die Vorinstanz mit dem Argument, es würden künftig keine Mast- sondern Vormasttiere gehalten, nicht genügend auseinandergesetzt habe.

2.2.1. Der Beschwerdeführer bringt das Argument, wonach sein Betriebskonzept neu die sogenannte Vormast vorsehe, erstmals in der Rekurschrift vom 30. August 2010 vor. Dadurch werde es ihm nämlich möglich, ohne bauliche Veränderungen eine grössere Anzahl Tiere zu halten.

In der Beschwerdeergänzung legt er die Bedeutung dieses Betriebskonzeptes für das streitige Baubewilligungsverfahren vertieft dar. Es liege auf der Hand, dass die kleineren Tiere eine geringere Geruchsbelastung verursachten und dass weniger Gülle anfalle; die Belastung für die Umwelt sei daher insgesamt geringer als bei der Haltung von grösseren Masttieren. Die gebotene Differenzierung ergebe sich bereits aus der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (SR 910.91; abgekürzt LBV), die zur Umrechnung von Schweinen in Grossvieheinheiten (abgekürzt GVE) je nach Grösse verschiedene Faktoren vorsehe. Im Baugesuch sei ferner auch nicht von einer konkreten Anzahl Tiere, sondern von nach Fläche berechneten Mastschweineplätzen ausgegangen worden. Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe all diese Argumente nicht gehört und sich stattdessen auf pauschale, undifferenzierte und nicht sachgerechte Behauptungen beschränkt.



St.Galler Gerichte

2.2.2. Zum Betriebskonzept äussert sich die Vorinstanz tatsächlich erstmals im Beschwerdeverfahren, und zwar in der Stellungnahme vom 1. April 2011. Sie führt dazu aus, das Argument der Vormast erweise sich als vorgeschoben. Nachdem der Beschwerdeführer bis anhin nie einen reinen Vormastbetrieb geführt habe, es im ganzen Kanton keinen solchen mehr gebe und dessen wirtschaftlicher Betrieb auch nicht mehr denkbar sei, erübrige sich eine weitere Prüfung.

2.2.3. Zu prüfen ist, ob durch dieses Vorgehen der Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör verletzt worden ist. Das rechtliche Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV verlangt insbesondere, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt (BGE 124 I 51, E. 3a; BGE 124 I 242, E. 2, je mit Hinweisen). Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Nicht erforderlich ist, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. BGE 134 I 88, E. 4.1; zum Ganzen vgl. BGE 135 III 520, E. 3.5.6; Imboden/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, Nr. 85 III a und c, S. 286 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1706).

Inwiefern das geänderte Betriebskonzept im Rekursentscheid zu Unrecht nicht berücksichtigt wurde, ist nicht ersichtlich. Aus dem Entscheid ergibt sich mit genügender Klarheit, weshalb die Vorinstanz in der Erhöhung der Anzahl Mastschweineplätze einen bewilligungspflichtigen Tatbestand erblickte. Der Beschwerdeführer vermochte das vorinstanzliche Urteil denn auch sachgerecht anzufechten. Zudem erfolgten durchdachte Anmerkungen zum Betriebskonzept erst im Beschwerdeverfahren; die Rekursinstanz konnte sich damit folglich nicht fundiert auseinandersetzen.



Da sich jedoch weder der Beschwerdeführer noch die Vorinstanz über die Bedeutung des Begriffs der Mastschweineplätze und dessen Verhältnis zum gewählten Betriebskonzept im Klaren zu sein scheinen, wird darauf in der folgenden materiellen Beurteilung näher eingegangen.

3. Streitig ist zunächst, ob überhaupt ein baubewilligungspflichtiger Tatbestand vorliegt.

3.1. Art. 22 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) bestimmt, dass Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen. Nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung fallen mindestens jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen darunter, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung oder die Umwelt beeinträchtigen (BGE 120 Ib 383 f., E. 3.c; BGE 118 Ib 9 E. 2.c; BGE 113 Ib 315 f., E. 2.b; vgl. auch Waldmann/Hänni, Kommentar zum RPG, Bern 2006, N 10 zu Art. 22 RPG).

3.1.1. Ausschlaggebend ist die räumliche Bedeutung des Vorhabens insgesamt. Durch die Bewilligungspflicht soll das Bauprojekt vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und den übrigen einschlägigen Gesetzesbestimmungen hin überprüft werden können. Massgebend ist daher, ob mit der fraglichen Massnahme so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (BGE 120 Ib 384, E. 3.c; BGE 119 Ib 226 f., E. 3.a; BGE 114 Ib 314 E. 2.a).

3.1.2. Ausgelöst wird die Bewilligungspflicht durch die Errichtung resp. Änderung einer Baute oder Anlage (Art. 22 Abs. 1 RPG). Dabei fallen nicht nur bauliche Massnahmen ins Gewicht, auch Zweckänderungen bestehender Bauten können bewilligungspflichtig sein, wenn sie geeignet sind, örtlich fassbare Auswirkungen auf die Nutzungsordnung zu zeitigen. Auszuschliessen ist die Bewilligungspflicht in solchen Fällen nur, wenn auch der neue Verwendungszweck zonenkonform ist oder die Auswirkungen auf Planung und Umwelt minim sind (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 17 zu Art. 22 RPG). Selbst bei rein konzeptionellen Änderungen im Gast- oder Verkaufsgewerbe wurde



aufgrund der konkret bewirkten direkten oder indirekten Immissionen auf eine Bewilligungspflicht geschlossen (BGE 1A.216/2003 vom 16. März 2004, E. 3.2; GVP 2000 Nr. 76). Eine Baubewilligung benötigen ferner auch alle umweltschutzrechtlich relevanten Änderungen einer Baute oder Anlage, sofern kein anderes geeignetes Bewilligungsverfahren zur Verfügung steht (Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 858).

3.2. Am 28. März 2003 stimmte das AREG dem beabsichtigten Aus- und Umbau des Schweinestalls des Beschwerdeführers für 480 Mastschweine und 150 Ferkel zu. Die Bewilligung wurde unter dem Titel der inneren Aufstockung gemäss Art. 16a RPG und Art. 36 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, abgekürzt RPV) erteilt.

3.2.1. Art. 16a Abs. 2 RPG regelt die Voraussetzungen, unter denen die landwirtschaftliche Produktion bodenunabhängig innerlich aufgestockt werden kann. Die Tierhaltung gilt als bodenunabhängig, wenn die betriebseigene Futterbasis dazu nicht ausreicht (BGE 133 II 374, E. 4.2; Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 17 zu Art. 16a RPG). Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Tierhaltung gelten im Rahmen einer zulässigen inneren Aufstockung als zonenkonform (Art. 16a Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 36 Abs. 1 RPV). Das zulässige Mass der bodenunabhängigen Produktion wird anhand der in Art. 36 RPV aufgeführten Kriterien des Deckungsbeitrags oder des Trockensubstanzpotenzials berechnet. Beide Kriterien bringen zum Ausdruck, dass der bodenunabhängige Betriebsteil gegenüber der bodenabhängigen Produktion eine untergeordnete Rolle einnehmen muss (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 19 zu Art. 16a RPG).

3.2.2. Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, die Erhöhung des Tierbestandes resp. die Änderung des Betriebskonzeptes sei nicht bewilligungspflichtig, da keine räumlichen und umweltrechtlichen Wirkungen entstünden, wird verkannt, dass sich im Fall der inneren Aufstockung nicht nur das Ausmass der bodenunabhängigen Produktion, sondern auch jede quantitative Änderung der bodenabhängigen Produktion auf die Zonenkonformität des bodenunabhängigen Betriebszweigs auswirkt. Verringert sich der Gesamtdeckungsbeitrag oder die bewirtschaftete Fläche, wird dadurch die ursprüngliche Beurteilung, ob die bodenunabhängige Produktion weiterhin den Zulässigkeitskriterien der inneren Aufstockung entspricht und weiterhin



untergeordnet ist, in Frage gestellt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, dass bei jeder betrieblichen Änderung, die geeignet ist, das Mass der ursprünglichen zulässigen inneren Aufstockung zu beeinflussen, um die Erteilung einer entsprechenden Baubewilligung ersucht werden muss.

3.2.3. Das Gesagte ergibt sich bereits aus der raumplanungsrechtlichen Verfügung vom 28. März 2003. Weil das Vorhaben, den Schweinestall für 480 Mastschweine und 150 Ferkel umzubauen und damit den Betrieb zonenkonform innerlich aufzustocken, nur aufgrund der damaligen Situation - der Beschwerdeführer führte zusammen mit seinem Bruder eine 38 ha umfassende Betriebsgemeinschaft - zulässig war, verfügte das ARE, dass die Verringerung der bodenabhängigen landwirtschaftlichen Produktion resp. die Erhöhung der Tierzahl baubewilligungspflichtig sei.

3.3. Nachdem der Beschwerdeführer die landwirtschaftliche Produktionsfläche von 38 auf 12 ha reduziert hat, ist die Bewilligungspflicht seines Bauvorhabens bereits ausgewiesen.

4. Im Hinblick auf die ersuchte Baubewilligung ist zunächst zu prüfen, wie sich das vom Beschwerdeführer beabsichtigte Betriebskonzept auf den Umfang der Tierhaltung auswirkt.

4.1. Die Schweinemast vollzieht sich in zwei verschiedenen Phasen. Die vom Muttertier abgesetzten Ferkel werden mit ca. 25 kg den Mastbetrieben zugeführt. Die anschliessende, bis zu einem Gewicht von ca. 60 kg erfolgende Vormast ist dadurch gekennzeichnet, dass die Tiere schnell an Gewicht zunehmen und gleichzeitig noch wenig Fett ansetzen. Anschliessend werden die Tiere weiter gemästet, bis sie das Schlachtgewicht von ca. 100 kg erreichen. Die Unterscheidung zwischen Vor- und Ausmast ist durch eine andere Fütterung bedingt.

4.2. Gegenstand der Baubewilligung für Schweinemastbetriebe sind regelmässig die nach Fläche berechneten Mastschweineplätze und nicht eine bestimmte Anzahl Tiere oder Grossvieheinheiten. In welchem Umfang und mit Tieren welcher Grösse die Plätze belegt werden können, ist nicht im Baubewilligungsverfahren zu entscheiden, sondern ist eine Frage des Tierschutzrechts (vgl. Anhang 1, Tabelle 3 der Tierschutzverordnung,



SR 455.1). Der Rekursentscheid ist diesbezüglich insofern falsch, als wiederholt von einer (Belegungs-)zahl von 734 Tieren die Rede ist. Richtigerweise ist von 734 Mastschweineplätzen auszugehen, wie dies auch dem Baugesuch des Beschwerdeführers zu entnehmen ist.

4.3. Wenn der Beschwerdeführer vorbringt, bei seinen Schweinen handle es sich um Vormasttiere, deren Auswirkungen auf die Umwelt ungleich geringer seien als diejenigen von Masttieren, verkennt er, dass seine Haltungsform keine zur rechtlichen Beurteilung relevante Kategorie bildet. Gewiss ist zutreffend, dass vom einzelnen Vormasttier weniger Emissionen ausgehen als von einem kurz vor der Schlachtreife stehenden Schwein. Dieser Umstand wird aber durch eine höhere Belegungszahl einerseits und durch eine im Vergleich zu einem Betrieb, in dem die Tiere die ganze Mast durchlaufen, grössere Anzahl Umtriebe pro Jahr andererseits kompensiert.

4.3.1. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers kann er aus den in der LBV aufgeführten verschiedenen Kategorien innerhalb der Schweinehaltung nichts zu seinen Gunsten ableiten. Gemäss Anhang 1 der LBV sind sämtliche Mastschweine und Remonten mit dem Faktor 0.17 zu multiplizieren, um die entsprechenden GVE zu errechnen. Die anderen Kategorien sind für Vormasttiere nicht einschlägig. Differenziert wird innerhalb der Kategorie allenfalls, wenn die Anzahl Umtriebe wesentlich von den gesetzlichen Vermutungen abweicht (Bundesamt für Landwirtschaft, Weisungen und Erläuterungen 2011 zur LBV, Bern 2011, S. 23, publiziert in: www.admin.ch). Inwiefern und in welchem Mass diese Unterscheidung bei Vormasttieren zu berücksichtigen ist, kann indessen offen bleiben. Während bei der Ermittlung der entsprechenden GVE auf die konkret gehaltene Anzahl Tiere abzustellen ist, ist diese zur raumplanungsrechtlichen Beurteilung der zu bewilligenden Zahl Mastschweineplätze nämlich unerheblich.

4.3.2. Dass zur Beurteilung des streitigen Bauvorhabens die Anzahl Mastplätze und nicht die konkrete Anzahl Tiere massgebend ist, ergibt sich bereits aus dem durch das AREG beim Landwirtschaftlichen Zentrum St. Gallen, Flawil, eingeholten Amtsbericht vom 26. Februar 2010. Der Prüfung der zulässigen inneren Aufstockung liegen nicht die Anzahl Schweine, sondern die verfügbaren Mastplätze zu Grunde. Ebenfalls ist zur Ermittlung der ausgeglichenen Stickstoff- bzw. Phosphorbilanz (Suisse-Bilanz) nicht



St.Galler Gerichte

von den Stückzahlen, sondern von der Anzahl Mastschweineplätze auszugehen (vgl. Bundesamt für Landwirtschaft, Wegleitung zur Suisse-Bilanz, Auflage 1.8, Bern 2010, S. 19).

4.4. Bei der nachfolgenden Prüfung des Bauvorhabens ist folglich von einer Erhöhung der Betriebskapazität auf 734 Mastschweineplätze auszugehen. Daran vermag das Betriebskonzept, welches die Haltung von Vormasttieren vorsieht, nichts zu ändern.

5. Zu prüfen ist weiter, ob das Bauvorhaben unter dem Titel der inneren Aufstockung als zonenkonform bewilligt werden kann.

5.1. In Art. 16a RPG wird geregelt, welche Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone als zonenkonform gelten. Gemäss Abs. 2 der Bestimmung bleiben Bauten und Anlagen, die der inneren Aufstockung eines landwirtschaftlichen oder dem produzierenden Gartenbau zugehörigen Betriebs dienen, in jedem Fall zonenkonform. Die innere Aufstockung dient der bodenunabhängigen landwirtschaftlichen Produktion. Im Gegensatz zur bodenabhängigen Tierhaltung verfügt der Betrieb dabei über keine hinreichende eigene Futtermittelbasis. Die innere Aufstockung wird nur bewilligt, wenn der Betrieb nur mit dem zu erwartenden Zusatzeinkommen längerfristig bestehen kann. Der bodenunabhängige Produktionszweig muss sowohl geeignet als auch notwendig sein, die Existenz des Betriebes längerfristig zu sichern (vgl. zum Ganzen Bundesamt für Raumplanung, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, Bern 2001, S. 34, publiziert in: www.admin.ch). Beurteilt werden diese Anforderungen im Bereich der bodenunabhängigen Tierhaltung nach den Kriterien des Deckungsbeitrags und des Trockensubstanzpotenzials (Art. 36 RPV).

5.1.1. Das erste Kriterium des Deckungsbeitrages legt den zulässigen Umfang der inneren Aufstockung anhand des Einkommens fest. Der Deckungsbeitrag aus bodenunabhängiger Tierhaltung muss kleiner sein als 50% des Gesamtdeckungsbeitrags (Art. 36 Abs. 1 lit. a RPV). Unter dem Deckungsbeitrag wird die Differenz zwischen Ertrag und variablen Kosten eines Produktionszweigs verstanden. Auch die Fixkosten müssen abgedeckt sein. Im Unterschied zum



Betriebseinkommen fallen lediglich die Strukturkosten ausser Betracht (Erläuterungen zur RPV, a.a.O., S. 34).

Alternativ ist das Kriterium des Trockensubstanzpotenzials zu verwenden. Diese wissenschaftlich definierte Grösse umschreibt denjenigen Teil des pflanzlichen Ausgangsproduktes, der nach vollständigem Entzug des Wassers zurückbleibt (Erläuterungen zur RPV, a.a.O., S. 35). Das Trockensubstanzpotenzial des Pflanzenbaus muss einem Anteil von mindestens 70% des Trockensubstanzbedarfs des bodenunabhängigen Tierbestandes entsprechen (Art. 36 Abs. 1 lit. b RPV).

Da das Trockensubstanzkriterium gerade bei kleineren Betrieben oder bei im Verhältnis zur Fläche hohem Tierbesatz nur geringe oder gar keine Aufstockungsmöglichkeiten bietet, wurde das Kriterium des Deckungsbeitrages beibehalten. Während das Aufstockungspotenzial bei der Deckungsbeitragsmethode umso höher wird, je höher die Erträge aus der bodenabhängigen Produktion ausfallen, nimmt das trockenstanzbasierte Aufstockungspotenzial grundsätzlich mit der bewirtschafteten Fläche zu (Erläuterungen zur RPV, a.a.O., S. 35). In jenen Konstellationen, in denen mittels Deckungsbeitragskriterium ein höheres Aufstockungspotenzial errechnet wird als mit dem Trockensubstanzkriterium, müssen dennoch mindestens 50% des Trockensubstanzbedarfs des Tierbestandes durch das betriebliche Trockensubstanzpotenzial gedeckt sein (Art. 36 Abs. 3 RPV).

5.1.2. Anlässlich des Baubewilligungsverfahrens wurde durch das AREG ein Amtsbericht des Landwirtschaftlichen Zentrums St. Gallen eingeholt. Im Bericht vom 26. Februar 2010 wurde festgestellt, dass der Deckungsbeitrag aus bodenabhängiger Produktion Fr. 258'170.-- betrug. Nach dem Gesagten, wonach der Anteil bodenunabhängiger Produktion maximal 50% des Gesamtdeckungsbeitrags betragen darf, ergibt sich ein Aufstockungspotenzial von maximal Fr. 258'170.--. Der Bericht kommt zum Ergebnis, dass sich bei einem Deckungsbeitrag von Fr. 99.-- pro Mastschweineplatz ein maximal möglicher Bestand von 2'607 Plätzen ergibt. Das Deckungsbeitragskriterium steht somit dem Gesuch über 734 Mastschweineplätze nicht entgegen. Dass sich daraus ein ungleich höheres Aufstockungspotenzial als aus dem Trockensubstanzkriterium ergibt, ist geradezu offensichtlich. Dessen Untergrenze von 50% darf aber keinesfalls unterschritten werden. Mit den nötigen Anpassungen



St.Galler Gerichte

(734 statt 840 Plätze) geht aus dem Bericht hervor, dass der Betrieb des Beschwerdeführers beim ersuchten Bestand von 734 Tieren das Trockensubstanzkriterium klar nicht zu erfüllen vermag. Aus dem Trockensubstanzbedarf der Milchkühe inklusive Aufzucht von 724 Dezitonnen Trockensubstanz pro Jahr (abgekürzt dt TS/Jahr) und aus demjenigen der 734 Mastschweineplätze von 4'139.8 dt TS/Jahr (734 x 5.64 dt TS/Jahr) wird ein totaler Bedarf von 4'863.8 dt TS/Jahr errechnet. Diesem Bedarf steht ein betriebliches Trockensubstanzpotenzial von lediglich 1'325 dt TS/Jahr gegenüber, was statt der benötigten 50% einer Deckung von nur 27.2% entspricht. Die Anforderungen an eine innere Aufstockung wären gegeben, wenn der Betrieb über lediglich 340 Mastschweineplätze verfügen würde.

5.2. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers kann die innere Aufstockung über das derzeitige betriebliche Trockensubstanzpotenzial hinaus nicht aufgrund des Umstandes gutgeheissen werden, dass die anderen, ursprünglich zur Betriebsgemeinschaft gehörenden Grundstücke durch Grundbucheintrag vor anderweitiger Verwendung zur inneren Aufstockung geschützt seien. Diese Behauptung erweist sich als unrichtig. Gemäss Ziff. 3 des Dispositivs der Verfügung vom 28. März 2003 besteht die zur Sicherung der Voraussetzungen der inneren Aufstockung im Grundbuch eingetragene Anmerkung "Abparzellierungsverbot und weitere Beschränkungen nach RPV" lediglich auf dem Grundstück Nr. X und bezieht sich auf den darauf errichteten Schweinestall. Auf den anderen Grundstücken lasten entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers keine entsprechenden Einträge. Die nicht mehr zum Betrieb gehörenden Grundstücke können folglich nicht in die vorliegende Berechnung mit einbezogen werden.

5.3. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz das Bauvorhaben zu Recht als nicht zonenkonform eingestuft hat.

6. Der Beschwerdeführer macht im Weiteren geltend, er könne sich auf eine im Jahr 1989 infolge Standortgebundenheit erteilte Ausnahmegewilligung stützen. Indem die Vorinstanz die entsprechenden Ausnahmetatbestände des RPG nicht oder nur summarisch geprüft habe, sei das rechtliche Gehör verletzt und willkürlich gehandelt worden.



6.1. Der Beschwerdeführer begründet nicht hinreichend, inwiefern eine Ausnahmegewilligung in Betracht komme. Aus den Akten ergeben sich keine Hinweise, wonach eine solche zu erteilen wäre. Die Vorinstanz war nicht gehalten, die Voraussetzungen von Bestimmungen zu prüfen, deren Anwendbarkeit im vorliegenden Fall überdies von vornherein ausscheidet. Wenn sich der Beschwerdeführer auf eine frühere Bewilligung beruft, in der die Standortgebundenheit der Baute bejaht wurde, verkennt er nämlich, dass Ökonomiegebäude zur bodenunabhängigen Produktion zwecks landwirtschaftlicher Existenzsicherung heute im Rahmen der inneren Aufstockung als zonenkonform gelten (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 18 zu Art. 16a RPG). Es kann folglich nicht sein, dass unter Verweis auf eine früher anerkannte Standortgebundenheit die heute geltenden Anforderungen an eine innere Aufstockung umgangen werden.

6.2. Nachdem die Erteilung einer Ausnahmegewilligung von vornherein ausscheidet, ist nicht ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör verletzt oder gar willkürlich gehandelt haben soll.

7. Zusammenfassend erweist sich, dass die zur Baubewilligung notwendigen Voraussetzungen vorliegend nicht gegeben sind. Die Beschwerde ist daher abzuweisen. Es wird Sache der zuständigen Behörde sein, zu prüfen, inwiefern die Baubewilligung vom 28. März 2003 vor den veränderten Tatsachen, namentlich der verringerten bodenabhängigen Produktion, noch Bestand hat.

8. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.



2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlt der Beschwerdeführer durch Verrechnung mit dem einbezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt lic. iur. P. B.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.