



Fall-Nr.: B 2015/32
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 19.07.2016
Entscheiddatum: 19.07.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 19.07.2016

Bau- und Planungsrecht, Innere Aufstockung im Bereich Tierhaltung (Art. 16a Abs. 2 RPG, SR 700, in Verbindung mit Art. 36 Abs. 1 lit. a und b RPV, SR 700.1). Innere Aufstockung bezweckt, einen überwiegend bodenabhängig geführten landwirtschaftlichen Betrieb mit Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu ergänzen. Die bodenunabhängige Produktion im Rahmen einer inneren Aufstockung muss gegenüber der bodenabhängigen Produktion untergeordnet sein. Dies soll nach dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 RPV u.a. am Trockensubstanzbedarf der bodenunabhängigen Produktion gemessen werden; dieser muss zu mindestens 70 Prozent durch das betriebliche Trockensubstanzpotenzial gedeckt sein. Dieser Vergleich lässt indes keine Rückschlüsse auf die Gewichtung zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Produktion zu. Er stellt lediglich sicher, dass das Aufstockungspotenzial proportional zur landwirtschaftlichen Nutzfläche zunimmt. Im konkreten Fall führt die Anwendung des Trockensubstanzkriteriums zu einem gesetzwidrigen Ergebnis, weil der Hauptbetriebszweig in bodenunabhängiger Schweinezucht und -mast besteht. Damit liegt kein zur Hauptsache bodenabhängiger Landwirtschaftsbetrieb mehr vor, der zu einer inneren Aufstockung berechtigt wäre. Die Vorinstanzen haben die Baubewilligung für einen weiteren Schweinestall zu Recht verweigert (Verwaltungsgericht, B 2015/32). Entscheid vom 19. Juli 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Heer, Bietenharder, Zindel; Ersatzrichterin Gmünder; Gerichtsschreiber Wehrle



Verfahrensbeteiligte

X.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Titus Marty, Marty Gmür Galbier Rechtsanwälte,
Obere Bahnhofstrasse 11, Postfach 253, 9501 Will,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Q., Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Baugesuch (Umnutzung Kuhstall in Galtschweine- und Jageraufzuchtstall)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

X.Y. (1978) ist in der politischen Gemeinde Q. Eigentümer eines
Landwirtschaftsbetriebs mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von 13.94 ha. Auf 3



St.Galler Gerichte

ha wird Silomais angebaut; beim Rest handelt es sich um (Mäh-)Wiesen. Das Grundstück Nr. 0000 mit dem Betriebszentrum liegt in der Landwirtschaftszone und ist mit einem Wohnhaus mit angebauter Scheune (Vers. Nrn. 001 und 002), einer Milchviehscheune mit angebauter Remise (Vers. Nrn. 0003 und 0004) sowie einem Schweinezuchtstall (Vers. Nr. 0005) überbaut.

X.Y. selbst züchtet seit 2004 (Betriebsübernahme) im Gebäude Nr. 0005 Schweine (ca. 42 Grossvieheinheiten; GVE). Der Schweinestall war zusammen mit der Milchviehscheune (Nr. 0003) im Jahr 1977 von seinem Vater neu erstellt worden. Der Milchviehbetrieb mit ca. 33 GVE wurde aber bereits im Folgejahr 1978 an einen benachbarten Landwirt verpachtet. Dieses Pachtverhältnis wurde auf den 1. Januar 2014 gekündigt; die Milchviehhaltung hat X.Y. nicht weitergeführt.

B.

Mit Baugesuch vom 14. Januar 2014 ersuchte X.Y. um Bewilligung zur Umnutzung der Milchviehscheune in einen Schweinezuchtstall mit einer Bucht für 125 Galtschweine und acht Jagerbuchten. Auch ein Biofilter soll ein- bzw. angebaut werden. Der Bauherr beabsichtigt, in den beiden Ställen Nrn. 0005 und 0003 gesamthaft 162 Zuchtschweine inklusive Ferkel, 6 Mastschweine und 2 Zuchteber zu halten (vgl. vi-act. 6-1). Innert Auflagefrist (7. - 20. Februar 2014) gingen gegen das Bauvorhaben keine Einsprachen ein. Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 2. April 2014 verweigerte das Amt für Raumplanung und Geoinformation (AREG) seine Zustimmung zum Bauvorhaben mit der Begründung, die bodenabhängige Tierhaltung sei aufgegeben worden, weshalb es an einer zwingenden Voraussetzung für die (zusätzliche) innere Aufstockung durch Vergrösserung der bodenunabhängigen Schweinezucht fehle (vi-act. 6-8). Mit Beschluss vom 28. April 2014 verweigerte der Gemeinderat Q. die Baubewilligung (vi-act. 6-9).

C.



St.Galler Gerichte

Mit Eingabe vom 30. April 2014 erhob X.Y. gegen die Verfügung vom 28. April 2014 Rekurs beim Baudepartement (vi-act. 1). Während des Schriftenwechsels kam es zu einer Auseinandersetzung zwischen X.Y. und dem beigezogenen kantonalen landwirtschaftlichen Zentrum (LZSG) auf der einen und dem AREG auf der anderen Seite über die Frage, ob für die vorgesehene innere Aufstockung im Bereich Tierhaltung eine bodenabhängige Tierhaltung vorausgesetzt werde oder nicht (vgl. insbesondere vi-act. 13, 16, 18 und 20). Das Baudepartement schloss sich der Auffassung des AREG an und wies den Rekurs mit Entscheid vom 12. Februar 2015 ab (act. 2).

D.

Mit Eingabe vom 26. Februar 2015 und Ergänzung vom 25. März 2015 erhob X.Y. (Beschwerdeführer), vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Titus Marty, Wil, Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, der Rekursentscheid sei aufzuheben und die Streitsache sei zur Erteilung der Baubewilligung an den Gemeinderat Q. und das AREG zurückzuweisen (act. 1 und 6). Mit Vernehmlassung vom 27. April 2015 beantragte das Baudepartement (Vorinstanz) Abweisung der Beschwerde (act. 10). Die politische Gemeinde Q. (Beschwerdegegnerin) schloss sich diesem Antrag an (Stellungnahme vom 18. Mai 2015 in act. 14). Der Beschwerdeführer hielt in einer weiteren Stellungnahme vom 18. Juni 2015 an seinen Anträgen fest und reichte weitere Akten ein (act. 19 und 20).

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. (...).

2.

Anfechtungsgegenstand des streitigen Verwaltungsrechtspflegeverfahrens ist konkret die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 28. April 2014, mit welcher sie die



Baubewilligung verweigerte. Streitgegenstand des Rechtsmittelverfahrens ist jener Ausschnitt aus dem Anfechtungsgegenstand, den die Beteiligten durch ihre Anträge zur Entscheidung vor die betreffende Rechtsmittelinstanz bringen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 579; GVP 2002 Nr. 23 und 1987 Nr. 43). Im vorliegenden Fall ist der Anfechtungsgegenstand auf die Baubewilligung für eine (weitere) innere Aufstockung beschränkt. Nicht Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, was mit der bereits bewilligten Schweinehaltung nach (zumindest zeitweiliger) Aufgabe der Milchviehhaltung bzw. hauptsächlich bodenabhängigen Produktion geschehen soll (so aber E. 4 des angefochtenen Entscheids). Diese Erwägungen haben denn auch nicht Eingang ins Dispositiv des Rekursentscheids gefunden. Der Beschwerdeführer ist damit nicht beschwert (es handelt sich auch nicht um einen Rückweisungsentscheid) und genießt gegen eine entsprechende Verfügung des AREG bzw. der Beschwerdegegnerin wiederum vollen Rechtsschutz.

3.

Der Beschwerdeführer verlangt die Durchführung eines Augenscheins. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz und dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 966). Umstritten ist in erster Linie, ob das Bauvorhaben des Beschwerdeführers zonenkonform ist. Dabei handelt es sich im konkreten Fall um eine reine Rechtsfrage, die sich abstrakt auf Grund der Verfahrensakten beurteilen lässt. Auf die Durchführung des beantragten Augenscheins ist folglich zu verzichten.

4.

Materiellrechtlich ist in erster Linie streitig, ob der geplante Umbau der Milchviehstallscheune in einen Galt- und Jungschweinestall in der Landwirtschaftszone zonenkonform ist.

4.1.



Art. 16a des Bundesgesetzes über Raumplanung (SR 700, RPG) und Art. 34 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) unterscheiden zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger landwirtschaftlicher Produktion: Bauten und Anlagen, die für die bodenabhängige Bewirtschaftung nötig sind (Art. 34 Abs. 4 RPV), sind grundsätzlich zonenkonform (Art. 16a Abs. 1 RPG und Art. 34 Abs. 1 RPV), dagegen dürfen Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion nur im Rahmen der inneren Aufstockung (Art. 16a Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 36 f. RPV) in einer gewöhnlichen Landwirtschaftszone errichtet werden (vgl. BGE 133 II 370 E. 4.2; BGer 1C_561/2012 vom 4. Oktober 2013 E. 2.4.3 und 2.4.4., in: ZBI 116/2015 S. 218, je mit Hinweisen).

4.2.

Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung setzt (vom Sonderfall der Bewirtschaftung naturnaher Flächen abgesehen) die Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung voraus (Art. 34 Abs. 1 lit. a RPV und Art. 3 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1]; gleichgestellt wird in Art. 3 Abs. 1 lit. b LwG die Aufbereitung, die Lagerung und der Verkauf der entsprechenden Erzeugnisse auf den Produktionsbetrieben). Als bodenabhängig gilt die Bewirtschaftung, wenn ein enger Bezug zum natürlichen Boden besteht; dies ist bei der Tierhaltung der Fall, wenn die Tiere im Wesentlichen auf der Grundlage der auf dem Betrieb produzierten Futtermittel ernährt werden (BGE 133 II 370 E. 4.2; BGer 1C_71/2015 vom 23. Juni 2015 E. 4). 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, Kommentar RPG, Bern 2006, N 17 zu Art. 16a RPG). Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Tierhaltung sind im Rahmen einer inneren Aufstockung zonenkonform (Art. 16a Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 36 Abs. 1 RPV).

4.3.

Eine Baubewilligung darf nach Art. 34 Abs. 4 RPV für Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone nur erteilt werden, wenn die Baute oder Anlage für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist (lit. a), der Baute oder Anlage am vorgesehenen



Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b) und der Betrieb voraussichtlich länger bestehen kann (lit. c). Dies gilt – ungeachtet, ob sie der bodenabhängigen Bewirtschaftung oder der inneren Aufstockung dienen – für alle Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone. Als zulässige innere Aufstockung im Bereich der Tierhaltung gilt nach dem Normtext von Art. 36 RPV die Errichtung von Bauten und Anlagen, wenn der Deckungsbeitrag der bodenunabhängigen Produktion kleiner ist als jener der bodenabhängigen Produktion oder wenn das Trockensubstanzpotenzial des Pflanzenbaus einem Anteil von mindestens 70 Prozent des Trockensubstanzbedarfs des Tierbestandes entspricht. Deckungsbeitrags- und Trockensubstanzvergleich sind anhand von Standardwerten vorzunehmen. Sofern Standardwerte fehlen, ist auf vergleichbare Kalkulationsdaten abzustellen. Führt das Deckungsbeitragskriterium zu einem höheren Aufstockungspotenzial als das Trockensubstanzkriterium, so müssen in jedem Fall 50 Prozent des Trockensubstanzbedarfs des Tierbestandes gedeckt sein.

4.4.

In tatsächlicher Hinsicht ergibt sich aus dem vom LZSG erstatteten Amtsbericht (vi-act. 13), dass der landwirtschaftliche Betrieb des Beschwerdeführers über 13.42 ha Eigen- und 0.52 ha langfristig gesichertes Pachtland verfügt, das als Grünland (10.95 ha) bzw. als Anbaufläche für Silomais (2.99 ha) genutzt wird. Der Tierbestand soll von heute 17 säugenden Zuchtschweinen, 64 Galtschweinen, 2 Zuchtebern, 185 Saugferkeln, 240 abgesetzten Ferkeln und 6 Remonten auf 32 säugende Zuchtschweine, 130 Galtschweine, 2 Zuchteber, 360 Saug- und 432 abgesetzte Ferkel und 6 Remonten nahezu verdoppelt werden. Um den zusätzlichen Arbeitsaufwand zu bewältigen, soll neben dem Beschwerdeführer ein Angestellter mit einem Pensum von 50 Prozent beschäftigt werden. Die Deckungsbeitrags- und Trockensubstanzkalkulation nach der von der Konferenz der Landwirtschaftsämter der Schweiz (KOLAS/COSAC) postulierten standardisierten Berechnungsweise ergibt laut Amtsbericht einen Deckungsbeitrag aus bodenabhängiger Produktion von Fr. 16'075.--. Der Deckungsbeitrag aus bodenunabhängiger Produktion beträgt Fr. 178'530.--. Das Trockensubstanzpotenzial des betriebseigenen Pflanzenbaus (1705.8 q TS) erreicht einen Anteil von 70.4 Prozent des Trockensubstanzbedarfs aller auf dem Betrieb gehaltenen Tiere inklusive Aufstockung (2423 q TS). Das



landwirtschaftliche Einkommen des Beschwerdeführers von Fr. 74'457.-- (Durchschnitt der letzten drei Jahre) kann mit der zusätzlichen bodenunabhängigen Tierhaltung um jährlich rund Fr. 25'000.-- erhöht werden. Damit hat der Betrieb nach Auffassung des LZSG eine voraussichtlich längerfristige Zukunft.

4.5.

Diese tatsächlichen Feststellungen sind im Wesentlichen unbestritten. Die Tierhaltung des Beschwerdeführers erfolgt ausschliesslich bodenunabhängig; nach seinem Betriebskonzept leistet das betriebseigene Landwirtschaftsland keinen substantziellen Beitrag an die Ernährung der gehaltenen Schweine. Wohl zu Recht machte der Beschwerdeführer in seiner Stellungnahme vom 18. Juni 2015 indes einen höheren Deckungsbeitrag von insgesamt Fr. 52'388.-- (statt Fr. 16'075.--) aus der bodenabhängigen Produktion geltend, weil er das gewonnene Futter verkaufe (vgl. die entsprechende Rubrik in der KOLAS-Tabelle; act. 20/2).

Die vom AREG in der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung angeführte Berechnung des künftigen Arbeitsbedarfs gemäss der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (SR 810.91, LBV) ergab für die bodenabhängige Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzfläche einen Bedarf von 0.564 Standardarbeitskräften (SAK). Demgegenüber errechnete das AREG für die bodenunabhängige Schweinehaltung einen Arbeitsbedarf von 2.943 SAK. Auch diese Berechnung erscheint richtig und wurde vom Beschwerdeführer nur hinsichtlich der (noch zu beurteilenden) Relevanz für die zu entscheidende Streitfrage kritisiert.

4.6.

Konkret ergibt sich aus den erwähnten Berechnungen, dass der Deckungsbeitrag aus bodenabhängiger Produktion bedeutend kleiner ist als aus bodenunabhängiger, womit nach dem Deckungsbeitragskriterium kein Aufstockungspotenzial resultiert (vgl. E. 4.3 hiavor). Das Bauvorhaben erfüllt jedoch mit einem Anteil von 70.4 Prozent betrieblichem Trockensubstanzpotenzial am gesamten Trockensubstanzbedarf gerade noch das nach dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 lit. b RPV alternativ mögliche Kriterium, wonach das Trockensubstanzpotenzial des Pflanzenbaus einem Anteil von mindestens



70 Prozent des Trockensubstanzbedarfs des Tierbestandes entsprechen muss. Nach der Auffassung der Vorinstanzen führt die Anwendung des Trockensubstanzkriteriums im konkreten Fall jedoch zu einem gesetzwidrigen Ergebnis.

4.7.

Streitig ist mithin die Auslegung des «Trockensubstanzkriteriums» gemäss Art. 16a Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 36 Abs. 1 lit. b RPV.

4.7.1.

Verwaltungsrechtliche Normen sind nach den allgemeinen Regeln der Gesetzesauslegung auszulegen. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Das Bundesgericht lässt sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten und stellt nur dann allein auf den Wortlaut ab, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergibt. Sind mehrere Interpretationen denkbar, soll jene gewählt werden, welche die Vorgaben des übergeordneten Rechts am besten berücksichtigt (vgl. BGE 137 II 164 E. 4.1; [BGE 136 II 149 E. 3](#) mit Hinweisen).

4.7.2.

Mit Blick auf den Wortlaut von Art. 16a Abs. 2 RPG bringt bereits die Formulierung «innere Aufstockung» zum Ausdruck, dass es darum geht, einen überwiegend bodenabhängig geführten Betrieb mit Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu ergänzen (BGE 129 II 413 E. 3.2; BGer 1C_71/2015 vom 23. Juni 2015 E. 3.2). Gleiches geht aus der Botschaft zum (heutigen) Art. 16a RPG hervor: «Unter den Begriff der inneren Aufstockung sind dabei jene Fälle zu subsumieren, in denen einem überwiegend bodenabhängig geführten Betrieb Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse angegliedert werden, um auf diese Weise dessen Existenzfähigkeit zu



sichern» (Botschaft zu einer Teilrevision des RPG vom 22. Mai 1996, BBI 1996 III 513, 517). Dies gilt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts unabhängig von der inzwischen mit dem Verzicht auf das Kriterium, dass der Betrieb ohne ein Zusatzeinkommen nicht weiter bestehen kann (vgl. Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 2. Dezember 2005, BBI 2005 7079, 7103), erfolgten Lockerung der Voraussetzungen (BGer 1C_71/2015, a.a.O.). Ein Blick auf die Systematik von Art. 16a RPG unterstreicht die Voraussetzung der überwiegend bodenabhängigen Produktion, denn Bauten und Anlagen für die überwiegend bodenunabhängige Produktion dürfen in (Teil-)Gebieten der Landwirtschaftszone erst errichtet werden, wenn diese in einem Planungsverfahren dafür freigegeben worden sind (vgl. Abs. 3).

Im Ergebnis steht fest, dass die bodenunabhängige Produktion im Rahmen einer inneren Aufstockung gegenüber der bodenabhängigen Produktion von untergeordneter Bedeutung sein muss. Dies ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut, aus dem historischen Willen des Gesetzgebers und aus der Systematik von Art. 16a RPG. Diese Auffassung wird sowohl von der Rechtsprechung (vgl. jüngst BGer 1C_71/2015, a.a.O.) als auch von der einschlägigen Lehre (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 19 zu Art. 16a RPG; A. Ruch, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar RPG, Zürich 2009, N 43 zu Art. 16a RPG; P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 184) ohne weiteres geteilt.

4.7.3.

Der die innere Aufstockung im Bereich Tierhaltung konkretisierende Art. 36 RPV stützt sich direkt auf Art. 16a Abs. 2 RPG, wonach der Bundesrat die Einzelheiten regelt (Satz 2). Es handelt sich um eine klassische «Vollziehungsverordnung», die den Gedanken des Gesetzgebers durch Aufstellung von Detailvorschriften näher auszuführen und auf diese Weise die Anwendbarkeit der Gesetze – konkret des RPG – zu ermöglichen hat. Sie darf das auszuführende Gesetz (wie auch alle anderen Gesetze) weder aufheben noch abändern; sie muss der Zielsetzung des Gesetzes folgen und darf dabei lediglich die Regelung, die in grundsätzlicher Weise bereits im Gesetz Gestalt angenommen hat, aus- und weiterführen (BGE 136 I 129 E. 3.3; 130 I 140 E. 5.1 mit Hinweisen).

4.7.4.



Bei der Deckungsbeitragsmethode wird der Deckungsbeitrag (Differenz zwischen Leistung bzw. Ertrag und variablen Kosten eines Produktionszweigs) der bodenabhängigen Produktion jenem der bodenunabhängigen Produktion gegenübergestellt. Dabei muss der Deckungsbeitrag der bodenunabhängigen Produktion kleiner sein als jener der bodenabhängigen Produktion (Art. 36 Abs. 1 lit. a RPV; Vollzugshilfe «Deckungsbeitrags- und Trockensubstanzkriterium» des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, www.are.admin.ch, S.3). Diese Berechnungsart stellt die vom Gesetzgeber geforderte untergeordnete Bedeutung des bodenunabhängigen Betriebszweigs ohne weiteres sicher.

Beim Trockensubstanzvergleich wird der in Trockensubstanz (d.h. derjenige Teil eines pflanzlichen Ausgangsprodukts, der bei vollständigem Entzug des Wassers zurückbleibt) umgerechnete Futterbedarf aller auf dem Betrieb gehaltener Nutztiere (inkl. der geplanten Aufstockung) dem in Trockensubstanz umgerechneten pflanzenbaulichen Produktionspotenzial gegenübergestellt. Dabei muss das Trockensubstanzpotenzial den Trockensubstanzbedarf zu mindestens 70 Prozent decken (Art. 36 Abs. 1 lit. b RPV; Vollzugshilfe ARE, a.a.O., S. 8). Im Gegensatz zum Deckungsbeitragsvergleich lässt der Trockensubstanzvergleich keine Rückschlüsse auf die Gewichtung zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Produktion zu. Er stellt lediglich sicher, dass das Aufstockungspotenzial proportional zur landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebes zunimmt und ist deshalb insbesondere für die Beurteilung von Bauten und Anlagen für die bodenabhängige Landwirtschaft (unter dem Aspekt der Notwendigkeit ihrer Erstellung) ungeeignet (BGE 133 II 370 E. 4.3 f.; vgl. auch die vom ARE herausgegebenen Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, Bern 2000/2001, Ziff. 2.3.3, S. 35, www.are.admin.ch). Die standardisierte Berechnungsweise lässt keine Rückschlüsse auf die Frage zu, wie das (theoretisch) angebaute bzw. gewonnene Futter verwendet wird (ebd.). Dies ist nach Auffassung des ARE auch nicht nötig, weil für eine innere Aufstockung nach dem Trockensubstanzkriterium nicht von Belang sei, ob die Pflanzen «verfüttert, verkauft oder sonstwie verwendet» werden (Vollzugshilfe ARE, a.a.O., S. 8).

4.8.



Wie der konkrete Fall illustriert, kann die alleinige Anwendung des Trockensubstanzkriteriums zu gesetzwidrigen Ergebnissen führen, indem (auch) Betriebe innerlich aufstocken könnten, deren bodenabhängige Produktion sich auf ein Minimum beschränkt und bei denen die bodenunabhängige Produktion im Anschluss an die Aufstockung überwiegt.

4.8.1.

Die Vorinstanz hat – in Analogie zu den Vorschriften von Art. 37 RPV über die innere Aufstockung im Gemüse- und produzierenden Gartenbau, wo ausdrücklich von einer vorbestehenden bodenabhängigen Anbaufläche des Gemüse- oder Gartenbaubetriebes ausgegangen wird – entschieden, auch im Bereich der Tierhaltung müsse diese als bodenabhängige vorbestehen (E. 3.2.6). Der Beschwerdeführer halte keine Tiere bodenabhängig, sondern betreibe lediglich Graswirtschaft und etwas Ackerbau, womit er ein Einkommen von ca. Fr. 16'000.-- (recte: ca. Fr. 52'000) erwirtschaftete. Daran dürfe keine bodenunabhängige Tierhaltung angeknüpft werden. Denn der Gesetzgeber habe die Möglichkeit der inneren Aufstockung mit einer rein gewerblichen, bodenunabhängigen Produktion ohne Zusammenhang mit einem landwirtschaftlichen Betrieb mit bodenabhängiger Tierhaltung gerade nicht erlaubt; dafür seien explizit Intensivlandwirtschaftszonen vorgesehen worden.

4.8.2.

Im Ergebnis gleich hat das Bundesgericht entschieden, dass ein Viehhandelsbetrieb, dessen Rind- und Milchviehhaltung bodenunabhängig sei, weil die Tiere nicht auf dem Betrieb aufgewachsen seien und dort nur kurz verbleiben würden, nicht zur inneren Aufstockung mittels (unbestrittenermassen bodenunabhängiger) Kälbermast berechtigt sei. Der Umstand, dass die Milchkühe während ihres Aufenthaltes Raufutter verzehren und gemolken würden, lasse den Betrieb (trotz eigenem Futterbau) nicht als ganz oder überwiegend bodenabhängig erscheinen. Eine innere Aufstockung komme daher nicht in Betracht (BGer 1C_71/2015, a.a.O.; vgl. auch TVR 2015 Nr. 12). Auch der dortige Beschwerdeführer hatte sich vergeblich darauf berufen, er erfülle das Trockensubstanzkriterium (vgl. ebd.).

4.8.3.



Die Anwendung des Trockensubstanzkriteriums stellt (anders als das Deckungsbeitragskriterium) nicht sicher, dass die bodenunabhängige der bodenabhängigen landwirtschaftlichen Produktion untergeordnet ist. Vorliegend erreicht der Deckungsbeitrag aus bodenabhängiger Produktion lediglich ca. 22 Prozent des Gesamtdeckungsbeitrages, und die für den Betrieb benötigten (Standard-)Arbeitskräfte entfallen lediglich zu 16 Prozent auf den bodenabhängigen Betriebszweig. Für den bodenunabhängigen (Haupt-)Betriebszweig wird nahezu sämtliches Futter zugekauft. Damit liegt kein in der Hauptsache bodenabhängiger Landwirtschaftsbetrieb vor, der zu einer inneren Aufstockung berechtigt wäre. Anders wäre (bei ausschliesslicher Schweinehaltung) unter Umständen zu entscheiden, wenn ein substantieller Teil des für die Ernährung des Schweinebestandes notwendigen Futters, d.h. nicht nur Emd und Maissilage als Ergänzungsfutter, auf der betriebseigenen landwirtschaftlichen Nutzfläche gewonnen würde, und der überwiegende Teil der tierischen Produktion mithin als bodenabhängig gelten könnte.

4.8.4.

An diesem Ergebnis ändert nichts, dass die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung argumentiert hat, der bodenabhängige Betriebsteil erfülle (nach Aufgabe der Milchviehhaltung) die Anforderungen an ein landwirtschaftliches Gewerbe nicht mehr; der Betrieb könne schon deshalb nicht innerlich aufgestockt werden. – Tatsächlich setzt Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.11, BGG) für ein landwirtschaftliches Gewerbe voraus, dass für dessen landesübliche Bewirtschaftung mindestens eine Standardarbeitskraft benötigt wird. Hierbei handelt es sich indessen um eine objektivierte Betrachtungsweise, was bei Betrieben, die über nutzbare Viehställe verfügen, dazu führt, dass der hierfür notwendige Arbeitsbedarf mit eingerechnet wird. Denn es entspricht in hohem Masse einer landesüblichen Bewirtschaftung, die vorhandenen Stallkapazitäten auszunützen (vgl. E. Hofer, in: Kommentar BGG, 2. Aufl. 2011, N 101a ff. zu Art. 7 BGG). Es ist offensichtlich, dass der beschwerdeführerische Betrieb mehr als eine SAK benötigen würde, wenn der vorhandene Milchviehstall für die bodenabhängige (Milch-) Produktion genutzt würde. Das Argument der Vorinstanz stösst deshalb – unabhängig davon, ob es für die Frage der Zulässigkeit der inneren Aufstockung tatsächlich relevant sein könnte – ins Leere.



5.

Der Beschwerdeführer macht – entgegen der Auffassung der Vorinstanz (act. 10 Ziff. 1) als zulässige Beschwerdebegründung (und nicht etwa als verpönten neuen Antrag) – geltend, er habe (auch) deshalb Anspruch auf die nachgesuchte Baubewilligung, weil das AREG in ähnlich gelagerten Fällen den Landwirten jeweils gestützt auf das Trockensubstanzkriterium die innere Aufstockung bewilligt habe.

5.1.

Das LZSG hat in seiner Stellungnahme an die Vorinstanz vom 9. September 2014 (vi-act. 20) ausgeführt, es seien im Kanton St. Gallen gestützt auf das Trockensubstanzkriterium mehrfach innere Aufstockungen bewilligt worden, ohne dass (danach) ein überwiegend bodenabhängiger Betrieb bestanden habe. Der Stellungnahme lag eine entsprechende Liste bei, aus der sich das Gesagte ohne weiteres ergibt (vgl. vi-act. 26, Beilage 1).

5.2.

Diese Praxis ist nach dem unter E. 4 Ausgeführten rechtswidrig. Nach der Rechtsprechung geht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung indessen in der Regel der Rücksicht auf eine gleichmässige Rechtsanwendung vor. Der Umstand, dass das Gesetz in anderen Fällen nicht oder nicht richtig angewendet worden ist, gibt grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend vom Gesetz behandelt zu werden (vgl. z.B. BGE 126 V 390 E. 6a mit Hinweisen). Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht wird erst dann ausnahmsweise anerkannt, wenn die rechtsanwendende Behörde eine ständige gesetzwidrige Praxis pflegt und zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht von dieser Praxis abzuweichen gedenkt (BGE 136 I 65 E. 5.6 mit Hinweisen). Eine falsche Rechtsanwendung in einem einzigen Fall oder in einigen wenigen Fällen begründet keinen Anspruch, seinerseits ebenfalls abweichend von der Norm behandelt zu werden. Die Behörde muss es ausdrücklich ablehnen, eine gesetzwidrige Praxis aufzugeben (BGE 126 V 390 E. 6.a). Nur in diesem Fall überwiegt grundsätzlich das Interesse an der Gleichbehandlung gegenüber der Gesetzmässigkeit. Bei einer unterlassenen Rechtsanwendung ist der Anspruch auf Gleichbehandlung



allerdings schon dann in Betracht zu ziehen, wenn die Behörde zwar Besserung verspricht, nicht aber bereit ist, für eine gleichmässige Rechtsanwendung zu sorgen (vgl. BGer 1C_398/2011 vom 7. März 2012 E. 3.9). Indes darf bei unrechtmässigen Baubewilligungspraxen regelmässig erwartet werden, dass die betroffene Behörde ihre Praxis aufgrund eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens aufgibt, widrigenfalls die Aufsichtsinstanz einschreiten würde (GVP 2001 Nr. 1, vgl. auch ZBI 109 [2008], S. 383). Ein Anspruch auf Gleichbehandlung besteht zudem nur, wenn die zu beurteilenden Sachverhalte identisch oder zumindest ähnlich sind, sich der Betroffene mithin in einer gleichen oder vergleichbaren Lage befindet wie der Dritte, dem der rechtswidrige Vorteil gewährt worden ist (vgl. BGE 135 IV 191 E. 3.3; zum Ganzen vgl. auch VerwGE B 2013/49 vom 8. Juli 2014 E. 5, www.gerichte.sg.ch; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 734 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 599 ff.; Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. 1, Bern 2012, Rz. 1691 ff.).

5.3.

Der Beschwerdeführer beantragt in diesem Zusammenhang die Einholung diverser Amtsauskünfte, anhand derer er die bestehende (rechtswidrige) Praxis beweisen will (act. 6, S. 10 f.). Da sich bereits aus den Akten ergibt, dass es in der Vergangenheit offensichtlich zu derartigen Bewilligungen gekommen ist, erübrigen sich seine Beweisanträge. Das Gericht verletzt namentlich den Anspruch auf rechtliches Gehör nicht, wenn es auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil 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. BGE 136 I 229 E. 5.3 mit Hinweisen; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 622).

5.4.

Der Beschwerdeführer kann schon deshalb nicht in Genuss der rechtswidrigen Praxis kommen, weil das AREG daran nicht weiter festhalten will, wie es in seinem Fall gezeigt hat. Dies hat auch die Vorinstanz festgehalten (vgl. E. 3.7 des angefochtenen



Entscheidungs); sie ist damit ihrer Begründungspflicht in ausreichender Weise nachgekommen. Nachdem sich auch das Bundesgericht im eingehend dargestellten ähnlichen Fall ebenfalls (und trotz Erfüllung des Trockensubstanzkriteriums) gegen die angebehrte Baubewilligung zur inneren Aufstockung ausgesprochen hat, ist zudem zu erwarten, dass sich die vorliegende, rechtmässige Praxis durchsetzt. Die Rüge des Beschwerdeführers ist unbegründet.

6. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'500.-- unter Verrechnung mit seinem Kostenvorschuss in gleicher Höhe.
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle