



**Fall-Nr.:** B 2018/46  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 05.12.2019  
**Entscheiddatum:** 24.10.2019

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 24.10.2019**

**Bau- und Planungsrecht, Innere Aufstockung im Bereich Tierhaltung (Art. 16a Abs. 2 RPG, SR 700, in Verbindung mit Art. 36a Abs. 1 lit. a und b RPV, SR 700.1). Der Beschwerdeführer gibt die Milchproduktion auf und hält (in reduziertem Umfang) sog. "Ausmastkühe". Gleichzeitig ersucht er um Bewilligung zum Bau einer Pouletmasthalle für 9'000 Tiere (als sog. "innere Aufstockung"). Entgegen seiner Auffassung liegt der Deckungsbeitrag der bodenunabhängigen Produktion (Geflügelmast) über jenem der bodenabhängigen Rindermast. Der Geflügelmaststall ist zu gross dimensioniert und nicht zonenkonform. Der Deckungsbeitrag von Ausmastkühen entspricht nämlich nicht jenem von Milchkühen. Ziel der inneren Aufstockung ist im Übrigen, traditionelle, überwiegend bodenabhängige Landwirtschaftsbetriebe längerfristig zu erhalten. Ob es zulässig ist, die an sich mögliche, traditionelle bodenabhängige Produktion teilweise aufzugeben bzw. auf genau jenes Minimalmass zu reduzieren, mit dem eine (nach dem Trockensubstanz- oder Deckungsbeitragskriterium) möglichst grosse innere Aufstockung vorgenommen werden kann, erscheint mit Blick auf diese Zielsetzung fraglich (Verwaltungsgericht, B 2018/46).**

**Entscheid vom 24. Oktober 2019**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;  
Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

**A.**\_\_\_\_,

**Beschwerdeführer,**



## St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. HSG Christina Nossung, factum advocatur,  
Teufener Strasse 3, Postfach 635, 9001 St. Gallen,

gegen

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

**Vorinstanz,**

und

**B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_** und weitere

**Beschwerdegegner,**

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Erwin Scherrer, Marktgasse 20,  
9000 St. Gallen,

sowie

**Politische Gemeinde X.\_\_\_\_,**

**Beschwerdebeteiligte,**

Gegenstand

**Baubewilligung (Neubau Geflügelmaststall und erdverlegter Flüssiggastank)**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A. A.\_\_\_\_** bewirtschaftet einen Landwirtschaftsbetrieb mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von 15.78 ha. Er ist Eigentümer der in der Landwirtschaftszone gelegenen Grundstücke Nrn. 001 und 002, Grundbuch X.\_\_\_\_. Die Grundstücke befinden sich



## St.Galler Gerichte

nördlich des Siedlungsgebietes von X.\_\_\_. Zwischen den Grundstücken verläuft der O.\_\_\_-Weg, eine ca. 3 m breite Gemeindestrasse 2. Klasse. Das Grundstück Nr. 002 ist nicht überbaut und gilt gemäss kantonalem Richtplan zum grössten Teil als Fruchtfolgefläche (FFF). Auf dem Grundstück Nr. 001 befinden sich – ausserhalb von FFF – ein Wohnhaus mit angebauter Milchvihscheune, ein Jungviehstall mit angebauter Remise, eine Remise/Garage/Werkstatt und ein kleiner Hühnerstall.

Am 21. September 2015 ersuchte A.\_\_\_ um Bewilligung zum Bau eines 35.5 m langen und 23.4 m breiten Geflügelmaststalles zur (bodenunabhängigen) Haltung von 9'000 Mastpoulets auf dem Grundstück Nr. 002. Gleichzeitig soll die bisherige Milchviehhaltung aufgegeben werden. Die Milchvihscheune (mit Anbindestall) soll im Wesentlichen zu Lagerzwecken umgenutzt werden. Statt wie bisher Jungvieh sollen im Jungviehstall (Laufstall) neu 16 sog. "Ausmastkühe" gehalten werden. Gegen das Bauvorhaben gingen während der Auflagefrist 35 Einsprachen ein, darunter jene von B.\_\_\_, C.\_\_\_ und Konsorten, allesamt Eigentümer von am nördlichen Siedlungsrand von X.\_\_\_ gelegenen Grundstücken. Sie begründeten ihre Einsprachen mit übermässigen Geruchs- und Lärmimmissionen, die vom Geflügelmaststall ausgingen. Weiter negierten sie die hinreichende Erschliessung und die Zonenkonformität des Bauvorhabens.

Mit Teilverfügung vom 22. September 2016 stimmte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) dem Bauvorhaben zu. Es handle sich um eine zonenkonforme innere Aufstockung. Die Erschliessung über den O.\_\_\_-Weg bezeichnete das AREG als hinreichend. Dieser verlaufe gradlinig und sei übersichtlich. Weil der Milchviehbestand reduziert werde, gingen auch die Verkehrsbewegungen auf dieser Strasse zurück, und der Geflügelmastbetrieb verursache ein vergleichsweise geringeres Verkehrsaufkommen. Gefährliche Rückwärtsfahrmanöver von Lastwagen fänden auf der Gemeindestrasse nicht statt. In weiteren Ausführungen setzte sich das AREG mit den Luftreinhaltevorschriften und der umstrittenen Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen auseinander. Mit Beschluss vom 7. November 2016 erteilte der Gemeinderat X.\_\_\_ die Baubewilligung und wies die Einsprachen vollumfänglich ab.

**B.** Gegen die Baubewilligung erhoben B.\_\_\_, C.\_\_\_ und Konsorten Rekurs beim Baudepartement. Sie rügten die fehlende Zonenkonformität, die vom AREG



vorgenommene Interessenabwägung hinsichtlich der Fruchtfolgeflächen und die ungenügende Erschliessung des Baugrundstücks. Das Baudepartement liess das AREG (im Rahmen einer koordinierten Rekursvernehmlassung) einen Amtsbericht des Tiefbauamtes (TBA) zu den aufgeworfenen Erschliessungsfragen einholen und führte am 2. Juni 2017 einen Augenschein durch. Mit Entscheid vom 18. Januar 2018 hiess es den Rekurs gut und hob die Baubewilligung und die Einspracheentscheide des Gemeinderates vom 7. November 2016 sowie die Teilverfügung des AREG vom 22. September 2016 auf. Das Baudepartement begründete den Entscheid mit der ungenügenden Erschliessung des geplanten Geflügelmaststalles. Der O.\_\_\_-Weg sei selbst für den für Verbindungswege massgeblichen Begegnungsfall "Personenwagen/Zweirad" zu schmal. Unmöglich bzw. weit gefährlicher sei das Kreuzen eines Zweirades mit einem Milchtanklastwagen oder mit einem Sattelschlepper, wie er zur Anlieferung bzw. Abholung des Mastgefügel verwendet werde. Angesichts der örtlichen Gegebenheiten und aus Gründen der Verhältnismässigkeit könne zwar nicht verlangt werden, dass das Kreuzen der Verkehrsteilnehmer auf der gesamten Strecke ermöglicht werde. Es fehlten jedoch auch einzelne, zweckmässig angeordnete Ausweichstellen entlang des schmalen O.\_\_\_-Weges. Im Übrigen sei für das Andocken der Sattelschlepper am Geflügelmaststall ein für schlecht sichtbare Fussgänger und Velofahrer gefährliches Rückwärtsfahrmanöver vom bestehenden Betriebsgelände (auf dem Grundstück Nr. 001) her über den O.\_\_\_-Weg erforderlich. Dessen Durchführbarkeit sei zudem fraglich, weil die Dachvorsprünge der bestehenden Gebäude bei der von A.\_\_\_ eingereichten Schleppkurvenberechnung nicht mitberücksichtigt worden seien. Danebst beurteilte das Baudepartement die vom AREG vorgenommene Interessenabwägung bezüglich FFF als unvollständig. Zur Zonenkonformität des Geflügelmaststalles äusserte sich die Rekursinstanz nicht.

**C.** Mit Eingabe vom 5. Februar 2018 (act. 1) und Ergänzung vom 1. März 2018 (act. 5) erhob A.\_\_\_ (Beschwerdeführer) gegen den Rekursentscheid des Baudepartements Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er beantragte, der angefochtene Entscheid vom 18. Januar 2018 sei aufzuheben und die Baubewilligung der Gemeinde X.\_\_\_ (Beschwerdebeteiligte) vom 7. November 2016 sei zu bestätigen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Das Baudepartement (Vorinstanz) beantragte mit Vernehmlassung vom 7. März 2018, die Beschwerde sei abzuweisen, und verwies zur Begründung auf den angefochtenen Entscheid (act. 8). Die Beschwerdebeteiligte



befürwortet das Bauvorhaben nach wie vor (vgl. act. 11). Die Beschwerdegegner B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_ und Konsorten beantragten am 24. April 2018, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen (act. 14). Der Beschwerdeführer machte am 4. Mai 2018 von seinem Replikrecht gebrauch (act. 17). Die Beschwerdegegner liessen sich am 17. Mai 2018 zur Replik vernehmen (act. 20). Der Beschwerdeführer reichte daraufhin wieder eine Stellungnahme ein (act. 22).

Am 14. Februar 2019 zeigte der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts den Verfahrensbeteiligten an, dass das Bauvorhaben auch unter dem (von der Vorinstanz nicht behandelten) Aspekt der Zonenkonformität zu prüfen sei (act. 25). Nachdem sich der Beschwerdeführer und die Beschwerdegegner hatten vernehmen lassen (act. 26 und 27), holte der Abteilungspräsident beim Landwirtschaftsamt einen Amtsbericht ein (act. 30 und 32). Die Beschwerdegegner liessen sich am 12. September 2019 zum Amtsbericht vernehmen (act. 37). Der Beschwerdeführer tat es ihnen am 23. September 2019 gleich (act. 39).

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge, den angefochtenen Entscheid und die Akten wird – soweit wesentlich und erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 5. Februar 2018 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 1. März 2018 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 sowie mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.



**2.** Zu entscheiden ist zunächst, ob es sich bei dem in der Landwirtschaftszone geplanten Neubau des Geflügelstalles mit 9'000 Mastplätzen um eine zonenkonforme sog. "innere Aufstockung" handelt.

**2.1.** 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).

**2.2.** 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 (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).

**2.3.** Als zulässige innere Aufstockung im Bereich der Tierhaltung gilt nach Art. 36 Abs. 1 RPV die Errichtung von Bauten und Anlagen, wenn der Deckungsbeitrag der bodenunabhängigen Produktion kleiner ist als jener der bodenabhängigen Produktion



(lit. a) oder wenn das Trockensubstanzpotenzial des Pflanzenbaus einem Anteil von mindestens 70 Prozent des Trockensubstanzbedarfs des Tierbestandes entspricht (lit. b). Deckungsbeitrags- und Trockensubstanzvergleich sind anhand von Standardwerten vorzunehmen. Sofern Standardwerte fehlen, ist auf vergleichbare Kalkulationsdaten abzustellen (Abs. 2). Führt das Deckungsbeitragskriterium zu einem höheren Aufstockungspotenzial als das Trockensubstanzkriterium, so müssen in jedem Fall 50 Prozent des Trockensubstanzbedarfs des Tierbestandes gedeckt sein (Abs. 3).

**2.4.** Der Beschwerdeführer beabsichtigt, den Ertrag von mehr als der Hälfte der vorhandenen Hauptfutterflächen (8.18 von 15.78 ha) zu verkaufen. Der Rest soll der Fütterung von 16 Ausmastkühen dienen. Die Geflügelmast des Beschwerdeführers soll dagegen mit zugekauftem Kraftfutter betrieben werden; diese ist unbestrittenermassen bodenunabhängig.

**2.4.1.** Das für die geplante Tierhaltung erforderliche Aufstockungspotenzial ergibt sich nach Auffassung des Beschwerdeführers aus dem Deckungsbeitragskriterium. Die Kalkulation nahm er mittels der Standardtabelle der Konferenz der Landwirtschaftsämter der Schweiz (KOLAS; Version 2015) vor. Die Berechnungsgrundlagen werden nachfolgend wiedergegeben:

<b>Kulturen</b>	<b>Fläche</b>	<b>DB pro Einheit</b>	<b>DB gesamt</b>	<b>TS-Potenzial</b>	<b>TS-</b>	
<b>Potenzial</b>					<b>pro</b>	
<b>Einheit</b>	<b>gesamt</b>					
		<b>ha</b>	<b>CHF/ha</b>	<b>CHF</b>	<b>dt TS</b>	<b>dt TS</b>
Hauptfutter-	Natur-	15.78		9468	104	1647
fläche	wiese etc.					
	GF Verkauf	8.18	2595	21233	0	854
Dauerkul-	Hochstamm-	65	50	3250	0.4	26
turen (Stk)	obstbäume					



<b>Total</b>	<b>15.78</b>	<b>33951</b>	<b>1673</b>
--------------	--------------	--------------	-------------

<b>Tierhaltung gesamt</b>	<b>Stück</b>	<b>CHF/Stück</b>	<b>CHF</b>	<b>TS-Bedarf</b>	<b>TS-Bedarf</b>
-------------------------------	--------------	------------------	------------	------------------	------------------

### a. Raufutter

Kühe < 7000 kg Milch	16	3700	59200	62.1	993.6
----------------------	----	------	-------	------	-------

### b. Kraftfutter

Pouletmast (15 Stk/m <sup>2</sup> )	9000	8.7	78300	0.24	2160
-------------------------------------	------	-----	-------	------	------

### Ergebnis

<b>Deckungsbeitrag</b>	<b>bodenabhängig</b>	<b>bodenunabhängig</b>	<b>Differenz</b>
	CHF 93151	CHF 78300	CHF 14851

<b>Trockensubstanz Deckungsgrad</b>	<b>Bedarf (inkl. Aufstockung)</b>	<b>Potenzial</b>
-----------------------------------------	-----------------------------------	------------------

	3154 dt TS	1673 dt TS	53.1
--	------------	------------	------

Prozent

Nach der Berechnung des Beschwerdeführers ist der Deckungsbeitrag aus der bodenabhängigen Produktion grösser als derjenige aus der bodenunabhängigen. Der notwendige Trockensubstanz-Deckungsgrad (vgl. Art. 36 Abs. 3 RPV) ist mit 53.1 Prozent relativ knapp eingehalten.

**2.4.2.** Der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts hat in seinem Schreiben an die Parteien vom 14. Februar 2019 Zweifel geäussert, ob es sachlich richtig sei, bei der bodenabhängigen Tierhaltung (Ausmastkühe) vom Deckungsbeitrag von Milchkühen (mit einer jährlichen Milchleistung von < 7'000 kg Milch) auszugehen (vgl. act. 25). Das



kantonale landwirtschaftliche Zentrum (LZSG) hielt im daraufhin eingeholten Amtsbericht fest (Ziff. 4), für Ausmastkühe – d.h. zur Mast angeschaffte ehemalige Milchkühe – existierten keine Vergleichsdaten und namentlich auch kein standardisierter Deckungsbeitrag. Die Produktionsbedingungen seien hierfür betriebsspezifisch zu unterschiedlich (Transportkosten, Sommer- oder Winterfütterung, Marktpreis Rindfleisch im Zeitpunkt von An- und Verkauf, etwaige Direktvermarktung, Verhandlungsgeschick beim Einkauf, keine definierbare Mastdauer). Ausmastkühe blieben in der Regel einige Wochen oder Monate auf dem Betrieb, um – für ein möglichst optimales Schlachtergebnis – an Gewicht zuzunehmen. Ein Kuhplatz könne pro Jahr zwischen zwei- und fünfmal belegt werden. In der klassischen Rindermast blieben die Tiere dagegen wesentlich länger auf dem Betrieb (Tiere im Alter ab ca. vier bis 16-22 Monate), was den geringeren Deckungsbeitrag pro Tierplatz erkläre. Wenn der Beschwerdeführer in seiner Stellungnahme vom 7. März 2019 (act. 26) von einem Deckungsbeitrag pro Tierplatz zwischen CHF 1'800 und 2'200 ausgegangen sei, erscheine dies realistisch. Der Trockensubstanz-Bedarf eines derartigen Mastplatzes betrage 54.6 dt pro Jahr. Dabei handle es sich konkret um betriebseigenes Raufutter. Kraftfutter werde nur wenig eingesetzt, weil die Ausmast nur bei tief gehaltenen Futterkosten rentabel sei. Die Rindviehhaltung sei damit bodenabhängig. Das Haupteinkommen werde nach wie vor mit dieser Betriebssparte erzielt. Der Arbeitskraftbedarf nach erfolgter innerer Aufstockung betrage insgesamt 1.91 Standardarbeitskräfte (SAK). Davon entfielen 0.51 SAK auf die Landwirtschaftliche Nutzfläche und die Hochstammobstbäume, 0.43 SAK auf die Ausmastkühe und 0.97 SAK auf die Geflügelmast.

**2.4.3.** Der Beschwerdeführer räumte in seiner Stellungnahme vom 7. März 2019 (act. 26) ein, die Kalkulation im Baugesuch auf der Grundlage der damaligen Milchviehhaltung vorgenommen zu haben. Richtigerweise hätte seine Kalkulation jedoch das künftige Betriebskonzept abbilden müssen, d.h. mit Ausmastkuh- und Geflügelhaltung. Dies ist nachfolgend zu korrigieren. Wenn man die Angaben des LZSG (Deckungsbeitrag von min. CHF 1'800 bis max. CHF 2'200 pro Tierplatz und TS-Bedarf von 54.6 dt/Jahr) auf die Kalkulation des Beschwerdeführers überträgt, ergibt sich, dass der Deckungsbeitrag der bodenunabhängigen Geflügelmast jenen der bodenabhängigen Futter- und Rindfleischproduktion deutlich übersteigt. Das Bauvorhaben übersteigt demnach das aus dem Deckungsbeitragskriterium



resultierende Aufstockungspotenzial und ist zonenfremd. Eine innere Aufstockung nach dem Trockensubstanzkriterium scheidet ohnehin aus; der Deckungsgrad erreicht die notwendigen 70 Prozent offensichtlich nicht.

### Ergebnis (16 Ausmastkühe)

Deckungsbeitrag	bodenabhängig	bodenunabhängig	Differenz
CHF 2200 / Mastplatz	CHF 69151	CHF 78300	CHF 9149 (neg.)
CHF 1800 / Mastplatz (neg.)	CHF 62751	CHF 78300	CHF 15549

Trockensubstanz	Bedarf (inkl. Aufstockung)	Potenzial	Deckungsgrad
	3033.6 dt TS	1673 dt TS	55.1 Prozent

**2.4.4.** Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer angibt, von seinem TS-Potenzial von 1673 dt einen Anteil von 854 dt zu verkaufen (Rubrik "GF-Verkauf"). Er verfügt demnach zur Fütterung der Ausmastkühe rechnerisch noch über 819 dt TS. Der Verbrauch durch die Ausmastkuhhaltung liegt mit 873.6 dt TS über diesem noch verfügbaren Potenzial. Entweder ist die Rubrik "GF-Verkauf" entsprechend nach unten zu korrigieren (mit den entsprechenden Auswirkungen auf den Deckungsbeitrag) oder der Deckungsbeitrag der Ausmastkuhhaltung ist teilweise der bodenunabhängigen Produktion zuzurechnen. Dass die KOLAS-Tabelle die verschiedenen Tiergattungen fest als entweder bodenabhängig (Raufutterverzehrer) oder -unabhängig (Schweine, Geflügel etc.) erfasst, obwohl die notwendige TS für die bodenabhängige Tierhaltung auf dem Betrieb unter Umständen gar nicht (mehr) vorhanden ist, scheint der Definition von bodenabhängiger Tierhaltung nicht ausreichend Rechnung zu tragen.

**2.4.5.** Die Baugesuchsunterlagen sind verbindlich. Bereits deshalb ist das Vorbringen des Beschwerdeführers unbehelflich, im Jahr 2017 im Durchschnitt ca. 25 Rinder-Grossvieheinheiten (GVE) zur Ausmast gehalten zu haben.



Im Weiteren gelten Ausmastkühe nach dem Anhang der LBV als "andere Kühe" und sind mit dem Faktor 1.0 zu veranschlagen. Werden durchschnittlich 25 Ausmastkühe gehalten, führt dies zu einem geringeren Erlös aus dem Grundfutterverkauf: Zur Fütterung der Kühe werden nicht mehr nur 7.6 ha der Betriebsfläche, sondern 11.9 ha benötigt, worauf sich der Erlös aus dem Verkauf des Futters der restlichen 3.88 ha auf CHF 10'068 reduziert. Zum andern erhöht sich der Deckungsbeitrag aus der Ausmastkuhhaltung auf CHF 45'000 bis CHF 55'000. Höher ist aber auch deren Trockensubstanzbedarf. Im Ergebnis liegt der Deckungsbeitrag aus der bodenunabhängigen Geflügelmast noch immer über demjenigen aus der bodenabhängigen Produktion. Zudem fällt bei dieser Anzahl Ausmastkühe der Trockensubstanz-Deckungsgrad unter die kritische Marke von 50 Prozent.

### Ergebnis (25 Ausmastkühe)

Deckungsbeitrag	bodenabhängig	bodenunabhängig	Differenz
CHF 2200 / Mastplatz (neg.)	CHF 77786	CHF 78300	CHF 514
CHF 1800 / Mastplatz (neg.)	CHF 67786	CHF 78300	CHF 10514

### Trockensubstanz Bedarf (inkl. Aufstockung) Potenzial Deckungsgrad

3525 dt TS	1673 dt TS	47.4 Prozent
------------	------------	--------------

**2.4.6.** Im Übrigen verkennt das Gericht nicht, dass in der aktuellen KOLAS-Kalkulationstabelle (Version 3.001 vom 17. Mai 2019, abrufbar unter [www.ldk-cdca.ch](http://www.ldk-cdca.ch)) der Deckungsbeitrag von Ausmastkühen mit jenem von Milchkühen mit einer Milchleistung von < 7'000 kg/Jahr gleichgesetzt und mit CHF 3'530 veranschlagt ist. Anhand der Ausführungen des Beschwerdeführers und des LZSG in seinem Amtsbericht scheint diese Gleichbehandlung weder den konkreten noch



standardisierten (vgl. Art. 36 Abs. 2 RPV) Verhältnissen gerecht zu werden. Als verwaltungsinterne "Praxishilfe" vermag die erwähnte Kalkulationstabelle das Verwaltungsgericht ohnehin nicht ohne Würdigung des Einzelfalles zu binden (zur Rechtsnatur von Verwaltungsverordnungen vgl. z.B. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 81 ff. mit Hinweisen).

**2.5.** Zusammenfassend steht fest, dass der Geflügelmaststall – gemessen an der bodenabhängigen Rindfleisch- und Grundfutterproduktion und den entsprechenden Ausführungen des LZSG – überdimensioniert ist und den Rahmen einer inneren Aufstockung sprengt. Dies zeigt sich auch am vom LZSG angestellten Vergleich der für die beiden Produktionsformen erforderlichen Standardarbeitskräfte: Der bodenunabhängige Betriebszweig überwiegt. Bei diesem für den Beschwerdeführer ohnehin ungünstigen Ausgang ist auf die berechtigte Kritik der Beschwerdegegner, wonach die Angaben im Amtsbericht über weite Strecken nicht belegt seien (vgl. act. 32), nicht weiter einzugehen.

**2.6.** Darüber hinaus ist fraglich, ob eine innere Aufstockung (auch in leicht reduziertem Umfang) überhaupt zulässig ist, wenn – wie im Baugesuch vorgesehen – über die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche für die bodenabhängige Tierhaltung irrelevant ist und das darauf gewonnene Grundfutter verkauft wird. Zwar ist nicht (mehr) erforderlich, dass der landwirtschaftliche Betrieb nur mit einem Zusatzauskommen aus bodenunabhängiger Produktion längerfristig weiterbestehen kann (vgl. BGer 1C\_426/2016 vom 23. August 2017 E. 5.5, in: ZBl 7/2018 S. 363 ff., mit zustimmendem Kommentar von K. Scherrer Reber). Der Boden muss aber nach wie vor der überwiegende Produktionsfaktor bleiben; d.h. die bodenunabhängige Produktion muss gegenüber der bodenabhängigen von untergeordneter Bedeutung sein. Ziel der inneren Aufstockung ist es letztlich, traditionelle, überwiegend bodenabhängige Landwirtschaftsbetriebe längerfristig zu erhalten, auch wenn seit der RPG-Revision 2007 nicht mehr verlangt wird, dass der Betrieb zum Überleben auf das Zusatzeinkommen angewiesen ist (ebd., je mit Hinweisen).

Mit Blick auf diese Zielsetzung erscheint es nicht unproblematisch, wenn – wie der Beschwerdeführer insinuiert – die an sich mögliche, traditionelle bodenabhängige Produktion teilweise aufgegeben bzw. auf genau jenes Minimalmass reduziert wird, mit



dem eine (nach dem Trockensubstanz- oder Deckungsbeitragskriterium) möglichst grosse innere Aufstockung vorgenommen werden kann. Wie das Bundesgericht im zitierten, den Kanton St. Gallen betreffenden Entscheid 1C\_426/2016 vom 23. August 2017 überzeugend ausgeführt hat, fressen Masthühner konzentriertes Kraftfutter mit hohem Energie- und Proteingehalt, aber relativ wenig Trockengewicht (0.24 dt TS für Poulets pro Jahr). Dies hat zur Folge, dass eine gewisse Fläche an (nicht für Raufutterverzehrer genutzten) Wiesen genügt, um ein erhebliches Aufstockungspotenzial für die bodenunabhängige Schweine- oder Hühnermast zu schaffen, ohne dass die Gras- oder Heuproduktion einen Beitrag zur Ernährung dieser Tiere leisten würde. Das Landwirtschaftsland dient höchstens dazu, einen Teil der anfallenden Nährstoffe aufzunehmen. Die Fläche für sich allein gewährleistet nicht, dass die bodenabhängige Produktion auch nach erfolgter innerer Aufstockung weiterhin den Betriebsschwerpunkt bildet (E. 6 mit Hinweisen).

Konkret wird das auf dem Betrieb anfallende Grundfutter nicht einmal mehr zur Hälfte selbst verwertet (bei 16 Ausmastkühen). Das für die Aufstockung notwendige Trockensubstanzpotenzial (der TS-Deckungsgrad muss schliesslich auch bei Aufstockungen nach Art. 36 Abs. 1 lit. a RPV 50 Prozent erreichen) ergibt sich zu einem ganz erheblichen Teil aus den betrieblich nicht weiter notwendigen Grundfutterflächen (8.18 von 15.78 ha), deren Ertrag verkauft wird. Es wäre vertieft zu prüfen, ob diese "Überschussflächen" bei der Berechnung des Trockensubstanzpotenzials überhaupt zu berücksichtigen sind oder ob das Aufstockungspotenzial nur an der für die bodenabhängige Tierhaltung effektiv benötigten landwirtschaftlichen Nutzfläche von rund 7 ha anzuknüpfen wäre. Ansonsten stünde die (raumplanerisch unerwünschte) Möglichkeit offen, Wiesen nur noch zu bewirtschaften oder sogar extra zu pachten, um das für die Bewilligung einer Baute für die innere Aufstockung notwendige Aufstockungspotenzial zu wahren bzw. zu beschaffen (vgl. BGer 1C\_71/2015 vom 23. Juni 2015 E. 5.4). Unter diesem Aspekt hilft dem Beschwerdeführer auch nicht, dass er angeblich mittlerweile eine Fläche von 20 ha bewirtschaftet (act. 5 S. 2; die gegenteiligen Ausführungen des LZSG blieben seitens des Beschwerdeführers jedoch unbestritten). Die allenfalls gepachteten vier Hektaren an landwirtschaftlicher Nutzfläche sind für die tatsächlich betriebene Ausmastkuhhaltung nicht notwendig; sie sichern lediglich die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen der streitigen inneren Aufstockung. Blieben sie wie die anderen für die bodenabhängige Tierhaltung nicht



benötigten Grundfutterflächen bei der Berechnung des Aufstockungspotenzials unberücksichtigt, wäre eine eigentliche Betriebsumstellung auf Geflügelmast – der Beschwerdeführer hat sein Bauvorhaben anfänglich selbst so betitelt – nicht mehr möglich und es wäre garantiert, dass die bodenabhängige Produktion auf seinem Betrieb auch künftig überwiegt.

**3.** Die Vorinstanz hat die Baubewilligung mit der Begründung aufgehoben, das Bauprojekt sei unzureichend erschlossen. Der O.\_\_\_\_-Weg sei ungenügend ausgebaut und die vorgesehenen Wende- und Rückwärtsfahrmanöver bei der Anlieferung bzw. Abholung des Mastgeflügels über ebendiese Gemeindestrasse stellten erhebliche Sicherheitsrisiken dar. Auch wenn unklar ist, ob der Beschwerdeführer allenfalls auch ein reduziertes Bauvorhaben in Betracht ziehen wird, sind die entsprechenden Rügen aus prozessökonomischen Gründen kurz zu behandeln. Die nachfolgenden Erwägungen stellen indes lediglich ein obiter dictum dar, das nicht in Rechtskraft erwachsen kann (vgl. BGer 1C\_372/2016 vom 8. Dezember 2016 E. 5).

**3.1.** Nach Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG dürfen Baubewilligungen nur erteilt werden, wenn das Land im Sinn von Art. 19 Abs. 1 RPG (und Art. 49 Abs. 2 lit. a und b des hier noch anwendbaren Baugesetzes [nGS 39-91, in der Fassung vom 1. Januar 2015], vgl. Art. 173 des neuen Planungs- und Baugesetzes, sGS 731.1) erschlossen ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es über eine hinreichende Zu- und Wegfahrt verfügt und wenn die ausreichende Versorgung mit Trinkwasser und Energie sowie die Abwasser- und die Abfallbeseitigung nach der Gesetzgebung über den Gewässer- und den Umweltschutz gewährleistet sind (Art. 49 Abs. 2 lit. a und b BauG). Eine Zufahrt ist als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und geplanten Überbauung und Nutzung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten wie Feuerwehr, Sanität, Kehr- und Abfuhr und Schneeräumung ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist. Nicht unbedingt erforderlich ist, dass Kreuzungsmanöver zwischen Motorfahrzeugen auf der ganzen Strecke möglich sind. Unter Umständen genügen zweckmässig angeordnete Kreuzungsstellen (VerwGE B 2018/52 vom 27. Februar 2019 E. 5.1 und B 2013/71 vom 8. Juli 2014 E. 2 [beide: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)] mit Hinweisen auf B. Heer, St. Gallisches Bau- und



Planungsrecht, Bern 2003, N 508 ff. und N 513 f. sowie GVP 1988 Nr. 97 E. 2a mit Hinweisen). Für die Beurteilung der technischen Anforderungen an eine hinreichende Zufahrt sind grundsätzlich die Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) massgebend, wobei ihre Anwendung im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen muss und sie nicht ungeachtet der konkreten Verhältnisse zugrunde gelegt werden dürfen (VerwGE B 2018/52 vom 27. Februar 2019 E. 5.1; B 2015/14 vom 20. Januar 2017 E. 11.1; B 2011/110 vom 20. März 2012, E. 4, alle: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); GVP 1990 Nr. 99). Die VSS-Normen enthalten demnach keine bindenden Anweisungen für jeden Einzelfall (im Sinn einer gesetzlichen Norm). Vielmehr sind sie für die Würdigung der konkreten Verhältnisse als Hilfsmittel heranzuziehen und zu berücksichtigen (vgl. VerwGE B 2018/52, a.a.O., E. 5.1 mit Hinweis auf den ebenfalls zitierten VerwGE B 2015/14 E. 11.1 erster Absatz am Schluss sowie E. 11.3 f.).

**3.2.** Der O.\_\_\_-Weg ist eine Gemeindestrasse 2. Klasse. Er dient somit per definitionem der Erschliessung grösserer Siedlungsgebiete ausserhalb des Baugebietes und steht konkret dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen (vgl. Art. 8 Abs. 3 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG). Er erschliesst einige Weiler und Höfe nördlich von X.\_\_\_. Zudem verbindet er – neben dem übergeordneten Strassennetz – X.\_\_\_ mit Y.\_\_\_. Das Verkehrsaufkommen setzt sich aus Lastwagen, Traktoren, Personenwagen, Fahrrädern und Fussgängern zusammen. Das Betriebszentrum des Beschwerdeführers liegt rund 250 m nördlich des Siedlungsgebietes; ab dem Einlenker in X.\_\_\_ verläuft die asphaltierte und rund 3 m breite Strasse gerade und flach (Fotos in act. 9/20). Nach den wohl zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz wird er aufgrund der Nähe zum Wohngebiet häufig von Fussgängern frequentiert. Für die Geflügelmast werden Küken mit Sattelschleppern (2.5 m breit und 16.5 m lang) angeliefert und 42 Tage später in der Dunkelheit mit gleichen Fahrzeugen als gemästete Hühner wieder abgeholt.

**3.3.** Das Tiefbauamt (TBA) hat im Rekursverfahren im Rahmen eines Amtsberichts (act. 9/12) ausgeführt, beim O.\_\_\_-Weg handle es sich um eine "Verbindungsstrasse" nach der VSS-Norm SN 640 043 (Projektierung, Grundlagen). Ausserhalb besiedelter Gebiete verfeinerten diese das übergeordnete Strassennetz. Innerhalb dieser Kategorie handle es sich weder um eine Regional- oder Lokalverbindungsstrasse, sondern lediglich um einen Verbindungsweg. Charakteristisch hierfür seien ein einzelner, in der



Ausbaugrösse reduzierter Fahrstreifen, keine befestigten Bankette, Abstellbuchten als Ausweichstellen, keine seitliche Hindernisfreiheit und keine Fahrbahnmarkierung. Der massgebliche Begegnungsfall sei der eines Personenwagens mit einem Zweirad bei reduzierter Geschwindigkeit. Für diesen Kreuzungsfall betrage die gesamte minimale Fahrbahnbreite 3.4 bis 4.2 m, das Kreuzen sei also heute nicht möglich. Ferner könnten Lastwagen ohne mühselige Rückwärtsfahrmanöver über die ganze Strassenbreite unter Mitbenützung des Vorplatzes auf Grundstück Nr. 760 nicht am Stall andocken. Trotz Einsatz einer Hilfsperson sei diese Strassenquerung aus verkehrstechnischer Sicht nicht ideal. Gleiches gelte für die vorhandene Fahrbahnbreite. Die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmer sei nur bei angepasstem Verhalten gewährleistet. Es sei deshalb zu empfehlen, den O.\_\_\_-Weg an geeigneten Stellen mit Ausweichbuchten zu versehen. Die Zu- und Wegfahrt durch schwere Motorfahrzeuge zum neuen Geflügelmaststall sei nur vorwärts zuzulassen (d.h. ohne Wendemanöver über die Strasse). Bei geschickter Anlegung eines Wendepplatzes stehe der zusätzliche Landverbrauch in einem angemessenen Verhältnis zum Sicherheitsgewinn.

**3.4.** Dass der O.\_\_\_-Weg ein "Verbindungsweg" ist, erscheint unbestritten. Die Vorinstanz hat sich der Beurteilung durch das TBA angeschlossen und festgehalten, bereits im Grundbegegnungsfall (Personenwagen mit Zweirad) könnten die Verkehrsteilnehmer nicht kreuzen. Weit gefährlicher sei das Kreuzen eines Zweirades mit einem Milchtanklastwagen oder einem Sattelschlepper. In Anbetracht des niedrigen Verkehrsaufkommens könne nicht verlangt werden, dass der Grundbegegnungsfall auf der gesamten Strecke ermöglicht werde. Es fehle jedoch an einzelnen, zweckmässig angeordneten Ausweichstellen. Die Erschliessungssituation sei damit (unabhängig vom konkreten Bauvorhaben) ungenügend und gefährlich. Dass das Verkehrsaufkommen durch die Aufgabe der Milchviehhaltung reduziert worden sei, spiele für die Erschliessungsfrage keine Rolle. Ebenfalls sei nicht von Belang, dass viele andere Landwirtschaftsbetriebe ebenfalls nur über schmale und ungenügende Zufahrten verfügten und für deren Ausbau Kulturland benötigt werde.

**3.5.** Ob ein Bauvorhaben ausreichend erschlossen ist, ist eine Frage des bundes- und kantonalen Rechts. Inwiefern die Vorinstanz bei deren Beantwortung die Gemeindeautonomie verletzt haben könnte, wie der Beschwerdeführer rügt, ist nicht ersichtlich. Sicher ist, dass eine Verbreiterung der Strasse auf ihrer ganzen Länge aus



## St.Galler Gerichte

Verhältnismässigkeitsgründen nicht in Erwägung gezogen werden kann. Der Beurteilung des Baudepartements, wonach einzelne Ausweichstellen den Sicherheitsdefiziten im Grundbegegnungsfall in verhältnismässiger (d.h. auch geeigneter) Weise Abhilfe schaffen könnten, vermag sich das Verwaltungsgericht jedoch nicht vorbehaltlos anzuschliessen. Ausweichstellen dienen in der Regel dem Kreuzen von Motorfahrzeugen. Im Begegnungsfall Zweirad/Personenwagen dürfte auf schmalen Strassen dagegen eher die Geschwindigkeit stark reduziert, angehalten oder auf die Wiese ausgewichen werden. Dass die an diesem Kreuzungsfall beteiligten Verkehrsteilnehmer in Ausweichstellen abwarten, um den entgegenkommenden Verkehr passieren zu lassen, ist eher ungewöhnlich. Permanente Zaunanlagen, die genau dies erforderlich machen würden, sind entlang des O.\_\_\_-Weges keine vorhanden.

Als weitaus gefährlicher wären die zwar seltenen, jedoch regelmässig bei Dunkelheit vorzunehmenden Rückwärtsfahrmanöver zum Andocken an den Stall zu beurteilen. Diese hängen primär mit der Standortwahl auf der den FFF zugeteilten Parzelle Nr. 002 zusammen. Die Vorinstanz hat zu Recht auf die qualifizierte Interessenabwägung hingewiesen, die zu deren Inanspruchnahme erforderlich ist (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG in Verbindung mit dem Kantonalen Richtplan vom 24. April 2001, Natur und Landschaft, V 11, S. 3). Im Rahmen eines allfälligen neuen Baugesuchs wäre vertieft zu prüfen, ob tatsächlich keine für die landwirtschaftliche Nutzung weniger gut geeigneten Flächen – in erster Linie das Grundstück Nr. 001 ohne FFF-Qualität – beansprucht werden könnten. Die vom Beschwerdeführer deklarierten Mehrkosten von CHF 100'000 zur Stabilisierung des Untergrunds können bei dieser Abwägung nicht allein den Ausschlag geben. Wo, wie und eventuell mit welchen wasserbaulichen Massnahmen (und Kosten) ein in den Dimensionen ohnehin reduzierter Geflügelmaststall auf dem zu präferierenden Grundstück Nr. 001 platziert werden könnte, kann hier nicht beurteilt werden. Deshalb erübrigen sich auch weiterführende Bemerkungen zur allfälligen Feinerschliessung.

#### 4. (Kosten)

**Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**



## St.Galler Gerichte

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten von CHF 5'050 bezahlt der Beschwerdeführer. Der Kostenvorschuss von CHF 4'000 wird angerechnet.
3. Der Beschwerdeführer entschädigt die Beschwerdegegner mit CHF 4'160 (zuzüglich 7.7 Prozent Mehrwertsteuer).
4. Das Begehren des Beschwerdeführers um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Wehrle