



Fall-Nr.:	19-3507
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	09.11.2020
Entscheiddatum:	26.10.2020

BDE 2020 Nr. 99

Art. 12 VRP, Art. 21 Abs. 1 VRP. Im Verwaltungsverfahren gilt grundsätzlich die Untersuchungsmaxime. Die Verwaltungsbehörden haben den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen richtig und vollständig zu ermitteln und die Beweise zu erheben. Hinsichtlich des Sachverhalts ist für den Entscheid von Verwaltungsbehörden und Rekursinstanzen die tatsächliche Lage zum Zeitpunkt des Entscheids massgebend. Der Landwirtschaftsbetrieb des Rekurrenten ist Teil einer nach Landwirtschaftsrecht anerkannten Betriebsgemeinschaft. Diese Gemeinschaft wurde bei der Prüfung der Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens nicht berücksichtigt, obwohl sie schon im Beurteilungszeitpunkt bestanden hatte und – bei einer Berücksichtigung – Einfluss auf die Bewilligungsfähigkeit hätte haben können. Zur Betriebsgemeinschaft fehlen wesentliche Angaben, weshalb der Sachverhalt nicht vollständig ermittelt wurde. Die Sache ist zur Ergänzung des Sachverhalts und zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

BDE 2020 Nr. 99 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-3507

Entscheid Nr. 99/2020 vom 26. Oktober 2020

Rekurrent

A.____
vertreten durch Dr. Werner Ritter, Rechtsanwalt, Bahnhofstrasse 24,
9443 Widnau

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat X.____ (Entscheid vom 25. Februar 2019)

Betreff

Baugesuch (Umbau/Sanierung Wohnhaus mit Scheune, Erstellen von
Vordächern, Anbau Fahrsilo)



Sachverhalt

A.

a) A.____, X.____, ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch X.____, am M.____berg 002 in X.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde X.____ vom 18. Dezember 2012 in der Landwirtschaftszone. Es besteht zum grösseren Teil aus Wiesenflächen und zum kleineren Teil im Nordwesten aus Waldflächen. Auf dem Grundstück befinden sich zudem mehrere Gebäude.

[...]

Übersicht Grundstück Nr. 001
(Quelle: Geoportal SG)

b) Das Grundstück Nr. 001 ist mit einem Wohnhaus (Vers.-Nr. 003) mit angebauter Scheune (Vers.-Nr. 004) und mit einer weiteren Scheune (Vers.-Nr. 005) überbaut.

[...]

Übersicht Gebäude auf Grundstück Nr. 001
(Quelle: Geoportal SG)

B.

a) Mit Baugesuch vom 9. Januar 2015 beantragte A.____ bei der Politischen Gemeinde X.____ die Baubewilligung für den Umbau bzw. die Sanierung des bestehenden Wohnhauses mit Scheune samt Einbau einer Garage, für das Erstellen von Vordächern und für den Anbau eines überdachten Fahrsilos. Damit sollen bereits ausgeführte bauliche Massnahmen auf dem Grundstück Nr. 001 nachträglich beurteilt bzw. bewilligt werden.

b) Innert der Auflagefrist vom 6. bis 19. März 2015 erhob B.____, X.____, vertreten durch die C.____ AG, Y.____, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie beantragte die Ablehnung des Baugesuchs und zusammengefasst die Verpflichtung von A.____ zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. A.____ nahm am 27. März 2015 Stellung zur Einsprache. B.____ verkaufte in der Folge ihr Grundstück Nr. 006 und ihr Rechtsnachfolger erklärte, sich nicht weiter am Einspracheverfahren beteiligen zu wollen, weshalb die Einsprache als erledigt abgeschlossen wurde.

c) Das Bausekretariat X.____ leitete das Baugesuch an das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) weiter. Mit Schreiben vom 8. Juni 2015 verlangte das AREG von A.____ die Nachreichung zusätzlicher Unterlagen bzw. Angaben, darunter namentlich einen "Nachweis für den Betrieb eines landwirtschaftlichen Gewerbes", ein "ausführliches Betriebskonzept inkl. Buchhaltung der letzten 3 Jahre" sowie zusätzliche Planunterlagen. A.____ reichte dem Bausekretariat X.____ in der Folge zusätzliche Unterlagen ein, darunter den Entscheid des Landwirtschaftsamtes vom 27. Mai 2015. Darin hatte das Land-



wirtschaftsamt mit Geltung ab 20. März 2015 verfügt, dass der Zusammenschluss der Betriebe der Generationengemeinschaft D.____ und E.____ K.____, Z.____, und A.____ als Betriebsgemeinschaft im Sinn von Art. 10 der eidgenössischen Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (SR 910.91; abgekürzt LBV) anerkannt werde. Die neuen Unterlagen wurden dem AREG unterbreitet, welches mit Schreiben vom 27. Juli 2015 erneut zusätzliche Unterlagen verlangte (insb. "Nährstoffbilanz mit künftigem Tierbestand der Betriebsgemeinschaft", "Angaben darüber, wann die Tiere gehalten werden" sowie "revidierte Planunterlagen"). Dieser Aufforderung kam A.____ nur teilweise nach, weshalb das AREG am 18. September 2015 wiederum die Nachreichung einer "Nährstoffbilanz mit künftigem Tierbestand der Betriebsgemeinschaft [...]" sowie "richtige und ordentliche Planunterlagen" verlangte. A.____ reichte in der Folge weitere Unterlagen ein.

d) Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 25. Mai 2016 verweigerte das AREG die Zustimmung zum nachträglichen Bauge-such. Hinsichtlich des Wohnhauses (Vers.-Nr. 003) mit angebauter Scheune (Vers.-Nr. 004) erwog das AREG zusammengefasst, es seien mit dem Umbau bzw. der Sanierung des Wohnhauses keine Wohnflächen erweitert worden. In der Scheune sei eine Garage eingebaut worden, welche im zulässigen Rahmen läge. Die Fläche des bereits erstellten Sitzplatzes betrage 28,75 m². Er sprengte flächenmässig wie auch räumlich den zulässigen Rahmen. Die Identität der Baute bleibe nicht mehr gewahrt und es liege ein nicht rechtmässiger Zustand vor. Mit Blick auf den Anbau von Vordächern an der Scheune Vers.-Nr. 004 sowie auf die Erweiterungen an der Scheune Vers.-Nr. 005 samt Fahrsilo begründete das AREG die Verweigerung der Zustimmung damit, dass der Betrieb von A.____ weder gewinn- noch ertragsorientiert bewirtschaftet werde. Es müsse von einer hobby-mässigen Bewirtschaftung gesprochen werden, welche keine Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone rechtfertige. Auch die Anerkennung einer ÖLN-Gemeinschaft im Jahr 2011 und die Anerkennung zur Betriebsgemeinschaft mit der Generationengemeinschaft D.____ und E.____ K.____ im Jahr 2015 ändere daran nichts.

e) Mit Beschluss vom 14. August 2017 verweigerte der Gemeinderat X.____ die nachträgliche Baubewilligung. Er ordnete teilweise die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an. Gegen diesen Beschluss liess A.____ am 10. Juli 2018 Rekurs erheben (Rekursverfahren Nr. 18-4479). Im Rekursverfahren wurde im Sinn einer vorläufigen Beurteilung festgestellt, dass der Beschluss vom 14. August 2017 unvollständig sei, weshalb der Rekurs aus formellen Gründen gute Aussichten auf Erfolg habe. Vor diesem Hintergrund widerrief der Gemeinderat X.____ am 31. August 2018 seinen Beschluss vom 14. August 2017 und stellte die nochmalige und vollständige Beurteilung und Eröffnung seines Entscheids in Aussicht. Das Rekursverfahren Nr. 18-4479 wurde am 28. September 2018 als gegenstandslos geworden von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben.



f) Mit Beschluss vom 25. Februar 2019 verweigerte der Gemeinderat X.____ wiederum die nachträgliche Baubewilligung für den Umbau bzw. die Sanierung des bestehenden Wohnhauses mit Scheune, für den Anbau von Vordächern an der Scheune Vers.-Nr. 004 sowie für die Erweiterungen an der Scheune Vers.-Nr. 005 samt Fahrsilo. Er verzichtete teilweise auf die Anordnung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, zu einem anderen Teil ordnete der Gemeinderat X.____ eben diese Wiederherstellung an, verbunden mit einer entsprechenden Fristansetzung und der Androhung der Ersatzvornahme und Strafandrohung im Unterlassungsfall. Zudem auferlegte der Gemeinderat X.____ A.____ eine Entscheidegebühr von Fr. 300.–, verzichtete jedoch auf eine erneute Erhebung im Sinn seiner Erwägungen. Die Verweigerung der Baubewilligung begründete der Gemeinderat X.____ dahingehend, dass das in der Sache zuständige AREG dem Baugesuch die Zustimmung verweigert habe.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____, vertreten durch Dr. Werner Ritter, Rechtsanwalt, Widnau, mit Schreiben vom 26. April 2019 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 11. Juni 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss des Gemeinderats der Politischen Gemeinde X.____ vom 25. Februar 2019 und die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des Amts für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St.Gallen vom 25. Mai 2016 betreffend das Baubewilligungsverfahren zur nachträglichen Beurteilung / Ablehnung des Umbaus / der Sanierung des Wohnhauses mit Scheune, des Erstellens von Vordächern und des Anbaus eines überdachten Fahrsilos, Grundstück Nr. 001, M.____bergstrasse 007, X.____, seien aufzuheben.
2. Die kantonale Genehmigung gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG sowie die Baubewilligung für den Umbau / die Sanierung des Wohnhauses mit Scheune, das Erstellen von Vordächern und den Anbau eines überdachten Fahrsilos, Grundstück Nr. 001, M.____bergstrasse 007, X.____ (nachträgliche Beurteilung) seien uneingeschränkt zu erteilen.
3. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen des Baudepartements an die beiden Vorinstanzen zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Politischen Gemeinde X.____ und des Amts für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St.Gallen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, der Rekurrent und die Generationengemeinschaft K.____, bestehend aus D.____ und E.____ K., bildeten eine vom Landwirtschaftsamt des Kantons St.Gallen anerkannte



Betriebsgemeinschaft. Die zu beurteilenden baulichen Massnahmen bzw. die verfahrensgegenständlichen Gebäude dienen der Bewirtschaftung des Landes der Betriebsgemeinschaft und seien dafür betrieblich notwendig. Beim Erlass der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 25. Mai 2016 habe das AREG offenbar nicht berücksichtigt, dass der Rekurrent einer Betriebsgemeinschaft angehöre, obwohl der entsprechende Entscheid des Landwirtschaftsamtes bereits am 27. Mai 2015 ergangen sei.

D.

a) Mit Schreiben vom 1. Juli 2019 verzichtet die Vorinstanz auf eine Vernehmlassung.

b) Mit Vernehmlassung vom 30. Juli 2019 beantragt das AREG die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung wird geltend gemacht, der Rekurrent habe das Baugesuch in eigenem Namen und ohne Hinweis darauf eingereicht, dass das Grundstück Nr. 001 nicht mehr Bestandteil seines eigenen Betriebs sei. Das Baugesuch sei vom 6. bis 19. März 2015 öffentlich aufgelegt. Zu diesem Zeitpunkt sei die Betriebsgemeinschaft noch nicht begründet gewesen. Daran ändere die im Mai/Juni 2015 anerkannte Betriebsgemeinschaft nichts. Zudem sei offensichtlich, dass die bereits vor dem Jahr 2010 ausgeführten baulichen Massnahmen mit der im Juni 2015 gebildeten Betriebsgemeinschaft in keinem für die Weiterführung des Betriebs kausalen Zusammenhang stehe. Ein Betriebskonzept fehle, ebenso der Nachweis der wirtschaftlichen Zukunft des Betriebsteils des Rekurrenten.

c) Mit Stellungnahme vom 4. November 2019 hält der Rekurrent an seinen Anträgen fest.

E.

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

Erwägungen

1.

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

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

2.

Der Rekurrent macht geltend, im Zusammenhang mit der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG vom 25. Mai 2016 sei zu



Unrecht die zwischen ihm und der Generationengemeinschaft K.____ im Jahr 2015 gebildete Betriebsgemeinschaft unberücksichtigt geblieben. Für den Entscheid sowohl im Einsprache- als auch im Rekursverfahren sei der Sachverhalt im Zeitpunkt des Entscheids und nicht jener bei der Einreichung des Baugesuchs massgeblich, weshalb die Betriebsgemeinschaft hätte berücksichtigt werden müssen. Zudem benötige er die fraglichen Ökonomiegebäude für die Unterbringung von Tieren, die Lagerung von Futter und das Einstellen von Maschinen.

2.1 Im Verwaltungsverfahren gilt grundsätzlich gemäss Art. 12 VRP die Untersuchungsmaxime. Die Verwaltungsbehörden haben den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen richtig und vollständig zu ermitteln und die Beweise zu erheben. Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind gemäss Art. 12 Abs. 2 VRP nur die von den Beteiligten angebotenen und leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen abzunehmen. Die Verfahrensbeteiligten haben demgegenüber das Recht auf Abnahme der von ihnen angebotenen und erheblichen Beweise. Sie können gemäss Art. 19 VRP bis zum Abschluss des Verfahrens neue Begehren stellen und sich auf neue Tatsachen, Beweismittel und Vorschriften berufen. Nach Art. 21 Abs. 2 VRP fasst die Behörde ihren Beschluss aufgrund des Sachverhalts und der massgeblichen Vorschriften. Hinsichtlich des Sachverhalts ist daher für den Entscheid von Verwaltungsbehörden und Rekursinstanzen (Art. 46 Abs. 3 und Art. 58 VRP) die tatsächliche Lage zum Zeitpunkt des Entscheids massgebend (vgl. zum Ganzen GVP 2011 Nr. 21 Erw. 4.5.2 mit Hinweisen; vgl. ferner M. LOOSER/M. LOOSER-HERZOG, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 46 N 25; CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, N 636 ff.).

2.2 Sowohl die Vorinstanz als auch das AREG waren somit gestützt auf die Untersuchungsmaxime grundsätzlich verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen vollständig zu ermitteln. Für die Vorinstanz und das AREG – wie auch für das Baudepartement als Rekursinstanz – war bzw. ist der Sachverhalt im Zeitpunkt des (jeweiligen) Entscheids massgebend. Erstellt und unbestritten ist sodann, dass die Betriebsgemeinschaft zwischen dem Rekurrenten und der Generationengemeinschaft K.____ schon im Jahr 2015 (und damit vor der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG und vor dem Entscheid der Vorinstanz) gebildet und vom Landwirtschaftsamt anerkannt worden war. Zu prüfen ist deshalb im Folgenden, ob die Betriebsgemeinschaft – entsprechend der rekurrentischen Darstellung und entgegen der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung (Erw. B.8.b) – Auswirkungen auf die Bewilligungsfähigkeit der streitgegenständlichen Bauten und Anlagen hätte haben können und ob gegebenenfalls der diesbezügliche Sachverhalt vollständig ist.



2.3 Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung ist unter anderem, dass die Bauten oder Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz; SR 700; abgekürzt RPG]). In der Landwirtschaftszone zonenkonform sind Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 Satz 1 RPG). Diese Anforderungen präzisiert Art. 34 Abs. 1 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV). Danach sind insbesondere Bauten zonenkonform, die der bodenabhängigen Bewirtschaftung dienen (Abs. 1 erster Halbsatz), namentlich der Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung (Bst. a). Zonenkonform sind zudem Bauten und Anlagen, die der Aufbereitung, der Lagerung oder dem Verkauf landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Produkte dienen, wenn die Produkte in der Region und zu mehr als der Hälfte auf dem Standortbetrieb oder auf den in einer Produktionsgemeinschaft zusammengeschlossenen Betrieben erzeugt werden, die Aufbereitung, die Lagerung oder der Verkauf nicht industriell-gewerblicher Art ist und der landwirtschaftliche oder gartenbauliche Charakter des Standortbetriebs gewahrt bleibt (Art. 34 Abs. 2 Bst. a–c RPV). Voraussetzung für die Erteilung der Baubewilligung ist nach Art. 34 Abs. 4 RPV weiter, dass die Baute oder Anlage für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist (Bst. a), der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Bst. b) und der Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann (Bst. c; vgl. auch Urteil des Bundesgerichtes 1C_520/2019 vom 6. Mai 2020 Erw. 3.1 mit Hinweis). Bauten und Anlagen für die Freizeitlandwirtschaft gelten hingegen nicht als zonenkonform (Art. 34 Abs. 5 RPV). Art. 35 RPV ("Gemeinschaftliche Stallbauten") legt sodann fest, dass Bauten und Anlagen für die Tierhaltung, die im Alleineigentum einer natürlichen Person stehen, für mehrere Betriebe gemeinsam erstellt werden können, wenn die Betriebe eine von der zuständigen kantonalen Amtsstelle anerkannte Betriebs- oder Betriebszweiggemeinschaft bilden (Bst. a), dem Gesuch der von allen Mitgliedern unterzeichnete Gemeinschaftsvertrag beiliegt (Bst. c) und der Gemeinschaftsvertrag zum Zeitpunkt der Baubewilligung noch für mindestens zehn Jahre Gültigkeit hat (Bst. c). Mit Art. 34 Abs. 2 Bst. a und Art. 35 RPV ist der Verordnungsgeber vom einzelbetrieblichen Ansatz abgewichen. Das Bundesgericht liess zudem ausdrücklich offen, ob es in einem konkreten Einzelfall in analoger Anwendung der beiden genannten Bestimmungen auch andere Bauten, die einer Produktions- oder Betriebsgemeinschaft dienen, als zulässig erachten würde (Urteil des Bundesgerichtes 1A.110/2001 vom 4. Dezember 2001 Erw. 4.5). Gemäss Bundesgericht ist ausserdem stets eine einzelfallbezogene Gesamtwürdigung des Betriebs erforderlich (Urteil des Bundesgerichtes 1C_71/2015 vom 23. Juni 2015 Erw. 5.2 mit Hinweisen).

2.4 Bei dieser Rechtslage ist nicht ausgeschlossen, dass die in Frage stehenden Bauten und Anlagen bewilligungsfähig sein könnten, wenn die Betriebsgemeinschaft mitberücksichtigt worden wäre. Die Betriebsgemeinschaft kann mit anderen Worten und entgegen der



sinngemässen Darstellung in der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung (Erw. B.8.b) Auswirkungen auf die Bewilligungsfähigkeit des streitgegenständlichen Bauvorhabens zeitigen. Relevant und zu prüfen ist deshalb, ob der Sachverhalt mit Blick auf die Betriebsgemeinschaft vollständig ermittelt wurde.

2.5 Dem AREG lag im Zeitpunkt seiner raumplanungsrechtlichen Teilverfügung der Entscheid des Landwirtschaftsamtes vom 27. Mai 2015 vor, worin die fragliche Betriebsgemeinschaft im Sinn von Art. 10 LBV anerkannt worden war (vgl. AREG-act. 94). Am 8. Juni, 27. Juli und 18. September 2015 verlangte das AREG vom Rekurrenten die Nachreichung zusätzlicher Unterlagen, welche zumindest implizit einen Bezug zur Betriebsgemeinschaft aufweisen (vgl. AREG-act. 102, 109 und 112; dort u.a.: "ausführliches Betriebskonzept inkl. Buchhaltung der letzten 3 Jahre"; "Nährstoffbilanz mit künftigem Tierbestand der Betriebsgemeinschaft", "Angaben darüber, wann die Tiere gehalten werden"; vgl. bereits oben, Erw. B.c). Es ist nicht ersichtlich, dass die verlangten Unterlagen in der Folge vollumfänglich beim AREG eingegangen sind. Zwar sind "Angaben, wann die Tiere gehalten werden", aktenkundig (AREG-act. 110), ferner Betriebsdaten zum Betrieb "K.____ & A.____" (AREG-act. 119). Namentlich ein ausführliches Betriebskonzept samt Buchhaltung fehlen jedoch. Auch die von der Rechtsprechung geforderte einzelfallbezogene Gesamtwürdigung des Betriebs ist weder in den Vorakten noch in der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung ersichtlich. Entsprechend wurde bislang nicht abgeklärt, ob der Betrieb der Betriebsgemeinschaft und/oder der Betriebsteil des Rekurrenten voraussichtlich längerfristig wird bestehen können (Art. 34 Abs. 4 Bst. c RPV). Gleiches gilt für die Frage, ob bzw. welche Bauten und Anlagen für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig sind (Art. 34 Abs. 4 Bst. a RPV).

2.6 Damit steht fest, dass der rechtserhebliche Sachverhalt nicht vollständig ermittelt wurde, weshalb die Vorinstanz nicht zur Erteilung der Baubewilligung und das AREG nicht zur Zustimmung zum Bauvorhaben angehalten werden können. Die Rekursinstanz kann jedoch die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen (Art. 56 Abs. 2 VRP). Eine Rückweisung ist in der Regel geboten, wenn die Vorinstanz den Sachverhalt unvollständig festgestellt hat. Eine unvollständige Sachverhaltsfeststellung hindert die Anwendung des Rechts (VerwGE B 2005/201 vom 24. Januar 2006 Erw. 2.d; BDE Nr. 65/2020 vom 6. August 2020 Erw. 6.1; BDE Nr. 62/2013 vom 9. Oktober 2013 Erw. 3.2; CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 1029 ff.). Eine Rückweisung ist mit anderen Worten angezeigt, wenn eine wesentliche Ergänzung der Beweisgrundlagen notwendig ist und wenn der Rechtsweg um die einzige, mit voller Kognition ausgestattete Instanz verkürzt würde (vgl. T. KAMBER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 56 N 16 und N 18). Die Rückweisung ist auch dann gerechtfertigt, wenn die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde aufgrund ihrer funktionellen und instrumentellen Ausstattung besser geeignet ist als die Rekursbehörde, die Entscheidungsgrundlagen zu beschaffen (LOOSER/



LOOSER-HERZOG, a.a.O., Art. 46 N 16). Auf eine Rückweisung ist allerdings zu verzichten und die Rechtsmittelinstanz hat den ungenügend festgestellten Sachverhalt selbst abzuklären, wenn der Mangel geringfügig ist und die Rückweisung einem prozessualen Leerlauf gleichkäme. In solchen Fällen gebietet es der Grundsatz der Prozessökonomie, dass die urteilende Instanz die Entscheidung selbst vornimmt (KAMBER, a.a.O., Art. 56 N 16).

2.7 Im vorliegenden Fall mangelt es wie erwähnt an der einzelfallbezogenen Gesamtwürdigung des Betriebs unter Berücksichtigung der Betriebsgemeinschaft, welcher der rekurrentische Betrieb unbestrittenermassen angehört. Eine diesbezügliche Vervollständigung des Sachverhalts durch die Rekursinstanz ist nicht angezeigt, zumal dies wesentliche Sachverhaltsabklärungen wie die Einholung eines Betriebskonzepts, die Beurteilung der Betriebsnotwendigkeit einzelner Bauten und Anlagen für die Betriebsgemeinschaft usw. bedingen wird. Eine Ergänzung dieser wesentlichen Beweisgrundlagen durch die Rekursinstanz würde zudem den Rechtsweg verkürzen. Insgesamt ist deshalb der Rekurs im Sinn der Erwägungen gutzuheissen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 25. Februar 2019 sowie die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 25. Mai 2016 sind aufzuheben. Die Angelegenheit ist an die Vorinstanz zurückzuweisen, welche den Sachverhalt zu vervollständigen hat. Abzuweisen ist hingegen der rekurrentische Antrag, es sei die kantonale Genehmigung sowie die Baubewilligung für das Bauvorhaben uneingeschränkt zu erteilen; dies ist mangels Vollständigkeit des Sachverhalts derzeit nicht möglich.

3.

Weil die Bewilligungsfähigkeit sämtlicher in Frage stehender Bauten und Anlagen neu zu beurteilen sein wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt weder die von der Vorinstanz teilweise angeordnete Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (vgl. Ziff. 3 – 7 des vorinstanzlichen Entscheids) noch der teilweise Verzicht darauf (vgl. Ziff. 2) abschliessend überprüft werden. Der angefochtene Entscheid ist somit auch diesbezüglich aufzuheben. Die Vorinstanz wird erneut über die Frage der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands entscheiden müssen, sofern und soweit sich die Bauten und Anlagen auch nach Vervollständigung des Sachverhalts als nicht bewilligungsfähig erweisen.

4.

Ergänzend ist zu wiederholen, dass das AREG den Rekurrenten im vorinstanzlichen Verfahren aufgefordert hat, ein "ausführliches Betriebskonzept inkl. Buchhaltung der letzten 3 Jahre" einzureichen. Ein solches Betriebskonzept liegt bislang nicht vor, jedoch hat der Rekurrent im Rekursverfahren die Einreichung eines Betriebskonzepts angeboten (vgl. Stellungnahme vom 4. November 2019 Ziff. C.8: "Auf erstes Verlangen erstellt der Rekurrent ein Betriebskonzept und reicht es nach"). Sollte das AREG ein Konzept des Betriebs des Rekurrenten bzw. des Betriebs der Betriebsgemeinschaft für die Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit weiterhin für nötig erachten (wovon auszugehen



ist), wird der Rekurrent sich bei seiner Zusage behaften lassen müssen, zumal er ohnehin zur Mitwirkung bei den Sachverhaltsabklärungen verpflichtet ist (vgl. zu den Mitwirkungspflichten H.-R. ARTA, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Überblick N 28 ff.; vgl. ferner Art. 17 Abs. 2 VRP, wonach bei unterlassener bzw. nicht fristgemässer Mitwirkung "die Behörde ohne Rücksicht auf die Säumigen verfügen [kann], wenn sie dies angedroht hat"). Der Rekurrent wird somit auf entsprechende Aufforderung hin sein Baugesuch vervollständigen müssen. Andernfalls wäre zu prüfen, ob – nach Gewährung des rechtlichen Gehörs – auf sein Baugesuch zufolge Unvollständigkeit nicht einzutreten ist, wobei auch in diesem Fall die Vorinstanz in der Folge über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu entscheiden hätte.

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Sachverhalt mit Blick auf die Betriebsgemeinschaft nicht vollständig ermittelt wurde. Der vorinstanzliche Beschluss vom 25. Februar 2019 sowie die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 25. Mai 2016 sind vollumfänglich aufzuheben und die Angelegenheit ist zur Ergänzung des Sachverhalts und zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Abzuweisen ist der Rekurs insoweit, als darin auch die Erteilung der kantonalen Genehmigung sowie der Baubewilligung für das Bauvorhaben beantragt wurde. Der Rekurs erweist sich somit als teilweise begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

6.

6.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidungsbüher beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5).

6.2 Im Fall einer Rückweisung an die Vorinstanz zu erneuter Entscheidung bei noch offenem Ausgang ist nach der Praxis des Verwaltungsgerichtes nicht von einem teilweisen Obsiegen auszugehen. Vielmehr gilt die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz (mit noch offenem Ausgang) für die Frage der Auferlegung der Gerichtskosten als vollständiges Obsiegen, unabhängig davon, ob sie beantragt oder ob das entsprechende Begehren im Haupt- oder im Eventualantrag gestellt wird (VerwGE B 2017/76 vom 16. August 2018 Erw. 5; vgl. auch A. LINDER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 98^{bis} N 17). Damit wären sämtliche amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde X. aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

6.3 Der vom Rekurrenten am 8. Mai 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.



7.

7.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

7.2 Der Rekurrent obsiegt hinsichtlich der eventualiter beantragten Rückweisung der Sache, was für die Frage der Auferlegung der Parteientschädigung als vollständiges Obsiegen gilt (vgl. wiederum VerwGE B 2017/76 vom 16. August 2018 Erw. 5). Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen. Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet. Die ausseramtliche Entschädigung ist von der Politischen Gemeinde X.____ zu bezahlen (siehe hierzu VerwGE B 171/1996 vom 12. Juni 1997 Erw. 2).

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____, X.____, wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen.

b) Der Beschluss des Gemeinderates X.____ vom 25. Februar 2019 und die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation vom 25. Mai 2016 werden aufgehoben.

c) Die Angelegenheit wird zur Ergänzung des Sachverhalts und zur neuen Entscheidung an den Gemeinderat X.____ zurückgewiesen.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde X.____ wird verzichtet.

b) Der am 8. Mai 2019 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.



3.

Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde X.____ entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 2'750.-.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin