



**Fall-Nr.:** B 2007/139  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 03.04.2008  
**Entscheiddatum:** 03.04.2008

### **Urteil des Verwaltungsgerichts vom 3. April 2008**

**Bau- und Planungsrecht, Art. 16a RPG (SR 700), Art. 34 Abs. 4 lit. a RPV (SR 700.1). Nicht jede bewilligungspflichtige Terrainveränderung in der Landwirtschaftszone ist nötig und damit zonenkonform. Es besteht kein Anspruch, die maschinelle Bewirtschaftung einer landwirtschaftlich genutzten Fläche mittels Geländeänderungen zu optimieren (Verwaltungsgericht, B 2007/139).**

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

---

In Sachen

A. B.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch H. B.,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,



Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde S.,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Baugesuch (Terrainveränderung)

### **hat das Verwaltungsgericht festgestellt:**

A./ A. B. ist Eigentümer der Parzelle Nr. 000, Grundbuch S.. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde S. liegt das Grundstück in der Landwirtschaftszone und im Wald. Es befindet sich an einem Nordhang und hat eine Fläche von rund zwei Hektaren. Im oberen, südlichen Teil befindet sich rund eine Hektare Wald, im unteren, nördlichen Teil rund eine Hektare Wiesland. Ungefähr in der Mitte des Grundstücks verläuft von Nordost nach Südwest ansteigend das unbefestigte K-strässchen. Im Norden grenzt die Parzelle an den P-bach.

Der Landwirt P. B. hat das Grundstück in Pacht. Im Bereich des Wieslands nutzt er es als ökologische Ausgleichsfäche. Der Landwirtschaftsbetrieb des Pächters umfasst insgesamt eine landwirtschaftliche Nutzfläche von rund 17 Hektaren und einen Nutztierbestand von 18 Grossvieheinheiten. Es wird vorwiegend Gras- und Milchwirtschaft betrieben.

B./ Am 25. August 2006 reichte A. B. ein Baugesuch für Geländeänderungen auf seinem Grundstück im Bereich des Wieslandes ein. Beabsichtigt ist, an zwei Stellen Erdreich abzutragen und den Aushub an drei anderen Stellen für Geländeauffüllungen zu verwenden. Zudem sollen in zwei Gebieten Wurzelstöcke entfernt und das Gelände



## St.Galler Gerichte

soll anschliessend leicht ausgeebnet werden. Die Wurzelstöcke sind nach Rodungen, die mit Zustimmung des Kantonsforstamtes vorgenommen worden sind, zurückgeblieben. Am 20. November 2006 verweigerte das Amt für Raumentwicklung (ARE; heute: Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, AREG) die Zustimmung zur Baubewilligung und am 5. Dezember 2006 lehnte der Gemeinderat S. das Baugesuch ab.

C./ Gegen diesen Entscheid erhob A. B. am 21. Dezember 2006 Rekurs bei der Regierung und stellte das Rechtsbegehren, dem Baugesuch sei zu entsprechen. Zur Begründung brachte er im Wesentlichen vor, die Geländeanpassungen seien notwendig, damit der Pächter das Wiesland durchgehend maschinell bewirtschaften könne.

Nachdem im Beisein von Vertretern des ARE ein Augenschein durchgeführt worden war, wies die Regierung den Rekurs am 26. Juni 2007 ab, soweit sie darauf eintrat. Der Entscheid wird im Wesentlichen damit begründet, die geplanten Geländeänderungen seien nicht betriebsnotwendig im Sinn von Art. 16a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, abgekürzt RPG) und deshalb nicht zonenkonform. Sodann seien die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG nicht erfüllt.

D./ Am 19. August 2007 erhob A. B. gegen den Entscheid der Regierung vom 26. Juni 2007 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er stellte folgende Rechtsbegehren: der angefochtene Entscheid und die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des ARE vom 20. November 2006 seien aufzuheben (Ziff. 1); das Baugesuch sei zu bewilligen (Ziff. 2); es seien sämtliche Vorakten der Beschwerdegegnerin beizuziehen (Ziff. 3); eventualiter sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zur Neuurteilung zurückzuweisen (Ziff. 4).

a) Am 13. September 2007 nahm die Regierung Stellung und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Der Gemeinderat S. verzichtete am 20. September 2007 darauf, sich vernehmen zu lassen. A. B. machte von der Möglichkeit, sich zu neuen tatsächlichen und rechtlichen Argumenten zu äussern, am 2. Oktober 2007 Gebrauch.



## St.Galler Gerichte

b) In der Folge wurden Abklärungen bezüglich der Frage getätigt, inwiefern die zur Diskussion stehende Fläche beitragsberechtigt sei. Am 30. November 2007 teilte der Gemeinderat S. mit, es bestehe kein Bewirtschaftungsvertrag im Sinn der Gesetzgebung über die Abgeltung ökologischer Leistungen. Am 14. Januar 2008 machte das Landwirtschaftsamt Angaben darüber, welche Direktzahlungen in welcher Höhe für das Grundstück Nr. 892 entrichtet werden. Am 7. Februar 2008 machte A. B. von der Möglichkeit Gebrauch, zu den Schreiben vom 30. November 2007 und 14. Januar 2008 Stellung zu nehmen.

c) Das Verwaltungsgericht hat einen Augenschein an Ort und Stelle durchgeführt. Die Verfahrensbeteiligten wurden dazu eingeladen und erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

1.1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache befugt (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Sodann hat A. B. unter Vorbehalt von Ziff. 1.2. hiernach ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Weiter wurde die Beschwerde vom 19. August 2007 innert Frist eingereicht, und sie entspricht formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

1.2. Die Vorinstanz ist auf den Rekurs des Beschwerdeführers zufolge Gegenstandslosigkeit insofern nicht eingetreten, als er die Entfernung von Wurzelstöcken in den Teilgebieten Nrn. 2 und 4 gemäss Situationsplan vom 25. August 2006 betraf. Den Erwägungen zum angefochtenen Entscheid kann in diesem Zusammenhang entnommen werden, die Teilverfügung des ARE vom 20. November 2006 habe in dieser Hinsicht zu einem Missverständnis geführt. Der Rekurrent sei indessen berechtigt, die Wurzelbestockung zu entfernen. Soweit der Beschwerdeführer geltend machen will, die Vorinstanz hätte in dieser Hinsicht auf seinen Rekurs eintreten



müssen, fehlt es ihm am eigenen schutzwürdigen Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids.

1.3. Auf die Beschwerde ist im Sinn der Erwägungen einzutreten.

2. Der Beschwerdeführer erklärt, er halte an den Ausführungen in der Rekursbegründung vom 11. Januar 2007 ausdrücklich fest.

In ständiger Rechtsprechung hat es das Verwaltungsgericht abgelehnt, dass pauschal auf Eingaben an Vorinstanzen verwiesen wird. Ein solcher Verweis ist ungenügend, da aus ihm nicht hervorgeht, in welchen Punkten und weshalb der Entscheid der Vorinstanz angefochten wird. Es ist nicht Aufgabe der Rechtsmittelinstanz, in Eingaben an Vorinstanzen nach Gründen zu suchen, weshalb der angefochtene Entscheid unrichtig sein könnte (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 921 mit Hinweisen).

3. Der Beschwerdeführer vertritt den Standpunkt, der angefochtene Entscheid habe seine Rechtsgrundlage zu Unrecht in Art. 16a RPG in Verbindung mit Art. 20 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) und Art. 34 bis 38 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, abgekürzt RPV). Er begründet dies damit, die geplanten Eingriffe in das Gelände seien weder Bauten noch Anlagen im Sinn des Raumplanungsrechts des Bundes. Die Harmonisierung des Geländes ermögliche eine maschinelle und damit rationelle Bewirtschaftung der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Die Frage, ob das in der Landwirtschaftszone geplante Vorhaben dem Zweck der Nutzungszone im Sinn von Art. 22 RPG entspreche, beurteile sich deshalb nach Art. 16 RPG.

3.1. Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet gehört zu den zentralen Anliegen des RPG. Den Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen kommt deshalb grosse Bedeutung zu (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 393). Im Rahmen der Teilrevision des RPG von 1998 wurde die Landwirtschaftszone neu definiert (Art. 16 RPG). Gleichzeitig wurden die zonenkonforme Nutzung und der Kreis der zonenkonformen Bauten und Anlagen erweitert (Art. 16a und Art. 16b RPG).



Landwirtschaftszonen dienen nach Art. 16 Abs. 1 RPG der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. Sie umfassen Land, das: sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird (lit. a), oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll (lit. b). Art. 16 Abs. 1 RPG richtet sich in erster Linie an die für die Nutzungsplanung zuständigen Behörden von Kantonen und Gemeinden und gibt ihnen die für die Festsetzung der Landwirtschaftszonen massgebenden Kriterien vor. Gleichzeitig steht diese Vorschrift im Dienst der Ziele der Raumplanung und der Agrarpolitik, indem sie die verfassungsrechtlich geforderte Trennung von Bau- und Nichtbaugebieten verwirklicht und so einen Beitrag leistet, um der Landwirtschaft ausreichende Existenzgrundlagen bereitzuhalten (Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 16 N 1 und 3).

Demgegenüber umschreibt Art. 16a RPG die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone. Art. 16a RPG ist für die Bewilligungsbehörden in jedem Bewilligungsverfahren zur Errichtung von neuen Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone unmittelbar anwendbar und verbindlich (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 16a N 1 ff.). Diese Vorschrift wird in Art. 34 bis 38 RPV konkretisiert.

Nach Art. 20 Abs. 1 BauG richtet sich die Zweckbestimmung der Landwirtschaftszonen nach Bundesrecht. Abs. 2 dieser Vorschrift sieht vor, dass sich die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen in den Landwirtschaftszonen nach Bundesrecht und nach kantonalem Recht richtet.

3.2. Nach Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Der für den Umfang der Bewilligungspflicht massgebende Begriff der Bauten und Anlagen wird im Bundesrecht nicht näher umschrieben (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N 9, BGE 113 Ib 315 E. 2b, 119 Ib 226 E. 3a, 123 II 259 E. 3). Für die Beurteilung der Bewilligungspflicht ist entscheidend, ob mit dem Vorhaben so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Die



Baubewilligungspflicht soll der Behörde die Möglichkeit verschaffen, das Bauprojekt vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen (Heer, a.a.O., Rz. 855 mit Hinweisen).

Nach einer ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung gelten als Bauten und Anlagen im Sinn von Art. 22 Abs. 1 RPG auch "jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und die Nutzungsordnung zu beeinflussen vermögen, weil sie entweder den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen" (grundlegend BGE 113 Ib 314 E. 2b S. 315f.; vgl. auch BGE 123 II 256 E. 3 S. 259, 120 Ib 379 E. 3c S. 383 f., 118 Ib 49 E. 2a S. 52; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N 10 mit zahlreichen Hinweisen; Heer, a.a.O., Rz. 855 mit Hinweisen; Chr. Bandli, Bauen ausserhalb der Bauzonen, Diss. Bern 1989, S. 99 ff. mit Hinweisen). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist eine Bewilligung gestützt auf diese Vorschrift auch für Terrainveränderungen erforderlich, wenn diese erheblich sind, wie z.B. der Betrieb einer Kiesgrube oder die Aufschüttung für einen Autoabstellplatz. Ausschlaggebend für die Bejahung der Bewilligungspflicht ist dabei nicht allein die Veränderung des Geländes durch Abtragung, Auffüllung oder andere Massnahmen. Es kommt vielmehr auf die räumliche Bedeutung eines Vorhabens insgesamt an (BGE 119 Ib 226 E. 3a).

3.3. Nach Art. 78 Abs. 1 BauG bedürfen das Errichten und Ändern von Bauten und Anlagen einer Bewilligung. Nach Art. 78 Abs. 2 lit. g BauG unterstehen insbesondere auch "eingreifende Veränderungen des Geländes" der Bewilligungspflicht. Nach der Praxis des AREG gelten Terrainanpassungen von bis zu 100 m<sup>3</sup> in der Regel als unerhebliche Veränderung des Raums und sind somit nicht bewilligungspflichtig.

Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass es sich bei den geplanten Abtragungen von und Auffüllungen mit Erdmaterial auf seinem Grundstück insgesamt um eine bewilligungspflichtige Terrainveränderung im Sinn von Art. 78 Abs. 2 lit. g BauG handelt. Somit steht auch fest, dass der Eingriff in den Geländeverlauf eine im Sinn von Art. 22 Abs. 1 RPG bewilligungspflichtige Anlage ist, zumal der bundesrechtliche Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen nach Art. 22 Abs. 1 RPG von



den Kantonen wohl weiter, nicht aber enger gefasst werden kann (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N 13; Urteil des Bundesgerichts 1A.202/2006 vom 10. September 2007 E. 4). An dieser Beurteilung ändert nichts, dass dem Beschwerdeführer anlässlich des Augenscheins vom 2. Mai 2007 und mit Schreiben der Vorinstanz vom 3. Mai 2007 mitgeteilt worden ist, für massvolle Terrinauffüllungen von insgesamt nicht mehr als 100 m<sup>3</sup> in den Gebieten 5 und 7 gemäss Situationsplan vom 25. August 2006 sei keine Baubewilligung erforderlich. Weil der Beschwerdeführer die Bewilligung des Vorhabens als Ganzes beantragt hatte, war die Vorinstanz entgegen seiner Annahme sodann nicht verpflichtet, einzelne nicht bewilligungspflichtige Terrainanpassungen im angefochtenen Entscheid ausdrücklich als solche auszuscheiden.

3.4. Anlässlich des Augenscheins des Verwaltungsgerichts hat sich bestätigt, dass die Behauptung des Beschwerdeführers nicht zutrifft, die geplanten Eingriffe in den natürlichen Terrainverlauf hätten insgesamt keine "erhebliche Veränderung des Raums" im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Folge. Das Gelände soll in zwei Gebieten (Gebiete 3 und 6 gemäss Situationsplan vom 25. August 2006) in einer Höhe von maximal 1,5 m abgetragen und in drei Gebieten (Gebiete 1, 5 und 7 gemäss Situationsplan vom 25. August 2006) in einer Höhe von maximal 1,5 m aufgefüllt werden. Diese Terrainveränderungen in verschiedenen landwirtschaftlich genutzten Bereichen des Grundstücks hätten zweifellos erhebliche Auswirkungen auf das Erscheinungsbild des heute stark strukturierten, teilweise buckligen Geländes.

3.5. Die Rüge des Beschwerdeführers, der angefochtene Entscheid beruhe auf falschen Rechtsgrundlagen bzw. sein Vorhaben sei keine bewilligungspflichtige Anlage im Sinn von Art. 22 Abs. 1 RPG, erweist sich somit als unbegründet. Insoweit ist die Beschwerde abzuweisen.

4. Zu prüfen ist weiter, ob die Vorinstanz zu Recht davon ausgegangen ist, die geplante Harmonisierung des Geländes als Ganzes sei nicht zonenkonform, weshalb keine ordentliche Bewilligung nach Art. 22 Abs. 2 RPG erteilt werden könne.

4.1. Nach Art. 16a Abs. 1 RPG sind Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind.



Nach Art. 34 Abs. 4 lit. a RPV darf die Bewilligung nur erteilt werden, wenn die Baute oder Anlage, so auch die Veränderung des Geländeverlaufs, für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist. Die Anlage muss nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Gesichtspunkten betrieblich notwendig sein. Sodann darf sie nicht überdimensioniert sein. Bezugspunkt der Beurteilung bildet die in Frage stehende landwirtschaftliche oder gartenbauliche Bewirtschaftung (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 16a N 21 und 22 mit Hinweisen). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist im weiteren nicht jede Bewirtschaftungserleichterung ausreichend, um als nötig im Sinn von Art. 16a Abs. 1 RPG zu gelten. Art. 34 Abs. 4 lit. a RPV räumt Eigentümern von Boden in der Landwirtschaftszone keinen Anspruch darauf ein, die maschinelle Bewirtschaftung der landwirtschaftlich genutzten Flächen mittels bewilligungspflichtigen Terrainveränderungen immer und überall bestmöglich zu optimieren. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Geländeanpassungen für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig und nicht überdimensioniert sind (VerwGE vom 12. September/15. Oktober 2007 i.S. E.K.).

Ausserdem dürfen der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen und der Betrieb muss voraussichtlich längerfristig bestehen können (Art. 34 Abs. 4 lit. b und c RPV).

4.2. Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz werfe ihm zu Unrecht vor, die Geländeanpassungen sollten aus betriebsfremden Motiven erfolgen. Er macht geltend, die über die landwirtschaftlich genutzte Fläche des Grundstücks verteilten Terrainanpassungen würden dem langjährigen Pächter eine maschinelle und damit rationellere landwirtschaftliche Bewirtschaftung der zur Futtermittelproduktion genutzten ökologischen Ausgleichsfläche ermöglichen. Diese sei heute teilweise unmöglich, teilweise erheblich erschwert und es hätten sich in der Vergangenheit mehrere Zwischenfälle (z.B. Überschlagen des Mähers) ereignet. Der Pächter verzichte darauf, diejenigen Teilbereiche zu bewirtschaften, die maschinell nicht gemäht werden könnten. Er sei deshalb gezwungen, an den betreffenden Stellen die Vergandung und Verwaldung des Grundstücks durch Mähen mit der Sense zu verhindern. Zudem verkenne die Vorinstanz, dass die Landwirtschaft infolge des zunehmenden Wettbewerb- und Kostendrucks auf Rationalisierungsmöglichkeiten angewiesen sei.



4.3. Unbestritten ist, dass die maschinelle Bewirtschaftung der zur Diskussion stehenden landwirtschaftlich genutzten Fläche nicht durchwegs problemlos möglich ist. Gewisse Bereiche können maschinell nicht gemäht werden und in einer Geländemulde (Gebiet 7 gemäss Situationsplan vom 25. August 2006) herrschen diesbezüglich erschwerte Bedingungen. Gesamthaft betrachtet müssen indessen nur einige wenige kleine Flächen mit der Sense gemäht werden. Ins Gewicht fällt sodann, dass eine extensiv genutzte Wiese im Talgebiet im Sinn von Art. 44 ff. der Direktzahlungsverordnung (SR 910.13, abgekürzt DZV) zur Diskussion steht, wo der erste Schnitt jeweils nicht vor dem 15. Juni vorgenommen werden darf (Art. 45 Abs. 2 lit. a DZV) und für welche gemäss Bestätigung des Landwirtschaftsamtes vom 14. Januar 2008 im Jahr 2007 neben allgemeinen Direktzahlungen von Fr. 1'137.-- ein Öko-Beitrag von Fr. 1'050.-- für die extensiv genutzte Wiese und ein solcher für Hochstamm-Obstbäume von Fr. 210.-- ausgerichtet worden ist (Art. 49 Abs. 1 lit. a und Art. 54 DZV). Der Beschwerdeführer vertritt in seiner Stellungnahme vom 7. Februar 2008 zwar die Auffassung, damit würden topographisch bedingte Bewirtschaftungsbeschränkungen nicht genügend abgegolten. Nach den unbestritten gebliebenen Ausführungen des Pächters anlässlich des vorinstanzlichen Augenscheins wird die extensiv genutzte Wiese indessen nur zwei Mal je Jahr gemäht. Der Pächter schätzt den Mehraufwand für das Mähen mit der Sense im Vergleich zur maschinellen Bewirtschaftung auf rund einen Arbeitstag je Schnitt. Der Beschwerdeführer hat in seiner Stellungnahme vom 7. Februar 2008 bestätigt, die jährliche Zeitersparnis des Vollerwerbsbauern würde sich auf zwei Arbeitstage belaufen, der Pächter bewirtschaftete die heute nicht maschinell bewirtschaftbaren Teilflächen aber nicht, weil das Mähen mit der Sense für einen Vollerwerbsbauern wirtschaftlich nicht tragbar sei. Ein Zeitgewinn von zwei Arbeitstagen je Jahr ist im Verhältnis zum gesamten zeitlichen Betriebsaufwand des Pächters indessen von untergeordneter Bedeutung und steht zu den dafür erforderlichen Eingriffen in den natürlichen Geländeverlauf in einem krassen Missverhältnis. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers stellen die geplanten Terrainanpassungen deshalb auch keine ins Gewicht fallende Möglichkeit für den Pächter dar, den landwirtschaftlichen Betrieb rationeller und damit kostengünstiger zu führen.

Der Beschwerdeführer behauptet in seiner Stellungnahme vom 7. Februar 2008 neu, relativ bescheidenen Investitionskosten würden erhebliche Erträge gegenüberstehen.



Bei der zur Diskussion stehenden landwirtschaftlich genutzten Fläche handelt es sich indessen um an einem Nordhang liegendes feuchtes Wiesland, das nur zwei Mal je Jahr gemäht wird und wofür im Jahr 2007 ein Ökobeitrag von Fr. 1'050.-- geleistet worden ist. Eine wesentliche Steigerung des Ertrags ist durch die geplante Nivellierung des Geländes deshalb nicht zu erwarten. Auch wenn der Beschwerdeführer und der Pächter des Grundstücks verständlicherweise an jeder Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen interessiert sind, sind die geplanten Anpassungen des Terrains zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung deshalb nicht nötig und somit auch nicht zonenkonform.

An dieser Beurteilung ändert nichts, dass der Beschwerdeführer geltend macht, die landwirtschaftlich nutzbare Fläche würde durch die Eingriffe in das Gelände leicht vergrössert. Zu keinem andern Ergebnis führt sodann sein Einwand, weil sich der Pächter weigere, sei er aufgrund der ungünstigen topographischen Verhältnisse auf dem Grundstück gezwungen, gewisse Bereiche eigenhändig mit der Sense zu mähen, um eine Vergandung bzw. Verwaldung zu verhindern und es bestehe die Gefahr, dass die Parzelle künftig nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werde, weil sie unattraktiv sei. Damit ist nicht dargetan, dass der Pächter aus betrieblichen Gründen auf die Nivellierung des Geländes angewiesen ist. Vielmehr macht der nicht in der Landwirtschaft tätige Beschwerdeführer sein persönliches Interesse an einer umfassenden Pflege des topographisch schwierigen Grundstücks durch einen Landwirt geltend. Dieses Motiv vermag die Zonenkonformität der geplanten Terrainanpassungen indessen nicht zu begründen. Schliesslich bewirkt der Umstand, dass gegen die Geländeänderungen weder von Seiten Privater noch von Naturschutzorganisationen Einwände erhoben worden sind, nicht, dass sie als zonenkonform zu bewilligen wären. Die Behörden haben von Amtes wegen zu prüfen, ob ein Vorhaben mit den einschlägigen Vorschriften in Einklang steht.

4.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die geplanten Geländeänderungen dem Zweck der Landwirtschaftszone nicht entsprechen und dass dafür eine ordentliche Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 2 RPG nicht erteilt werden kann. Insoweit erweist sich die Beschwerde ebenfalls als unbegründet. Weil Terrainanpassungen von bis zu 100 m<sup>3</sup> nach der Praxis des AREG in der Regel nicht bewilligungspflichtig sind, ist es



dem Beschwerdeführer indessen unbenommen, bei diesem Amt abzuklären, inwiefern das Gelände ohne Bewilligung verändert werden darf.

5. Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, das Vorhaben sei aufgrund von Art. 24 RPG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 BauG bewilligungsfähig.

Nach Art. 24 Abs. 1 RPG können abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder deren Zweck zu ändern, wenn: der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (lit. a); keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (lit. b). Nicht zonenkonforme Bauten und Anlagen sind erlaubt, wenn sie standortgebunden sind. Das Erfordernis der Standortgebundenheit verlangt, dass eine Baute oder Anlage auf eine bestimmte Lage ausserhalb der Bauzone angewiesen ist. Ob dies zutrifft, beurteilt sich allein nach objektiven Massstäben, und es kann weder auf die subjektiven Vorstellungen und Wünsche des Einzelnen noch auf die persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit ankommen. Generell sind bei der Standortgebundenheit strenge Anforderungen zu stellen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 24 N 8 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stimmt der Begriff der Zonenkonformität bei Landwirtschaftsbetrieben im Wesentlichen mit demjenigen der Standortgebundenheit nach Art. 24 Abs. 1 RPG überein (BGE 125 II 281 E. 3a, 121 II 310 E. 3b).

Wie sich ergeben hat, sind die Abtragungen und Auffüllungen von Erdmaterial auf dem Grundstück des Beschwerdeführers nicht zonenkonform, weil sie für die in Frage stehende Bewirtschaftung nicht nötig sind. Demzufolge hat die Vorinstanz auch ihre Standortgebundenheit zu Recht verneint. Eine Ausnahmbewilligung fällt ausser Betracht, und die Beschwerde ist auch in dieser Hinsicht abzuweisen.

6. Der Beschwerdeführer beantragt weiter, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, soweit sein Rekurs damit bezüglich der beanstandeten Gebühr von Fr. 300.-- für den Entscheid des ARE am 20. November 2006 abgewiesen worden sei. Zur Begründung macht er geltend, die Gebühr beruhe auf einer falschen



Rechtsgrundlage. Das ARE habe die Zustimmung zur Baubewilligung für die Geländeänderungen verweigert, weshalb es sachgerecht gewesen wäre, die Entscheidgebür gestützt auf Nr. 26.05 und nicht auf Nr. 26.04 des Gebührentarifs für die Staats- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5, abgekürzt GebT) festzulegen.

Nach Art. 87bis Abs. 1 BauG wird die von der Regierung bezeichnete kantonale Stelle vor Erteilung der Bewilligung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen angehört. Diese prüft, ob die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Am 20. November 2006 hat das ARE diese Prüfung vorgenommen und festgestellt, das Vorhaben des Beschwerdeführers sei nicht betriebsnotwendig und angemessen dimensioniert, weshalb es dem Zweck der Nutzungszone nicht entspreche und eine ordentliche Baubewilligung nicht erteilt werden könne. Aus diesem Grund hat das ARE die Zustimmung zur Baubewilligung verweigert. Somit war es zumindest vertretbar, die Entscheidgebür nach den Vorgaben von Nr. 26.04 GebT festzulegen, die für die "Anhörung bei zonenkonformen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen" (Art. 87bis Abs. 1 BauG) einen Gebührenrahmen von Fr. 100.-- bis 1'000.-- vorsieht. Hinzu kommt, dass Nr. 26.05 GebT "Zustimmung zu einer Baubewilligung oder Verweigerung der Zustimmung ausserhalb der Bauzonen" (Art. 87bis Abs. 2 BauG) höhere Gebühren ermöglicht (Fr. 100.-- bis Fr. 2'000.--). Sodann hat das ARE den Gebührenrahmen von Nr. 26.04 GebT bei weitem nicht ausgeschöpft. Eine Gebür von Fr. 300.-- für den Entscheid des ARE vom 20. November 2006 ist nicht zu beanstanden. Somit erweist sich die Beschwerde in dieser Hinsicht als unbegründet.

7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebür von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Sie wird mit dem Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzusprechen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht



### zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr.3'000.-- bezahlt der Beschwerdeführer unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V.      R.      W.

Der Präsident:

Die

Gerichtsschreiberin:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch H. B.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin
- Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern

am:

Rechtsmittelbelehrung:



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