



Fall-Nr.: B 2011/273
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 11.12.2012
Entscheiddatum: 11.12.2012

Urteil Verwaltungsgericht, 11.12.2012

Bau- und Planungsrecht, Umnutzung einer Scheune in eine Pferdepenion, Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG (SR 700), Art. 16a RPG in Verbindung mit Art. 34 Abs. 1 lit. a und Art. 34 Abs. 4 lit. a und b RPV (SR 700.1). Die Schaffung eigentlicher neuer Betriebszentren in Form von Pferdepenionen ist in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform (Verwaltungsgericht, B 2011/273). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 29. September 2014 teilweise gutgeheissen (Verfahren 1C_144/2013). Erläuterungsentscheid vom 20. November 2014 (Verfahren 1F_46/2014).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

In Sachen

X. Y.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. A. B.,

gegen



St.Galler Gerichte

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Q., vertreten durch den Gemeinderat, Q.,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Baugesuch (Anbau Ponystall, Erstellung von Auslaufflächen, Vergrösserung und Befestigung eines Vorplatzes)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ X. Y. ist Landwirt. Sein Betrieb umfasst eine landwirtschaftliche Nutzfläche von 13 ha und einen Tierbesatz von rund 27 Grossvieheinheiten. Er hält auf seinem Hof 14 Milchkühe und fünf Stück Jungvieh, vier Pferde, zwei Ponys, fünf Jungschafe, Zuchtsauen und drei Bienenvölker. Der Hof mit den dazugehörigen Betriebswohnungen liegt auf dem Grundstück Nr. 0000 (W.), das gemäss Zonenplan der politischen Gemeinde Q. vom 22. April 1997 in der Landwirtschaftszone liegt.

X. Y. ist Eigentümer eines in rund 2,9 km Fahrdistanz zum Landwirtschaftsbetrieb liegenden Gebäudes, das als Weidestall für Rinder erbaut und genutzt worden war (Vers.-Nr. 5555). Es liegt auf dem Grundstück Nr. 111 (U.), das ebenfalls in der Landwirtschaftszone liegt. Die Zufahrt zum Stall erfolgt über eine gekieste Feldstrasse, die rund 5 m neben dem Gebäude vorbeiführt. Das Gebiet auf der anderen Strassenseite liegt in der Grünzone. Zudem ist es gemäss Schutzverordnung der



St.Galler Gerichte

politischen Gemeinde Q. vom 22. April 1997 als Naturschutzgebiet N10, F., bezeichnet. Durch dieses Gebiet führt die Linie der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) Ziegelbrücke West - Rapperswil Ost.

B./ Nachdem Umbauarbeiten am Weidestall festgestellt worden waren, reichte X. Y. am 11. Dezember 2008 ein Baugesuch zwecks Umnutzung des ehemaligen Rindviehstalls in eine Pensionspferdehaltung ein. Danach ist die Erstellung von zwei Pferdeboxen von rund 14 m² mit dazugehörigen Auslauflächen von je rund 25 m² sowie eine Pferdebox von rund 24 m² mit einer dazugehörigen Auslaufläche von rund 50 m² geplant. Zudem soll auf der Südseite des Gebäudes ein Vordach erstellt werden.

Das Baugesuch lag in der Zeit vom 18. bis 31. Dezember 2008 öffentlich auf. Es gingen keine Einsprachen ein. Mit Teilverfügung vom 9. April 2009 bestätigte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) die Zonenkonformität des Bauvorhabens und erteilte die Zustimmung zur Baubewilligung. Am 1. Mai 2009 erteilte der Gemeinderat Q. die Baubewilligung und erklärte die Teilverfügung des AREG zum Bestandteil des Entscheids.

C./ Noch bevor die Baubewilligung erteilt worden war stellte der Gemeinderat Q. fest, dass weitergehende Bauarbeiten im Gange waren (Anbau an das Stallgebäude, weitere Auslauflächen, Erweiterung des Vorplatzes). Am 22. April 2009 ordnete er an, die Bauarbeiten seien unverzüglich einzustellen und sie dürften erst weitergeführt werden, wenn eine rechtskräftige Baubewilligung vorliege. In der Folge, am 11. November 2009, reichte X. Y. ein Baugesuch für einen "Anbau Ponystall" ein. Danach sollen zwei Ponyboxen von je rund 15 m² erstellt werden. Im Projektplan "Grundriss und Fassaden" vom 27. Oktober 2009 sind zudem die Auslauflächen 4, 5 und 6 als Gegenstand des Baugesuchs eingezeichnet, ebenso wie eine "Abfohlbox" mit einer Fläche von 23.66 m², die sich im Gebäudeinnern befindet. Unerwähnt blieb demgegenüber die Erweiterung des Vorplatzes. Das Gesuch lag vom 18. November bis 1. Dezember 2009 öffentlich auf. Es gingen keine Einsprachen ein.

Am 10. Februar 2010 verweigerte das AREG die nachträgliche Zustimmung zur Baubewilligung im Sinn der Erwägungen. Sodann wurde festgehalten, die zuständige Gemeindebehörde habe die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands



anzuordnen. Dies betreffe den Anbau mit zwei Ponyboxen, die Ausläufe 4, 5 und 6 sowie den erweiterten befestigten Vorplatz. Weiter wurde eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung bezüglich der unrechtmässig erstellten Bauten und Anlagen angeordnet. Am 4. März 2011 verweigerte der Gemeinderat Q. die Erteilung der Baubewilligung und erklärte die raumplanungsrechtliche Teilverfügung vom 10. Februar 2010 zum integrierenden Bestandteil seines Entscheids. Sodann ordnete er unter Androhung der Ersatzvornahme an, X. Y. habe den Rückbau des Anbaus mit den zwei Ponyboxen, der Ausläufe 4, 5 und 6 sowie des erweiterten befestigten Vorplatzes bis 31. August 2011 vorzunehmen. Zudem erliess der Gemeinderat Q. ein Nutzungsverbot bezüglich der unrechtmässig erstellten Bauten und Anlagen und trug dieses als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung zu Lasten des Grundstücks Nr. 111 ins Grundbuch ein.

D./ Am 14. März 2011 erhob X. Y., vertreten durch Rechtsanwalt Dr. A. B., gegen den Entscheid des Gemeinderates Q. vom 4. März 2011 Rekurs beim Baudepartement. Er stellte die Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid und die Teilverfügung des AREG vom 10. Februar 2010 seien aufzuheben und die Baubewilligung sei zu erteilen. Zur Begründung brachte X. Y. vor, sämtliche Voraussetzungen für eine zonenkonforme Pferdepension seien erfüllt. Am 6. Mai 2011 verzichtete der Gemeinderat Q. auf eine Stellungnahme und beantragte, der Rekurs sei abzuweisen. Am 8. Juni 2011 liess sich das AREG vernehmen und beantragte, dem Rekurs sei keine Folge zu geben. Nachdem das Baudepartement am 7. Juli 2011 einen Augenschein durchgeführt hatte, wurde der Rekurs am 19. Dezember 2011 bezüglich eines Nebenpunktes (Depotzahlung von Fr. 2'000.--) gutgeheissen, im übrigen aber abgewiesen. Die Frist zum Rückbau des Anbaus mit zwei Ponyboxen wurde neu auf sechs Monate nach Rechtskraft des Entscheids angesetzt (Ziff. 3a). Die Frist für die Rekultivierung der Ausläufe 4, 5 und 6 durch die vollständige Entfernung des Koffers, die Auffüllung von 30 bis 40 cm Muttererde und die Aufbringung einer Deckschicht von 20 cm Humus wurde neu ebenfalls auf sechs Monate nach Rechtskraft des Entscheides angesetzt (Ziff. 3b). Schliesslich wurde die Frist für die Rekultivierung des erweiterten befestigten Vorplatzes durch die vollständige Entfernung des Koffers (Kies und Sand), die Auffüllung mit 30 bis 40 cm Muttererde und die Aufbringung einer Deckschicht von 20 cm Humus neu auf sechs Monate nach Rechtskraft des Entscheides angesetzt (Ziff. 3c). Das Baudepartement gelangte zum Ergebnis, das Baugesuch sei zu Recht



St.Galler Gerichte

abgewiesen worden und die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sei verhältnismässig und verstosse nicht gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Sodann erweise sich das Nutzungsverbot als begründet.

E./ Am 29. Dezember 2011 erhob X. Y., wiederum vertreten durch Rechtsanwalt Dr. A. B., gegen den Entscheid des Baudepartments vom 19. Dezember 2011 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Innert erstreckter Frist stellte er am 30. Januar 2012 folgende Rechtsbegehren: der angefochtene Rekursentscheid sei aufzuheben, soweit sein Rekurs damit abgewiesen worden sei (Ziff. 1), der Entscheid des Gemeinderats Q. vom 4. März 2011 sei samt Teilverfügung des AREG vom 10. Februar 2010 aufzuheben (Ziff. 2), die Baubewilligung sei zu erteilen (Ziff. 3), unter Kosten- und Entschädigungsfolge (Ziff. 4). Das Baudepartement nahm am 16. Februar 2012 Stellung und beantragte, der Beschwerde sei keine Folge zu geben. Der Gemeinderat Q. verzichtete am 7. März 2012 auf eine Stellungnahme und hielt dafür, die Beschwerde sei abzuweisen. X. Y. machte am 26. März 2012 von der Möglichkeit Gebrauch, sich zu neuen tatsächlichen und rechtlichen Argumenten zu äussern.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).
2. Der Beschwerdeführer beantragt, es seien ein Augenschein durchzuführen, eine Expertise zu erstellen und ein Landwirt als Zeuge zu befragen.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör gebietet, dass rechtzeitig und formrichtig angebotene Beweismittel abzunehmen sind, es sei denn, diese betreffen eine nicht erhebliche Tatsache oder seien offensichtlich untauglich, über die streitige Tatsache Beweis zu erbringen (BGE 124 I 242 E. 2; 117 Ia 268 E. 4b).

Im vorliegenden Fall ergeben sich die rechtserheblichen Tatsachen aus den Akten, weshalb auf die Abnahme der angebotenen Beweise verzichtet werden kann.



3. Der Beschwerdeführer macht geltend, in berechtigtem Vertrauen auf die telefonische Auskunft eines Mitarbeiters des AREG (mutmasslich Herr Z.) vom 30. März 2010, wonach die Zustimmung zur Erweiterung des Stalls erteilt werde, habe er die Bauarbeiten fortgesetzt und aus einer Fahrnisbaute einen Anbau mit Fundament gemacht. Der Entscheid des Gemeinderats Q. samt Teilverfügung des AREG seien ihm aber erst am 7. März 2011 zugestellt worden und er sei erstaunt darüber gewesen, dass seinem Gesuch, entgegen der Zusicherung eines Mitarbeiters des AREG, nicht entsprochen worden sei. Er bestreite deshalb, dass am 10. Februar 2010 eine ablehnende Teilverfügung des AREG ergangen sei. Vielmehr gehe er davon aus, dass das AREG seinem Vorhaben damals positiv gegenübergestanden habe und dass auf Veranlassung der Beschwerdegegnerin rund ein Jahr später eine negative raumplanerische Teilverfügung ergangen sei.

3.1. Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Für den Bereich des öffentlichen Rechts bedeutet er, dass die Behörden und die Privaten in ihren Rechtsbeziehungen gegenseitig aufeinander Rücksicht zu nehmen haben. In der Form des Vertrauensschutzes verleiht der Grundsatz von Treu und Glauben den Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Behörden. Als Verbot des widersprüchlichen Verhaltens verbietet er sowohl den staatlichen Behörden als auch den Privaten, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich zu verhalten (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2011, Rz. 622 ff. mit Hinweisen). Erste Voraussetzung des Vertrauensschutzes ist ein Anknüpfungspunkt für das Vertrauen des Bürgers gegenüber dem Staat, d.h. eine Vertrauensgrundlage, die beim Bürger bestimmte Erwartungen auslöst, muss vorhanden sein (B. Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel 1983, S. 79). Von einer Gesetzesanwendung ist z.B. dann abzusehen, wenn die Behörde dem betroffenen Privaten eine im Widerspruch zum Gesetz stehende Zusicherung gegeben hat, auf die er sich verlassen durfte (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 629).

3.2. Fest steht, dass der Beschwerdeführer zufolge des vorangegangenen Baubewilligungsverfahrens betreffend drei Pferdeboxen mit dazugehörigen Auslaufflächen und früherer Baubewilligungsverfahren wusste, dass es sich dabei um



ein schriftliches Verfahren handelt, das mit einem förmlichen Entscheid des Gemeinderats der Beschwerdegegnerin, der mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen ist, erstinstanzlich abgeschlossen wird. Zudem hat der Gemeinderat der Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführer mit rechtskräftiger Verfügung vom 22. April 2009 aufgefordert, die Bauarbeiten am Weidestall unverzüglich einzustellen, so auch diejenigen, für die damals noch kein Baugesuch hängig war. Der Beschwerdeführer wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es ihm nicht gestattet sei, die Bauarbeiten weiterzuführen, bis eine rechtskräftige Baubewilligung des Gemeinderats vorliege. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer beim Untersuchungsamt Uznach wegen nichtbewilligter Bauarbeiten verzeigt worden ist (vgl. dazu Fotos der Kantonspolizei vom 22. April 2009, act. 5.3 der Beschwerdegegnerin). Eine später erfolgte telefonische Auskunft eines Sachbearbeiters des AREG ist deshalb nicht geeignet, eine Vertrauensgrundlage dafür zu schaffen, dass es dem Beschwerdeführer nunmehr gestattet gewesen sein soll, begonnene und weit fortgeschrittene Bauarbeiten im Zusammenhang mit nicht bewilligten Bauten und Anlagen fortzusetzen. Sodann wird von Seiten der Vorinstanz und des AREG bestritten, dass ein Mitarbeiter des AREG dem Beschwerdeführer am 30. März 2010 auf Anfrage am Telefon in Aussicht gestellt habe, die Zustimmung zum Bauvorhaben gemäss Baugesuch vom 11. November 2009 werde erteilt. Dafür, dass die Behauptung des Beschwerdeführers nicht zutrifft, spricht weiter, dass die vom Amtsleiter und von L. Z. unterzeichnete raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG, mit welcher die Zustimmung zum Bauvorhaben verweigert wird, das Datum vom 10. Februar 2010 trägt bzw. dass sie bereits ergangen war, als das Telefonat stattfand. Schliesslich kann aus der Tatsache, dass besagte Teilverfügung des AREG vom 10. Februar 2010 dem Gemeinderat Q. erst mit Schreiben des AREG vom 11. Februar 2011, somit ein Jahr später, zugestellt worden ist (act. 8 des AREG) nicht geschlossen werden, beim AREG habe eine Meinungsänderung stattgefunden bzw. in Tat und Wahrheit sei am 10. Februar 2010 vorerst eine zustimmende Verfügung ergangen, während dem Gemeinderat Q. eine andere, erst kurz vor dem 11. Februar 2011 ergangene Verfügung eröffnet worden sei.

3.3. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass vorliegend von Seiten der Behörden, insbesondere von Seiten des AREG, keine Vertrauensgrundlage geschaffen worden ist, die es rechtfertigen könnte, die massgebenden gesetzlichen Vorgaben nicht zum



Tragen zu bringen bzw. auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu verzichten.

4. Der Beschwerdeführer stellt sich weiter auf den Standpunkt, gemäss Teilverfügung des AREG vom 9. April 2009 betreffend das Baugesuch für drei Pferdeboxen mit entsprechenden Auslauflächen seien die Voraussetzungen für eine zonenkonforme Pferdepension erfüllt. Somit treffe dies auch für das Baugesuch vom 11. November 2009 zu, zumal kein Neubau, sondern lediglich ein Anbau an ein bestehendes Gebäude zur Diskussion stehe und sich die Gebäude im Bereich des Betriebszentrums für Pferdehaltung nicht eignen würden. Sowohl aus Sicht der Vorinstanz als auch aus derjenigen des AREG seien die Anforderungen an die Zonenkonformität nun plötzlich höher, wobei die Vorinstanz die Meinung vertrete, dem Baugesuch vom 11. Dezember 2008 hätte nicht entsprochen werden dürfen, während das AREG 3 Pferdeboxen mit entsprechenden Auslauflächen offensichtlich für bewilligungsfähig halte.

4.1. Nach Art. 22 Abs. 2 lit. a des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) setzt die Erteilung einer Baubewilligung voraus, dass Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Gemäss Art. 16a RPG in Verbindung mit Art. 34 Abs. 1 lit. a der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, abgekürzt RPV) sind in der Landwirtschaftszone diejenigen Bauten und Anlagen zonenkonform, die der bodenabhängigen Bewirtschaftung dienen, namentlich der Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung.

Bei einer landwirtschaftlichen Pferdepension stellt ein Landwirtschaftsbetrieb gegen Entgelt Stallungen und Weiden für fremde Pferde zur Verfügung. Landwirtschaftliche Pferdepensionen sind unter bestimmten Voraussetzungen in der Landwirtschaftszone zonenkonform: Bauten und Anlagen dürfen der Haltung, nicht aber der Nutzung der Pensionspferde dienen; der Landwirtschaftsbetrieb ist auch ohne Pensionspferde ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinn von Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.11); der Landwirtschaftsbetrieb muss über eine ausreichende Futterbasis für die eigenen Tiere und die Pensionspferde verfügen; die Einnahmen aus der Pferdepension bilden nur ein Nebeneinkommen, d.h. das Haupteinkommen muss aus der Landwirtschaft stammen; die Anzahl der Pensionspferde ist zu beschränken und der Arbeitsaufwand muss mit dem bisherigen



St.Galler Gerichte

Personalbestand bewältigt werden können. Zonenkonform sind somit Stall, Allwetterauslauf, Futter- und Einstreulager, Mistlager, Raum für Pferdepflege und Zäune (vgl. Bundesamt für Raumentwicklung, Wegleitung "Pferd und Raumplanung", aktualisierte Version 2011, S. 9 ff. E. 3).

4.2. Zutreffend ist, dass das AREG am 9. April 2009 die Zustimmung zur Baubewilligung für drei Pferdeboxen mit dazugehörigen Auslaufflächen mit der Begründung erteilt hat, das Bauvorhaben entspreche dem Zweck der Nutzungszone, weil es betriebsnotwendig und angemessen dimensioniert sei. In Betracht falle weiter, dass eine bestehende Baute verwendet werde und die Pensionspferde in dem Sinn an den Landwirtschaftsbetrieb angegliedert seien, als sie einerseits vom Landwirt selber versorgt und gepflegt würden und andererseits das betriebseigene Heu verfüttert werden solle. Im Gegensatz zur Auffassung des Beschwerdeführers lässt sich daraus aber kein Anspruch darauf ableiten, ein neuerliches Baugesuch für einen Anbau mit zwei Ponyboxen, für drei weitere Auslaufflächen und für den Einbau einer "Abfohlbox" erweise sich ebenfalls als zonenkonform und müsse bewilligt werden. Abgesehen davon, dass in jedem Fall zu prüfen ist, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, geht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung dem Rechtsgleichheitsprinzip im Konfliktfall in der Regel vor. Wenn eine Behörde in einem Fall eine vom Gesetz abweichende Entscheidung getroffen hat, gibt das dem Privaten, der sich in derselben Lage befindet, grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend von der Norm behandelt zu werden, solange keine eigentliche gesetzeswidrige Praxis besteht und die Behörde es ablehnt, diese aufzugeben (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 518 mit Hinweisen). Ausgeschlossen ist somit auch, dass ein Privater, zu dessen Gunsten eine vom Gesetz abweichende Entscheidung gefällt worden ist, ein zweites Mal abweichend von der Regel behandelt werden muss. Unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes war es der Vorinstanz, in deren Geschäftskreis die Planung gehört, deshalb unbenommen, festzustellen, der rechtskräftig bewilligte Betrieb einer Pferdepenion mit drei Pferdeboxen und entsprechenden Auslaufflächen wäre zufolge seiner grossen Entfernung zum Zentrum des landwirtschaftlichen Betriebs des Beschwerdeführers nicht bewilligungsfähig gewesen. Hinzu kommt, dass das AREG mit der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 10. Februar 2010 zum Ausdruck bringt, dass eine Vergrösserung der Pferdepenion nicht mehr als zonenkonform bezeichnet werden könnte. Den



Erwägungen kann entnommen werden, bereits am Augenschein vom 4. März 2009 sei zum Ausdruck gebracht worden, dass dem Einbau von Pferdeboxen in den Weidestall zugestimmt werden könne, dass dies für Erweiterungen des bestehenden Volumens des Gebäudes zwecks Unterbringung von Pensionspferden an diesem Standort aber nicht möglich wäre, weil eine Pferdepenion in den Hofbereich gehöre und das Erstellen von Parkplätzen unzulässig sei. Schliesslich bestehen keine Anhaltspunkte und es wird auch nicht geltend gemacht, das AREG halte daran fest, der Umnutzung von Weideställen, die in grosser Entfernung vom Betriebszentrum liegen, in landwirtschaftliche Pferdepenionen zuzustimmen.

4.3. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Tatsache, dass die Umnutzung des Weidestalls in eine landwirtschaftliche Pferdepenion mit drei Pferdeboxen und dazugehörigen Auslaufflächen rechtskräftig bewilligt worden ist, dem Beschwerdeführer keinen Anspruch darauf verschafft, dass die raumplanungsrechtliche Zustimmung für eine Vergrösserung des Betriebs, die insbesondere auch durch einen Anbau an die Scheune, aber auch durch den Einbau einer "Abfohlbox" erfolgt, erteilt wird.

5. Der Beschwerdeführer behauptet nicht, es stehe ein nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb ausserhalb der Bauzone im Sinn von Art. 24b RPG in Verbindung mit Art. 40 RPV zur Diskussion. Er stellt sich aber auf den Standpunkt, nur für diese Art von Nebenbetrieb werde verlangt, dass er innerhalb des Hofbereichs des landwirtschaftlichen Gewerbes liege (Art. 40 Abs. 1 lit. a RPV), nicht aber für eine landwirtschaftliche Pferdepenion. Die Tatsache, dass sich der Pferdestall in rund drei Kilometer Entfernung vom Betriebszentrum befinde, sei deshalb kein Grund, die Baubewilligung zu verweigern.

Wie ausgeführt, ist eine landwirtschaftliche Pferdepenion in der Landwirtschaftszone nur unter gewissen Voraussetzungen zonenkonform. Dazu gehört, dass eine Baute oder Anlage in der Landwirtschaftszone nur dann als zonenkonform bewilligt werden darf, wenn sie für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist und ihr am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 34 Abs. 4 lit. a und b RPV). Bei der Standortwahl für Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone ist der Bauherr im Hinblick auf Art. 34 Abs. 4 lit. a und b RPV



somit nicht frei. Vielmehr muss er nachweisen, dass die Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort objektiv notwendig ist, d.h. es muss ein schutzwürdiges Interesse daran bestehen, die streitige Baute am gewählten Ort zu errichten und, nach Abwägung aller Interessen, darf kein anderer besser geeigneter Standort in Betracht kommen (BGer 1C_550/2009 vom 9. September 2010 E. 4.2 mit zahlreichen Hinweisen). Somit kann aus Art. 40 Abs. 1 lit. a RPV nicht geschlossen werden, eine Pferdepension sei in der Landwirtschaftszone ohne weiteres zonenkonform, wenn sie vom Landwirt weitab des Hofbereichs betrieben werde.

6. Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz vor, sie berufe sich im Zusammenhang mit der Frage, ob die objektive Notwendigkeit für eine Pferdepension bestehe, die fast drei Kilometer vom Zentrum des landwirtschaftlichen Betriebs weg liege, zu Unrecht auf ein Urteil des Bundesgerichts vom 9. September 2010 (BGer 1C_550/2009). Er begründet dies damit, im Gegensatz zum Betriebszentrum, das diesem Urteil zugrunde liege, befinde sich das Betriebszentrum seines landwirtschaftlichen Gewerbes ausserhalb des Siedlungsgebiets, weshalb es raumplanungsrechtlich unerheblich sei, dass er die Pferdepension ebenfalls ausserhalb des Siedlungsgebiets betreibe. Hinzu komme, dass er nicht mehr benötigte Bausubstanz nutze, was raumplanungsrechtlich erwünscht sei, zumal er sie nur unbedeutend erweitere.

6.1. Das Bundesgericht hat erwogen, wenn das Betriebszentrum eines landwirtschaftlichen Gewerbes bei einem Siedlungsgebiet liege, bestehe ein öffentliches Interesse daran, neue landwirtschaftliche Ökonomiebauten beim Betriebszentrum und damit ebenfalls im bestehenden Siedlungsgebiet zu errichten. Das Erstellen von Bauten, welche räumlich vom landwirtschaftlichen Siedlungsgebiet getrennt seien, sei deshalb zu vermeiden, es sei denn, dass wichtige Gründe für einen Standort ausserhalb des Siedlungsgebiets sprechen würden. Das Bundesgericht hat ebenfalls ausgeführt, ein Standort ausserhalb des landwirtschaftlichen Siedlungsgebiets könne für neue Ökonomiegebäude in Frage kommen, wenn in der Landwirtschaftszone vorhandene und nicht mehr benötigte Bauten genutzt werden könnten. Begründet wird dies unter Berufung auf BGer 1C_565/2008 vom 19. Juni 2009 damit, in der Landwirtschaftszone sei in erster Linie zu prüfen, ob Neubauten als Ersatzbauten anstelle der bisherigen, nicht mehr benötigten Bauten errichtet werden können (E. 6.4.2).



6.2. Unbestritten ist, dass sich sowohl das Betriebszentrum des landwirtschaftlichen Gewerbes des Beschwerdeführers als auch der als Pferdepension umgenutzte Weidestall ausserhalb des Siedlungsgebiets befinden. Der Beschwerdeführer hat die Pferdepension durch weitere Einstellmöglichkeiten für Pferde vergrössert, ohne dass dafür eine Baubewilligung erteilt worden wäre. Zudem hat er zwischen Gebäude und Strässchen einen grossen gekiesten Vorplatz erstellt, der weit über die Längsseite der Pferdepension hinausreicht, und der nicht Gegenstand des Baugesuchs war (vgl. E. 6.3. hienach). Die Verfügbarkeit von leeren Ökonomiegebäuden in der Landwirtschaftszone berechtigt für sich allein aber nicht dazu, derartige Gebäude einer neuen Nutzung zuzuführen, zumal dann, wenn diese weit intensiver ist als die bisherige und erheblichen Publikumsverkehr zur Folge hat. In Betracht fällt, dass aus dem besagten Urteil des Bundesgerichts zweifelsfrei hervorgeht, dass Landwirtschaftszonen nach dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung [SR 101, abgekürzt BV], Art. 1 Abs. 1 RPG), der Nachhaltigkeit (Art. 73 BV) und den Planungsgrundsätzen von Art. 3 Abs. 2 lit. a und b RPG von Bauten und Anlagen möglichst freigehalten werden sollen. Dementsprechend hält das Bundesgericht fest, auch innerhalb der Landwirtschaftszonen sei auf eine Konzentration der Bauten hinzuwirken (E. 6.4.1, 6.4.3). Somit besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass in der Landwirtschaftszone zufolge des Betriebs von Pferdepensionen keine eigentlichen neuen Betriebszentren geschaffen werden. Ökonomiegebäude, die neu einer gewerblichen Nutzung mit regelmässigem Publikumsverkehr dienen sollen, sind nur dann zonenkonform, wenn sie mit dem landwirtschaftlichen Betriebszentrum in einer räumlichen Verbindung stehen, unabhängig davon, ob sich letzteres bei einem Siedlungsgebiet befindet oder nicht.

In Betracht fällt im vorliegenden Fall, dass die Standorte des Betriebszentrums des Beschwerdeführers und des zur Pferdepension umgenutzten Weidestalls weit auseinander liegen. Massgebend ist die Fahrdistanz von knapp drei Kilometern, die der für die Pferdepflege verantwortliche Beschwerdeführer jeweils zurückzulegen hat und nicht die Luftdistanz von 2.2 Kilometern, die aus seiner Sicht ebenfalls von Bedeutung ist. Aktenkundig ist weiter, dass die Einrichtung einer Pferdepension im vormaligen Weidestall, wie sie hier zur Diskussion steht, eine erhebliche Intensivierung der Nutzung des Gebäudes und seiner Umgebung abseits des Siedlungsbereichs und des landwirtschaftlichen Betriebszentrums des Beschwerdeführers zur Folge hat, was aus



raumplanungsrechtlicher Sicht unerwünscht ist. Aktenkundig ist, dass drei Pferdeboxen mit dazugehörigen Auslauflächen rechtskräftig bewilligt worden sind. Neu sollen ein Anbau mit zwei weiteren Boxen mit einer Fläche von je 14.94 m² bewilligt werden, sowie drei weitere Auslauflächen. Hinzu kommt, dass vorgesehen ist, im Innern des Gebäudes eine Stute (mit Fohlen) unterzubringen. Gemäss Baugesuchunterlagen soll eine "Abfohlbox" mit einer Fläche von 23.66 m² erstellt werden. Abgesehen davon, dass die Betreuung von trächtigen Stuten und neugeborenen Fohlen wenn nicht die dauernde Anwesenheit des Bewirtschafters, so doch eine intensive Überwachung erforderlich macht (vgl. dazu Wegleitung "Pferd und Raumplanung", a.a.O., S. 19 F.1 mit Hinweis auf BGer 1A.193/2001 vom 6. Mai 2002 E. 4), sollen in der Pferdepenion des Beschwerdeführers somit wenigstens sechs Pferde bzw. Ponys und ein Fohlen untergebracht werden. Demzufolge trifft die Behauptung des Beschwerdeführers nicht zu, weil drei Pferdeboxen rechtskräftig bewilligt worden seien, stehe einzig die "Pony-Anbaute" zur Diskussion. Fraglich ist zudem, ob eine Pferdehaltung der geplanten Art weniger Betreuung und Infrastruktur als die Rindviehhaltung erfordert, die der Beschwerdeführer im Betriebszentrum betreibt. Gemäss eigenen Angaben genügt es, die Pferde nach der Ablieferung der Milch täglich kurz zu tränken und zu füttern. Sodann muss das Wasser nicht täglich frisch zu den Pferden gebracht werden, weil eine Tankfüllung für drei bis vier Tage ausreicht. Weiter ist die Versorgung der Pferdepenion mit Strom nicht erforderlich, weil der Beschwerdeführer die Tiere bei Tageslicht betreut und weil die Eigentümer der Pferde, die sich oft am Abend im Stall aufhalten, einen Generator installiert haben. Fest steht jedenfalls, dass das Betriebszentrum des Beschwerdeführers im Gegensatz zur Pferdepenion bezüglich Wasser und Strom aber auch bezüglich einer strassenmässigen Erschliessung über die erforderliche Infrastruktur verfügt und dass Tiere, die dort eingestallt sind, ohne grossen zeitlichen Mehraufwand und nicht über lange Wegstrecken hinweg versorgt und betreut werden können. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer nicht weiter begründet, warum der eigentliche Hofbereich als Standort für eine Pferdepenion nicht in Frage kommen soll, zumal er im Jahr 2009 vier eigene Pferde deklariert hat (vgl. act. 8 des AREG).

6.3. In Betracht fällt weiter, dass die Nutzung des Gebäudes als Pferdepenion mit wenigstens sechs Pferden auch in verkehrsmässiger Hinsicht wesentlich intensiver ist als die Nutzung als Weidestall. Unbestritten ist, dass sich nicht nur der



Beschwerdeführer, sondern auch die Eigentümer und andere Nutzer täglich um die Tiere kümmern, was erfahrungsgemäss regelmässig und in erheblichem Ausmass motorisierten Verkehr generiert. Hinzu kommt, dass "Pensionäre" und andere Personen, die Zeit mit den Pferden verbringen, ihre Fahrzeuge während der Dauer des Aufenthalts im Bereich der Stallung abstellen. Das Gebäude verfügt aber über keine ausreichende strassenmässige Erschliessung, wie sie gemäss Wegleitung "Pferd und Raumplanung" im Zusammenhang mit der Frage der Zonenkonformität einer landwirtschaftlichen Pferdedepension erforderlich ist (vgl. E. 3.2.3). Unbestritten geblieben ist, dass die Pferdedepension, die abseits des Siedlungsgebiets und weitab vom Betriebszentrum des Beschwerdeführers betrieben wird und zudem an ein Naturschutzgebiet angrenzt, lediglich über eine nicht klassierte Feldstrasse zugänglich ist. In Betracht fällt weiter, dass auf den Fotos zum Augenscheinprotokoll der Vorinstanz (act. 9) und denjenigen der Kantonspolizei ersichtlich (act. 5 der Vorinstanz) ersichtlich ist, dass der grosse gekieste Vorplatz, wie er sich heute präsentiert, ohne weiteres als Parkplatz für Fahrzeuge, aber auch als Abstellfläche für Pferdetransporter und Pferdeanhänger genutzt werden kann, obschon es nicht erlaubt ist, für Pferdedepensionen in der Landwirtschaftszone neue Parkplätze zu schaffen (vgl. Wegleitung "Pferd und Raumplanung", a.a.O., E. 3.2.3). Der Beschwerdeführer wendet zwar ein, er habe den bestehenden Vorplatz zwischen Zufahrt und Stall nicht erweitert, sondern lediglich ausgebessert bzw. "reaktiviert", was ein Landwirt bestätigen und mittels Expertise festgestellt werden könne. Dementsprechend hätten sowohl die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin darauf verzichtet, festzulegen, in welchem Umfang die Zufahrt vergrössert worden sei. Eine Orthofoto aus dem Jahr 2004 (act. 40 des AREG und www.geoportal.ch) beweist aber, dass zum damaligen Zeitpunkt eine Zufahrt zum Weidestall höchstens insofern bestand, als auf einer kleinen Fläche zwischen Gebäude und Strässchen keine Grasnarbe ersichtlich ist. Ansonsten ist das Gebäude auch in diesem Bereich von Wiesenfläche umgeben. Wie nicht nur die Fotos der Vorinstanz und der Kantonspolizei zeigen, sondern auch eine Orthofoto aus dem Jahr 2009 (act. 41 des AREG und www.geoportal.ch), ist heute zwischen Gebäude und Strässchen ein gekiester Vorplatz vorhanden, der weit über die Längsseite des Gebäudes hinausreicht und der offensichtlich auch geschaffen worden ist, um als Parkfläche für Motorfahrzeuge, Pferdetransporter und Pferdeanhänger zu dienen.



6.4. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass der Standort des vormaligen Weidestalls für den Betrieb einer Pferdepension der vom Beschwerdeführer verwirklichten Grössenordnung mit dazugehörigem Parkplatz für Motorfahrzeuge unter raumplanungsrechtlichen Gesichtspunkten ungeeignet ist, auch wenn die Umnutzung eines bestehenden Ökonomiegebäudes zur Diskussion steht. Somit überwiegt das öffentliche Interesse daran, die Vergrösserung und Verbesserung der Infrastruktur der Pferdepension auf freiem Feld zu verhindern gegenüber dem privaten Interesse des Beschwerdeführers, am aus seiner Sicht geeigneten Standort zusätzliche Pensionspferde unterzubringen.

7. Zu prüfen ist weiter, ob der Rückbau des Anbaus mit den beiden Ponyboxen, der Auslauflächen 4, 5 und 6 sowie des erweiteren befestigten Vorplatzes zu Recht erfolgt ist. Nicht verfügt worden ist der Rückbau bezüglich der "Abfohlbox", die gemäss Baugesuch vom 11. November 2009 im Innern des Gebäudes besteht und die nicht bewilligt worden ist.

7.1. Widerspricht die Ausführung einer Baute oder Anlage den gesetzlichen Vorschriften oder den genehmigten Plänen oder wurde sonst ein unrechtmässiger Zustand geschaffen, verfügt die zuständige Gemeindebehörde deren Entfernung oder Änderung und ordnet die Wiederherstellung des früheren Zustands an (Art. 130 Abs. 2 des Baugesetzes (sGS 731.1)). Der Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kommt massgebendes Gewicht für den ordnungsgemässen Vollzug des Raumplanungs- und Baurechts zu. Die Anordnung des Abbruchs bereits erstellter Bauten und Anlagen kann jedoch nach den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts (ganz oder teilweise) ausgeschlossen sein. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Rückbau unverhältnismässig wäre. Nebst Gründen des Vertrauensschutzes kann sodann auch eine Verwirkung wegen Zeitablaufs dem Wiederherstellungsanspruch entgegenstehen. Wie jede Verwaltungsmassnahme muss der Wiederherstellungsanspruch im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein. Die Wiederherstellung hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (VerwGE B 2011/206 vom 23. August 2012 E. 6.1 mit Hinweisen, abrufbar unter www.gerichte.sg.ch). Auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit kann sich auch der bösgläubige Bauherr berufen. Er muss aber in



Kauf nehmen, dass die Behörde aus grundsätzlichen Erwägungen, namentlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baulichen Ordnung dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes erhöhtes Gewicht beimisst und die dem Bauherrn allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in geringerem Mass berücksichtigt (BGE 132 II 39 E. 6.4).

7.2. Der Beschwerdeführer hat den Stall samt Umgebung durch den Anbau von Ponyboxen von 34 m², das Erstellen von Auslaufflächen von rund 105 m² sowie den Bau eines befestigten Vorplatzes baulich erheblich verändert, ohne dafür über eine Baubewilligung zu verfügen. Damit hat er gegen den Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet verstossen, und es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Dem öffentlichen Interesse stehen die Vermögensinteressen des Beschwerdeführers gegenüber. Er muss den Anbau mit den Ponyboxen abrechen und die Auslaufflächen sowie den Vorplatz rekultivieren. Über die Höhe der Kosten und allfällige Mindereinnahmen ist nichts bekannt. Das öffentliche Interesse überwiegt aber gegenüber den privaten Interessen des Beschwerdeführers, zumal er nicht gutgläubig gehandelt hat. Wie ausgeführt (vgl. Ziff. 3 hievor), ist von Seiten der Behörden, insbesondere von Seiten des AREG, keine Vertrauensgrundlage geschaffen worden, die es ihm in guten Treuen erlaubt hätte, die bereits weit fortgeschrittenen Arbeiten zu Ende zu führen.

Somit erweist sich der angeordnete Rückbau als recht- und verhältnismässig.

8. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.



2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlt der Beschwerdeführer 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 Rechtsanwalt Dr. A. B.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

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