Publikationsplattform

Kanton St.Gallen und St.Galler Gemeinden

Fall-Nr.:	19-2307
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	20.08.2020
Entscheiddatum:	06.08.2020

BDE 2020 Nr. 65

Art. 56 Abs. 2 VRP, Art. 16a RPG, Art. 34 RPV, Art. 7 BGBB. Ein Anfahrtsweg von 1,1 km (Gehdistanz) spricht nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der kantonalen Praxis des AREG für die betriebliche Notwendigkeit eines Betriebsleiterwohnhauses in der Nähe der für eine Milchviehhaltung bereits bewilligten Scheune in der Landwirtschaftszone (Erw. 4). Weil die verweigerte Zustimmung zum Betriebsleiterwohnhaus nur wegen der fehlenden betrieblichen Notwendigkeit bzw. zu geringen Distanz ohne vorherige Prüfung der Wirtschaftlichkeit ergangen war, wurde die verweigerte Baubewilligung und die raumplanungsrechtliche Teilverfügung aufgehoben und die Angelegenheit wegen mangelhafter Sachverhaltsabklärung an die Vorinstanz zurückgewiesen (Erw. 5 und 6).

BDE 2020 Nr. 65 finden Sie im angehängten PDF-Dokument

© Kanton St.Gallen 2026

Kanton St.Gallen
Baudepartement

19-2307

Entscheid Nr. 65/2020 vom 6. August 2020

Rekurrent

A.___
vertreten durch MLaw Michael Ritter, Rechtsanwalt, Bachstrasse 10, 4313 Möhlin

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.___ (Entscheid vom 5. März 2019)

Betreff

Baugesuch (Neubau Betriebsleiterwohnhaus)

Sachverhalt

A.

a) A.___, Z.___, ist u.a. Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.___, im Gebiet Y.___ östlich des Flugplatzes. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.___ vom 22. April 1997 in der Landwirtschaftszone. Auf dem Grundstück stand bis vor kurzem ein Weidstall (Vers.-Nr. 002).

b) A.___ (Jahrgang 1953) führte mit seinem Sohn B.___ (Jahrgang 1987) einen Landwirtschaftsbetrieb mit einem Tierbestand von 22,8 Grossvieheinheiten (GVE) und einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von rund 15,9 ha (Quelle: Landwirtschaftliche Datenbank 2018). Hiervon stehen 2,5 ha im Eigentum von A.___, wobei der Hauptanteil der eigenen landwirtschaftlichen Nutzfläche auf das Grundstück Nr. 003 beim heutigen Betriebszentrum an der K.___gasse in Z.___ entfällt. Nach der Erreichung des AHV-Alters wurde die Ehefrau von A.___ dem Landwirtschaftsamt des Kantons St.Gallen zunächst als Bewirtschafterin gemeldet. Heute gilt B.___ als Bewirtschafter. Beim Betriebszentrum an der K.___gasse stehen die Wohnhäuser von A.___ und B.___ auf den Grundstücken Nrn. 004 und 003. Dort befindet sich der Hauptstall (Vers.-Nr. 005) für die Milchviehhaltung. Für das Jungvieh dient ein alter Stall (Vers.-Nr. 006) auf Grundstück Nr. 007. Neben der Viehhaltung wird ausserdem Obst gepresst und eine kleine Schnapsbrennerei geführt. Alle Betriebseinrichtungen an der K.___gasse befinden sich in der Wohnzone (W2). Der nicht überbaute Bereich von Grundstück Nr. 003 befindet sich in der östlich angrenzenden Landwirtschaftszone. Der Weidstall in der Y.___ war vom heutigen Betriebszentrum über die L.___strasse und die M.___strasse (beides Gemeindestrassen 3. Klasse) erreichbar.

c) Am 26. August 2015 stellte A.___ ein Bauermittlungsgesuch für den Neubau eines Betriebsleiterwohnhauses auf Grundstück Nr. 001. Mit Schreiben vom 26. Januar 2016 teilte der Gemeinderat Z.___ A.___ mit, das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) habe mit Mail vom 5. November 2015 festgestellt, es könne hierfür keine Zustimmung in Aussicht gestellt werden.

Auszug aus dem Zonenplan

B.

a) Mit Baugesuch vom 24. Mai 2016 beantragte A.___ beim Gemeinderat Z.___ dennoch die Baubewilligung für die Erstellung eines Betriebsleiterwohnhauses und eines Stalls auf Grundstück Nr. 001. Nach den Angaben im Baugesuch soll der Weidstall abgebrochen werden.

b) Innert der Auflagefrist vom 23. August bis 5. September 2016 gingen keine Einsprachen gegen das Bauvorhaben ein.

c) Mit zwei separaten raumplanungsrechtlichen Teilverfügungen vom 26. Januar 2018 verweigerte das AREG seine Zustimmung zum Betriebsleiterwohnhaus und dem Stall. In den beiden Verfügungen wurde unter anderem ausgeführt, die vorgesehene Scheune mit einem Anbindestall für 30 Milchkühe, sieben Rinder, zwei Kälberboxen, einer Abkalberbox, einem Technikraum, einem Heuraum und einem WC sei nicht angemessen dimensioniert und entspreche somit nicht dem Zweck der Landwirtschaftszone. Hinsichtlich des Betriebsleiterwohnhauses wurde festgestellt, dass dieses für die Bewirtschaftung nicht erforderlich sei. Zudem sei der geplante Landwirtschaftsbetrieb mutmasslich nur mit einem Baulandverkauf finanzierbar und nur deshalb längerfristig existenzfähig. Die beiden raumplanungsrechtlichen Teilverfügungen wurden A.___ am 14. Februar 2018 durch die Baubewilligungskommission Z.___ zur Kenntnis gebracht und Gelegenheit für eine allfällige Stellungnahme eingeräumt. In der Folge kam es am 25. April 2018 zu einer Besprechung, an der auch Mitarbeiter des AREG teilnahmen.

d) Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 6. Februar 2019 wurde die Zustimmung für den Stall alsdann doch erteilt, obwohl A.___ vorgängig keine Redimensionierung veranlasst hatte und somit weiterhin die mit Baugesuch vom 24. Mai 2016 eingereichten Pläne der Zustimmung zugrunde lagen. Zur Tragbarkeit wurde unter Hinweis auf das durchschnittliche landwirtschaftliche Einkommen in den Jahren 2014 bis 2016 von Fr. 76'000.–, den Revisionsbericht der X.___ vom 2. August 2017 und den Betriebsvorschlag 2018 mit einem landwirtschaftlichen Einkommen von Fr. 37'400.– nun festgehalten, dass – soweit ersichtlich – die Scheune aus der betriebswirtschaftlichen Sicht angemessen sei und der Zukunft des landwirtschaftlichen Gewerbes diene.

e) In der Folge kam es zu einer Projektänderung, weil die Raumaufteilung in der Scheune unter Beibehaltung des Gebäudevolumens verändert bzw. spiegelverkehrt erstellt werden sollte. Auf eine nochmalige öffentliche Auflage des Gesuchs wurde verzichtet. Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 8. April 2019 stimmte das AREG der Projektänderung zu. Am 5. Juni 2019 erteilte der Gemeinderat Z.___ die Baubewilligung für die neue Scheune (Anbindestall Vers.-Nr. 008) und den Rückbau des heutigen Weidstalls (Vers.-Nr. 002) auf Grundstück Nr. 001.

f) Bereits mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 16. Januar 2019 hielt das AREG an der Verweigerung der Zustimmung zum Betriebsleiterwohnhaus fest, weil dieses für die Bewirtschaftung der neuen Scheune nicht erforderlich sei. Die Entfernung von den bestehenden Betriebsleiterwohnhäusern zur neuen Scheune betrage nur 1,1 km. Dies sei zu Fuss in einer Viertelstunde und mit einem Fahrzeug innert weniger Minuten zu bewältigen. Im bestehenden Hofbereich seien bereits zwei Wohnhäuser in der Grösse von üblichen Betriebsleiterwohnhäusern vorhanden. Für die Bewirtschaftung der neuen Scheune stünden zudem die bereits bestehenden Wohnbauten auf den Pachtgrundstücken zur Verfügung. So seien auf Pachtgrundstück Nr. 009 ein Zweifamilienhaus (Vers.-Nr. 010) und auf den Pachtgrundstücken Nrn. 011 und 007 zwei weitere Wohnhäuser vorhanden. Bei einer Kostenschätzung von Fr. 1'520'000.– für das neue Betriebsleiterwohnhaus und den Stall sei das Betriebsleiterwohnhaus aus rein landwirtschaftlicher Sicht kaum tragbar, weil dies nur mit einem Erlös von Fr. 600'000.– aus einem Baulandverkauf und einer Hypothekenerhöhung der Wohnbauten in der Bauzone um Fr. 450'000.– finanziert werden könne. Die raumplanungsrechtliche Teilverfügung vom 16. Januar 2019 wurde von der Baubewilligungskommission Z.___ dem damaligen Vertreter des Rekurrenten zum rechtlichen Gehör zugestellt. Gleichzeitig wurde ihm Gelegenheit für eine Stellungnahme innert 14 Tagen eingeräumt. Von dieser Gelegenheit wurde in der Folge kein Gebrauch gemacht.

Auszug aus dem Zonenplan

g) Mit Beschluss vom 25. Februar 2019 verweigerte der Gemeinderat Z.___ daraufhin die Baubewilligung für das Betriebsleiterwohnhaus. Die raumplanungsrechtliche Teilverfügung vom 16. Januar 2019 wurde zum integrierenden Bestandteil des abschlägigen Beschlusses erklärt.

C.
Gegen diesen Beschluss erhob A.___, vertreten durch lic.iur. Adrian Koller, Rechtsanwalt, Bütschwil, mit Schreiben vom 19. März 2019 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 30. April 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Verfügung der Vorinstanz vom 25. Februar 2019 sei aufzuheben und das Baugesuch zur Erstellung eines Ersatzbaus Betriebsleiterwohnhaus auf Parzelle Nr. 001, Grundbuch Z.___, sei zu bewilligen.

2. Die Vorinstanz sei anzuweisen, sämtliche Vorakten zu edieren.

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, das AREG habe zu Recht festgestellt, dass der landwirtschaftliche Betrieb ein landwirtschaftliches Gewerbe gemäss Art. 7 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.11; abgekürzt BGBB) darstelle. Die der landwirtschaftlichen Nutzung dienenden Bauten seien grundsätzlich zonenkonform. B.___ sei ausgebildeter Metzger und Landwirt und werde den Betrieb zu gegebener Zeit übernehmen. Es bestehe die Möglichkeit, mit dem Abtausch diverser Grundstücke die landwirtschaftlichen Nutzflächen konzentriert um den neuen Standort des bewilligten neuen Stalls auf Liegenschaft Nr. 001 zu legen. Weiter sei durch die Milchwirtschaft die Anwesenheit des Rekurrenten und – nach der Betriebsübergabe – diejenige seines Sohns erforderlich. Die Überwachung vom heutigen Betriebsleiterwohnhaus könne nicht hinreichend gewährleistet werden. Ein ständiges Hin- und Herfahren sei nicht zumutbar. Zudem betrage die tatsächliche Distanz 1,7 km, weil die direkte Verbindung mit einem Fahrverbot belegt sei. Nach der Betriebsübergabe müsste sein Sohn nach der Gründung einer Familie die Strecke mehrmals täglich zurücklegen, was insbesondere für die Kinder viel zu gefährlich sei. Auch die vom Rekurrenten bereits in der dritten Generation geführte Lohnbrennerei mit einem zusätzlichen jährlichen Einkommen von rund Fr. 5'000.– bis Fr. 6'000.– erfordere eine ständige Überwachung während des Brennvorgangs. Hinzu komme, dass die Brennerei Geruchsimmissionen in der näheren Umgebung verursache. Deshalb sei es nicht möglich, die Brennerei weiter in der Wohnzone zu führen.

D.
a) Mit Schreiben vom 22. Mai 2019 verzichtet die Vorinstanz auf eine Stellungnahme.

b) Mit Vernehmlassung vom 26. Juni 2019 beantragt das AREG, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dem Rekurrenten und dessen Sohn als künftigem Betriebsinhaber stünden bereits im heutigen Betriebszentrum zwei Wohnhäuser und weiteres Bauland zur Verfügung. Selbst bei einer Fahrdistanz von 1,7 km könne die Fahrt zum neuen Stall über befestigte Strassen und wegen in der

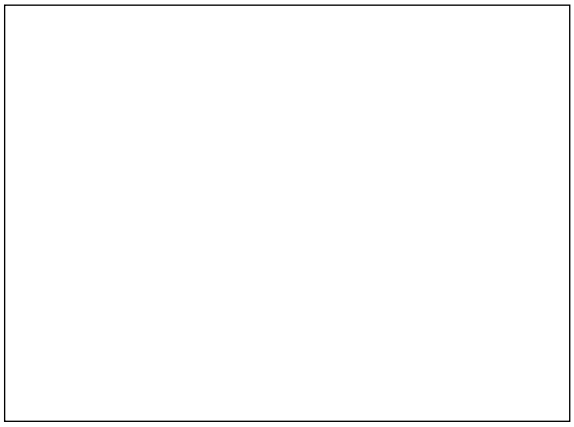
Regel unproblematischer winterlicher Verhältnisse innerhalb von 5 Minuten zurückgelegt werden. Bereits der heutige Stall mit dem Jungvieh auf Grundstück Nr. 007 liege nicht im unmittelbaren Hofbereich. Der Rekurrent sei sich auch in Anbetracht der zerstückelten Pachtgrundstücke gewohnt, für deren Bewirtschaftung zahlreiche Distanzen zurück zu legen. Gemäss Betriebskonzept werde zuerst der Stall für die Milchviehhaltung gebaut und später das Betriebsleiterwohnhaus. Es sei somit objektiv möglich, die Milchviehhaltung ohne dauernde Aufsicht vor Ort zu betreiben, was überdies mit den heutigen technischen Methoden der Stallüberwachung ohne weiteres machbar sei. Zudem werde ein Grossteil der Kühe im Sommer zur Alp gebracht, so dass in dieser Zeit weniger Arbeits- und Überwachungsaufwand anfalle. Ausschliessliche Milchviehhaltung mit einer Nutzfläche von lediglich 2,5 ha Eigenland und weit verstreutem Pachtland würde in Anbetracht sinkender Milchpreise eine wirtschaftliche Unsicherheit darstellen. Zudem werde die arbeitsintensive Betreuung weiterhin durch den im AHV-Alter stehenden Rekurrenten erfolgen, derweil dessen Sohn als potenzieller Betriebsnachfolger wesentliche Teile seines Einkommens mit auswärtiger Tätigkeit erziele. Ob für die wirtschaftliche Weiterentwicklung tatsächlich weitere Nutzflächen gepachtet werden könnten, werde sich erst zeigen. Bei der Lohnbrennerei handle es sich um einen nichtlandwirtschaftlichen Nebenerwerb innerhalb des bestehenden Wohnhauses. Sie sei weder Bestandteil des bereits bewilligten Stalls noch des geplanten Betriebsleiterwohnhauses. Sie könne mit der heutigen Ablufttechnik weiterhin von der Bauzone aus erfolgen. Mit der Baulandreserve bestehe ausserdem die Möglichkeit der örtlichen Neuausrichtung der Lohnbrennerei.

E.

a) Das Baudepartement führte am 28. Oktober 2019 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters des AREG, Abteilung Bauen ausserhalb Bauzone, einen Augenschein durch. Hierbei wurden die heutigen Betriebsräumlichkeiten an der Köchelgasse und der leerstehende Stall für die Jungviehhaltung auf der Liegenschaft Nr. 007 besichtigt. Zur heutigen Verbindungsstrasse zur Liegenschaft Nr. 001 über die L.___strasse und M.___strasse führte ein Vertreter der Vorinstanz aus, man sei zusammen mit den Nachbargemeinden daran, die diversen Fahrverbote im Riet zu überarbeiten. Neu sei der Zusatz "Zubringerdienst und landwirtschaftlicher Verkehr gestattet" vorgesehen. Die amtliche Publikation laufe bereits.

b) Mit Eingabe vom 29. Januar 2020 reicht der Rekurrent, nunmehr vertreten durch MLaw Michael Ritter, Rechtsanwalt, Möhlin, eine Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll ein. Es wird bemängelt, dass die tatsächliche Distanz zwischen dem neuen Betriebsstandort (Stallgebäude) und dem aktuellen Wohngebäude am Augenschein nicht begutachtet worden sei. Zudem würden rechtliche Ausführungen zur Thematik der Fahrverbote fehlen. Aktuell sei es dem Rekurrenten verwehrt, die direkten Verbindungsstrassen zu benutzen, so dass er einen Umweg über eine Strecke von 1,6 km zu fahren habe.

c) Nach dem Augenschein teilte die Vorinstanz mit, dass der Bau der neuen Scheune auf Grundstück Nr. 001 nach dem Abbruch des Weidstalls im Gang sei.



neue Scheune/Stall auf Grundstück Nr. 001

F.
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. 43bis 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 zunächst geltend, das AREG habe zu Recht festgestellt, dass ein landwirtschaftliches Gewerbe vorliege, welches nicht nur knapp, sondern deutlich über der nach Art. 7 BGBB vorgeschriebenen Grenze liege. Mit dem vorgesehenen Abtausch von Grundstücken und der Zupachtung von Grundstücken in der näheren Umgebung der zwischenzeitlich im Bau befindlichen neuen Scheune in der Gastermatt könne der Betrieb künftig noch weiter ausgebaut und um den dortigen Standort konzentriert werden, was mit der Befragung von Zeugen bestätigt werden könnte.

Es ist unbestritten, dass der Betrieb des Rekurrenten mit einer Nutzfläche von rund 15 ha ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinn von Art. 7 BGBB darstellt. Dies ist eine Grundvoraussetzung für die Bewilligung von Wohnbauten in der Landwirtschaftszone. Ob der Rekurrent

oder dessen Sohn zusätzliche Flächen pachten oder eigene Flächen mit den als Zeugen offerierten C.___ und D.___ tatsächlich abtauschen und dadurch zu weiteren landwirtschaftlichen Nutzflächen im Gebiet Y.___ kommen können, ist für dieses Verfahren nicht relevant. Vorliegend ist bei der Bewilligungsfähigkeit des Betriebsleiterwohnhauses einzig auf den heutigen Bestand an eigenen und gepachteten Flächen abzustellen. Mithin erübrigt sich die Befragung der beiden offerierten Zeugen. Das Beweisangebot ist deshalb abzulehnen.

3.
Zwischen dem Rekurrenten und dem AREG herrscht Uneinigkeit darüber, wie gross die tatsächliche Wegdistanz zwischen dem heutigen Betriebszentrum an der K.___gasse und der neuen Scheune in der Y.___ wäre. Der Rekurrent sieht sich durch Fahrverbote eingeschränkt, welche einen Umweg und eine Strecke von 1,6 km mit sich bringen würden und neuerdings (gemäss Ausführungen in der Eingabe vom 29. Januar 2020) bei einer direkten Wegstrecke und Missachtung der Fahrverbote mit einem Weg von 1,4 km verbunden wäre.

3.1 Zum vornherein stösst der Vorwurf ins Leere, wonach die Wegstrecke am Augenschein nicht abgefahren wurde. Das AREG ist bei seiner Beurteilung von einer Wegstrecke von rund 1 km bzw. 1,1 km ausgegangen, wenn hierfür die direkte Verbindung über die L.___strasse und M.___strasse benutzt wird. Dies wurde vom Rekurrenten nie bestritten. Ein Abfahren der Strecke am Augenschein erübrigte sich deshalb, zumal für die Ermittlung der Distanz auch technische Hilfsmittel zur Verfügung stehen. Eine Suche mit Google Maps zeigt, dass mit der direkten Verbindung auf dem Fahrrad eine Strecke von 1 km und mit dem vom Rekurrenten angeführten Umweg mit dem Auto eine Strecke von 1,4 km bei einer Fahrt vom heutigen Betriebszentrum zur neuen Scheune einhergehen würde.

Auszug aus Google Maps	Auszug aus Google Maps
Strecke zu Fuss / mit dem Fahrrad	Strecke mit dem Auto

3.2 Eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob der Rekurrent bei der aktuellen Beschilderung des Fahrverbots mit dem heutigen Zusatz "Zubringerdienst gestattet" die L.___strasse und die M.___strasse befahren dürfte, erübrigt sich, weil die von der Vorinstanz am Augenschein erwähnte Überarbeitung der diversen Fahrverbote bereits weit fortgeschritten ist. So hat die Vorinstanz bereits vor dem Zeitpunkt des Augenscheins diverse Verkehrsanordnungen getroffen. Unter anderem wurde für die L.___strasse und die M.___strasse für das Signal "Verbot für Motorwagen und Motorräder" neu der Zusatz "Zubringerdienst sowie landw. Verkehr gestattet" verfügt. Die öffentliche Auflage

erfolgte am 10. Oktober 2019 mit einer Einsprachefrist bis 25. Oktober 2019 (https://publikationen.sg.ch/amtliche-publikationen). Der vormalige Vertreter des Rekurrenten wurde nach dem Augenschein zusätzlich mit E-Mail vom 6. November 2019 über diese Publikation informiert. Gegen die Verkehrsanordnungen gingen auf dem Gemeindegebiet von Z.___ keine Einsprachen ein. Es ist damit bloss noch eine Frage der Zeit, bis das sich über die Gemeinden Z.___, W.___ und V.___ erstreckende Gesamtverkehrskonzept genehmigt wird und der Rekurrent für die L.___strasse und M.___bachstrasse von dieser Erleichterung profitieren kann. Damit werden die L.___- und die M.___strasse für Fahrten offenstehen, soweit diese im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung des Wieslands und der neuen Scheune in der Y.___ stehen. Solche Fahrten sind bei einem signalisierten Zusatz "landwirtschaftlicher Verkehr gestattet" nach Art. 87 der eidgenössischen Verkehrsregelnverordnung (SR 741.11) bei einem Fahrverbot grundsätzlich erlaubt.

3.3 Eine Strecke von 1,1 km kann mit dem Fahrrad in vier Minuten bzw. zu Fuss in einer Viertelstunde zurückgelegt werden. Der Weg führt von der K.___gasse über die Kantonsstrasse Z.___ – V.___ und die asphaltierten L.___- und M.___strasse. Entgegen den Behauptungen des Rekurrenten ist auf dem Rückweg an die K.___gasse bloss ein Höhenunterschied von 30 m zu bewältigen. Eine gute strassenmässige Erschliessung zwischen dem heutigen Betriebsgebäude an der K.___gasse und dem bewilligten Stall in der Y.___ ist damit ohne weiteres vorhanden. Selbst im Winter kann der bewilligte Stall im Y.___ innert weniger Minuten erreicht werden, weil die Schneeräumung der L.___- und der M.___strasse sichergestellt ist.

3.4 Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass mit der Bewirtschaftung der Scheune und der damit verbundenen Milchviehhaltung auf Grundstück Nr. 001 eine Strecke von 1,1 km verbunden wäre, wenn diese weiterhin vom heutigen Betriebszentrum an der K.___gasse erfolgen würde.

4.
Im Rekursverfahren ist umstritten, ob das geplante Betriebsleiterwohnhaus aus betrieblichen Gründen zwingend notwendig und damit an seinem vorgesehenen Standort in der Landwirtschaftszone zonenkonform ist.

4.1 Wohnbauten waren nach der bis 31. August 2000 geltenden Fassung von Art. 16 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) in der Landwirtschaftszone nur zonenkonform, wenn sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zu einem Landwirtschafts- oder Gartenbaubetrieb standen und im Hinblick auf die bodenabhängige Nutzung des Landes als unentbehrlich erschienen. Die bundesgerichtli-

che Rechtsprechung verlangte, dass der Wohnraum für ein ordnungsgemässes, zonenkonformes Bewirtschaften des Bodens ein längeres Verweilen am betreffenden Ort erforderte und dieser von der nächstgelegenen Wohnzone weit entfernt lag. Das Vorrecht, ausserhalb der Bauzone zu wohnen, sollte damit einem relativ engen Personenkreis vorbehalten bleiben. Dazu zählten nur Leute, die als Betriebsinhaber oder Hilfskräfte unmittelbar in der Landwirtschaft tätig waren und ihre Familienangehörigen (BGE 121 II 67 Erw. 3a; 115 Ib 295 Erw. 3a; 113 Ib 138 Erw. 4d).

Art. 16a RPG umschreibt die Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone neu. Danach sind in der Landwirtschaftszone Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Die vorgenommene Erweiterung bezieht sich jedoch nur auf die als zonenkonform anerkannten landwirtschaftlichen Nutzungsformen, die sich jetzt nicht mehr allein auf die bodenabhängige Produktion beschränken. Dagegen sollte an den strengen Kriterien, welche die bundesgerichtliche Rechtsprechung für die Zonenkonformität von Wohnbauten aufgestellt hatte, festgehalten werden (vgl. Botschaft des Bundesrates zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Mai 1996, BBl 1996 III S. 533; R. MUGGLI, Kurzkommentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, Raum & Umwelt 1998, Art. 16a Rz. 4; Urteil des Bundesgerichtes 1A.19/2001 vom 22. August 2001 Erw. 3b). Davon ging auch der Verordnungsgeber beim Erlass der neuen konkretisierenden Norm von Art. 34 Abs. 3 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) aus. Danach sind Bauten für den Wohnbedarf in der Landwirtschaftszone zonenkonform, wenn sie für den Betrieb des entsprechenden landwirtschaftlichen Gewerbes unentbehrlich sind. Das setzt voraus, dass aus betrieblichen Gründen die ständige Anwesenheit der bewirtschaftenden Personen erforderlich und die nächste Wohnzone weit entfernt und schwer erreichbar ist (BGE 125 III 175 Erw. 2b; 121 II 307 Erw. 3b, je mit Hinweisen). Art. 34 Abs. 3 RPV kodifiziert die bisherige Rechtsprechung, die weiterhin wegleitend sein soll (Urteil des Bundesgerichts 1A.78/2006 vom 1. Dezember 2006, Erw. 2.3). Wohnraum ausserhalb der Bauzone ist nur zulässig, wenn die Bewirtschaftung aus objektiven Gründen nicht von der Bauzone aus möglich ist (Urteil des Bundesgerichtes A.179/1987 vom 4. August 1987 Erw. 3a).

Die Beurteilung der Zonenkonformität hängt somit insbesondere von Art und Umfang der betriebsnotwendigen Überwachungsaufgaben, von der Distanz zur nächsten Wohnzone sowie von der Frage ab, ob das Gewerbe hauptberuflich ausgeübt wird. Ist die Betriebsführung auch von einer Wohnzone aus möglich oder verlangen die betrieblichen Verhältnisse keine dauernde Anwesenheit, fehlt es am erforderlichen sachlichen Bezug des Bauvorhabens zur landwirtschaftlichen Produktion (B. WALDMANN/P. HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 14 zu Art. 16a). Auf subjektive Vorstellungen und Wünsche

des Einzelnen kann es ebenso wenig ankommen wie auf die persönliche Zweckmässigkeit und Bequemlichkeit (BGE 121 II 67 Erw. 3a mit Hinweisen; Urteile des Bundesgerichtes 1A.78/2006 vom 1. Dezember 2006 Erw. 3.3 und 1C.67/2007 vom 20. September 2007 Erw. 3.1). Die Distanz zur nächstgelegenen Wohnzone bzw. die Zumutbarkeit eines Standorts in der Wohnzone stellt nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein eigenständiges Kriterium für die Beurteilung der Zonenkonformität bzw. der Standortgebundenheit in der Landwirtschaftszone dar (BGE 123 II 499 Erw. 3b/cc; Urteil des Bundesgerichtes 1C.67/2007 vom 20. September 2007 Erw. 3.3).

4.2 Die zwischenzeitlich im Bau befindliche Scheune auf Grundstück Nr. 001 ist auf den gut ausgebauten und auch im Winter von Schnee geräumten Gemeindestrassen zwar problemlos erreichbar. Die Fahrdistanz zu den heutigen beiden Wohnhäusern des Rekurrenten und seines Sohns an der K.___gasse liegt mit 1,1 km und einer Distanz zur nächsten Wohnzone von rund 900 m aber deutlich über der vom Bundesgericht noch als zumutbar bezeichneten Entfernung von rund 500 m im Fall der Milchkuhhaltung (Urteil des Bundesgerichtes 1A.120/1998 vom 21. Juni 1999 Erw. 2d). In einem etwas anderen Entscheid hat das Bundesgericht die Zonenkonformität von neuem Wohnraum in der Landwirtschaftszone bei einem Betrieb bejaht, der bei einer Entfernung von rund einem Kilometer zum bisherigen Wohnhaus eine Nutzfläche von 24 ha mit 25 Grossvieheinheiten ausweisen konnte (Urteil des Bundesgerichtes 1A.130/2000 vom 16. November 2000). Insofern ist nicht ersichtlich, weshalb im vorliegenden Fall ein Anfahrtsweg von 1,1 km noch zumutbar sein sollte. Bei alledem steht die ablehnende Haltung des AREG auch im Widerspruch mit der im eigenen Vollzugshandbuch (Bauen ausserhalb Bauzonen in der Fassung vom August 2018) auf Seite 41 wiedergegebenen kantonalen Praxis, wonach es für die Haltung von Milchkühen in der Regel angemessen und betriebsnotwendig sei, dass der Betriebsleiter in unmittelbarer Nähe des Stalls wohne. Seine dauernde Anwesenheit auf dem Hof sei bei der Milchviehhaltung in der Regel unentbehrlich. Befinde sich das bestehende Betriebsleiterwohnhaus allerdings nicht wesentlich mehr als 200 m Gehdistanz vom Milchviehstall entfernt in der Bauzone oder liege die Bauzone nur in etwa dieser Distanz vom Stall, gelte die Entfernung zur Bauzone als derart gering, dass die betriebsnotwendigen Überwachungsaufgaben ohne weiteres von dort aus wahrgenommen werden könnten.

4.3 Die vom AREG gegen die betriebliche Notwendigkeit des Wohnhauses beim neuen Stall vorgetragenen Einwendungen vermögen deshalb nicht zu überzeugen, weil sich das heutige Betriebszentrum bzw. die beiden Wohnhäuser des Rekurrenten und von B.___ an der K.___gasse deutlich ausserhalb der bei einer Milchviehhaltung noch zumutbaren Distanz befinden. Weiter kann dem Rekurrenten nicht entgegengehalten werden, er zeige mit der im Betriebskonzept vorgesehenen, zeitlich vorgezogenen Erstellung der Scheune auf Grundstück Nr. 001 und der erst auf einen späteren Zeitpunkt hin vorgesehenen Erstellung des Betriebsleiterwohnhauses auf Grundstück Nr. 001

selbst auf, dass die Bewirtschaftung vom 1,1 km entfernten Betriebszentrum zumindest vorläufig zumutbar sei. Im Betriebskonzept wurde nämlich ebenfalls dargelegt, nur durch die Mithilfe des Rekurrenten nach Erreichung des AHV-Alters sei es möglich, nach der Erstellung der Scheune das für das neue Betriebsleiterwohnhaus notwendige Eigenkapital zu erwirtschaften. Eine Anerkennung der Zumutbarkeit einer langfristigen Bewirtschaftung der neuen Scheune vom heutigen Betriebszentrum an der K.___gasse aus kann dem Rekurrenten unter diesen Umständen nicht entgegengehalten werden. Vielmehr scheint er diesen Zeit- und Fahraufwand bloss vorübergehend in Kauf nehmen zu wollen.

4.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass eine betriebliche Notwendigkeit für die Erstellung eines Betriebsleiterwohnhauses in unmittelbarer Nähe der nun im Bau befindlichen Scheune auf Grundstück Nr. 001 grundsätzlich gegeben wäre.

5.
Im vorinstanzlichen Verfahren wurde indessen offengelassen, ob der Landwirtschaftsbetrieb langfristig existenzfähig bzw. die Erstellung eines neuen Betriebsleiterwohnhauses überhaupt tragbar ist.

5.1 Für die Erstellung von Wohnbauten in der Landwirtschaftszone setzt die Zonenkonformität voraus, dass der Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann (Art. 34 Abs. 4 Bst. c RPV). Die betriebliche Existenz muss längerfristig gesichert sein, um zu vermeiden, dass unnötige Bauten bewilligt werden, die nach kurzer Zeit wieder leer stehen. Daher ist es notwendig, dass der Gesuchsteller ein Betriebskonzept vorlegt (Urteil des Bundesgerichtes 1A.177/2003 vom 22. Oktober 2003). Daraus erhellt, dass in der Landwirtschaftszone die Erteilung einer Baubewilligung nicht nur projekt-, sondern auch personenbezogen ist, weil das erwähnte Kriterium der Notwendigkeit nur im Zusammenhang mit dem künftigen Nutzer respektive dessen Betrieb beurteilt werden kann.

5.2 Nach dem Betriebskonzept soll die Arbeit im Betrieb noch für geraume (und ungewisse Zeit) zur Hauptsache durch den Rekurrenten erbracht werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass der heute bereits im AHV-Alter stehende Rekurrent diese Arbeitsleistung nur noch einige Jahre wird erbringen können. Alsdann soll sein Sohn B.___ den Betrieb übernehmen und die hierfür notwendige Arbeitsleistung erbringen. Mithin gilt es in Bezug auf B.___ als künftigem Nutzer des Betriebsleiterwohnhauses zu beurteilen, ob er mit seiner künftigen landwirtschaftlichen Tätigkeit über ein existenzsicherndes Einkommen verfügen wird, um die Investitionen in die bereits errichtete Scheune auf Grundstück Nr. 001 und das geplante Betriebsleiterwohnhaus aus dem landwirtschaftlichen Einkommen tilgen zu können. Nach Angaben des Rekurrenten vom 12. Oktober 2016 sollen die Gesamtanlagekosten von ca. Fr. 1'520'000.– mit Baulandverkauf (Fr. 500'000.–), einem

Baukredit (Fr. 550'000.–), Eigenleistungen (Fr. 150'000.–), Eigenmitteln (Fr. 200'000.–) und einer Restfinanzierung aus dem Betriebskonto (Fr. 120'000.–) finanziert werden.

5.3 In den Vorakten befindet sich nur ein Revisionsbericht der X.___ vom 2. August 2017 mit einer Gegenüberstellung der Bilanz und Erfolgsrechnung der beiden Betriebsjahre 2015 und 2016 sowie ein Betriebsvorschlag des Landwirtschaftlichen Zentrums SG, Kaltbrunn, vom 28. August 2017, für das Betriebsjahr 2018. Zahlenangaben zur Ertragssituation und zur Rentabilität der neuen Scheune in Kombination mit dem geplanten Betriebsleiterwohnhaus auf Grundstück Nr. 001 sind darin jedoch nicht enthalten. Ob und inwieweit der in der Vergangenheit erwirtschaftete Betriebserfolg auch noch für das heute umstrittene Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von rund Fr. 1'520'000.– relevant ist, ergibt sich aus den Akten indessen nicht. Weder in den Vorakten noch in der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung finden sich Anhaltspunkte, dass die Wirtschaftlichkeit vom AREG im Detail untersucht worden wäre. Hierfür wären auch die mit der bewilligten Scheune und der damit einhergehenden Milchviehhaltung zu erwartenden Einnahmen zu berücksichtigen. Stattdessen wurde lediglich festgehalten, dass ein Betriebsleiterwohnhaus aus rein landwirtschaftlicher Sicht kaum tragbar sei.

5.4 Somit ergibt sich, dass die Bewilligung des Betriebsleiterwohnhauses ohne vorherige Prüfung der Wirtschaftlichkeit und nur wegen der fehlenden betrieblichen Notwendigkeit bzw. der angeblich zu geringen Distanz zu den heutigen Wohnhäusern an der K.___gasse verweigert wurde.

6.
Nachdem der rechtserhebliche Sachverhalt nicht vollständig ermittelt wurde, kann die Vorinstanz nicht zur Erteilung der Baubewilligung angehalten werden. Es ist deshalb zu prüfen, ob die vollständige Sachverhaltsabklärung nun von der Rekursinstanz nachzuholen ist.

6.1 Die Rekursinstanz kann die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen (Art. 56 Abs. 2 VRP). Eine Rückweisung ist dann geboten, wenn der angefochtene Verwaltungsakt mit formellen Mängeln behaftet ist und diese im Rechtsmittelverfahren nicht geheilt werden können. Ferner ist die neue Verfügung auch dann der Vorinstanz zu überlassen, wenn ausgesprochene Ermessensfragen zu entscheiden sind. Schliesslich drängt sich die Rückweisung auf, wenn die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt nur ungenügend ermittelt hat oder im Verfahren umfangreiche Nova vorgebracht worden sind, so dass weitere Abklärungen und Beweiserhebungen nötig werden, die vorzunehmen die Vorinstanz aus personellen, fachlichen oder anderen Gründen allenfalls besser in der Lage ist (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, N 1029 ff.; BDE Nr. 62/2013 vom 9. Oktober 2013 Erw. 3.2).

6.2 Im vorliegenden Fall wird der Rekurrent bei der Sachverhaltsabklärung mitzuwirken und namentlich sein Betriebskonzept massgeblich zu präzisieren und zu ergänzen haben. Eine Aufhebung des angefochtenen Beschlusses und eine Rückweisung zur Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes drängt sich deshalb auf. Der Rekurs ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen und die Angelegenheit wegen mangelhafter Sachverhaltsabklärung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dementsprechend sind der angefochtene Beschluss der Vorinstanz vom 25. Februar 2019 und die Teilverfügung des AREG vom 16. Januar 2019 aufzuheben.

7.
7.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'600.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5).

7.2 Wird in einem Rechtsmittelverfahren gegen die Verweigerung einer Bewilligung nicht nur die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, sondern auch die Erteilung der Bewilligung bzw. die Rückweisung zur Erteilung der Bewilligung beantragt, so obsiegt der Rechtsmittelkläger nur teilweise, wenn der Entscheid wegen mangelnder Sachverhaltsabklärung aufgehoben und an die Vorinstanz zurückgewiesen wird (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 98). Weil der Rekurrent neben der Aufhebung der Verfügung vom 25. Februar 2019 auch die Erteilung der Bewilligung für das geplante Betriebsleiterwohnhaus beantragt hat, diese Bewilligung mit dem Rekursentscheid aber nicht ausgesprochen wird, rechtfertigt sich eine Überbindung der amtlichen Kosten im Umfang von Fr. 1'800.– auf den Rekurrenten. Der Restbetrag von Fr. 1'800.– ist der Vorinstanz aufzuerlegen. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Vorinstanz wird in Anwendung von Art. 95 Abs. 3 VRP verzichtet.

7.3 Der von B.___ und E.___ am 28. März 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zu verrechnen.

8.
Der Rekurrent stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

8.1 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. 98bis VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98ter VRP).

8.2 Weil der Rekurrent mit seinen Anträgen teilweise obsiegt und das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98bis VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die anteilmässige ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 1'600.– festzulegen. Sie ist von der Vorinstanz zu bezahlen (siehe hierzu VerwGE B 171/1996 vom 12. Juni 1997).

Entscheid

1.
a) Der Rekurs von A.___ wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen und die Angelegenheit wegen mangelhafter Sachverhaltsabklärung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

b) Der Beschluss des Gemeinderates Z.___ vom 25. Februar 2019 und die raumplanungsrechtliche Teilverfügung vom 16. Januar 2019 werden aufgehoben.

2.
a) A.___ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 1'800.–.

b) Der am 28. März 2019 von B.___ und E.___ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird verrechnet.

c) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 1'800.– bei der Politischen Gemeinde Z.___ wird verzichtet.

3.
Das Begehren von A.___ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird teilweise gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.___ hat A.___ mit Fr. 1'600.– ausseramtlich zu entschädigen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin