

# **SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/7 vom 13. Dezember 2024**

Sg Verwaltungsgericht, 2024-12-13, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publicationen\\_B\\_2024\\_7](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2024_7)

FR: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/7 du 13 décembre 2024

IT: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/7 del 13 dicembre 2024

## **Regeste**

Zonenkonformität eines Bauvorhabens in einer Intensivlandwirtschaftszone. Art. 16a Abs. 3, Art. 18, Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG und Art. 38 RPV. Konkrete zulässige betriebliche Nutzungsgrössen wurden im Sondernutzungsplan nicht festgelegt, jedenfalls nicht in einem Umfang, wie er dem Baugesuch zu Grunde liegt. Vor diesem Hintergrund kann nicht davon ausgegangen werden, es seien mit dem Sondernutzungsplan unter dem Aspekt der Zonenkonformität bereits sämtliche Aspekte des mit dem Baugesuch angestrebten Bau- und Nutzungsvorhabens rechtsbeständig beantwortet und für das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren verbindlich vorweggenommen worden. Deshalb bildet die Frage der Zonenkonformität des Bauvorhabens Gegenstand der Prüfung des umstrittenen Baugesuchs. Das konkrete Ausmass des angestrebten Bauvorhabens übersteigt die vom Sondernutzungsplan mit Blick auf das landwirtschaftliche Gepräge des Käsereibetriebs vorgesehene massvolle Erweiterungsmöglichkeit im Rahmen einer Intensivlandwirtschaftszone. (Verwaltungsgericht, B 2024/7)

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sowohl die Abteilungspräsidentin Dr. Lendfers als auch der Rechtsvertreter des Beschwerdegegners sind Mitglieder des Justizgerichts des Kantons Graubünden. Aus diesem Grund wird die Beschwerde unter dem Vorsitz des Abteilungspräsidenten Dr. Brunner beurteilt (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 des Reglements über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichts, sGS 941.22). Anfechtungsobjekt bildet der Rekursentscheid vom 13. Dezember 2023 B 2024/7 6/16

(act. 2). Die dagegen am 11. Januar 2024 erhobene Beschwerde (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der ergänzenden Eingabe vom 14. Februar 2024 (act. 5) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1, Art. 48 Abs. 1 und Abs. 2 VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

### **E. 2**

Zunächst sind die von der Beschwerdeführerin erhobenen Gehörsrügen zu prüfen.

#### **E. 2.1**

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz vor, sie habe ihr im Rekursverfahren zwar die vom AREG und der Baukommission eingereichten Stellungnahmen zugestellt, dies jedoch ohne Verzeichnis der damit eingereichten Akten. Damit habe sie (die Beschwerdeführerin) nicht prüfen und beurteilen können, was vom AREG und der Baukommission ins Verfahren eingeführt und was an relevanten Akten allenfalls nicht eingereicht worden sei. Nachdem der Schriftenwechsel von der Vorinstanz scheinbar, jedoch ohne eine diesbezügliche Mitteilung an die Verfahrensbeteiligten, als abgeschlossen beurteilt worden sei, habe es die Vorinstanz unterlassen, ihr (der Beschwerdeführerin) eine verfahrensabschliessende Gelegenheit zur Einsichtnahme in die vollständigen Verfahrensakten zu gewähren (act. 5, IV 1 f.). Im gesamten Rekursverfahren stellte die Beschwerdeführerin keinen Antrag um Akteneinsicht in die von der Vorinstanz eingeholten Akten. Es ergeben sich aus den Rekurseingaben der Beschwerdeführerin auch keine Hinweise, sie sei über die für den Fall relevanten Tatsachen oder Aktenlage nicht gehörig im Bild gewesen. Ausserdem rügte die Beschwerdeführerin nicht, keine Verzeichnisse über die von den Beteiligten eingereichten Akten erhalten zu haben (siehe act. 9.13). Dass Akten sowohl vom AREG als auch der Beschwerdebeteiligten eingereicht worden waren, war der Beschwerdeführerin bekannt, finden sich doch in den ihr mit Schreiben der Vorinstanz vom 9. Oktober 2023 zur Kenntnis gebrachten Vernehmlassungen (act. 9.8) entsprechende Hinweise (act. 9.5, S. 1, und act. 9.7, am Schluss). Im Übrigen wurde darin als Nächstes die Ausfertigung des Rekursentscheids angekündigt. Die Beschwerdeführerin beantragte in der Folge erstmals am 8. Januar 2024 (act. 9.16) und damit erst nach Ergehen des angefochtenen Entscheids Einsicht in die Verfahrensakten. Unter diesen Umständen ist eine Verletzung des Akteneinsichtsrechts mit der Vorinstanz (act. 11) zu verneinen und es kann offenbleiben, ob die erstmals vor Verwaltungsgericht erhobene formelle Rüge mit dem auch von Privaten zu beachtenden Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV) zu vereinbaren ist. Der Vollständigkeit halber ist zu B 2024/7 7/16

ergänzen, dass eine allfällige Gehörsverletzung im Beschwerdeverfahren als geheilt zu betrachten wäre (siehe hierzu VerwGE B 2023/145 vom 20. September 2023 E. 2.2), nachdem die Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren von ihrem Recht auf vollständige Akteneinsicht Gebrauch machen konnte.

## **E. 2.2**

Wie sich aus nachfolgenden Ausführungen ergibt (E. 3.6 hiernach), schloss die Vorinstanz – jedenfalls im Ergebnis – zu Recht auf die fehlende Zonenkonformität des umstrittenen Bauvorhabens in der Intensivlandwirtschaftszone (act. 2, E. 3.8), womit Ausführungen zur akzessorischen Überprüfungsmöglichkeit oder Nichtigkeit der planerischen Massnahmen nicht mehr erforderlich waren. Deshalb ist der Vorhalt der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe in diesem Zusammenhang die Begründungspflicht verletzt (act. 5, IV.3.d und IV.5), nicht stichhaltig.

## **E. 3**

Anfechtungsgegenstand des Beschwerdeverfahrens bildet die von der Beschwerdeführerin mit korrigiertem Baugesuch vom 9. November 2022 angestrebte Baubewilligung (act. 9.5.24). Im Vordergrund der rechtlichen Beurteilung steht die zwischen den Beteiligten umstrittene Frage nach der Zonenkonformität des Bauvorhabens.

### **E. 3.1**

Die Erteilung der Bewilligung für die Errichtung von Bauten und Anlagen setzt voraus, dass diese dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und das Land erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 lit. a und lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung, SR 700, RPG). Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten (Art. 22 Abs. 3 RPG).

### **E. 3.2**

Nutzungspläne ordnen die zulässige Nutzung des Bodens (Art. 14 Abs. 1 RPG) und unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (Art. 14 Abs. 2 RPG). Das kantonale Recht kann weitere Nutzungszonen vorsehen (Art. 18 Abs. 1 RPG). Es kann Vorschriften enthalten über Gebiete, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird (Art. 18 Abs. 2 RPG). Nach Art. 16 Abs. 3 RPG tragen die Kantone den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone angemessen Rechnung. Insbesondere sollen gemäss Art. 16a Abs. 3 RPG und Art. 38 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, RPV) Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, als zonenkonform bewilligt werden, wenn sie in einem Gebiet der Landwirtschaftszone erstellt werden, die vom Kanton in einem Planungsverfahren dafür B 2024/7 8/16

freigegeben wurde. Zu beachten sind dabei die raumplanerischen Grundsätze gemäss Art. 1 und Art. 3 RPG.

### **E. 3.3**

Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich (Art. 21 Abs. 1 RPG), sobald sie von der kantonalen Behörde genehmigt wurden (Art. 26 Abs. 3 RPG). Die Genehmigungsbehörde hat zu prüfen und sicherzustellen, dass die kantonalen und kommunalen Nutzungspläne mit der übergeordneten Richtplanung sowie den Planungsgrundsätzen des (übrigen) Bundesrechts, namentlich des RPG, übereinstimmen (BGer 1C\_483/2021 vom 10. März 2022 E. 4.2.2 und 1C\_78/2015 vom 29. Mai 2015 E. 4.1). Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 21 Abs. 2 RPG).

### **E. 3.4**

Das Baubewilligungsverfahren ist der Nutzungsplanung grundsätzlich nachgelagert und führt diese aus, ist also an die im Nutzungsplanverfahren getroffenen Anordnungen gebunden (BGer 1A.79/2002 vom 25. April 2003 E. 3.5; vgl. auch BGE 150 II 133 E. 5.3).

#### **E. 3.4.1**

Die Rechtmässigkeit des Nutzungsplans selbst kann wegen des Grundsatzes der Einmaligkeit des Rechtsschutzes (siehe hierzu etwa BGer 1C\_483/2021 vom 10. März 2022 E. 3.2.1 mit Hinweisen auf BGE 145 II 176 E. 4.2 und BGE 131 II 103 E. 2.4.1) prinzipiell nur im Anschluss an dessen Erlass geprüft werden. Eine spätere (vorfrageweise) Anfechtung auf einen Anwendungsakt hin ist nur in Ausnahmefällen zulässig, so wenn sich die betroffene Person bei Planerlass noch nicht über die ihr auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnte, sie im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatte, ihre Interessen zu verteidigen (BGer 1C\_518/2016 vom 26. September 2017 E. 3) oder wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse seit der Planfestsetzung so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte, und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und

der Planbeständigkeit überwiegt (BGer 1C\_197/2023 vom 31. Mai 2024 E. 6.3.3 mit Hinweis auf BGE 148 II 417 E. 3.3 und 1C\_444/2022 vom 4. September 2023 E. 4.5). Der Grundsatz des einmaligen Rechtsschutzes bzw. des Ausschlusses einer akzessorischen Überprüfung von Nutzungsplänen gilt namentlich auch für Bauvorschriften, die dazu dienen, Art, Natur und Umfang der im Zonenplan kartographisch dargestellten Nutzungen zu umschreiben, das heisst an Stelle einer Planlegende stehen und mit dem Zonenplan ein untrennbares Ganzes bilden (BGer 1C\_543/2021 vom 15. August 2022 E. 1.2). B 2024/7 9/16

### **E. 3.4.2**

Von der Anfechtbarkeit eines Planerlasses zu unterscheiden ist dessen Nichtigkeit. Nichtigen Planungserlassen geht jede Verbindlichkeit und Rechtswirksamkeit ab. Die Nichtigkeit ist jederzeit und von sämtlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten. Nach der Rechtsprechung ist ein Planungserlass nur dann nichtig, wenn der ihm anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgrund fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeiten einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht. Inhaltliche Mängel haben nur in seltenen Ausnahmefällen die Nichtigkeit eines Planerlasses zur Folge; erforderlich ist hierzu ein ausserordentlich schwerwiegender Mangel. So stellt etwa eine ungenügende Berücksichtigung des Ortsbild- und Denkmalschutzes bzw. der Vorgaben des ISOS in aller Regel keinen Nichtigkeitsgrund dar (BGer 1C\_197/2023 vom 31. Mai 2024 E. 6.3.1).

### **E. 3.5**

Nachfolgend ist die Tragweite der sich aus der (Sonder-)Nutzungsplanung ergebenden Anordnungen zu bestimmen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. 5, IV.6.c) bedürfen auch Sondernutzungspläne, deren Anordnungen und besondere Bauvorschriften – wie ein Erlass – einer Auslegung, um deren Rechtsfolgen bestimmen zu können.

#### **E. 3.5.1**

Mit der Zonenplanrevision der damaligen Gemeinde W.\_\_\_ wurde gestützt auf den kommunalen Richtplan vom 16. \_\_ 201\_ (act. 6.1) in der Y.\_\_\_ eine Intensivlandwirtschaftszone (ILZ) für intensive Tierhaltung sowie für Milchverarbeitung zu Käse und Butter ausgeschrieben. Am 14. \_\_ 201\_ genehmigte die Vorinstanz (damals noch: Baudepartement) den Überbauungs- und Baulinienplan Y.\_\_\_. Der Überbauungsplan enthält Bestimmungen zur Nutzung und Ausdehnung des Käserei- und Mastbetriebs sowie zur Gestaltung (act. 9.7.69). Art. 18 Abs. 1 des alten Baureglements der Gemeinde W.\_\_\_ lautete: «Die Intensivlandwirtschaftszone Y.\_\_\_ ist gestützt auf Art. 20 des (alten) Baugesetzes für intensive Tierhaltung sowie für Milchverarbeitung zu Käse und Butter bestimmt». Die Bestimmung wurde inhaltlich unverändert in Art. 31 Abs. 1 des Baureglements übernommen.

#### **E. 3.5.2**

Am 6. \_\_ 201\_ genehmigte die Vorinstanz eine Änderung des Überbauungsplans Y.\_\_\_ im Hinblick auf eine geplante Betriebserweiterung und die damit verbundene Vergrösserung des Baubereichs um 60 m<sup>2</sup> (act. 27.1). Ausserdem genehmigte sie am 10. \_\_ 202\_ eine zweite Teiländerung des Überbauungsplans Y.\_\_\_ (Erstellen einer notwendig gewordenen Fluchttreppe südlich vom Gebäude Versicherungsnr. 0005\_, act. 27.4; siehe zum Ganzen B 2024/7 10/16

auch die raumplanungsrechtliche Teilverfügung, act. 9.5.58, E. 3n, 3o, 3t und 3v). Hintergrund dieser Änderung bildete gemäss Planungsbericht (act. 27.6) die Wahrung internationaler Standards in Form der räumlichen Trennung von Landwirtschaft und Käseproduktion (siehe hierzu die Ausführungen der Vorinstanz in act. 2, A.h).

### **E. 3.5.3**

Der vorliegend umstrittene Sondernutzungsplan wurde im Hinblick auf Bauprojekte erlassen, die – bezogen auf den bestehenden gewerblichen Käsereibetrieb – eine Erweiterung vorsahen; im Verlauf der Zeit wurde er zudem teilweise ergänzt. Wesentliche inhaltliche Änderungen waren mit den späteren Anpassungen des Sondernutzungsplans (am 6. \_\_ 201\_ und 10. \_\_ 202\_, die lediglich die Umgrenzung von Baubereichen betrafen) nicht verbunden, wie die Beschwerdeführerin bereits im Rekursverfahren zutreffend festhielt (act. 9.4, Rz 7; zur Geringfügigkeit der am 6. \_\_ 201\_ vorgenommenen Anpassungen siehe auch den Planungsbericht vom 25. \_\_ 201\_, act. 27.6, S. 3 und S. 6). Konkrete zulässige betriebliche Nutzungsgrössen wurden im Sondernutzungsplan derweil nicht festgelegt, jedenfalls nicht in einem Umfang, wie sie dem (korrigierten) Baugesuch der Beschwerdeführerin vom 9. November 2022 (act. 9.5.24) zu entnehmen sind. Vor diesem Hintergrund kann nicht davon ausgegangen werden, es seien mit dem Sondernutzungsplan unter dem Aspekt der Zonenkonformität bereits sämtliche Aspekte des mit dem (korrigierten) Baugesuch vom 9. November 2022 (act. 9.5.24) angestrebten Bau- und Nutzungsvorhabens rechtsbeständig beantwortet und für das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren verbindlich vorweggenommen worden. Mithin liegt kein Sondernutzungsplan vor, welcher derart konkret wäre, dass ihm im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Wirkung einer Baubewilligung zukäme (vgl. BGE 145 II 176 E. 4.3). Deshalb bildet die Frage der Zonenkonformität des Bauvorhabens – unter Einbezug der erlassenen Intensivlandwirtschaftszone und des Überbauungsplans – Gegenstand der Prüfung des umstrittenen Baugesuchs. Die Vorschriften der Intensivlandwirtschaftszone und des Überbauungsplans sind dabei bundesrechtskonform auszulegen, soweit ein Auslegungsspielraum besteht.

### **E. 3.5.4**

Bei Eruiierung des Inhalts des Sondernutzungsplans fällt nicht zuletzt der seit dem Erlass unverändert gebliebene Zweck (Art. 2 des Sondernutzungsplans) ins Gewicht. Dieser lautet: «Der Überbauungsplan regelt gestützt auf Art. 20 Baureglement «Intensivlandwirtschaftszone Y. \_\_» die differenzierte Nutzungsverteilung, die vertikale und horizontale Ausdehnung der Bauten und Anlagen, Grundsätze der Gestaltung und Besonderheiten der Erschliessung». Regelungszweck bildete somit eine differenzierte Nutzungsverteilung und keine markante bzw. extensive Nutzungsintensivierung. Deshalb kann auch nicht allein aufgrund der strukturpolitischen bzw. ökonomischen Bedeutung des Käsereibetriebs argumen-

B 2024/7 11/16

tiert werden, dass die umstrittenen planerischen Massnahmen sämtliche aufgrund betriebsökonomischer Zwänge erforderlichen Ausweitungen in den festgelegten Flächen und Volumen (act. 5, IV.6.c) ungeachtet ihrer konkreten raumwirksamen Nutzungsfolgen als zonenkonform zuliessen. Im Planungsbericht vom 8. \_\_ 201\_ (act. 6.2, S. 3) wurde vielmehr einschränkend erklärt, Anlass für den Sondernutzungsplan sei es, «Möglichkeiten für eine massvolle Erneuerung und Weiterentwicklung zu schaffen» und zwar im Rahmen einer bzw. in Relation zu einer Intensivlandwirtschaftszone (vgl. zu der ausdrücklich die Grenze des Zulässigen bildenden bloss «massvollen Erweiterungsmöglichkeit» auch act. 6.2, S. 10,

Ziffer 4.4.1). Im Vordergrund der zulässigen – im Verhältnis zur landwirtschaftlichen Prägung (siehe auch die im Objektblatt L 2.2.1 zum Richtplan vom 16. \_\_ 201\_ enthaltene gleichlautende Erklärung, act. 6.1) – massvollen betrieblichen und baulichen Erweiterung sowie Materialisierung stand ausserdem das Käsereifelager, für welches der vom Bauvorhaben betroffene Baubereich geschaffen wurde (act. 6.2, S. 10, Ziffer 4.4.1). Unter diesen Umständen kann entgegen dem vom AREG in der Rekursvernehmlassung vom 4. Oktober 2023 vertretenen Standpunkt keine Rede davon sein, der vom Sondernutzungsplan erfasste Betrieb sei als «seit jeher gewerblich-industriell ausgerichtet» betrachtet worden (act. 9.7, II.2), und diese Würdigung sei quasi leitend für die umgesetzten planerischen Massnahmen gewesen. Eine solche Betrachtungsweise ist mit dem Regelungszweck des Sondernutzungsplans nicht vereinbar und kann daher nicht Massstab für die Prüfung der Zonenkonformität bilden.

### **E. 3.5.5**

Die Beschwerdeführerin bringt ausserdem vor, bei der Intensivlandwirtschaftszone Y.\_\_ handle es sich nicht nur um eine «landwirtschaftliche Bauzone» (vgl. zu diesem Begriff BGer 1C\_193/2013 vom 4. Dezember 2014 E. 2.5), sondern in Wirklichkeit um eine eigentliche Bauzone (act. 16, Rz 7). Dieser Standpunkt verfängt indes nicht, wurde doch mit dem Erlass des Sondernutzungsplans bzw. dessen Ausgestaltung gerade nicht die (faktische) Schaffung einer (nichtlandwirtschaftlichen) Bauzone bezweckt. Vielmehr wurde im Planungsbericht vom 8. \_\_ 201\_ die Zuweisung zu einer Bauzone klar verworfen, weil eine solche den raumplanungsrechtlichen Grundsätzen zur Trennung zwischen Siedlungs- und Landwirtschaftsgebiet widerspreche (act. 6.2, S. 3; siehe auch die im Objektblatt L 2.2.1 zum Richtplan vom 16. \_\_ 201\_ enthaltene gleichlautende Erklärung, act. 6.1). So wurde ausdrücklich betont, «das Gebiet [sei] auch mit der Intensivlandwirtschaftszone nicht als Bauzone ausgeschieden» (act. 6.2, S. 12 unten). Darüber hinausgehend bezog sich die Ausgestaltung des Sondernutzungsplans Y.\_\_ durchgehend auf das Instrument der Intensivlandwirtschaftszone und die landwirtschaftliche Prägung des Betriebs (siehe E. 3.5.4 hiervor). B 2024/7 12/16

### **E. 3.5.6**

Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin steht daher die Rechtskraft der Sondernutzungsplanung «Y.\_\_» einer Prüfung der Zonenkonformität des konkreten Bauvorhabens nicht entgegen.

### **E. 3.6**

Bezüglich der Zonenkonformität des konkreten Bauvorhabens ist Folgendes zu konstatieren: Gemäss den Feststellungen der Vorinstanz (act. 2, E. 3.8), die von der Beschwerdeführerin (act. 5, III.) für sich genommen nicht bestritten werden, umfasst das geplante Bauvorhaben unter anderem Räume für die Käselagerung/-reife mit Lagerroboter, Verarbeitungsräume (Produktionsraum, Salzbad, Milchbehandlung, Abtropfraum, Labor), einen Auf- enthaltsraum inklusive Toiletten, Dusche und Garderoben für die Angestellten, mehrere Milchtankanlagen, einen Giftraum, Technikräume sowie eine Ölheizung samt einem 50 m<sup>3</sup> Heizöltank. Zudem sind Umschlagplätze für Chemikalien, Milch und Öl, eine Verladerampe, 14 Parkplätze sowie Rangierflächen geplant. Das Bauvolumen beträgt 18'000 m<sup>3</sup>, und es wird pro Woche mit industriellen und gewerblichen Abwässern in der Grössenordnung von 350 m<sup>3</sup> gerechnet. Die Bausumme beträgt ungefähr CHF 5'000'000. Mit dem Ausbau kann die Milchverarbeitungsmenge von derzeit rund 9'000'000 kg Milch

auf bis zu 15'000'000 kg erhöht werden. Dieses Ausmass sprengt die vom Sondernutzungsplan mit Blick auf das landwirtschaftliche Gepräge des Käsereibetriebs vorgesehene massvolle Erweiterungsmöglichkeit im Rahmen einer Intensivlandwirtschaftszone. Das Bauvorhaben führt namentlich zu einer drastischen Intensivierung der Nutzung und stellt keine bloss differenzierte Nutzungsverteilung mehr dar. Aufgrund des geplanten maschinellen, mit hohen Investitionskosten und grossem Personalaufwand verbundenen Betriebs (siehe zu diesen Abgrenzungskriterien J. KEHRLI, in: R. Norer [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum Landwirtschaftsgesetz, 2019, N 31 zu Art. 3) ist auch nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz in der Betriebsvergrößerung einen industriell-gewerblichen Charakter erblickte. Hinzu kommt, dass es sich bei Käsereien grundsätzlich nicht um Verarbeitungs-, Lager- und Verkaufsbetriebe handelt, die zur Landwirtschaft gehören, sondern dass diese der Landwirtschaft nachgelagert sind (KEHRLI, a.a.O., N32 zu Art. 3). Deshalb und weil der Sondernutzungsplan eine bloss massvolle Erweiterung mit Fokus auf ein landwirtschaftliches Gepräge zulässt (E. 3.5.4 hiervor), ist eine extensive Auslegung der planerischen Anordnungen, wie sie für die Bejahung der Zonenkonformität des umstrittenen Bauvorhabens erforderlich wäre, nicht statthaft. Bei diesem Ergebnis vermögen die umgesetzten planerischen Massnahmen auch nicht das von der Beschwerdeführerin behauptete berechnete Vertrauen in die Bewilligungsfähigkeit des umstrittenen Bauvorhabens bzw. allfällige Ansprüche aus dem behaupteten Vertrauensschutz (act. 5, IV.7, und act. 31, Rz 2.c f.) zu begründen. Es kann im Übrigen zur Vermeidung von Wiederholungen auf die diesbezüglich zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden, wonach sich weder aus den B 2024/7 13/16

bisher erteilten Baubewilligungen noch aus anderen Umständen Zusagen hinsichtlich der Bewilligungsfähigkeit des vorliegend zu beurteilenden Bauvorhabens ergeben (act. 2, E. 4.3). Selbst wenn im Übrigen davon ausgegangen würde, dass die umgesetzten planerischen Massnahmen eine nichtlandwirtschaftliche Bauzone begründet hätten (was nicht der Fall ist, vgl. BGE 141 II 50 E. 2.5), deren Zonenkonformität das umstrittene Bauvorhaben erfüllen würde, hätte eine akzessorische Prüfung zu erfolgen. Denn für den Beschwerdegegner wäre eine solche gegen den Zweck und Wortlaut des in Bezug auf eine Intensivlandwirtschaftszone erlassenen Sondernutzungsplans (E. 3.5.4 f.) sprechende Auslegung nicht in dieser Tragweite erkennbar gewesen. Damit könnte ihm der Grundsatz der Einmaligkeit des Rechtsschutzes (siehe E. 3.4.1 hiervor) nicht entgegengehalten und eine akzessorische Überprüfung der umgesetzten planerischen Massnahmen nicht verwehrt werden; eine solche Prüfung führte zweifellos zum Schluss, dass der so ausgelegte Sondernutzungsplan bundesrechtswidrig wäre.

### **E. 3.7**

Aus der Verfahrensgeschichte geht im Übrigen eindeutig hervor und es ist von keiner Seite bestritten, dass das umstrittene Bauvorhaben ohne von der Grundordnung abweichende planerische Massnahmen nicht bewilligungsfähig ist. Deshalb erübrigen sich Weiterungen hierzu.

### **E. 4.1**

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen.

### **E. 4.2**

Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen ist eine Entscheidungsbüher von CHF 2'500 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12, GKV), die mit dem in gleichem Umfang von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss beglichen ist.

#### **E. 4.3**

Entsprechend der Verlegung der amtlichen Kosten hat die unterliegende Beschwerdeführerin den obsiegenden Beschwerdegegner – wie von ihm beantragt (act. 14, Rechtsbegehren Ziffer 2) – für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen. Sie selbst hat B 2024/7 14/16

keinen Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten (Art. 98 in Verbindung mit Art. 98bis VRP). Das Honorar vor Verwaltungsgericht nach Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung (sGS 963.75, HonO) beträgt pauschal CHF 1'500 bis CHF 15'000. Der Rechtsvertreter des Beschwerdegegners hat keine Kostennote eingereicht. Mit Blick auf den erforderlichen Aufwand, insbesondere den Mehrfachen Schriftenwechsel, erscheint eine pauschale Entschädigung der ausseramtlichen Kosten für das Beschwerdeverfahren von CHF 3'500 zuzüglich Barauslagen von CHF 140 (Art. 28bis HonO) angemessen. Da der Beschwerdegegner nicht vorsteuerabzugsberechtigt ist, hat er Anspruch auf die von ihm beantragte Entschädigung der Mehrwertsteuer. B 2024/7 15/16

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500. Diese werden mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss beglichen. 3. Die Beschwerdeführerin entschädigt den Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 3'640 (inklusive Barauslagen, zuzüglich Mehrwertsteuer). B 2024/7 16/16

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.