Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 71/2015

Urteil vom 23. Juni 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
A._____ AG,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Franz A. Wolf,

gegen

Erbengemeinschaft B._____, bestehend aus:

1. C.B._____,
2. D.B._____,
3. E.B._____,
4. F.B._____,
Beschwerdegegner, alle vier vertreten durch Rechtsanwalt Adrian Rufener,

Politische Gemeinde Schönholzerswilen,
handelnd durch den Gemeinderat Schönholzerswilen,
Amt für Raumentwicklung des Kantons Thurgau,
Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau.

Gegenstand
Baubewilligung ausserhalb der Bauzone,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 17. Dezember 2014 des Verwaltungsgerichts
des Kantons Thurgau.

Sachverhalt:

A.

Die A._____ AG ist Eigentümerin der Liegenschaft Nr. 580 (Freihof) in der Landwirtschaftszone von Schönholzerswilen. In den Jahren 1998 bis 2006 wurden ihr (bzw. ihrem Rechtsvorgänger A._____) mehrere Ausnahmebewilligungen für Bauten und Anlagen im Zusammenhang mit dem Viehhandel erteilt.

B.

Am 20. September 2010 erteilte das Amt für Raumentwicklung des Kantons Thurgau (ARE/TG) eine weitere Ausnahmebewilligung für den Neubau eines Hochsilos mit Futterrüstunterstand; das Projekt wurde am 20. Oktober 2010 von der Gemeinde bewilligt und die Baubewilligung am 17. September 2012 verlängert.

Nachdem bei einer Kontrolle Abweichungen vom bewilligten Projekt festgestellt worden waren, reichte die A._____ AG ein Projektänderungsgesuch "Neubau Futterrüstunterstand, neu mit Kälberbuchten" ein. Dagegen erhob die Erbengemeinschaft B._____, Eigentümerin der benachbarten Liegenschaft Nr. 2186, Einsprache.

Mit Entscheid vom 3. September 2013 erachtete das ARE/TG das Bauvorhaben als zonenkonform. Am 16. September 2013 bewilligte der Gemeinderat Schönholzerswilen das Projekt und wies die Einsprache ab.

C.

Dagegen erhob die Erbengemeinschaft B._____ am 26. September 2013 zunächst Rekurs an das Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau (DBU). Gegen den abweisenden Rekursentscheid vom 26. Mai 2014 gelangte sie mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau. Dieses hiess die Beschwerde am 17. Dezember 2014 gut und hob den Rekursentscheid samt der Baubewilligung vom 16. September 2013 auf.

D.

Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid hat die A._____ AG am 29. Januar 2015 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Baubewilligung sei zu erteilen. Eventualiter sei die Sache mit verbindlichen Weisungen zur Neubeurteilung an eine Vorinstanz zurückzuweisen.

E.

Die Erbengemeinschaft B._____ (im Folgenden: die Beschwerdegegnerin) und das Verwaltungsgericht schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das ARE/TG hält an seinem Entscheid fest. Das DBU verzichtet auf eine Vernehmlassung.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) erachtet den Betrieb der Beschwerdeführerin in der Landwirtschaftszone als zonenwidrig und beantragt die Abweisung der Beschwerde.

F.

In ihrer Replik vom 27. Mai 2015 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

Da alle Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin erhebt verschiedene Verfahrensrügen.

2.1. Zunächst rügt sie eine Verletzung der Begründungspflicht (Art. 29 Abs. 2 BV), weil das verwaltungsgerichtliche Urteil zu den Fragen der Zonenkonformität, der inneren Aufstockung und der Möglichkeit einer

Ausnahmebewilligung nicht bzw. nicht genügend begründet sei.

Das Verwaltungsgericht hat (in E. 2) die Voraussetzungen für die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone dargelegt, und anschliessend (in E. 3.1 bis 3.3) begründet, weshalb das streitige Bauvorhaben diese Voraussetzungen nicht erfülle. Zum Schluss erläuterte es (in E. 3.4) kurz, weshalb keine weitere Ausnahmebewilligung erteilt werden könne, sondern eine Planungspflicht bestehe. Damit hat es die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte in einer Weise dargelegt, die eine sachgerechte Anfechtung ermöglichen (vgl. BGE 124 II 146 E. 2a S. 149 f.). Ob die Begründung sachlich richtig und widerspruchsfrei ist, ist keine Frage der Begründungspflicht, sondern der materiellen Rechtsanwendung.

2.2. Unbegründet ist auch die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) durch eine für die Beschwerdeführerin völlig überraschende rechtliche Begründung, zu der sie vorgängig hätte angehört werden müssen. Das Verwaltungsgericht ist im Wesentlichen der Argumentation der Beschwerdegegnerin gefolgt, zu der sich die Beschwerdeführerin im Schriftenwechsel vor Verwaltungsgericht ausreichend äussern konnte.
Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin hat das Verwaltungsgericht den Bestand der bereits erteilten rechtskräftigen Ausnahmebewilligungen nicht in Frage gestellt, sondern erwähnte diese lediglich als Beleg für die Zonenwidrigkeit des Viehhandels und die Notwendigkeit einer planerischen Grundlage für weitere Bauten und Anlagen. Im Dispositiv des verwaltungsgerichtlichen Entscheids wurden nur der angefochtene Rekursentscheid des DBU und die Baubewilligung vom 16. September 2013 aufgehoben, die Streitgegenstand des Verfahrens bildeten. Damit erweist sich auch der Vorwurf der Beschwerdeführerin, das Verwaltungsgericht habe den Streitgegenstand und damit seine funktionelle Zuständigkeit überschritten, als unbegründet.

3.

Materiellrechtlich ist in erster Linie streitig, ob die Kälberboxen, die 49 Kälbern Platz bieten, in der Landwirtschaftszone zonenkonform sind. Art. 16a RPG (SR 700) und Art. 34 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) unterscheiden zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger landwirtschaftlicher Produktion: Bauten und Anlagen, die für die bodenabhängige Bewirtschaftung nötig sind (Art. 34 Abs. 4 RPV), sind grundsätzlich zonenkonform (Art. 16a Abs. 1 RPG und Art. 34 Abs. 1 RPV), dagegen dürfen Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion nur im Rahmen der inneren Aufstockung (Art. 16a Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 36 f. RPV) in einer gewöhnlichen Landwirtschaftszone errichtet werden (vgl. BGE 133 II 370 E. 4.2 S. 374; Urteil 1C 561/2012 vom 4. Oktober 2013 E. 2.4.3 und 2.4.4., in: ZBl 116/2015 S. 218; je mit Hinweisen).

3.1. Es ist unstreitig, dass die Kälbermast bodenunabhängig ist, da die Kälber mit Milchpulver bzw. Buttermilch gefüttert werden (vgl. Rekursentscheid DBU S. 6 f.). Zu prüfen ist daher, ob die dafür bestimmten Kälberbuchten im Rahmen der inneren Aufstockung (Art. 16a Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 36 RPV) bewilligt werden können.

3.2. Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass die innere Aufstockung eine bodenabhängige Landwirtschaft voraussetze. Dies wird von der Beschwerdeführerin zu Unrecht bestritten: Wie bereits der Ausdruck "innere Aufstockung" zum Ausdruck bringt, geht es darum, einen überwiegend bodenabhängig geführten Betrieb mit Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu ergänzen (Botschaft des Bundesrats zu einer Teilrevision des RPG vom 22. Mai 1996, BBl 1996 III Ziff. 111.2 S. 517; BGE 129 II 413 E. 3.2 S. 415 f.). Auch wenn die Voraussetzungen für die innere Aufstockung durch verschiedene RPV-Revisionen gelockert worden sind, muss weiterhin eine bodenabhängige landwirtschaftliche Nutzung vorhanden sein, die aufgestockt werden kann. Davon gehen auch die Art. 36 f. RPV aus, welche das zulässige Mass der bodenunabhängigen Produktion bestimmen; diese muss gegenüber der bodenabhängigen Produktion eine untergeordnete Rolle einnehmen (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 16a N. 19; ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar RPG, Art. 16a RPG N. 43). Bauten und Anlagen für eine ausschliesslich oder überwiegend bodenunabhängige Produktion dürfen nur in vom Kanton in einem
Planungsverfahren dafür freigegebenen speziellen Landwirtschaftszonen erstellt werden (RUCH, a.a.O., Art.

16 N. 23 und Art. 16a N. 10).

Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin eine bodenabhängige Landwirtschaft betreibt, die durch die bodenunabhängige Kälbermast ergänzt werden darf.

4.

Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung setzt (vom Sonderfall der Bewirtschaftung naturnaher Flächen abgesehen) die Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung voraus (Art. 34 Abs. 1 lit. a RPV und Art. 3 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 [Landwirtschaftsgesetz; LwG; SR 910.1]; gleichgestellt wird in Art. 3 Abs. 1 lit. b LwG die Aufbereitung, die Lagerung und der Verkauf der entsprechenden Erzeugnisse auf den Produktionsbetrieben). Als bodenabhängig gilt die Bewirtschaftung, wenn ein enger Bezug zum natürlichen Boden besteht; dies ist bei der Tierhaltung der Fall, wenn die Tiere im Wesentlichen auf der Grundlage der auf dem Betrieb produzierten Futtermittel ernährt werden (BGE 133 II 370 E. 4.2 S. 375).

4.1. Das Landwirtschaftsamt ging in seiner Stellungnahme davon aus, dass der Viehhandelsbetrieb der Beschwerdeführerin nicht unter den Begriff "Landwirtschaft" falle, weil die Tiere, die in den Stallungen stehen, nicht auf dem Betrieb aufgewachsen seien. Allerdings dürfe nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Tiere während ihres Aufenthalts täglich gefüttert und gemolken würden und es sich dabei ausschliesslich um Wiederkäuer und Raufutterverzehrer handle. Der Umschlagplatz eines Grossviehhandelsbetriebs stelle deshalb ein landwirtschaftliches Gewerbe dar, dessen Besonderheit darin bestehe, dass der Tierbestand täglich wechsle.

Das DBU fügte hinzu, dass die Beschwerdeführerin nicht nur Vieh handle, sondern gleichzeitig eine Milchwirtschaft betreibe; damit produziere sie verwertbare Erzeugnisse aus der Nutztierhaltung und betreibe insofern auch Landwirtschaft i.S.v. Art. 3 Abs. 1 lit. a LwG. Die hierfür benötigten Stallungen sowie die Anlagen für Futterlagerung und -aufbereitung seien in der Landwirtschaftszone als zonenkonform zu betrachten, sofern die Futtermittelbasis mit eigenem und gepachtetem Land belegt sei, zumindest im Rahmen der Voraussetzungen einer inneren Aufstockung gemäss Art. 36 RPV.

4.2. Das Verwaltungsgericht vertrat dagegen die Auffassung, dass es nicht möglich sei, zwischen Bauten und Anlagen für den Viehhandel einerseits und die Milchwirtschaft andererseits zu trennen. Im Gesuchsformular ARP sei ausdrücklich auf den Handel mit Kälbern hingewiesen worden. Aufgrund der maximalen Platzzahl von 146 Grossvieheinheiten (GVE) und dem deklarierten Handelsumfang von 1'600 Tieren pro Jahr (mit einer geplanten Erhöhung auf 2'000 Tiere) ergebe sich eine durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Tiere von nur rund einem Monat. Das ARE/TG sei schon bei der Erteilung der Ausnahmebewilligung 2006 für den Händlerstall von einem intensiven Viehhandel ausgegangen. Milchwirtschaft und Kälberaufzucht seien ein notwendiges Nebenprodukt beim vorübergehenden Halten und Handeln mit Milchkühen.

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts ist der Viehhandel nur dann als landwirtschaftliche Tätigkeit zu betrachten, wenn er als unmittelbare Folge des Futterbaus und der damit direkt verbundenen Tierhaltung betrieben wird. Hierzu zähle der Kauf von Jungtieren zur eigenen Aufzucht oder der Verkauf von selber grossgezogenen Tieren, was vorliegend zu verneinen sei. Das zonenwidrige Auktionszelt wie auch die zahlreichen Lastwagentransporte und der Publikumsverkehr sprächen gegen einen zur Hauptsache bodenabhängigen Betrieb und für einen industriell geführten (bodenunabhängigen) Tierhandelsgrossbetrieb. Daran vermöge auch nichts zu ändern, dass offenbar durch den - erst im Oktober 2013 erfolgten - Abschluss neuer Pachtverträge die Grundlagen für die Einstufung des Freihofs als landwirtschaftliches Gewerbe geschaffen werden sollten. Die Pachtverträge seien denn auch nur auf (vorerst) sechs Jahre abgeschlossen worden.

4.3. Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, dass sie neben dem Viehhandel einen eigenen bodenabhängigen Milchbetrieb betreibe. Der Viehhandel spiele gegenüber dem Landwirtschaftsbetrieb nur eine untergeordnete Rolle, mit einem Anteil von nur 28 % am Bruttogewinn. Die streitigen Kälberbuchten dienten zu 80 % der Haltung von eigenen Kälbern und nur zu 20 % der Haltung von Kälbern von Handelskühen. Sie

belegt allerdings diese Behauptung nicht. Insbesondere hat sie keine Unterlagen eingereicht, aus denen sich ergibt, dass sie eigene Milchkühe hält, die längerfristig im Betrieb verbleiben und nicht gehandelt werden. Die vorinstanzlich eingereichte Bestätigung der G._____ AG, wonach die Sparte Milch/ Landwirtschaft 72 % des Bruttogewinns erwirtschafte, gegenüber nur 28 % durch den Nutztierhandel, lässt die Kriterien für die Sparten-Aufteilung vermissen und ist ohnehin als Parteibehauptung zu werten. Die Beschwerdegegnerin vermag damit den vom Verwaltungsgericht festgestellten Sachverhalt nicht als offensichtlich unrichtig erscheinen zu lassen (Art. 105 Abs. 2 BGG). Für diesen spricht auch der Projektbeschrieb vom 6. August 2012, wonach sich der Betrieb durch einen grossen Viehwechsel auszeichne und ein dringender Bedarf an
neuen Tierplätzen für den Viehhandel bestehe, namentlich für den Tränkekälberhandel.
Mit dem Verwaltungsgericht ist daher davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin keine vom Viehhandel unabhängige Milchwirtschaft betreibt, sondern im Wesentlichen die beim Handel mit Milchkühen anfallende Milch verwertet.

5.

Im Folgenden ist zu prüfen, wie ein derartiger Betrieb zu qualifizieren ist.

5.1. In zwei Urteilen zu aArt. 16 RPG (in der bis zum 1. September 2000 geltenden Fassung) führte das Bundesgericht aus, dass der Viehhandel nur dann als landwirtschaftliche Tätigkeit betrachtet werden könne, wenn er als unmittelbare Folge des Futteranbaus und der damit direkt verbundenen Tierhaltung betrieben werde. Hierunter falle der Kauf von Jungtieren zur eigenen Aufzucht oder der Verkauf von selber grossgezogenen Tieren, immer unter der Voraussetzung eines genügenden betriebseigenen Futtermittelanbaus (Urteil 1A.67/1993 vom 18. Januar 1994 E. 3a, in: Blätter für Agrarrecht 1995 S. 34; Urteil A 406/81 vom 1. März 1982, in: Informationshefte BRP Nr. 4/82 S. 20 E. 5a).

PETER M. KELLER (Neubauten in der Landwirtschaftszone, Diss. Bern 1987) hält fest, dass diese Voraussetzungen für landwirtschaftliche Betriebe regelmässig nur in untergeordnetem Rahmen und zudem ohne Bedarf an zusätzlichen oder grösseren Bauten zutreffen würden (S. 38). Betriebe, die zwar einen Bezug zur Landwirtschaft, aber keinen direkten Zusammenhang mit der Bodennutzung durch einen bestimmten Landwirtschaftsbetrieb aufwiesen (z.B. landwirtschaftliche Genossenschaften, Lagerungs-, Verarbeitungs- und Verwertungsbetriebe), seien nicht landwirtschaftlicher, sondern gewerblicher Natur; in aller Regel dienten sie auch einer Mehrzahl von Bauern (S. 39).

5.2. Seit der Teilrevision des RPG vom 20. März 1998 stellt der Gesetzgeber zwar für die Definition der Landwirtschaft nicht mehr auf die bodenabhängige Produktion, sondern nur noch auf die Erzeugung von pflanzlichen und tierischen Produkten ab (sog. Produktemodell, vgl. Botschaft 1996, BBl 1996 III 523 f.; Urteil 1A.110/2001 vom 4. Dezember 2001 E. 4.2, in: ZBl 103/2002 S. 615; RDAF 2003 I S. 389; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 16 RPG N. 12). Dagegen bleibt es dabei, dass Bauten und Anlagen (ausser in den Fällen von Art. 16a Abs. 2 und 3 RPG) in der Landwirtschaftszone nur zonenkonform sind, wenn sie der bodenabhängigen Bewirtschaftung dienen (oben E. 3). Für die Definition der Bodenabhängigkeit kann daher weiterhin auf die bisherigen, zu aArt. 16 RPG entwickelten Abgrenzungskriterien abgestellt werden (Urteil 1C 561/2012 vom 4. Oktober 2013 E. 2.4.4, in: ZBl 116/2015 S. 218 mit Hinweisen).

Immerhin ist zu berücksichtigen, dass der Bundesrat in Art. 34 Abs. 2 lit. a und Art. 35 RPV vom einzelbetrieblichen Ansatz abgewichen ist (Urteil 1A.110/2001 vom 4. Dezember 2001 E. 4.5, in: ZBl 103/2002 S. 615; RDAF 2003 I S. 389). Nach Art. 34 Abs. 2 RPV gelten Bauten und Anlagen, die der Aufbereitung, der Lagerung oder dem Verkauf landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Produkte dienen, als zonenkonform, wenn die Produkte in der Region und zu mehr als der Hälfte auf dem Standortbetrieb oder auf den in einer Produktionsgemeinschaft zusammengeschlossenen Betrieben erzeugt werden (lit. a). Zusätzlich wird verlangt, dass die Aufbereitung, die Lagerung oder der Verkauf nicht industriell-gewerblicher Art ist (lit. b) und der landwirtschaftliche oder gartenbauliche Charakter des Standortbetriebs gewahrt bleibt (lit. c). Damit ist stets eine einzelfallbezogene Gesamtwürdigung des Betriebs erforderlich (so auch Urteil 1C 561/2012 vom 4. Oktober 2013, E. 2.4.4, in: ZBl 116/2015 S. 218 mit Hinweisen).

5.3. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Viehhandel sei bodenabhängig, weil die Tiere im Wesentlichen auf der Grundlage der auf dem Betrieb produzierten Futtermittel ernährt würden. Sie verweist hierfür auf den Rekursentscheid des DBU und die Stellungnahme des Landwirtschaftsamts Thurgau vom 8. Dezember 2013.

Beide Ämter haben jedoch die Futtergrundlage des Betriebs lediglich anhand der Trockensubstanzbilanz überprüft (mit einem Trockensubstanzpotenzial von 69 %). Dieses Kriterium dient jedoch lediglich der Prüfung, ob eine innere Aufstockung zulässig ist; die Bodenabhängigkeit eines Vorhabens kann damit nicht genügend beurteilt werden. Diese setzt vielmehr voraus, dass das von den Tieren benötigte Futter auch tatsächlich zum überwiegenden Teil auf dem Betrieb selbst produziert wird (BGE 133 II 370 E. 4.4 S. 376 f.). Damit ist die Bodenabhängigkeit des Betriebs nicht belegt, und zwar unabhängig davon, ob die neuen Pachtverträge zu berücksichtigen sind (wie die Beschwerdeführerin geltend macht) oder nicht.

5.4. Im Übrigen hat bereits das DBU festgehalten, dass die Tiere, die in den Stallungen stehen, nicht (auch nicht zur Hälfte) auf dem Betrieb aufgewachsen sind. Damit ist der Bezug zum (eigenen und zum gepachteten) Boden der Beschwerdeführerin nicht eng genug, um von einem bodenabhängigen Landwirtschaftsbetrieb auszugehen. Zwar müssen die Tiere während ihres kurzen Aufenthalts auf dem Betrieb täglich gefüttert und die Milchkühe gemolken werden. Der Boden ist aber für diese Betriebsform als Produktionsfaktor entbehrlich. Die Beschwerdeführerin hat denn auch in ihrem Projektbeschrieb vom 6. August 2012 selbst ausgeführt, dass es für sie sinnvoller sei, mit Landwirtschaftsbetrieben in der Umgebung zusammenzuarbeiten, um von diesen Futterbauprodukte zu beziehen und Hofdünger abzugeben, anstatt eigene landwirtschaftliche Nutzflächen zu bearbeiten. Ein Weidegang findet unstreitig nicht statt. Das Verwaltungsgericht durfte daher willkürfrei davon ausgehen, dass der Abschluss von Pachtverträgen im Oktober 2013 (per Anfang 2015) lediglich erfolgte, um die Anerkennung als landwirtschaftlichen Betrieb zu erreichen.
Schliesslich berücksichtigte das Verwaltungsgericht im Rahmen der gebotenen Gesamtwürdigung auch die Intensität des Viehhandels (mit 1'600 bzw. künftig 2'000 Tieren pro Jahr), die dafür mittels Ausnahmebewilligungen errichteten Bauten und Anlagen wie auch die zahlreichen Lastwagentransporte und den Publikumsverkehr als Indiz gegen die Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone. Auch dies ist nicht zu beanstanden. Unter diesen Umständen ist die Qualifikation des Betriebs als bodenunabhängiger Grossgewerbebetrieb nicht zu beanstanden.

5.5. Fehlt es nach dem Gesagten an einem (ganz oder überwiegend) bodenunabhängigen landwirtschaftlichen Betrieb, kommt eine innere Aufstockung gemäss Art. 16a Abs. 2 RPG nicht in Betracht.

Ebenso wenig kann sich die Beschwerdeführerin auf Art. 24b Abs. 1bis RPG berufen, der die Ergänzung eines Landwirtschaftsbetriebs mit einem nichtlandwirtschaftlichen Gewerbebetrieb erlaubt (sog. kleingewerbliche Aufstockung). Geht man davon aus, dass die Kälberhaltung keine landwirtschaftliche, sondern eine gewerbliche Tätigkeit ist, so handelt es sich dennoch nicht um einen Nebenbetrieb i.S.v. Art. 40 Abs. 3 RPV, sondern der Kälberhandel bildet Teil des Viehhandels als Haupttätigkeit der Beschwerdeführerin. Dieses darf nicht mehr mittels Ausnahmebewilligungen erweitert werden (vgl. unten E. 6).

6.

Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass die Beschwerdeführerin seit Jahren einen zonenwidrigen Gewerbebetrieb führe, der nur dank grosszügiger Ausnahmebewilligungen realisiert werden konnte. Dazu wäre jedoch mindestens eine Intensiv-Landwirtschaftszone und von Anfang an eine Regelung auf der Planungsebene notwendig gewesen. Es gehe nicht an, weitere Bauten und Anlagen mittels Ausnahmebewilligung zu errichten.

6.1. Die Beschwerdeführerin bringt dagegen nichts Substanzielles vor. Das Bestehen einer Planungspflicht lässt sich auch nicht ernsthaft in Frage stellen:

Wie aus den Akten hervorgeht, wurden der Beschwerdeführerin bzw. ihrem Rechtsvorgänger A._____ seit

der Übernahme des Freihofs vor rund 10 Jahren bereits zahlreiche Ausnahmebewilligungen für den Viehhandel erteilt (1998: Ausdehnung des Kiesplatzes zur Schaffung eines Viehumschlagplatzes mit Mistwurf; 2001: befristete Ausnahmebewilligung für ein 20 x 20 m grosses Auktionszelt; 2006: Neubau eines 25 x 45 m grossen Anbindestalls mit Auktionshalle und Futterlager; 2010: zusätzliches Hochsilo und Futterrüstunterstand). Gemäss den Gesuchsunterlagen soll der Handel von heute 1'600 auf rund 2'000 Tiere pro Jahr ausgeweitet werden; ein weiteres Baugesuch vom 20. April 2013 für einen Laufstall, eine Remise und ein Wohnhaus für Betriebsleiter mit Familie und zwei Lehrlingszimmern ist beim DBU hängig).
Dieses Vorgehen, etappenweise einen zonenwidrigen Tierhandelsgrossbetrieb in der Landwirtschaftszone zu bewilligen, ist unzulässig. Erschwerend kommt hinzu, dass es sich um ein landschaftlich empfindliches Gebiet handelt: Der Freihof befindet sich in einem kantonalen Landschaftsentwicklungskonzept mit Vorrang Landschaft und dem Vernetzungskorridor Nr. 533, nur rund 600 m unterhalb vom Weiler Wertbühl, der gemäss ISOS als Weiler von nationaler Bedeutung eingestuft wurde, u.a. wegen der unverbauten Lage.

6.2. Unter diesen Umständen können ohne planerische Grundlage, die ein Gesamtkonzept voraussetzt, keine weiteren Bauten und Anlagen bewilligt werden. Es ist Sache der Vollzugsbehörde, die notwendigen Wiederherstellungsmassnahmen für die bereits errichteten, aber nicht (oder nur provisorisch) bewilligten Bauten und Anlagen anzuordnen.

Ob für den Viehhandelsbetrieb eine Intensivlandwirtschaftszone nach Art. 16a Abs. 3 RPG in Betracht kommt oder eine Bauzone (z.B. Gewerbe- oder Industriezone) erforderlich wäre, braucht vorliegend nicht geprüft zu werden. Für die Ausscheidung beider Zonentypen wäre das Konzentrationsprinzip zu beachten (BGE 141 II 50 E. 2.5 S. 54).

7.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 66 und 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Die Beschwerdeführerin hat die private Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Politischen Gemeinde Schönholzerswilen, dem Amt für Raumentwicklung, dem Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau und dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 23. Juni 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber