

Das Urteil – kommentiert

Urteil des Bundesgerichts **1C_238/2021** vom 27.04.2022 (zur amtlichen Publikation bestimmt)

RA Michael Ritter, Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht¹

Inhalt

I. Urteil des Bundesgerichts	59
1. Prozessgeschichte	59
2. Erwägungen des Bundesgerichts	61
a. Umfang der Beschwerdelegitimation des ARE	61
b. Materielle Beurteilung	62
II. Bemerkungen	67
1. Aktualitätsbezug	67
2. Auswirkungen für die Praxis	68
a. Ausgangslage	68
b. Koordination/Beschwerdebefugnis ARE	68
c. Bewilligungsfähigkeit von Bauten im Zusammenhang mit der Pferdehaltung	69
d. Anforderungen an ein Baugesuch	70
e. Fazit	71

I. Urteil des Bundesgerichts

1. Prozessgeschichte

A.A. und B.A. (nachfolgend Bauherrschaft) sind Eigentümer des Hofs Oberfreudenberg in Risch und verfügen über weitere Parzellen in Hünenberg. Der Betrieb Oberfreudenberg ist von einem Golfplatz umgeben. Nachdem ein erstes Baugesuch im Jahr 2014 betreffend den Ersatzneubau einer Remise mit zusätzlicher Werkstatt vom Verwaltungsgericht des Kantons Zug als nicht bewilligungsfähig erachtet worden war, reichte die Bauherrschaft im Jahr 2015 ein neues Baugesuch ein, welches einerseits den Abbruch und Ersatzneubau einer Remise und andererseits den Anbau ei-

ner Werkstatt/Remise sowie den Einbau eines Pferdestalls vorsah. Zwei weitere Baugesuche folgten im Jahr 2016, welche im Wesentlichen die Umnutzung zu einem Pferdestall

mit Auslauffläche am Standort Oberfreudenberg sowie den Einbau eines Pferdefreilaufstalls mit Befestigung der Allwetterausläufe und Umnutzungen für Infrastrukturen der Pferdehaltung am Standort Freudenberg umfassten. Als Grundlage für die beiden Baugesuche 2017 stellte die Bauherrschaft auf zusätzliches Land sowie Ökonomiegebäude des Betriebs Freudenberg ab, welche gepachtet werden konnten und sich in einer Entfernung von knapp 300 m vom Betriebsstandort befinden.

Die Baudirektion des Kantons Zug, Amt für Raumplanung (nachfolgend: ARV/ZG), erachtete die drei Baugesuche als widersprüchlich, weshalb die Bauherrschaft in der Folge die Baugesuche zurückzog und am 6. April 2019 drei neue Baugesuche einreichte, welche auf einem «Gesamtkonzept Oberfreudenberg und Freudenberg» beruhten. Das erste Baugesuch RI-2019-045 beinhaltete den Ausbau der bestehenden Pferdehaltung am Standort Oberfreudenberg, wobei neben Umnutzungen und Umbauten auch die Nutzung des Tränkeschopfs als «Kaffee-Rümlì» vorgesehen war. Das Baugesuch RI-2019-046 betraf die Pferdehaltung am Standort Freudenberg, an welchem die bestehenden Ökonomiebauten zu Pferdestallungen umgenutzt sowie ein Allwetterauslauf und eine Führanlage errichtet werden sollten. Das dritte Baugesuch RI-2019-47 behandelte den Anbau einer Traktorengarage/Werkstatt sowie den Rück- und Ersatzneubau einer Remise am Standort Oberfreudenberg.

C.C. und D.C. (nachfolgend: Einsprecher) erhoben gegen sämtliche Baugesuche Einsprachen, welche vom Gemeinderat Risch am 1. November 2019 mit drei separaten Entscheiden abgewiesen wurden. Die Entscheide betreffend das Baugesuch RI-2019-045 und RI-2019-047 wurden von den Einsprechern ans Verwaltungsgericht weitergezogen. Das Verwaltungsgericht erteilte im Rahmen einer Zwischenverfügung vom 20. Februar 2020 die Baufreigabe für die von den Einsprechern nicht angefochtenen Teile, welche neben dem Baugesuch RI-2019-046 auch Teile des Baugesuchs RI-2019-045 (befestigter Allwetterauslauf mit Rundlauf im Freien, Reitplatzbeleuchtung, Kaffee-Rümlì am Standort Oberfreudenberg) umfasste. Die Beschwerden der Einsprecher wurden vom Verwaltungsgericht anschliessend im Entscheid vom 25. Februar 2021 vollumfänglich abgewiesen.

Die Einsprecher akzeptierten den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, was das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) nicht daran hinderte, sowohl das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 25. Februar 2021 als auch die Entscheide des Gemeinderats Risch betreffend sämtliche drei Baugesuche RI-2019-045, RI-2019-046 und RI-2019-047 beim Bundesgericht anzufechten. Besonders hervorzuheben ist diesbezüglich, dass das ARE neben den vom Verwaltungsgericht behandelten Baugesuchen RI-2019-045 und RI-2019-047 auch die Rechtmässigkeit des bereits bewilligten und mit Baufreigabe versehenen Baugesuchs RI-2019-046 infrage stellte.

Das Bundesgericht hatte neben der materiellen Beurteilung der Bauvorhaben im Wesentlichen auch zu prüfen, ob das ARE überhaupt berechtigt war, sämtliche Baugesuche anzufechten, obwohl schon das Baugesuch RI-2019-046 bereits bewilligt war. In

materieller Hinsicht musste sich das Bundesgericht mit der Frage auseinandersetzen, ob die geplanten Bauten und Anlagen im Sinne von [Art. 16a^{bis} RPG](#), [Art. 34b RPV](#) und [Art. 34 Abs. 4 RPV](#) zonenkonform sind.

2. Erwägungen des Bundesgerichts

a. Umfang der Beschwerdelegitimation des ARE

Die Beschwerdeberechtigung des ARE ergibt sich gemäss Erwägung 1.1 des Bundesgerichtsentscheids aus [Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG](#) und [Art. 48 Abs. 4 RPV](#), wonach eine Beschwerde durch das ARE im Bereich der Raumplanung zulässig ist und der Bund im Sinne von Art. 111 Abs. 2 bzw. [Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG](#) sowie [Art. 49 Abs. 2 BV](#) über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone zu wachen hat.² Die Anfechtung der Bewilligung des Baugesuchs RI-2019-046, welche von den Einsprechern akzeptiert und vom Verwaltungsgericht nicht behandelt wurde, erachtete das ARE als zulässig, da Entscheide kantonaler Behörden gegenüber dem ARE nicht in Rechtskraft erwachsen, sofern eine Mitteilungspflicht im Sinne von [Art. 46 Abs. 2 RPV](#) vorliegt.

Das Bundesgericht erwog in Erwägung 1.3.2 dazu, dass das Koordinationsgebot nach [Art. 25a RPG](#) eine vollständige formelle Koordination sämtlicher für die Errichtung oder Änderung einer Baute erforderlichen Verfügungen beinhaltet und die Verfügungen in materieller Hinsicht ebenso aufeinander abzustimmen sind, sodass keine Widersprüche entstehen.³ Basierend auf dieser Ausgangslage hat die Bauherrschaft im vorliegenden Fall ein «Gesamtkonzept Oberfreudenberg und Freudenberg» eingereicht, welches sowohl das Eigenland als auch das Pachtland beinhaltete und ein standortübergreifendes Betriebskonzept darstellte. Das Bundesgericht hielt diesbezüglich fest, dass das Gesamtkonzept vom Gemeinderat wie auch vom ARV/ZG gleichzeitig beurteilt und entschieden wurde.

Gestützt auf das Koordinationsgebot verlangt das Bundesgericht gemäss Erwägungen 1.5.1 und 1.5.2, dass bei der Bewilligung von neuen Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone eine gesamthafte Prüfung und Interessenabwägung zu erfolgen hat und dabei sämtliche Gebäudevolumen sowie die Nutzungsmöglichkeiten berücksichtigt werden. Das Bundesgericht erachtete es deshalb als unzulässig, die Standorte Oberfreudenberg und Freudenberg in separaten Entscheidungen zu behandeln, vielmehr hätte die Prüfung und die Interessenabwägung beider Standorte im Rahmen einer Gesamtschau erfolgen müssen. Das Bundesgericht stützte seine Ansicht dabei auf die Tatsache, dass die notwendige Remisenfläche und Flächen für die Pferdehal-

tungen und -pflege am Standort Oberfreudenberg vom Standort Freudenberg abhängig war. Nach Ansicht des Bundesgerichts war die isolierte Betrachtung der beiden Standorte somit nicht mit dem Koordinationsgebot gemäss [Art. 25a RPG](#) zu vereinbaren. Das kantonale Recht ist im Lichte der Erwägungen des Bundesgerichts so auszugestalten und anzuwenden, dass dadurch die Verwirklichung des Bundesrechts nicht vereitelt, verunmöglicht oder wesentlich erschwert wird. Da das Verwaltungsgericht die Bauvorhaben am Standort Freudenberg (RI-2019-046) nicht zu beurteilen hatte, konnte das Verwaltungsgericht keine gesamthafte Prüfung und Interessenabwägung vornehmen, was nach Ansicht des Bundesgerichts mit dem Koordinationsgebot gemäss Art. [25a](#) i.V.m. Art. [33 Abs. 4](#) RPG wie auch mit dem Prinzip des Vorrangs des Bundesrechts nach Art. [Art. 49 BV](#) nicht zu vereinbaren war.

In diesem Sinne liess das Bundesgericht die Beschwerde des ARE auch gegen die bereits erstellten Bauten gemäss Baufreigabe in der Verfügung des Verwaltungsgerichts vom 20. Februar 2020 (Baugesuch RI-2019-046 und weitere Bauten am Standort Oberfreudenberg) zu und trat vollständig auf die Beschwerde ein. Das Argument der Bauherrschaft, wonach die Bauvorhaben betreffend die Baufreigabe gemäss Verfügung vom 20. Februar 2020 und insbesondere betreffend das Baugesuch RI-2019-046 bereits errichtet wurden, liess das Bundesgericht nicht gelten. Gemäss Erwägung 1.6 muss diesbezüglich im Rahmen der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands geprüft werden, ob ein Rückbau mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz und dem Vertrauensschutz zu vereinbaren ist.

b. Materielle Beurteilung

Nachdem sich das Bundesgericht in den Erwägungen 1.1 ff. ausführlich mit der Eintretensfrage auseinandergesetzt hatte, folgte im nächsten Schritt die materielle Beurteilung, wobei die Zonenkonformität der Bauten und Anlagen im Sinne von [Art. 16a^{bis} RPG](#) im Vordergrund stand. Diesbezüglich sind Bauten und Anlagen, die zur Haltung von Pferden auf einem bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbe nötig sind, zonenkonform, wenn das Gewerbe über eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage und Weiden für die Pferdehaltung verfügt (Abs. 1). Ebenso sind Plätze mit befestigtem Boden (Abs. 2) sowie mit der Pferdenutzung unmittelbar zusammenhängende Einrichtungen wie Sattelkammern oder Umkleideräume (Abs. 3) bewilligungsfähig. Die Einzelheiten dazu wurden vom Bundesrat in Art. 34b Abs. 1-5 RPV festgelegt. Im Zentrum steht insbesondere [Art. 34b Abs. 4 RPV](#), wonach die Bewilligung nur dann erteilt werden kann, wenn die Baute oder Anlage nötig ist (lit. a), der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen gegenüberstehen (lit. b) und der Betrieb längerfristig bestehen bleiben kann (lit. c). Bei der Standortwahl ist die Bauherrschaft nicht frei, vielmehr hat diese anhand objektiver Kriterien zu erfolgen, wonach die Baute am fraglichen Standort objektiv notwendig ist. Diesbezüglich wird verlangt, dass bereits bestehende Fläche

und Volumen genutzt werden.⁴ Bei Neubauten ist weiter darauf zu achten, dass der Neubau erforderlich ist und sich an den objektiven Bedürfnissen des Betriebs anpasst; er darf insbesondere nicht überdimensioniert sein.⁵ Im Zentrum steht die Vermeidung der Zersiedelung.⁶ Das gesamte Gebäudevolumen darf dabei nicht grösser sein als der ausgewiesene Bedarf.

Hinsichtlich der Anforderungen der Zonenkonformität hielt das Bundesgericht in Erwägung 3.1 ff. fest, dass der Betrieb 79.4 ha landwirtschaftliche Nutzfläche (3.9 ha im Eigentum, 75.5 ha in Pacht) umfasst, wovon 57.7 ha der Futterproduktion dienen (davon 44 ha Grünland). Damit liege eine überwiegend betriebseigene Futterbasis sowie ein landwirtschaftliches Gewerbe vor.

In einem nächsten Schritt galt es die vom ARE bemängelte Dimensionierung der Allwetterausläufe zu prüfen (Erwägung 4.1 ff.). Das Bundesgericht stellte dabei auf die Tierschutzvorschriften ab und hielt fest, dass Pferde und Ponys ganzjährig auf Auslauf angewiesen sind (Art. 61 Abs. 1 und 4 f. der Tierschutzverordnung⁷). Der Auslauf muss dabei wettertauglich⁸ sein. In Bezug auf die Auslaufläche verwies das Bundesgericht in Erwägung 4.1 ebenfalls auf die Tierschutzverordnung, wonach die Auslaufläche mindestens 12-36 m² pro Pferd⁹ beträgt. Allerdings betragen die empfohlenen Flächen nach Anh. 1 Tab. 7 Ziff. 4 TSchV 150 m² pro Pferd bzw. 75 m² ab dem sechsten Tier bei Gruppenlaufställen mit permanent zugänglichem Auslauf. Dabei stehen die Allwetterausläufe in einem Spannungsverhältnis zum Planungsgrundsatz, wonach der Landwirtschaft genügende Flächen geeignetes Kulturland erhalten bleiben soll.¹⁰ Diesbezüglich hat der Bundesrat in [Art. 34b Abs. 3 RPV](#) festgehalten, dass die Allwetterausläufe die empfohlene Fläche nicht übersteigen dürfen.

Im vorliegenden Fall hatte das Bundesgericht zu prüfen, ob diese Anforderungen erfüllt waren. Die empfohlene Fläche betrug 2'625 m². (Erwägung 5). Strittig war im Wesentlichen, welche Flächen überhaupt als Allwetterausläufe zu betrachten waren, wobei im Wesentlichen die Anrechenbarkeit des 540 m² umfassenden Reitplatzes im Zentrum stand. Dazu hielt das Bundesgericht in Erwägung 5.4.2 fest, dass auch weitere Nutzungsplätze für den Auslauf mitzunutzen seien, auch wenn es sich dabei um Bewegungsplätze handle, die nicht als Reitplatz genutzt würden. Damit ergebe sich eine Gesamtauslaufläche von 3'200 m² (Erwägung 5.1). Gestützt darauf erachtete das Bundesgericht die bewilligten Allwetterausläufe am Standort Oberfreudenberg als überdimensioniert.

Neben der Dimensionierung der Allwetterausläufe prüfte das Bundesgericht auch die vom ARE vorgebrachte Frage, ob den Allwetterausläufen generell wichtige Anliegen der Raumplanung entgegenstehen, selbst wenn die empfohlene Fläche eingehalten wird. Das Bundesgericht hielt dazu in Erwägung 5.5.3 fest, dass die zuständigen Behörden bei der Neubeurteilung auch zu prüfen ha-

ben, ob die geplanten Allwetterausläufe das Interesse an der Schonung der Weideflächen berücksichtigen.

Neben der Bewilligungsfähigkeit der Allwetterausläufe prüfte das Bundesgericht in Erwägung 6.1 ff., ob das Bauvorhaben am Standort Freudenberg einen Rundlauf (sog Paddocktrail) beinhalte und ob ein solcher wie auch die vorgesehenen Allwetterausläufe am Standort Freudenberg unter Berücksichtigung der Fruchtfolgeflächen gegebenenfalls bewilligungsfähig sind. Diesbezüglich teilte das Bundesgericht die Ansicht des ARV/ZG, wonach im Unterschied zum Standort Oberfreudenberg am Standort Freudenberg kein Rundlauf vorgesehen sei, jedoch durch die vorgesehenen Allwetterausläufe die Fruchtfolgeflächen tangiert seien. Das Bundesgericht rief dabei in Erinnerung, dass die Fruchtfolgeflächen gemäss [Art. 3 Abs. 1 lit. a RPG](#) von besonderer Bedeutung und die Verwendung von Fruchtfolgeflächen für befestigte Allwetterausläufe auf ein Minimum zu reduzieren sind.¹¹ In der Folge war strittig, welcher Anteil der geplanten Allwetterausläufe auf bereits befestigten Flächen und wieviel auf Kulturland vorgesehen war, was jedoch den Akten nicht entnommen werden konnte. Das Bundesgericht hielt dementsprechend in Erwägung 6.3 fest, dass die Allwetterausläufe gemäss Ansicht des ARE vorrangig auf bereits befestigten Flächen zu errichten sind, was jedoch den Akten nicht entnommen werden konnte, weshalb das Bundesgericht einen Begründungsmangel feststellte.

Weiter hatte sich das Bundesgericht mit der Frage auseinanderzusetzen, in welchem Rahmen die Dimensionierung und der Standort von Anlagen zur Nutzung der Pferde errichtet werden dürfen. Unter diesem Titel war vorliegend zu prüfen, ob Einrichtungen wie Sattelkammern oder Umkleideräume bewilligt werden. Dabei stellte das Bundesgericht auf den Wortlaut von Art 16a^{bis} RPG ab und rief in Erinnerung, dass ein numerus clausus der zulässigen Einrichtungen gelte und andere Anlagen für die Nutzung der Pferde, insbesondere Reithallen, nicht erlaubt sind.¹² Das ARE vertritt im vorliegenden Fall die Ansicht, dass der am Standort Oberfreudenberg vorgesehene Unterstand für Hindernismaterial zonenwidrig sei. Das Bundesgericht liess die Frage, ob ein solcher Unterstand per se zonenwidrig sei oder nicht, offen und kam zum Schluss, dass die Bauherrschaft hätte darlegen müssen, dass es für sie unzumutbar sei, die Hindernisse in den bereits bestehenden zahlreichen Ökonomiebauten zu lagern (Erwägung 7.2). Es wäre somit Sache der Bauherrschaft gewesen, im Rahmen des Baugesuchs aufzuzeigen, dass die Hindernisse nicht in den bereits bestehenden Gebäuden eingestellt werden könnten. Auch die am Standort Freudenberg vorgesehene Führanlage wurde mit der gleichen Begründung beurteilt. Demnach ist

es gemäss Erwägung 7.3 Aufgabe der Bauherrschaft darzulegen, dass die Führanlage nicht auf der bereits bestehenden befestigten Fläche errichtet werden kann.

Neben den diversen Bauten und Anlagen hatte sich das Bundesgericht auch mit der Bewilligungsfähigkeit der verschiedenen Kurse für Kinder (Hippolini- und Reitkurse sowie Reitlager ohne Übernachtung) auseinanderzusetzen. Dabei handelt es sich gemäss Erwägung 8 um gewerbliche und

somit zonenwidrige Angebote, welche nur im Rahmen von [Art. 24b RPG](#) und [Art. 40 RPV](#) als nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe bewilligt werden können. Dabei hielt das Bundesgericht fest, dass unabhängig vom Kriterium des Zusatzeinkommens nach [Art. 24 Abs. 1^{bis}RPG](#) Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe bewilligt werden können. Dabei sieht [Art. 40 Abs. 3 RPV](#) einen solchen engen sachlichen Bezug u.a. bei Angeboten des Agrotourismus (lit. a) sowie bei sozialtherapeutischen und pädagogischen Angeboten (lit. b) vor. Unter Berücksichtigung der Botschaft des Bunderats¹³ wurde dabei festgehalten, dass ein notwendiger enger Konnex nur dann vorliege, wenn es sich um eine Aktivität oder Dienstleistung handle, welche nur von einem landwirtschaftlichen Gewerbe angeboten werden könne. Dieser Konnex wurde vom Bundesgericht in Erwägung 8.4 verneint, da es sich bei den Hippolini-Kursen um Unterrichtskonzepte der Reitlehre handle, welche nicht zwingend auf einem landwirtschaftlichen Gewerbe durchgeführt werden müssen. Entsprechend erachtete das Bundesgericht die für diese Kurse vorgesehenen Räume als nicht bewilligungsfähig.

Von zentraler Bedeutung war weiter die Rüge des ARE, wonach die Bauten und Anlagen zur Unterbringung und Pflege der Pferde überdimensioniert seien. Wie bereits im Zusammenhang mit den Allwetterausläufen hielt das Bundesgericht in Erwägung 9.1 fest, dass Betriebsgebäude in der Landwirtschaftszone nur zonenkonform sind, wenn sie nicht grösser sind, als es für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist, wobei die Notwendigkeit durch die Mindestliegeflächen nach TSchV beurteilt wird. Künftige Bedürfnisse sind nach der Praxis des Bundesgerichts nur dann zu berücksichtigen, wenn sie mit einiger Sicherheit feststehen und durch ein Betriebskonzept oder eine vergleichbare Grundlage ausgewiesen sind, wobei bloss Absichtsbekundungen nicht ausreichen.¹⁴ Zudem ist eine gewisse Betriebsreserve zulässig, welche allerdings nicht schematisch beziffert werden kann.¹⁵ In Erwägung 9.3 hielt das Bundesgericht dazu fest, dass derartige Räume ohne weiteres in bestehenden, nicht anderweitig für die Landwirtschaft benötigten Bauten erstellt werden können. Dabei ist es gemäss dem Kommissionsbericht jedoch problematisch, wenn Altbauten beansprucht würden, welche auch noch für die landwirtschaftliche Kerntätigkeit benötigt werden, mit der Folge, dass dafür Ersatzbauten erstellt werden

müssten.¹⁶ Dementsprechend prüfte das Bundesgericht in Erwägung 10, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die landwirtschaftliche Kerntätigkeit betroffen war. Diesbezüglich war zu beachten, dass am Standort Oberfreudenberg der Anbau einer Traktorengarage/Werkstatt sowie der Abbruch und Neubau einer Remise bewilligt wurde, wobei der Neubau grösser und um ca. 10 m gegen Norden und ca. 8 m gegen Westen verschoben war. Zudem war daran ein Carport mit gedecktem Sitzplatz angeschlossen. Das ARE stellte sich diesbezüglich auf den Standpunkt, dass zahlreiche Maschinen für Lohnarbeiten und somit nicht für den eigenen Betrieb vorgesehen waren. Dabei ging es im Wesentlichen um sieben Traktoren, welche nach Ansicht des ARE nicht notwendig waren. Das ARE sah lediglich vier Traktoren als betriebsnotwendig an. Dazu hielt das Bundesgericht in Erwägung 10.2 fest, dass nur Fahrzeuge und Maschinen einen Anspruch für Raumbedarf in der Landwirtschaftszone begründen, welche tatsächlich für den eigenen Landwirtschaf-

betrieb nötig sind.¹⁷ Trifft dies zu, so können nach der Ansicht des Bundesgerichts die Maschinen auch für andere Betriebe und in untergeordneter Weise auch für Lohnarbeiten eingesetzt werden. Das Bundesgericht folgte in Bezug auf die im vorliegenden Fall massgebenden Maschinen den kantonalen Feststellungen, wonach keine Maschinen mehr als 50% für Lohnarbeiten eingesetzt werden, weshalb ein Anspruch auf Raumbedarf in der Landwirtschaftszone anerkannt wurde.

Zu prüfen war schliesslich noch der Vorwurf des ARE, wonach am Standort Oberfreudenberg weitere Gebäude vorhanden und somit gar keine neuen Bauten für den Remisenbedarf notwendig sind. Dazu wies das Bundesgericht in Erwägung 10.4 darauf hin, dass nur diejenigen Räume berücksichtigt werden dürfen, über welche die Bauherrschaft als Eigentümerin oder Pächterin auch tatsächlich verfügen kann, was vorliegend gerade nicht zutraf.¹⁸ Abschliessend hielt das Bundesgericht in Erwägung 10.5 fest, dass die Umnutzung und der verhältnismässig mögliche Umbau bestehender Ökonomiegebäuden Vorrang vor Neubauten habe, selbst wenn sich diese auf Pachtland befinden.¹⁹ Diesbezüglich kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die kantonalen Behörden es unterliessen, die Nutzung der zahlreichen Ökonomiebauten am Standort Freudenberg zu prüfen. So hätte nach Ansicht des Bundesgerichts geprüft werden müssen, ob gewisse, den heutigen Anforderungen nicht mehr entsprechende Räume mit verhältnismässigem Aufwand hätten angepasst werden können und ob bestehende Nutzungen nicht in befahrbare Obergeschosse verlagert werden könnten, um Remisenraum im Erdgeschoss zu gewinnen. Dies gilt nach Ansicht des Bundesgerichts auch für den Carport, welcher vorrangig in einer bestehenden Baute oder Anlage untergebracht werden muss. Auch hielt das Bundesgericht fest, dass der gedeckte Sitzplatz nicht zum unentbehrlichen Wohnbedarf gemäss [Art. 34 Abs. 3 RPV](#) zählt.

In Erwägung 11 fasste das Bundesgericht die sämtlichen Ausführungen zusammen. Demnach sind Allwetterausläufe auf das nach TSchV vorgeschriebene Mass zu beschränken und vorrangig auf bereits befestigten Flächen zu errichten, was auch für die Führenanlage gilt. Sind keine befestigten Flächen vorhanden, so hat eine Interessenabwägung zu erfolgen. Weiter sind gemäss Bundesgericht die verschiedenen Kurse für Kinder nicht in einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe und können daher nicht nach [Art. 24 Abs. 1^{bis} RPG](#) und [Art. 40 Abs. 3 RPV](#) in der Landwirtschaftszone bewilligt werden. Das Bundesgericht legte weiter dar, dass Bauten und Anlagen für die Unterbringung und Pflege der Pferde auf das Notwendige zu beschränken sind. Remisen und Werkstätte müssen weiter vorrangig in bestehenden Ökonomiegebäuden erstellt werden, wobei auch zu prüfen ist, ob bestehende Räume besser genutzt und mit verhältnismässigem Aufwand umgebaut werden können. Zu guter Letzt wies das Bundesgericht in Erwägung 11.2 darauf hin, dass die Einteilung und Nutzung auch zweckmässig sein und eine effiziente Bewirtschaftung erlauben müssen. Das blosses Zusammenrechnen von Zahlen reicht nicht aus, vielmehr müssen praktikable Lösungen gesucht werden.

II. Bemerkungen

1. Aktualitätsbezug

Die Entwicklung der Raumplanung ist seit Jahren ein Dauerthema. So überwies der Bundesrat im Jahr 2018 den Eidgenössischen Räten die Botschaft zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2), welche das Bauen ausserhalb der Bauzonen betrifft. Während den parlamentarischen Beratungen wurde die Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)» eingereicht. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats (UREK-S) überarbeitete die Vorlage des Bundesrats und integrierte in diese Elemente, welche auch die Kernanliegen der Landschaftsinitiative beinhaltete. Der Ständerat stimmte der Vorlage RPG 2 am 16. Juni 2022 zu und beschloss RPG 2 als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative. Aktuell liegt das Geschäft beim Nationalrat.²⁰ Die Thematik «Bauen ausserhalb der Bauzone» beschäftigt somit das Parlament nach wie vor und wird kontrovers diskutiert.

Neben dem Bauen ausserhalb der Bauzone im Allgemeinen zeigt das vorliegende Bundesgerichtsurteil auf eindrückliche Art und Weise, welche hohen Hürden an ein umfangreiches Bauvorhaben im Zusammenhang mit der Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone gestellt werden. Es muss diesbezüglich vor Augen gehalten werden, dass die kantonalen Instanzen und Behörden die drei Baugesuche vollumfänglich

bewilligt haben, dagegen jedoch das Bundesgericht in mehrfacher Hinsicht zur Ansicht gelangte, dass entweder eine Bewilligung nicht erteilt werden kann oder weitere Abklärungen notwendig sind. Die Anforderungen an die Bewilligungsfähigkeit eines solchen Bauvorhabens sind sehr hoch, was das Bundesgerichtsurteil verdeutlicht.

Nach Ansicht des Autors ist es einem juristischen Laien kaum mehr möglich, ein Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone zu realisieren. Die bereits hohen bürokratischen Hürden im Zusammenhang mit der Bewilligung von Bauten ausserhalb der Bauzone wurden durch das vorliegende Urteil noch einmal massiv erhöht. Zudem muss vor Augen gehalten werden, dass das Baugesuch RI-2019-046 bewilligt und bereits erstellt, die Bewilligung jedoch nachträglich vom Bundesgericht aufgehoben wurde. Auch diese Tatsache dürfte insbesondere bei der Bauherrschaft auf wenig Verständnis gestossen sein, zumal sich das Bundesgericht nicht dazu geäussert hat, ob die bereits errichteten Bauten zurückgebaut werden müssen oder allenfalls toleriert werden können. Diese Frage dürfte Gegenstand von weiteren Verfahren bilden.

2. Auswirkungen für die Praxis

a. Ausgangslage

Wie den vorstehenden dargelegten Erwägungen des Bundesgerichts entnommen werden kann, betrifft das vorliegende Urteil unterschiedliche Aspekte. So wurde in einem ersten Schritt geprüft, über welche Beschwerdebefugnis das ARE verfügt. In materieller Hinsicht wurden diverse Bauten und Anlagen kritisch geprüft und teilweise für zonenwidrig beurteilt, wobei insbesondere den Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung sowie dem Vorrang der Verwendung bestehender Bauten und Anlagen grosse Bedeutung beigemessen wurde. Diese einzelnen Aspekte werden nachfolgend beleuchtet.

b. Koordination/Beschwerdebefugnis ARE

Obschon von drei Baugesuchen lediglich zwei Baugesuche vor dem Verwaltungsgericht angefochten und entsprechend Gegenstand des Urteils waren, erachtete das Bundesgericht die Beschwerdebefugnis des ARE für sämtliche drei Baugesuche als gegeben. Das Bundesgericht wies dazu auf das Koordinationsgebot im Sinne von Art. 25a Abs. lit. d RPG hin, wonach eine Gesamtschau nach Art. 25a i.V.m. Art 33 Abs. 4 RPG zu erfolgen hat. Demzufolge erwuchs auch das vor Verwaltungsgericht nicht angefochtene Baugesuch gegenüber dem ARE nicht in Rechtskraft und konnte vom ARE mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.

Das Bundesgericht hat dem Koordinationsgebot im vorliegenden Entscheid eine wesentliche Tragweite beigemessen. Für die Bauherrschaft erscheint dies fragwürdig, da diese vorliegend von der Baufreigabe ausging und die Bauten bereits errichtet

wurden. Diese erweisen sich nun teilweise als zonenwidrig, was einen Rückbau zur Folge haben kann.

Durch den vorliegenden Entscheid hat das Bundesgericht die Aufsichtsfunktion des ARE erheblich gestärkt. Selbst bereits erteilte, nicht angefochtene und ausgenützte Baubewilligungen können vom ARE beim Bundesgericht angefochten werden, was eine hohe Rechtsunsicherheit für die Bauherrschaften bedeutet. Daran ändert der Hinweis des Bundesgerichts auf die Möglichkeit nichts, dass die Bauherrschaft im Rahmen der allfälligen Prüfung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands in einem Verfahren geltend machen könne, der Rückbau sei unverhältnismässig und verstosse gegen den Vertrauensschutz (Erwägung 1.6). Auch ist vor Augen zu halten, dass es die Bauherrschaft oft nicht in den eigenen Händen hat, wie die Baubewilligungsbehörde ein Verfahren führt und insbesondere koordiniert. Die Bauherrschaft ist im vorliegenden Fall mit erheblichen Kosten und Aufwänden konfrontiert, welche im Wesentlichen auf eine vom Bundesgericht festgestellte mangelhafte Koordination zurückzuführen ist. Dabei geht der Autor davon aus, dass die Koordination im Wesentlichen durch die Behörden vorgenommen wurde und die Bauherrschaft darauf keinerlei Einfluss nehmen konnte.

c. Bewilligungsfähigkeit von Bauten im Zusammenhang mit der Pferdehaltung

Das Bundesgericht beschäftigt sich im angefochtenen Entscheid in mehrfacher Hinsicht mit der Zonenkonformität von Bauten im Zusammenhang mit der Pferdehaltung. Dabei ist stets vorab zu prüfen, ob ein landwirtschaftliches Gewerbe vorliegt und dieses über eine erforderliche, überwiegend betriebseigene Futtergrundlage verfügt.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, werden die Voraussetzungen von [Art. 34 Abs. 4 RPV](#) geprüft, wonach eine Bewilligung nur erteilt werden kann, wenn die Baute oder Anlage für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist (lit. a), der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b) und der Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann (lit. c). Ob die Erstellung oder die Veränderung einer Baute oder Anlage notwendig ist, beurteilt sich nach objektiven Kriterien, wobei die objektive Notwendigkeit, die mögliche Nutzung von bestehenden Flächen und Objekten sowie die Überdimensionierung zu prüfen sind. Wenn möglich müssen Altbauten ersetzt oder Neubauten durch den Rückbau von Altbauten kompensiert werden. Zudem darf das Gebäudevolumen nicht grösser als der ausgewiesene Bedarf sein.

Im Konkreten bedeutet dies bei Allwetterausläufen, dass solche die nach der TSchV empfohlene Fläche nicht übersteigen dürfen, wobei eine Überschreitung der tierschutzrechtlich zwingend erforderlichen Mindestflächen dann möglich ist, wenn Allwetterausläufe und Föhranlagen auf bereits befestigten Flächen errichtet werden. Ist dies nicht möglich, so hat eine Interessenabwägung zu erfolgen, wobei die Fläche

unmittelbar an den Stall angrenzen oder die Befestigung leicht wieder rückbaubar sein muss.

Gemäss dem vorliegenden Urteil sind sodann Hippolini- und Reitkurse sowie Reitlager ohne Übernachtung nicht zonenkonform und auch nicht bewilligungsfähig, da diese nicht zwingend auf ein landwirtschaftliches Gewerbe angewiesen sind und somit unter dem Titel nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe nach [Art. 24b RPG](#) und [Art. 40 RPV](#) zu beurteilen sind. Die Bewilligungsfähigkeit solcher Kurse setzt somit voraus, dass das Gewerbe auf ein Zusatzeinkommen angewiesen ist.

Das Bundesgericht hat sich weiter zur Bewilligungsfähigkeit von Bauten und Anlagen für die Unterbringung und die Pflege von Pferden geäussert. Solche sind auf das Notwendige zu beschränken und müssen vorrangig in bestehenden Bauten und Anlagen vorgesehen werden. Zu prüfen ist dabei immer, ob bestehende Räumlichkeiten besser genutzt oder mit verhältnismässigem Aufwand umgebaut werden können. Umnutzungen und Umbauten gehen Neubauten vor, was durch die Bauherrschaft nachgewiesen werden muss.

Nach Ansicht des Bundesgerichts ist zu guter Letzt auch auf eine zweckmässige und effiziente Nutzung zu achten. Die Bewirtschaftung muss in jedem Fall sinnvoll möglich sein, was gegebenenfalls durch die Bauherrschaft darzulegen ist.

d. Anforderungen an ein Baugesuch

Das vorstehende Urteil zeigt mehrfach auf, dass an ein Baugesuch sehr hohe Anforderungen gestellt werden. Umfasst das Baugesuch sodann mehrere Betriebsstandorte, müssen diese gemeinsam als Gesamtbaute beurteilt werden. Die Bauherrschaft hat sodann stets darzulegen, ob eine geplante Baute nicht an einem anderen, besser geeigneten Standort möglich ist und ob nicht eine bereits bestehende Baute oder Anlage verwendet werden kann. Diese Anforderungen sind insbesondere bei einer Vielzahl von bestehenden Bauten und Anlagen mit grossem Aufwand verbunden.

In Bezug auf den Bedarf an Remisenfläche muss im Baugesuch sodann festgehalten werden, in welchem Umfang einzelne Maschinen für Dritte und Lohnarbeiten eingesetzt werden. Gemäss vorliegendem Entscheid sind Maschinen und Geräte betriebsnotwendig, auch wenn sie teilweise bis zu 50% für Lohnarbeiten verwendet werden.

Die Anforderungen an eine Baute und Anlage in der Landwirtschaftszone sind sehr hoch, was dem Trennungsgrundsatz der Raumplanung entspricht. Im Zusammenhang mit der Pferdehaltung besteht ein numerus clausus an bewilligungsfähigen Bauten. Wer solche Bauten errichten will, muss jedoch stets darlegen, weshalb der vorgesehene Standort als einziger Standort in Frage kommt und keine andere Lösung möglich ist. Diesen Nachweis zu erbringen, ist mit grossem Aufwand verbunden, insbesondere dann, wenn mehrere Bauten und Anlagen errichtet werden sollen.

e. Fazit

Das vorliegende Urteil ist sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht von grosser Tragweite. So kann eine Bauherrschaft nicht darauf vertrauen, dass das ARE selbst einen nicht angefochtenen Baubewilligungsentscheid beim Bundesgericht nicht anfechtet, was insbesondere in Bezug auf die Rechtssicherheit Fragen aufwirft. Das Bundesgericht hat diesbezüglich jedoch der Beschwerdebefugnis des ARE höhere Bedeutung als der Rechtssicherheit beigemessen.

In materieller Hinsicht sticht ins Auge, dass das Bundesgericht zahlreiche Bauten und Anlagen als nicht bewilligungsfähig beurteilt, welche vorinstanzlich bewilligt wurden. Besonderes Augenmerk legt das Bundesgericht dabei auf den Vorrang der Nutzung von bereits bestehenden Bauten und Anlagen. Baugesuche für Bauten ausserhalb der Bauzone müssen diesbezüglich stets aufzeigen, in welchem Rahmen nicht bestehende Bauten und Anlagen genutzt werden können. Dies er-

scheint insbesondere bei einer Vielzahl von bestehenden Bauten und Anlagen als sehr umfangreich und kompliziert.

Das Bundesgerichtsurteil verdeutlicht auf eindrückliche Art und Weise, dass an die Erstellung von Bauten und Anlagen im Zusammenhang mit der Pferdehaltung sehr hohe Anforderungen gestellt werden und solche Bauvorhaben sehr gut dokumentiert und begründet sein müssen.

Da Bauten ausserhalb des Baugebiets gemäss neuer Rechtsprechung²¹ in Bezug auf behördliche Rückbauanordnungen keiner Verwirkungsfrist unterliegen, kann eine Rückbauanordnung somit auch nach mehreren Jahrzehnten noch drohen, was für die Bauherrschaft mit einer grossen Rechtsunsicherheit verbunden ist und durchaus auch kritisch zu betrachten ist.

1 Der Autor ist selbständiger Rechtsanwalt bei Ritter Koller AG in Möhlin AG.

2 Mit Verweis auf Urteil [2C_1038/2020](#) vom 15. März 2022, E. 3.3.1.

3 Mit Verweis auf Urteil [1C_120/2013](#) vom 28. Oktober 2013, E. 3.2; WALDMANN/HÄNNI, Stämpfli Handkommentar, Raumplanungsgesetz, 2006, N. 59 und 66 zu Art. 25a RPG.

4 Mit Verweis auf [BGE 129 II 413](#), E. 3.2; Urteil [1C_144/2013](#) vom 29. September 2014, E. 4.3; Urteil [1C_550/2009](#) vom 9. September 2010, E. 6.4.2.

5 Mit Verweis auf [BGE 129 II 413](#), E. 3.2; [BGE 125 II 278](#), E. 3a.

6 Mit Verweis auf Urteil [1C_647/2012](#) vom 3. September 2014, E. 9.

7 TSchV; [SR 455.1](#)

8 Mit Verweis auf Urteil [1C_302/2016](#) vom 18. Januar 2017, E. 4.

9 [Art. 61 Abs. 2 Satz 1 TSchV](#) i.V.m. Anh 1 Tab. 7 Ziffer 3 TSchV.

10 Vgl. [Art. 3 Abs. 1 lit. a RPG](#).

11 Vgl. Art. [34b Abs. 6](#) i.V.m. Art. [34 Abs. 4 lit. b](#) RPV.

12 Mit Verweis auf RUDOLF MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, N. 20 zu Art. 16a^{bis} RPG.

13 Mit Verweis auf [BBL 2005 7097](#) ff., S. 7112.

14 Mit Verweis auf [BGE 113 Ib 138](#), E. 4c; Urteil [1C_457/2017](#) vom 25. März 2019, E. 6.

15 Mit Verweis auf BGer [1C_567/2015](#) vom 29. August 2016, E. 4.1 und 4.6.

16 Mit Verweis auf [BBL 2012 6589](#) ff., S. 6598.

17 Mit Verweis auf Urteil [1C_429/2015](#) vom 28. September 2016, E. 4.2.

18 Mit Verweis auf Urteil [1C_457/2017](#) vom 25. März 2019, E. 5.5.

19 Mit Verweis auf Urteil [1C_457/2017](#) vom 25. März 2019, E. 5.6.

20 Vgl. <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg-/rpg2.html>; zuletzt besucht am 7. April 2023, 20:31 Uhr.

21 Vgl. [BGE 147 I 309](#).