

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2015/102

Bern, 1. Dezember 2015

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn **X.** _____
Beschwerdeführer 1

Frau **Y.** _____
Beschwerdeführerin 2

und



Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Rapperswil, Hauptstrasse 29, 3255 Rapperswil
BE

Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), Nydegasse 11/13, 3011 Bern

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Rapperswil vom 24. Juni 2015 (4 301; Führanlage für Pferde) und die Verfügung des Amts für Gemeinden und Raumordnung (AGR) vom 4. Juni 2015 (G.-Nr.: 381 15 543)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführenden reichten am 2. Februar 2015 bei der Gemeinde Rapperswil (BE) ein Baugesuch ein für eine Führanlage für Pferde mit überdecktem Hufschlag auf Parzelle Rapperswil (BE) Grundbuchblatt Nr. Z. _____. Die Parzelle liegt in der Landwirtschaftszone. In seinem Fachbericht zur Zonenkonformität beurteilte das Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT) das Vorhaben als grundsätzlich zonenkonform. Nach Abklärungen beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) verneinte das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) in seiner Stellungnahme vom 22. April 2015 die Zonenkonformität mit der Begründung, die geplante Baute sprengte den Rahmen der

bundesrechtlichen Anforderungen an Bauten und Anlagen für die Haltung und Nutzung von Pferden. Die Gemeinde gab den Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 23. April 2015 Gelegenheit zur Stellungnahme und wies insbesondere auf die Möglichkeit einer Projektänderung hin. Mit Schreiben vom 22. Mai 2015 verlangten die Beschwerdeführenden einen anfechtbaren Entscheid. Mit Verfügung vom 4. Juni 2015 beurteilte das AGR das Vorhaben als nicht zonenkonform und verweigerte eine Ausnahmegewilligung für das Bauen ausserhalb der Bauzone. Mit Verfügung vom 24. Juni 2015 erteilte die Gemeinde Rapperswil (BE) den Bauabschlag ohne vorgängige Publikation.

2. Dagegen reichten die Beschwerdeführenden am 24. Juli 2015 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragen die Aufhebung des Bauabschlags vom 24. Juni 2015 und der Verfügung des AGR vom 4. Juni 2015 sowie die Erteilung der Baubewilligung. Sie machen insbesondere geltend, gemäss Herstellerangaben handle es sich bei ihrem Vorhaben um eine handelsübliche Standardanlage, die an vielen Orten in der Schweiz auch in der Landwirtschaftszone gebaut werde. Das AGR habe eine vergleichbare Anlage in der Gemeinde Kirchlindach bewilligt. Jener Landwirtschaftsbetrieb unterscheide sich nur dahingehend, dass es sich um eine altrechtliche Pferdehaltung handle. Der Grundsatz der Gleichbehandlung sei verletzt.

3. In seiner Stellungnahme vom 23. August 2015 beantragt das AGR die Abweisung der Beschwerde. Beim Betrieb in Kirchlindach handle es sich nicht um einen Landwirtschaftsbetrieb, sondern um ein altrechtliches Gewerbe (Pferdebetrieb). Für die Föhranlage seien daher unterschiedliche rechtliche Grundlagen anwendbar.

Die Gemeinde weist in ihrer Stellungnahme vom 25. August 2015 darauf hin, sie habe aufgrund der Beurteilung des AGR vom 4. Juni 2015 den Bauabschlag erteilt.

4. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, gab den Beschwerdeführenden Gelegenheit, Schlussbemerkungen einzureichen. Auf die Rechtsschriften und Vorakten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Bauentscheide sowie Entscheide über die Zonenkonformität bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone und über Ausnahmegesuche nach den Art. 24 bis 24d und 37a RPG² können mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden (Art. 40 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 84 Abs. 4 BauG³). Die BVE ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig.

b) Die Beschwerdeführenden sind als Baugesuchsteller grundsätzlich beschwerdelegitimiert (Art. 40 Abs. 2 BauG). Sie sind durch den Bauabschlag besonders berührt und haben ein schützenswertes Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügungen (Art. 65 Abs. 1 VRPG⁴). Sie sind zur Beschwerde legitimiert.

c) Die Beschwerde ist innert der Rechtsmittelfrist eingereicht worden (Art. 40 Abs. 1 BauG). Sie enthält einen Antrag und eine Begründung (Art. 32 Abs. 2 VRPG). Die BVE tritt daher auf die Beschwerde ein.

2. Baugesuchsunterlagen

a) Ein Baugesuch muss das Bauvorhaben in allen für die Beurteilung wesentlichen Punkten beschreiben. Lage, Einordnung, Gestaltung und Konstruktion sind im

¹ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191)

² Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

³ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

⁴ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

Situationsplan und in den Projektplänen darzustellen.⁵ Die Anforderungen, denen eine Baueingabe zu entsprechen hat, sind in den Art. 10 ff. BewD⁶ detailliert geregelt. Für das Baugesuch ist das amtliche Formular zu verwenden (Art. 34 Abs. 1 BauG und Art. 10 Abs. 2 BewD). Der Situationsplan, die Projektpläne und die allenfalls erforderlichen weiteren Unterlagen sind beizulegen (Art. 10 Abs. 3 BewD). Die Pläne haben bezüglich Form und Inhalt den Vorgaben der Art. 12 ff. BewD zu entsprechen. Die eingereichten Pläne genügen diesen Anforderungen in mehrfacher Hinsicht nicht.

b) Im vermessenen Kantonsgebiet besteht der Situationsplan aus einer von der Nachführungsgeometerin oder vom Nachführungsgeometer unterzeichneten Kopie des Plans des Baugrundstücks und der umliegenden Parzellen für das Grundbuch (Art. 12 Abs. 1 BewD). Auf dieser Kopie haben die Projektverfassenden die gemäss Art. 13 BewD verlangten baupolizeilichen Angaben einzutragen (Art. 12 Abs. 2 BewD). Der eingereichte Situationsplan entspricht diesen Vorschriften nicht. Zum einen handelt es sich dabei lediglich um eine unbeglaubigte Plankopie ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Zum anderen sind die Angaben unvollständig. Insbesondere fehlen die Namen der Eigentümerinnen und Eigentümer der Nachbarparzellen (vgl. Art. 13 Bst. a BewD), die Nutzungszone, in welcher das Baugrundstück liegt (vgl. Art. 13 Bst. b BewD), die Nordrichtung (vgl. Art. 13 Bst. c BewD), die Bauabstände und die Aussenmasse des Bauvorhabens (vgl. Art. 13 Bst. f BewD).

c) Die Projektpläne sind im Massstab 1:100 oder 1:50 einzureichen. Sie sollen die Grundrisse, die zum Verständnis des Bauvorhabens nötigen Schnitte sowie sämtliche Fassaden darstellen (vgl. Art. 14 BewD). In diesen Plänen sind insbesondere das gewachsene und das fertige Terrain, die Gebäudehöhe nach der Messweise des Gemeindebaureglements sowie Zweckbestimmung und Masse sämtlicher Räume anzugeben. Gemäss den Angaben auf dem Projektplan weist dieser einen Massstab von 1:65 auf. Abgesehen davon, dass dieser Massstab nicht Art. 14 Abs. 1 BewD entspricht, ist die Massstabangabe offensichtlich falsch: Laut Akten weist die Föhranlage einen maximalen Durchmesser von 15.5 m auf. Würde der angegebene Massstab stimmen, müsste die entsprechende Linie auf dem Plan circa 23.85 cm lang sein. Sie misst jedoch bloss circa 11.2 cm. Der Plan zeigt die Anlage daher ungefähr im Massstab 1:138. Bei dem Plan handelt es sich um eine technische Zeichnung der geplanten Anlage und nicht um

⁵ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 34 N.4

⁶ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

einen Projektplan mit den erforderlichen baupolizeilichen Angaben. Insbesondere müsste in der Dachaufsicht die Dachbreite vermasst werden. Im Grundriss müsste die Laufbahn eingezeichnet und vermasst werden. In den Schnitt- und Fassadenplänen müssten das gewachsene und das fertige Terrain eingezeichnet werden. Im Fassadenplan müsste die Gebäudehöhe nach der Messweise des Gemeindebaureglements eingetragen werden. Zudem müsste die Dachneigung angegeben werden.

d) Zusammenfassend steht fest, dass die Baugesuchsunterlagen nicht den Vorgaben der Baugesetzgebung entsprechen. Die Frage, ob das AGR zu Recht die Zonenkonformität verneint und die Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG verweigert hat, kann jedoch gestützt auf die vorhandenen Planunterlagen beurteilt werden.

3. Zuständigkeit zum Entscheid über die Zonenkonformität

a) Die Beschwerdeführenden machen geltend, das LANAT habe in seinem Fachbericht das Bauvorhaben vollumfänglich befürwortet. Auch die Baukommission der Gemeinde habe die Zulässigkeit der Führenanlage ursprünglich bejaht.

b) Das Bundesrecht verlangt, dass eine zentrale kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen entscheidet, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann (Art. 25 Abs. 2 RPG). Im Kanton Bern ist dafür das AGR zuständig (Art. 84 Abs. 1 BauG in Verbindung mit Art. 108a BauV⁷ und Art. 12 Bst. e OrV JGK⁸). Bevor es entscheidet, holt es die nötigen Amts- und Fachberichte ein. Dazu gehört unter anderem in der Regel ein Fachbericht des Amts für Landwirtschaft (LANAT) zur Zonenkonformität. Das LANAT gibt in seinem Fachbericht die aktenkundigen Betriebsdaten bekannt und prüft, ob das Vorhaben aus landwirtschaftsrechtlicher Sicht bewilligungsfähig ist. Die abschliessende Beurteilung der Zonenkonformität ausserhalb der Bauzone, die insbesondere auch eine Interessenabwägung umfasst, nimmt jedoch das AGR vor. Aus diesem Grund können die Beschwerdeführenden weder aus dem positiven Fachbericht des LANAT noch aus der zustimmenden Haltung der Gemeinde etwas zu ihren Gunsten ableiten.

⁷ Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1)

⁸ Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (OrV JGK; BSG 152.221.131)

4. Allgemeines zur Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone

a) Laut Art. 16a Abs. 1 RPG sind in der Landwirtschaftszone Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Am 1. Mai 2014 sind neue Vorschriften zur Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone in Kraft getreten. Danach werden Bauten und Anlagen, die zur Haltung von Pferden nötig sind, auf einem bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbe im Sinne von BGBB⁹ als zonenkonform bewilligt, wenn dieses Gewerbe über eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage und Weiden für die Pferdehaltung verfügt (Art. 16a^{bis} Abs. 1 RPG). Für die Nutzung der auf dem Betrieb gehaltenen Pferde können Plätze mit befestigtem Boden bewilligt werden (Art. 16a^{bis} Abs. 2 RPG). Mit der Nutzung der Pferde unmittelbar zusammenhängende Einrichtungen wie Sattelkammern oder Umkleideräume werden ebenfalls bewilligt (Art. 16a^{bis} Abs. 3 RPG). Der Bundesrat regelt die Einzelheiten (Art. 16a^{bis} Abs. 4 RPG). Für Bauten und Anlagen, die der Haltung und Nutzung von Pferden dienen, trifft Art. 16a^{bis} RPG somit eine Sonderregelung zur Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll damit die Haltung von Freizeitpferden in der Landwirtschaftszone in einem weitergehenden Umfang als von Art. 16a RPG erlaubt, zugelassen und die bisher nicht eindeutige Rechtslage geklärt werden.¹⁰ In Übereinstimmung mit der Grundnorm von Art. 16a RPG setzt auch Art. 16a^{bis} Abs. 1 RPG voraus, dass für die Pferdehaltung eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage und ausreichende Weiden bestehen. Bezüglich der zweiten Anforderung (landwirtschaftliche Art der Produktion bzw. Zugehörigkeit zum produzierenden Gartenbau) geht die neue Bestimmung jedoch über die Grundordnung hinaus. Die Pferdehaltung durch Landwirtinnen und Landwirte wird nach neuem Recht unabhängig vom Zweck dieser Haltung und vom Eigentum an den Tieren der landwirtschaftlichen Produktion gleichgestellt. Auf Landwirtschaftsbetrieben wird somit nicht mehr zwischen eigenen und fremden Pferden (Pensionspferden) unterschieden. Voraussetzung für die Bejahung der Zonenkonformität ist einzig, dass die Pferdehaltung auf einem bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbe gemäss BGBB erfolgt und eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage sowie ausreichende Weiden für die gehaltenen Pferde vorhanden sind. Dadurch grenzt sich die zonenkonforme

⁹ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bauerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11)

¹⁰ BGer 1C_144/2013 vom 29. September 2014 E. 3.1, publiziert in ZBI 116/2015 S. 210 ff.

landwirtschaftliche Tierhaltung von der landwirtschaftsfremden gewerblichen und hobbymässigen Tierhaltung ab.¹¹

b) In der Landwirtschaftszone dürfen nur bestimmte Bauten und Anlagen für die Pferdehaltung errichtet werden. Das Gesetz enthält insoweit eine Beschränkung der zulässigen Bauvorhaben. Als zonenkonform bewilligt werden können lediglich Bauten und Anlagen für die Haltung (Art. 16a^{bis} Abs. 1 RPG) und für die Nutzung (Art. 16a^{bis} Abs. 2 und 3 RPG) von Pferden. Im Übrigen gehören Bauten und Anlagen für den Pferdesport und die gewerbliche Pferdehaltung (beispielsweise Reitschulen, Reitsportzentren, Pferdehandel, Kutschenbetriebe) in die Bauzone oder in eine Spezialzone nach Artikel 18 RPG.¹²

Zur Haltung zählen die Unterbringung, die Fütterung, der Auslauf und die Pflege der Pferde. Zu den Bauten und Anlagen, die für diese Zwecke nötig sein können, gehören Ställe, Allwetterausläufe, Futter- und Einstreulager, Mistlager, Räumlichkeiten für die Pferdepflege, Fütterungseinrichtungen im Aussenbereich (z. B. Futterraufen), Weideunterstände und Zäune.¹³ Zur Nutzung zählen die Arbeit unter dem Sattel, an der Hand und im Geschirr sowie die Bewegung durch die Führmaschine (Art. 2 Abs. 3 Bst. o Ziff. 1 TSchV¹⁴). Zu den Bauten und Anlagen, die für diesen Zweck bewilligt werden können, gehören Plätze mit befestigtem Boden, aber auch Sattelkammern oder Umkleideräume. Andere Bauten oder Anlagen für die Nutzung der Pferde, wie beispielsweise Reithallen, sind demgegenüber nicht erlaubt.¹⁵ Als Plätze für die Nutzung von Pferden nennt Art. 34b Abs. 4 RPV¹⁶ Reitplätze, Longierzirkel oder Führanlagen. Diese dürfen nur für die Nutzung der auf dem Betrieb gehaltenen Pferde verwendet werden (Art. 34b Abs. 4 Bst. a RPG). Das heisst, dass auf diesen Plätzen keine betriebsfremden Pferde bewegt werden dürfen. Zudem dienen sie ausschliesslich dem Training und der Bewegung der Pferde. Darüber hinausgehende gewerbliche Zwecke wie beispielsweise eine Vermietung des Reitplatzes an Dritte, das Erteilen von Reitunterricht oder andere gewerbliche Tätigkeiten gelten nicht als zonenkonforme Nutzung und sind auf diesen Plätzen nicht zugelassen. Solche Nutzungen sind im Rahmen und unter den

¹¹ BGer 1C_144/2013 vom 29. September 2014 E. 3.4, publiziert in ZBI 116/2015 S. 210 ff.

¹² Vgl. dazu Bundesamt für Raumentwicklung, Wegleitung "Pferd und Raumplanung", aktualisierte Version 2015 (nachfolgend: Wegleitung), Bst. D, S. 20

¹³ Vgl. dazu Wegleitung, Ziff. 1.2.2, S. 8; Iris Bachmann, Pferdehaltung ausserhalb der Bauzone, in: Blätter für Agrarrecht (BIAR), Jahr 2014, Heft 3/3, S. 150

¹⁴ Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV; SR 455.1)

¹⁵ Vgl. dazu Wegleitung, Ziff. 1.2.2, S. 9

¹⁶ Raumplanungsverordnung des Bundesrates vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1)

Voraussetzungen von Artikel 24b RPG (nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe) zu beurteilen.¹⁷

c) Die Landwirtschaftszone ist keine Bauzone. Bauten und Anlagen für die Haltung und Nutzung von Pferden müssen deshalb die allgemeinen Voraussetzungen der Zonenkonformität erfüllen (vgl. Art. 34b Abs. 6 RPV). Das heisst insbesondere, dass eine Bewilligung nur erteilt werden darf, wenn die Baute oder Anlage für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist, wenn ihr am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen und wenn der Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann (Art. 34 Abs. 4 RPG).¹⁸ Die Bauten und Anlagen müssen betriebswirtschaftlich notwendig sein und in ihren Dimensionen auf den Bedarf ausgerichtet werden. Das Kriterium der Notwendigkeit beinhaltet letztlich auch die Beurteilung und Abwägung der Interessen. Der Standort und die Ausgestaltung einer Baute oder Anlage dürfen nicht so gewählt werden, dass überwiegende Interessen verletzt würden. Lenkender Massstab der Interessenabwägung bilden namentlich die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG).¹⁹

Es ist unbestritten, dass im vorliegenden Fall die betriebsspezifischen Voraussetzungen (bestehendes landwirtschaftliches Gewerbe nach BGGB, überwiegend betriebseigene Futtergrundlage, Weiden für die Pferde)²⁰ erfüllt sind. Bauten und Anlagen für die Haltung und Nutzung der betriebseigenen Pferde können somit grundsätzlich bewilligt werden, sofern sowohl die bautenspezifischen als auch die allgemeinen Voraussetzungen der Zonenkonformität erfüllt sind.²¹ Im vorliegenden Fall hat das AGR die Zonenkonformität verneint, weil die geplante Führanlage nach seiner Beurteilung den zulässigen baulichen Rahmen sprengt. Aus diesem Grund hat es noch nicht geprüft, ob die übrigen Voraussetzungen der Zonenkonformität erfüllt sind. Wie es sich damit verhält, kann offen gelassen werden.

5. Zonenkonformität der Führanlage

¹⁷ Vgl. dazu Wegleitung, Ziff. 1.2.2, S. 9; Iris Bachmann, Pferdehaltung ausserhalb der Bauzone, a.a.O., S. 153

¹⁸ Vgl. dazu Wegleitung, Ziff. 1.1, S. 6

¹⁹ Alexander Ruch, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2010, N. 26 zu Art. 16a RPG; BGer 1C_5/2015 vom 28. April 2015 E. 3

²⁰ Vgl. dazu Wegleitung, Ziff. 1.2.1, S. 6 f.

²¹ Vgl. dazu Wegleitung, Ziff. 1, S. 5 ff.

a) Die geplante Pferdeführanlage weist einen Durchmesser von 15.5 m und eine Einwandung (Schlagwand) von circa 1.3 m Höhe auf. Diese wird mit abnehmbaren Windschutznetzen ergänzt, die bis zur Traufe reichen. Die Führanlage ist weitgehend überdacht. Lediglich im Bereich des Antriebs in der Mitte der Anlage hat es eine runde Öffnung mit einem Durchmesser von circa 5.8 m. Die Beschwerdeführenden machen geltend, gemäss Herstellerangaben handle es sich um eine handelsübliche Standardanlage, die an vielen Orten in der Schweiz auch in der Landwirtschaftszone gebaut werde. Umstritten seien einzig Ausführungsdetails wie die Bandengestaltung, die Windschutznetze sowie die Hufschlagüberdachung. Weder in der Verordnung noch im erläuternden Bericht seien maximal zulässige Masse erwähnt. Es sei nicht ersichtlich, woher das ARE die Werte nehme, auf die sich das AGR abstütze. Eine entsprechende Rechtsquelle sei den Erwägungen des Bauabschlags nicht zu entnehmen. Dieser grenze an Beamtenwillkür. Bei der Pferdehaltung könne das Bedürfnis nach Bewegung vielfach nur ungenügend gestillt werden. Führanlagen würden diese Aufgabe übernehmen und die Aufrechterhaltung der Gesundheit und des Trainingszustandes der Pferde gewährleisten. Auch bei widrigen Witterungsbedingungen könne auf ein Training in einer hufschlagüberdachten Führanlage ausgewichen werden. Pferde seien Fluchttiere und durchaus in der Lage, Abschränkungen von 1.3 m Höhe zu überspringen, wenn diese nicht durchgehend aus Holz oder einem anderen geeigneten Material bestehen würden. Dies berge eine grosse Unfallgefahr für Tier und Mensch. Nicht ohne Grund empfehle deshalb Frau Dr. Iris Bachmann in einem in der Zeitschrift "Blätter für Agrarrecht" publizierten Artikel, Führanlagen entsprechend zu sichern. Geplant sei lediglich eine Bande von 1.3 m Höhe, nicht eine durchgezogene Wand bis zur Traufe. Weil Islandpferde eine Widerristhöhe von maximal 1.5 m erreichten, werde diese Bandenhöhe in Verbindung mit den Windschutznetzen als vertretbar erachtet. Auch der Präsident der Vereinigung Pferd bestätige, dass die im Fachbericht des AGR abgebildete Beispielanlage nichts mit Tiergerechtigkeit und Unfallverhütung zu tun habe. Beim Bauprojekt handle es sich um eine Führanlage mit einer vielfach erprobten, fachgerechten und tierfreundlichen Bande. Windschutznetze würden dem Schutz vor Witterung, äussern Reizen sowie vor Insekten dienen. Sie seien bei landwirtschaftlichen Bauten weit verbreitet. Ohne sie würde der geplante Boden im Hufschlag bei Regen oder Schneetreiben nass und rutschig, was wiederum zu Unfällen führen könnte. Die Anlage wäre ohne diese Ergänzung nicht witterungsunabhängig einsetzbar und somit aus ökonomischer Sicht sowie aus Sicherheitsgründen unbrauchbar. Es sei fraglich, ob Windschutznetze überhaupt der Bewilligungspflicht unterliegen würden. Es sei nicht ersichtlich, auf welchen Grundlagen

sich das AGR bei der Begrenzung der Hufschlagüberdachung auf maximal 1.2 bis 1.5 m stütze. Der Hufschlag weise üblicherweise eine lichte Breite von mindestens 2.50 m, damit die Pferde bei einem Richtungswechsel wenden könnten.

b) Führanlagen sind trittsicher befestigte und seitlich begrenzte Laufspuren für ein ergänzendes Training von freilaufenden oder angebundenen Pferden. Zum Schutz der Reiter und Pferde können als Umrandung Banden angebracht werden.²² Auf dem Markt sind verschiedene Typen von Pferde-Führanlagen erhältlich: es gibt kleinere und grössere, runde, ovale oder sogar viereckige mit verschiedensten Umzäunungs- oder Umwandungsvarianten. Es gibt offene bzw. nicht überdachte und hufschlagüberdachte Führanlagen, aber auch komplett überdachte Führ- und Longierhallen.²³ Der Aussendurchmesser einer rund ausgeführten Anlage weist in der Regel die Masse von 11–21 m auf.²⁴

Da es sich um den ersten Fall einer Führanlage handelte, die das AGR gestützt auf das neue Recht zu beurteilen hatte, holte es eine Stellungnahme des ARE ein. Dieses traf nähere Abklärungen und sprach unter anderem mit Frau Dr. Iris Bachmann, Teamleiterin Ethologie, Pferdehaltung und -nutzung des Schweizerischen Nationalgestüts und Verfasserin des von den Beschwerdeführenden erwähnten Artikels "Pferdehaltung ausserhalb der Bauzone"²⁵. In seiner per E-Mail erstatteten Stellungnahme vom 20. April 2015 teilte das ARE dem AGR unter anderem mit, der geplante Durchmesser gehe in Ordnung, derart hohe Banden seien aus fachlicher Sicht jedoch nicht notwendig. Eine Überdachung der Laufbahn sei zulässig, eine Einwandung hingegen nicht. Notwendig sei eine ausbruchsichere Einzäunung, Banden seien möglich. Die vorgesehenen Windschutznetze gehörten nicht zur notwendigen Ausstattung einer Führanlage. Die geplante Überdachung sei auf den Laufbereich zu reduzieren. Zur zulässigen Breite der Überdachung machte das ARE keine Angaben. Das AGR stützte sich in seiner Verfügung auf die Beurteilung des ARE zur Ausgestaltung der Anlage und hielt in Bezug auf das zulässige Mass der Überdachung eine lichte Breite von 1.2 bis 1.5 m für angemessen.

²² Iris Bachmann, Pferdehaltung ausserhalb der Bauzone, a.a.O., S. 152

²³ Vgl. dazu etwa: <<http://www.nirox.ch/>>, <<http://www.schaefer-solarien.de/fuehranlage.html>>, <<http://www.eco-ra.de/reitsport/fuehranlagen.html>>, <<http://www.haas-pferdesport.de>> <<http://www.kraft-fuehranlagen.de/de/-fuehranlagen/fuehranlagen.php>>, <<http://www.pferdefuehranlagen.com>>, <<http://roewer-rueb.de/node/2>>

²⁴ Iris Bachmann, Pferdehaltung ausserhalb der Bauzone, a.a.O., S. 152

²⁵ Iris Bachmann, Pferdehaltung ausserhalb der Bauzone, a.a.O., S. 145 ff.

c) Gemäss Art. 34b Abs. 4 Bst. e RPV dürfen Führanlagen weder überdacht noch umwandet werden. Zulässig ist einzig eine Überdachung der Laufbahn. Führanlagen sind in unmittelbarer Nähe der betrieblichen Bauten und Anlagen zu errichten (Art. 34b Abs. 4 Bst. d RPV) und sie müssen ohne grossen Aufwand wieder entfernt werden können (Art. 34b Abs. 4 Bst. h RPV). Im Übrigen gibt es keine konkreten gesetzlichen Bestimmungen bezüglich ihrer Dimensionierung und Ausgestaltung. Was zulässig ist, muss deshalb durch Auslegung ermittelt werden. Im erläuternden Bericht zur Teilrevision der RPV²⁶ ist zu Art. 34b Abs. 4 Bst. e RPV festgehalten, dass eine Umwandung klar unzulässig sei, fachgerechte Banden aber möglich seien. Bezüglich Überdachung wird lediglich erklärt, dass bei Führanlagen eine Überdachung der Laufbahn bewilligt werden könne.²⁷ Sowohl der Wortlaut von Art. 34b Abs. 4 Bst. e RPV als auch die Ausführungen dazu beschränken eine mögliche Überdachung somit klar auf die Laufbahn. Im Übrigen gilt der Grundsatz, dass Plätze für die Nutzung von Pferden weder überdacht, noch umwandet werden dürfen.²⁸ Die zugelassene Überdachung der Laufbahn stellt somit eine Ausnahme von dieser Regel dar. Eine grosszügigere Überdachung sowie eine Umwandung sind folglich nicht zulässig. Weitere Angaben bezüglich Dimensionierung von Führanlagen lassen sich den Materialien nicht entnehmen.

Aufgrund der allgemeinen Grundsätze zum Bauen ausserhalb der Bauzone ist davon auszugehen, dass eine handelsübliche, den objektiven Bedürfnissen des Betriebs entsprechend dimensionierte, offene oder hufschlagüberdachte Führanlage erlaubt ist. Gebäudeähnliche Führanlagen sind demgegenüber nicht zulässig. Insbesondere dürfen keine komplett überdachten Führ- oder Logierhallen erstellt werden. Die zulässige Breite der Laufbahnüberdachung ergibt sich aus der aus funktionellen Gründen erforderlichen Breite der Laufbahn. Die lichte Breite zwischen den seitlichen Begrenzungen muss so dimensioniert werden, dass die Pferde beim Richtungswechsel problemlos wenden können. Gemäss den im Internet verfügbaren technischen Zeichnungen einer Führanlage mit vergleichbarem Durchmesser weist die Laufbahn eine Breite von 2.10 m auf. Das Hufschlagdach ist nicht vermasst, dürfte aber im Grundriss eine Breite von etwa 2.50 m aufweisen.²⁹ Gemäss einem anderen Hersteller ist der Laufbereich idealerweise 2.40 m

²⁶ Erläuternder Bericht des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung

²⁷ Erläuternder Bericht des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung, S. 23

²⁸ Vgl. dazu insbesondere: Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) vom 24. April 2012 (siehe BBl 2012 6589), Erläuterungen zu Art. 16a^{bis} Abs. 2, S. 6596

²⁹ <<http://www.kraft-fuehranlagen.de/de/ausstattung-und-service/technische-zeichnungen.php>>

breit.³⁰ Das vom AGR als zulässig betrachtete Mass von 1.20 m bis 1.50 m dürfte deshalb zu knapp bemessen sein.

d) Zu prüfen ist, ob die geplante Anlage bewilligungsfähig ist. Es ist deshalb nicht entscheidend relevant, ob die im Fachbericht des AGR abgebildete Führanlage den Tierschutzvorschriften entspricht und die technischen Anforderungen an die bauliche Sicherheit von Stallungen und Reitsportanlagen erfüllt. Grundsätzlich gilt aber, dass eine sichere und artgerechte Infrastruktur hilft, Verletzungen von Pferd und Mensch zu verhindern. Stallungen und Anlagen sollen den Bedürfnissen der Pferde als Flucht-, Herden- und Steppentiere entsprechen und angepasst an Rasse und Verwendungszweck der Pferde gestaltet werden. Dadurch können sowohl potenzielle Gefahrenstellen wie auch unnötiger Stress für die Pferde vermieden werden. In der Schweiz gibt es zwar noch keine Richtlinie über den sicheren Bau und Unterhalt von Stallungen und Reitsportanlagen.³¹ Gemäss Art. 3 PrSG³² dürfen Produkte nur in Verkehr gebracht und verkauft werden, wenn sie bei normaler oder bei vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung die Sicherheit und die Gesundheit der Verwenderinnen und Verwender und Dritter nicht oder nur geringfügig gefährden. Sie müssen den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen nach den Normen oder dem Stand des Wissens und der Technik entsprechen. Wer ein Produkt in Verkehr bringt, muss gemäss Art. 5 PrSG nachweisen können, dass es die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen erfüllt. Die Hersteller und Importeure sind zudem verpflichtet, Massnahmen zu treffen, um allfällige Gefahren, die von ihren Produkten ausgehen, auch nach dem Inverkehrbringen zu erkennen, abzuwenden und sie den zuständigen Vollzugsbehörden zu melden (Art. 8 PrSG). Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass die in der Schweiz erhältlichen Führanlagen den grundlegenden Sicherheitsanforderungen entsprechen.

e) Geplant ist eine Führanlage mit einer Schlagwand von 1.3 m Höhe. Diese soll bis zur Traufe mit Windschutznetzen ergänzt werden. Dadurch wirkt die Führanlage, wie wenn sie Wände aufweisen würde. Bei einem Durchmesser von 15.5 m weist sie rundherum ein Dach von rund 4.8 m Breite (in der Dachaufsicht gemessen) auf. Sie ist somit umwandet und weitgehend überdacht. Mit dem AGR ist deshalb festzuhalten, dass die geplante Führanlage optisch einen "hallenmässigen" Eindruck macht. Sie tritt als Gebäude und nicht

³⁰ <<http://www.pferdefuehranlagen.com/system-pferdefuehranlage.html>>

³¹ Vgl. dazu Gianna Bianchi, G. Sicherheitsanalyse zum Pferdesport in der Schweiz: Unfall-, Risikofaktoren und Interventionsanalyse, bfu-Grundlagen, 2014, S. 33, einsehbar unter <http://www.bfu.ch>, Rubriken «Bestellen, Grundlagen»

³² Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Produktesicherheit (PrSG; SR 930.11)

als überwiegend offene Anlage in Erscheinung. Sie weicht auch deutlich vom in der Wegleitung "Pferd und Raumplanung" auf S. 11 publizierten, vom Schweizer Nationalgestüt zur Verfügung gestellten Bild einer möglichen Führanlage ab. Den Beschwerdeführenden ist zwar insoweit zuzustimmen, dass die Überdachung einer Laufbahn in notwendiger Breite bewilligt werden kann und dass das vom AGR als zulässig erachtete Mass von 1.5 m Breite zu klein ist. Das geplante Dach weist aber eine Breite von rund 4.8 m auf. Es beschränkt sich somit nicht auf den üblichen Laufbereich von circa 2.1 m bis 2.5 m Breite. Das Vorhaben der Beschwerdeführenden erweist sich somit als umwandet und überdacht. Es widerspricht Art. 34b Abs. 4 Bst. e RPV. Anders als die Beschwerdeführenden meinen, können diese Mängel nicht mit Bedingungen oder Auflagen geheilt werden. Das Bauvorhaben muss viel mehr grundlegend überarbeitet werden. Insbesondere muss die Überdachung massiv reduziert werden. Aus diesen Gründen hat das AGR zu Recht die Anerkennung der Zonenkonformität verneint und die Gemeinde hat infolgedessen korrekterweise den Bauabschlag erteilt.

6. Gleichbehandlung

a) Die Beschwerdeführenden rügen die Verletzung des verfassungsmässigen Rechts auf Gleichbehandlung. In der Gemeinde Kirchlindach sei am 15. Juli 2015 eine vergleichbare Anlage bewilligt worden. Einziger Unterschied zur geplanten Anlage sei, dass jener Betrieb eine altrechtliche Pferdehaltung darstelle. Aus den gleichen Gründen, wie vorliegend die Beschwerdeführenden vorbringen, sei auch dort eine Anlage mit hohen Banden und angemessener Hufschlagüberdachung verlangt worden. Auf die Windschutznetze sei zwar verzichtet worden. Diese könnten aber nachträglich angebracht werden. Es sei nicht nachvollziehbar, warum ein altrechtlicher Betrieb eine solche Anlage bauen könne und die Beschwerdeführenden nicht. Zwar handle es sich nicht um die gleichen Gemeinden. In der Landwirtschaftszone sei aber die Verfügung des AGR entscheidend relevant. Die Bauherrschaft dürfe sich darauf verlassen, dass das AGR gleichlautende bzw. mindestens vergleichbare Fachberichte abgebe. Auch auf dem Betrieb in Kirchlindach sei über eine neue Führanlage zu entscheiden gewesen. Das Vorgehen des AGR verstosse gegen das verfassungsmässige Recht auf Gleichbehandlung und sei willkürlich.

b) Der Grundsatz der Rechtsgleichheit ist in Art. 8 Abs. 1 BV³³ festgehalten und gebietet, Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln.³⁴ Er verbietet also die ungleiche Anwendung des Rechts auf vergleichbare Sachverhalte, sofern hierfür keine sachlichen Gründe gegeben sind.³⁵ Das Gebot rechtsgleicher Behandlung stellt ein verfassungsmässiges Recht dar. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gibt der Umstand, dass das Gesetz in anderen Fällen nicht oder nicht richtig angewandt worden ist, dem Bürger aber grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend vom Gesetz behandelt zu werden. Denn der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung geht dem Rechtsgleichheitsprinzip, und damit dem Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht, in der Regel vor.³⁶ Auf Gleichbehandlung im Unrecht besteht jedoch ein Anspruch, wenn die Behörde nicht nur in einem oder einigen Fällen, sondern in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht gesetzeskonform handeln werde.³⁷ Selbst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, können diesen öffentliche Interessen oder berechnete Interessen Dritter an gesetzmässiger Rechtsanwendung entgegenstehen.³⁸

c) Das AGR erläutert in seiner Beschwerdevernehmlassung, dass es sich beim Betrieb in Kirchlindach um ein altrechtliches Gewerbe (Pferdebetrieb) handle. Die Führenanlage sei deshalb gestützt auf Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 RPV beurteilt worden. Beim vorliegenden Bauvorhaben handle es sich demgegenüber um ein landwirtschaftliches Gewerbe nach BGG, welches folglich nach Art. 16a^{bis} in Verbindung mit Art. 34b RPV zu beurteilen sei.

Aufgrund dieser Erläuterungen steht fest, dass keine vergleichbare Situation vorliegt. Zudem genügt ein einziges Beispiel nicht, um einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht geltend zu machen. Die Beschwerdeführenden können somit aus dem genannten bekannten Einzelfall keinen Anspruch auf Gleichbehandlung ableiten. Im Übrigen wäre der Grundsatz der Gesetzmässigkeit höher zu gewichten, da die Wahrung der Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone ein Kernanliegen der Raumplanung ist. Die Beschwerde erweist sich auch in diesem Punkt als unbegründet.

³³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

³⁴ Regina Kiener/Walter Kälin, Grundrechte, 2. Auflage, Bern 2013, S. 414; BGE 117 Ia 259 E. 3b m.w.H.

³⁵ Vgl. BGE 115 Ia 85 E. 3.b, 107 Ia 228 E. 3 mit Hinweisen

³⁶ BGE 122 II 451 E. 4.a m.w.H., 112 Ib 387 E. 6

³⁷ Vgl. BGE 127 I 1 E. 3.a, 115 Ia 83 E. 2, 108 Ia 214 E. 4.a, 122 II 451 E. 4.a

³⁸ Vgl. BGE 123 II 254 E. 3.c, 122 II 451 E. 4.a

7. Kosten

- a) Die Verfahrenskosten vor der BVE werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'000.00 (Art. 103 Abs. 2 VRPG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 GebV³⁹). Die Beschwerdeführenden sind mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen. Sie gelten deshalb als unterliegende Partei und haben die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG).
- b) Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

III. Entscheid

- 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Die Verfügungen des Amts für Gemeinden und Raumordnung vom 4. Juni 2015 und der Gemeinde Rapperswil (BE) vom 24. Juni 2015 werden bestätigt.
- 2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.00 werden den Beschwerdeführenden zur Bezahlung auferlegt. Sie haften solidarisch für den gesamten Betrag.

Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.

- 3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Frau Y. _____ und Herrn X. _____, eingeschrieben

³⁹ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Rapperswil, eingeschrieben
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), A-Post
- Regierungsstatthalteramt Seeland, zur Kenntnis

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

Barbara Egger-Jenzer
Regierungsrätin