



G.-Nr. R3.2020.00125
BRGE III Nr. 0006/2021

Entscheid vom 27. Januar 2021

Mitwirkende Abteilungspräsident Felix Müller, Ersatzrichterin Ruth Büchi-Vögeli, Bau-
richter Martin Farner, Gerichtsschreiberin Nicole Herzig

in Sachen **Rekurrent**
R. G. [...]
vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegnerschaft**
1. Ausschuss Hochbau und Planung X [...]
2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich

betreffend Beschluss des Ausschusses Hochbau und Planung vom 1. Juli 2020 sowie
Gesamtverfügung der Baudirektion Kanton Zürich [...]; nachträgliche Ver-
weigerung der Baubewilligung für Pferdeführanlage und Wiederherstel-
lungsbefehl [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 1. Juli 2020 verweigerte der Ausschuss Hochbau und Planung X R. G. die nachträgliche baurechtliche Bewilligung für die Erstellung einer Pferdeführanlage auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 an der B.-Strasse in X und verlangte die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes bis spätestens 30. Dezember 2020.

Diese Verweigerung stützte sich auf die gleichzeitig eröffnete Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 27. Juni 2019.

B.

Gegen beide Entscheide wandte sich R. G. mit Rekurseingabe vom 6. August 2020 an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und stellte folgende Anträge:

- "1. Es sei die Gesamtverfügung der Rekursgegnerin 1 vom 27. Juni 2019 und der Beschluss der Rekursgegnerin 2 vom 1. Juli 2020 aufzuheben und dem Rekurrenten die nachträgliche Baubewilligung zu erteilen.
2. Eventualiter sei die Angelegenheit zur nochmaligen Prüfung an die Rekursgegnerinnen zurückzuweisen.
3. Es sei ein Augenschein durchzuführen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich 7,7 % MWST) zu Lasten des Kantons Zürich."

C.

Mit Verfügung vom 10. August 2020 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Die Baudirektion Kanton Zürich beantragte mit Stellungnahme vom 8. September 2020 die Abweisung des Rekurses.

Die kommunale Baubehörde verzichtete mit Rekursantwort vom 4. September 2020 auf eine Vernehmlassung.

D.

Mit Replik vom 7. Oktober 2020 hielt der Rekurrent an seinen Anträgen fest.

Die Rekursgegnerschaft verzichtete auf die Erstattung einer Duplik.

Es kommt in Betracht:

1.

Der Rekurrent ist Baugesuchsteller und Adressat der angefochtenen Entscheidung und daher gemäss § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) ohne Weiteres zur Rekuserhebung legitimiert. Da auch die übrigen formellrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Der Rekurrent führt einen Futterbaubetrieb mit Pferdehaltung. Gemäss Betriebsdatenblatt vom 24. April 2018 bewirtschaftete er zu diesem Zeitpunkt 25,57 ha landwirtschaftliche Nutzfläche und der Betrieb wies einen Tierbestand von 56 Pferden, davon drei Jungtiere zwischen 180 und 900 Tage alt, auf (act. 6.1). Gestützt auf diese Daten wurde von einem Betrieb mit 1,74 Standardarbeitskräften (SAK) ausgegangen. Mit Baugesuch vom 8. März 2018 ersuchte der Bauherr um die nachträgliche Bewilligung einer bereits im Dezember 2017 erstellten Pferdeführanlage mit überdachtem Laufbereich.

3.

Es wird die Durchführung eines Augenscheins beantragt (vgl. § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheidrelevant, auf Grund der Akten aber

noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

4.

Die Baudirektion verweigert die nachträgliche Bewilligung für die Führanlage mit der Begründung, der rekurrentische Betrieb verfüge bereits über eine Reithalle, einen knapp 1'200 m² grossen Reitplatz sowie einen kleineren Longierplatz von rund 340 m² und damit über mehr als die zwei gemäss Merkblatt der Baudirektion "landwirtschaftliche Pferdehaltung" vom 9. März 2017 maximal zulässigen Anlagen zur Nutzung der Pferde. Eine nachträgliche Bewilligung nach Art. 16a^{bis} des Raumplanungsgesetzes (RPG) könne deshalb nicht erteilt werden. Da das Bauvorhaben weder in technischer oder betriebswirtschaftlicher Hinsicht oder aus Gründen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sei, komme auch eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG nicht in Betracht. Ebenso wenig seien die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24a-24e oder 37a RPG gegeben.

5.1.

Der Rekurrent hält dem entgegen, er habe bereits am 4. August 2005 eine Bewilligung zur Erstellung einer Pferdeführanlage erhalten, welche er jedoch in der Folge aus betrieblichen Gründen habe verfallen lassen müssen. Ihm sei jedoch durch den damaligen Gemeindeschreiber zugesichert worden, dass er die Anlage auch zu einem späteren Zeitpunkt realisieren könne. Dies habe er im Vertrauen auf diese Aussage im Dezember 2017 getan.

5.2.

Das Planungs- und Baugesetz hält in § 322 Abs. 1 PBG unter der Marginalie "Gültigkeit der Bewilligung" fest, dass die baurechtlichen Bewilligungen nach drei Jahren erlöschen, wenn nicht vorher mit der Ausführung begonnen worden ist; bei Neubauten gilt der Aushub oder, wo er vorausgesetzt ist, der Abbruch einer bestehenden Baute als Baubeginn. Die im Jahre 2005 erteilte Baubewilligung ist mithin im Jahre 2008 erloschen.

Der Rekurrent beruft sich aufgrund einer Aussage des damaligen Gemein-
deschreibers auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 9 der Bun-
desverfassung [BV]). Dieser beinhaltet, dass der Private Anspruch darauf
hat, in seinem berechtigten Vertrauen in ein bestimmte Erwartungen be-
gründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden. Dieser Schutz
greift allerdings nur dann Platz, wenn die nachstehend genannten Voraus-
setzungen kumulativ erfüllt sind. Zunächst muss die Auskunft eine genü-
gende inhaltliche Bestimmtheit aufweisen; eine vage Absichtskundgabe
oder ein blosser Hinweis auf eine bisherige Praxis genügt nicht. Zudem
muss die Auskunft vorbehaltlos erteilt worden sein. Alsdann gilt die Aus-
kunft nur mit Bezug auf den Sachverhalt, wie er der Behörde zur Kenntnis
gebracht wurde, und steht immer unter dem stillschweigenden Vorbehalt
einer Rechtsänderung. Die Form der Auskunftserteilung ist unmassgeblich;
auch eine mündliche Auskunft kann verbindlich sein. Geschützt wird nur
der gutgläubige Private; wer die Unrichtigkeit einer behördlichen Auskunft
erkannte oder hätte erkennen können, kann sich nicht auf Vertrauen beru-
fen. Ferner muss die Behörde, welche die Auskunft erteilt hat, hierfür zu-
ständig gewesen sein, was im Allgemeinen dann der Fall ist, wenn die Be-
hörde auch zum Entscheid in der Sache selbst zuständig ist. Dabei genügt
es, dass der Private in guten Treuen annehmen durfte, die Behörde bzw.
die betreffende Person sei zur Erteilung der Auskunft befugt gewesen.
Schliesslich muss der Adressat im Vertrauen auf die Richtigkeit der Aus-
kunft eine für ihn nachteilige Disposition getroffen haben, die nicht oder je-
denfalls nicht ohne Schaden rückgängig gemacht werden kann.

Die vom Rekurrenten geltend gemachte Aussage des damaligen Gemein-
deschreibers ist einerseits unbelegt, andererseits müsste diese mutmass-
lich im Jahre 2008 erfolgt sein, mithin also neun Jahre vor dem effektiven
Baubeginn. Diese neun Jahre stehen zur dreijährigen Verfallfrist in keinem
Verhältnis, bei welchem nach Treu und Glauben noch davon ausgegangen
werden könnte, dass eine zudem doch sehr vage Absichtserklärung, den
Verfall der Baubewilligung nicht zu berücksichtigen, noch Bestand haben
könnte. Hierfür ändert sich in der Zeitspanne von neun Jahren regelmässig
zu viel. So ist vorliegend zum einen der damalige Gemein-
deschreiber offenbar nicht mehr in dieser Funktion tätig. Zum anderen hat sich inzwischen
mit der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) und der Raumpla-
nungsverordnung (RPV) die Rechtslage betreffend die Pferdehaltung aus-
serhalb der Bauzonen grundlegend geändert. Entsprechend kann nicht

mehr von einer vertrauensbildenden Auskunft einer Behörde ausgegangen werden. Das Bauvorhaben war aufgrund der nachträglichen Baueingabe neu zu beurteilen.

6.1.

Hierzu bringt der Rekurrent vor, die Pferdeführanlage sei nach wie vor bewilligungsfähig, zumal er unbestrittenermassen einen landwirtschaftlichen Betrieb führe und die Voraussetzungen für eine landwirtschaftliche Pferdehaltung im Sinne von Art. 16a^{bis} RPG und Art. 34b RPV erfülle. Führanlagen gehörten zu den für die Nutzung der Pferde anerkannten Plätzen. Zudem würden sie nicht an die Maximalfläche von 800 m² angerechnet und Überdachungen seien zulässig. Damit komme Führanlagen eine vom Gesetzgeber gewollte Sonderstellung zu. Das Merkblatt, auf welches sich die Baudirektion stütze, setze die Anzahl Anlagen willkürlich und ohne vernünftige oder sachliche Gründe fest und habe faktisch zur Folge, dass ein Betrieb nicht mehr als 16 Pferde halten könne, bzw. ungleich behandelt werde. Es sei im Einzelfall die Verhältnismässigkeitsprüfung vorzunehmen.

Auf dem rekurrentischen Betrieb würden durchschnittlich 56 Pferde gehalten, welche gemäss dem Tierschutzgesetz täglich genügend Bewegung erhalten sollen. Ab einer gewissen Anzahl Tiere sei es schlichtweg nicht mehr möglich, jedes Pferd täglich persönlich zu bewegen. Die Führanlage biete eine adäquate und kostengünstige Möglichkeit, wenn die Kapazitätsgrenze in Bezug auf Personal und Bewegungsflächen erreicht sei. Beim rekurrentischen Betrieb handle es sich zudem in erster Linie um einen Zuchtbetrieb. Die Führanlage stelle somit auch den täglichen Auslauf und die Gesunderhaltung der Zuchtstuten und die Vorbereitung aufs Anreiten der Jungpferde sicher. Damit sei die Anlage erwiesenermassen auch für die auf dem Betrieb anfallenden Arbeitsvorgänge objektiv erforderlich und damit zonenkonform oder zumindest standortgebunden.

6.2.

Die Vorinstanz macht hierzu geltend, sie habe das konkrete Baugesuch gestützt auf Art. 16a^{bis} RPG und Art. 34b Abs. 4 RPV umfassend beurteilt und den orts-, objekts- und nutzungsspezifischen Gegebenheiten dabei Rechnung getragen. Das Merkblatt entspreche der über Jahre entwickelten Bewilligungspraxis und erhöhe die Planungssicherheit für Bauwillige, eine

transparente Kommunikation der Praxis und eine Gleichbehandlung der Gesuchstellenden. Befestigte Anlagen zur Nutzung von Pferden seien überhaupt erst mit der Teilrevision des RPG vom 22. März 2013 bewilligungsfähig geworden. Allerdings sei die Wortwahl des hierfür verfassten Berichts der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK) vom 24. April 2012 sehr zurückhaltend und verorte die neue Öffnung im Bereich der Ausnahmebestimmungen, auch wenn sie aus Gründen des Sachzusammenhangs bei den zonenkonformen Bauten und Anlagen geregelt werde. Entsprechend beinhalte auch Art. 34b Abs. 4 lit. c RPV unabhängig von den spezifischen Gegebenheiten und insbesondere unabhängig von der Betriebsgrösse eine Flächenbegrenzung von 800 m². Führenanlagen seien davon zwar nicht betroffen, doch würden auch sie Boden in Anspruch nehmen und dürften mit Blick auf den Willen des Gesetzgebers sowie die wichtigen Anliegen der Raumplanung in der Landwirtschaftszone nicht unbegrenzt erstellt werden. Die kantonale Praxis erachte somit auch für Betriebe mit mehr als 16 Pferden eine Anlage mit 800 m² Fläche plus eine Führenanlage als bewilligungsfähig. Der rekurrentische Betrieb verfüge über Reit- und Longierplätze im Umfang von 1'540 m² und zusätzlich über eine Reithalle. Das erlaubte Mass werde demnach in einem nicht unerheblichen Umfang überschritten, weshalb sich in einer gesamtheitlichen Betrachtung eine zusätzliche Führenanlage auf dem Grundstück mit den Zielen der Raumplanung nicht mehr vereinen lasse.

Die vom Rekurrenten vorgebrachte Standortgebundenheit decke sich bei zonenkonformen Bauten und Anlagen mit dem Begriff der Zonenkonformität. Das Bauvorhaben übersteige die engen Schranken für die zonenkonforme Pferdehaltung. Ausnahmebewilligungen gemäss Art. 24 RPG kämen hierfür nicht in Betracht. Ausserdem würden sich die rekurrentischen betrieblichen Argumente auf ökonomische Interessen für die Bevorzugung der Führenanlage gegenüber anderer Möglichkeiten zur Sicherung der tierschutzrechtlich benötigten Bewegung beschränken.

6.3.1.

Gemäss Art. 34b Abs. 4 RPV können für landwirtschaftliche Pferdehaltungen unter bestimmten Voraussetzungen Plätze für die Nutzung der Pferde wie beispielsweise Reitplätze, Longierzirkel oder Führenanlagen unter bestimmten Voraussetzungen bewilligt werden.

Eine grundlegende Einschränkung bildet die in Art. 34b Abs. 4 lit. c RPV auf 800 m² beschränkte Gesamtfläche der Anlagen, von der nur Führanlagen ausgenommen sind.

Da Plätze zur Nutzung von Pferden ausserhalb der Bauzonen gemäss Art. 34b Abs. 6 RPV i.V.m. Art. 34 Abs. 4 RPV zudem nur bewilligungsfähig sind, wenn sie für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig sind (lit. a), verfolgt die Baudirektion Kanton Zürich eine weitergehend differenzierte kantonale Praxis zur Bewilligung von Reitplätzen für kleinere Betriebe. Diese wurde in einem Merkblatt zur landwirtschaftlichen Pferdehaltung (abrufbar unter www.zh.ch, letztmals besucht am 12. Oktober 2020) festgehalten. Daraus geht hervor, dass nicht bei jeder einzelnen Pferdehaltung Reitplätze oder ähnliche Anlagen zuzulassen sind. Vielmehr muss die Pferdehaltung eine gewisse Grösse erreichen, um den Bedarf nach einer eigenen Anlage zu rechtfertigen. Die Baudirektion Kanton Zürich geht bei ihrer Einstufung von der als Hobbytierhaltung zu qualifizierenden Haltung von vier Pferden aus. Wie auch bei einer Hobbytierhaltung könne auch bei einer landwirtschaftlichen Pferdehaltung von wenigen Tieren kein relevanter Betriebszweig bestehen und entsprechend könnten keine Anlagen für die Nutzung der Pferde geltend gemacht werden. Praxisgemäss werde deshalb erst bei Pferdehaltungen ab der doppelten Anzahl, also ab acht Tieren davon ausgegangen, dass eine genügende Nutzung der Anlage den Bodenverbrauch rechtfertigen könne. Erst ab acht Pferden werde dementsprechend eine einzelne Anlage zugelassen. Der Bedarf an zwei Anlagen – einem Ausbildungsplatz und/oder einer Führanlage und/oder eines Longierzirkels – sei erst ab 16 Pferden ausgewiesen.

Diese Praxis ist nachvollziehbar und trägt dem übergeordneten Ziel des haushälterischen Umgangs mit dem Boden bedarfsgerecht Rechnung. Die Regelung umschreibt zudem den Regelfall und dient damit einem rechtsgleichen, einheitlichen und sachgemässen Vollzug der massgebenden Rechtssätze. Gleichzeitig behält das Merkblatt Abweichungen vom Regelfall vor, wenn anderweitige öffentliche Interessen tangiert werden und schliesst damit individuell-konkrete Lösungen in begründeten Spezialfällen nicht von vornherein aus. Damit erweist sich die Praxis der Baudirektion Kanton Zürich als zu berücksichtigende Verwaltungsrichtlinie im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BGr 1C_121/2019 vom 23. Juli 2019, E. 3.2 mit weiteren Hinweisen).

6.3.2.

Der Rekurrent moniert allerdings nicht die Praxis, die Anlagen für kleinere Betriebe einzuschränken, sondern will aus dieser ableiten, dass Pferdehaltungen mit deutlich mehr als 16 Tieren entsprechend ein Anrecht auf mehr Flächen und Anlagen zuzugestehen seien. Hierzu ist jedoch festzuhalten, dass die Maximalfläche gemäss Art. 34b Abs. 4 lit. c RPV nicht an die Grösse des Betriebes geknüpft wurde. Die Praxis der Baudirektion, bei kleineren Pferdehaltungen weniger oder keine Flächen zu bewilligen, fusst – wie oben ausgeführt – auf den übergeordneten Zielen der Raumplanung. Die Maximalgrösse für Plätze zur Nutzung von Pferden resultiert hingegen nicht aus einer kantonalen Praxis, sondern wurde vom Gesetzgeber auf 800 m² plus Führanlage festgelegt. Für eine Erhöhung für Grossbetriebe bietet die rechtliche Grundlage keinen Spielraum.

6.3.3.

Beizupflichten ist dem Rekurrenten, dass er mit 56 Equiden einen grossen Betrieb führt und dass es sich bei der streitbetroffenen Anlage um eine Führanlage handelt, welche gemäss Art. 34b Abs. 4 lit. c RPV nicht an die Maximalfläche von 800 m² anrechenbar ist. Allerdings ist mit der Baudirektion festzuhalten, dass der Betrieb bereits über eine Reithalle von 1'300 m² (26 m x 50 m), einen Reitplatz von 1'200 m² sowie einen Longierplatz von 340 m², mithin also über eine Fläche von 2'840 m² zur Nutzung der Pferde verfügt. Die vom Gesetzgeber vorgesehene Fläche ist somit offensichtlich bereits massiv überschritten. Wenn die kantonale Vorinstanz somit zum Schluss kommt, eine weitere Anlage sei, auch wenn es sich um eine grundsätzlich nicht an die Fläche anrechenbare Führanlage handelt, unter diesen Umständen mit den raumplanerischen Grundsätzen nicht mehr vereinbar, so ist dies nicht zu beanstanden.

Zwar ist der betriebliche Vorteil einer Führanlage nicht bestreitbar, doch besteht dieser mehrheitlich aus der Einsparung von Personalkosten. Für die tägliche Bewegung (auch der Zuchtstuten, welche gemäss homepage des Betriebes, [...] einen kleinen Teil des Pferdebestandes ausmachen) stehen ausreichend Flächen zur Verfügung. Eine tatsächliche betriebliche Notwendigkeit einer zusätzlichen Führanlage im Sinne von Art. 34 Abs. lit. a RPV ist nicht auszumachen. Zu erwähnen bleibt, dass auch die Voraussetzung des betrieblichen Fortbestandes unklar wäre, zumal der Be-

triebsleiter Jahrgang 1950 aufweist und die Nachfolge nicht klar nachgewiesen ist.

6.3.4.

Weiter ist festzuhalten, dass es sich nicht um eine zonenfremde Anlage handelt, weshalb sich die Prüfung von Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 24 ff. RPG erübrigt.

6.3.5.

Dass der mit dem kommunalen Beschluss geforderte Rückbau der Führungslage unverhältnismässig sei, macht der Rekurrent nicht geltend. Eine genauere diesbezügliche Abklärung ist somit nicht vorzunehmen. Angesichts der leichten, auf dem ebenen Boden aufgestellten Konstruktion und dem gewichtigen entgegenstehenden Interesse des haushälterischen Umgangs mit dem Boden wäre aber wohl ohnehin von der Verhältnismässigkeit des Rückbaus auszugehen gewesen.

7.1.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Rekurs abzuweisen ist.

Da die Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes inzwischen abgelaufen ist, ist diese neu auf sechs Monate ab Rechtskraft dieses Entscheides anzusetzen.

7.2.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten dem Rekurrenten aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 4'000.-- festzusetzen.

7.3.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Rekurrent beantragt die Zusprechung einer angemessenen Umtriebsentschädigung. Als unterliegender Partei kommt ihm eine solche von vornherein nicht zu.

[...]