

AG_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2021.215 vom 28. März 2022

AG Verwaltungsgericht, 2022-03-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ag_verwaltungsgericht_WBE.2021.215

FR: AG_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2021.215 du 28 mars 2022

IT: AG_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2021.215 del 28 marzo 2022

Erwägungen

E. 3

Die dagegen erhobene Beschwerde von A. und B. hiess der Regierungsrat mit Entscheid vom 12. Februar 2020 teilweise gut, indem er zusätzlich einen Unterstand bewilligte und die erstinstanzliche Rückbauanordnung für einen Teil der Bauten und Anlagen aufhob. Das Nutzungsverbot bestätigte er jedoch vollumfänglich. Dieser Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

E. 3.1

Bei ihrer Argumentation blenden die Beschwerdeführer aus, dass bei den Vorinstanzen nicht ihr neues (nachträgliches) Baugesuch oder dessen Bewilligungsfähigkeit nach Art. 16abis RPG im Streit stand, das nicht im letzten

- 10 - nachträglichen Baubewilligungsverfahren "vorbeurteilt" werden durfte, sondern einzig und allein die teilweise Aufhebung des von der Abteilung für Baubewilligungen am 11. November 2018 verfügten und vom Regierungsrat mit Entscheid vom 12. Februar 2020 geschützten Nutzungsverbots verschiedener Bauten und Anlagen der Pferdehaltung (Reithalle und die Überdachung des halben Ausbildungsplatzes sowie die Stallungen mit Nebenräumen für die Pferdehaltung im Gebäude Nr. bbb, den Sandplatz mit einer Fläche von 800 m² und die Führenanlage für die Pferdezucht), die ebenfalls Gegenstand des Gesuchs vom 15. Juni 2020 bildete, neben dem Antrag auf Erteilung einer (nachträglichen) Baubewilligung für diese Bauten und Anlagen. Bezüglich jenes Antrags wurde das Gesuch jedoch in ein separates (Baubewilligungs-)Verfahren verwiesen, sodass es nicht zum Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens gehört. Deshalb brauchte sich der Regierungsrat in der hier angefochtenen Entscheid vom 5. Mai 2021 auch nicht darum zu kümmern, was genau bzw. welche Bauten und Anlagen Gegenstand des zweiten (nachträglichen) Baugesuchs bilden, das offenbar immer noch bei der Abteilung für Baubewilligungen hängig ist (vgl. dazu Replik, S. 5 f, Rz. 13 ff.). Die separate Behandlung des zweiten nachträglichen Baugesuchs einerseits und des Gesuchs um Aufhebung des Nutzungsverbots andererseits sowie die Entgegennahme des letzteren als Wiedererwägungsgesuch scheinen erstmals in der Replik (S. 6 f., Rz. 16) vor dem Verwaltungsgericht auf das Missfallen der Beschwerdeführer zu stehen. Näher begründet wird dieser Standpunkt allerdings nicht und es ist auch nicht ersichtlich, was an diesem Vorgehen falsch gewesen wäre.

E. 3.2

Das Nutzungsverbot bezieht sich auf den Zeitraum zwischen dem Ablauf der angesetzten sechsmonatigen Frist nach Eröffnung der Verfügung der Abteilung für Baubewilligungen vom 11. November 2018 und der Beseitigung oder einer allfälligen zonenkonformen

Nutzung der davon betroffenen Bauten und Anlagen (Dispositiv-Ziffer III der Verfügung der Abteilung für Baubewilligungen vom 11. November 2018; Dispositiv-Ziffer I/IV des Entscheids des Regierungsrats vom 12. Februar 2020). Was die Abteilung für Baubewilligungen unter einer zonenkonformen Nutzung der vom Nutzungsverbot betroffenen Bauten und Anlagen versteht, geht aus Erw. 2.12 der Verfügung vom 11. November 2018 hervor. Daraus erhellt ohne weiteres, dass eine zonenkonforme Nutzung im Falle der Pferdehaltung – und zumindest ein Teil der mit dem Nutzungsverbot belegten Bauten und Anlagen kommt überhaupt nur für eine derartige Nutzung in Frage – nach ihrem Verständnis und ihrer Auslegung von Art. 16abis RPG erst möglich ist, wenn die Beschwerdeführer während mindestens drei Jahren nachgewiesen haben, dass sie den Status eines landwirtschaftlichen Gewerbes (nach Art. 7 BGG) in bewilligten und zonenkonform genutzten Bauten erreicht haben. Bis dahin sollte das von der Abteilung für Baubewilligungen angeordnete Nutzungsverbot ohne vorherigen Abbruch der davon betroffenen Bauten und Anlagen gelten.

- 11 - Der Regierungsrat bestätigte mit dem Rechtsmittelentscheid vom 12. Februar 2020 diese Dauer des Nutzungsverbots. Gegenteiliges ist weder dem Dispositiv noch den Erwägungen dieses Entscheids zu entnehmen. Vielmehr bekannte sich der Regierungsrat in Erw. 10.4.2 (Abs. 3) ausdrücklich und unmissverständlich zur Praxis der Abteilung für Baubewilligungen, wonach die Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone ein seit mindestens drei Jahren bestehendes landwirtschaftliches Gewerbe voraussetzt, damit sie als zonenkonform im Sinne von Art. 16abis RPG beurteilt wird. Erst wenn der Gewerbestatus – so der Regierungsrat weiter – drei Jahre lang ohne die Benutzung dieser Bauten und Anlagen erreicht worden sei, könne die Nutzung dieser Bauten legalisiert und das Nutzungsverbot aufgehoben werden. Noch deutlicher hätte der Regierungsrat nicht zum Ausdruck bringen können, dass das Nutzungsverbot der Bauten und Anlagen der Pferdehaltung bis drei Jahre nach Erreichen des Status des Betriebs der Beschwerdeführer als landwirtschaftliches Gewerbe Geltung beanspruchen soll.

E. 3.3

Demnach hat der Regierungsrat am 12. Februar 2020 sehr wohl darüber entschieden, dass die Zonenkonformität der (Pensions-)Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone vom Status des Betriebs der Beschwerdeführer als landwirtschaftliches Gewerbe abhängt, der im Zeitpunkt der Beurteilung der Zonenkonformität der Pferdehaltung während mindestens drei Jahren vorgelegen haben muss. Bloss hat der Regierungsrat diese Frage nicht oder zumindest nicht nur im Zusammenhang mit der Bewilligungsfähigkeit eines neuen nachträglichen Baugesuchs (im Sinne eines obiter dictums), sondern vor allem auch im Zusammenhang mit der Dauer des Nutzungsverbots der Bauten und Anlagen der Pferdehaltung beurteilt und entschieden. Daran ändert nichts, dass sich die oben zitierten regierungsrätlichen Aussagen zur Dauer des Nutzungsverbots bei den Erwägungen zur Verhältnismässigkeit der Rückbauanordnung (samt Aufschub um maximal fünf Jahre) finden, im Wortlaut des Dispositivs zum Nutzungsverbot nicht explizit auf eine bestimmte Erwägung (Erw. 2.12 in der Verfügung der Abteilung für Baubewilligungen vom 11. November 2018; Erw. 10.4.2 des Entscheids des Regierungsrats vom 12. Februar 2020) Bezug genommen oder verwiesen wird und in den Augen der Beschwerdeführer eine vertiefte Auseinandersetzung des Regierungsrats mit der angeblich bundesrechtswidrigen Praxis der Abteilung für Baubewilligungen im Hinblick auf die Auslegung von Art. 16abis Abs. 1 RPG unterblieben ist. Ein solcher Mangel hätte mit einem Rechtsmittel gegen den

Entscheid des Regierungsrats vom 12. Februar 2020 gerügt werden können und müssen. Im Unterschied zum neuen nachträglichen Baubewilligungsgesuch bildete das Nutzungsverbot einschliesslich dessen Dauer (bis zu einer allfälligen zonenkonformen Nutzung der Bauten und Anlagen der Pferdehaltung)

- 12 - schon im letzten nachträglichen Baubewilligungsverfahren Streitgegenstand. Unter diesen Vorzeichen konnte sich der Regierungsrat selbstverständlich darauf festlegen, dass das Nutzungsverbot erst nach dreijähriger Betriebsdauer im Status als landwirtschaftliches Gewerbe aufgehoben werden kann, ohne sich dem Vorwurf einer unzulässigen "Vorbeurteilung" eines allfälligen späteren nachträglichen Baugesuchs oder einer mit Verfahrensgarantien unvereinbaren "Fixierung" der Bewilligungsvoraussetzungen für nachfolgende Bewilligungsverfahren aussetzen zu müssen. Hier geht es nicht darum, ob und inwieweit nachfolgende (nachträgliche) Baubewilligungsverfahren durch die Verfügung der Abteilung für Baubewilligungen vom 11. November 2018 und den Rechtsmittelentscheid des Regierungsrats vom 12. Februar 2020 präjudiziert werden, sondern ausschliesslich um den Inhalt und die Tragweite des darin angeordneten bzw. bestätigten Nutzungsverbots sowie im Anschluss daran um die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen auf diesen Entscheid zurückgekommen werden kann. Weshalb diese Frage nicht losgelöst vom Inhalt des neuen nachträglichen Baugesuchs beurteilt werden können soll (Replik, S. 7, Rz. 17), leuchtet nicht ein. Falls dieses Baugesuch samt vom Nutzungsverbot betroffenen Bauten und Anlagen der Pferdehaltung bewilligungsfähig wäre, worüber vorab die Abteilung für Baubewilligungen entscheiden muss (siehe dazu Erw. 3.1 vorne), würde das Nutzungsverbot insoweit ohne weiteres dahinfallen und allenfalls auch mittels einer entsprechenden Anordnung aufgehoben.

E. 3.4

Die Dauer des Nutzungsverbots ("bis zu einer allfälligen zonenkonformen Nutzung") ist im Dispositiv sowohl der Verfügung der Abteilung für Baubewilligungen vom 11. November 2018 (Ziff. III) als auch in demjenigen des Regierungsrats vom 12. Februar 2020 (Ziff. 1/IV) enthalten. Was eine "zonenkonforme Nutzung" bedeutet, wird allerdings nur in den Erwägungen (Erw. 2.12 in der Verfügung der Abteilung für Baubewilligungen vom 11. November 2018; Erw. 10.4.2 des Entscheids des Regierungsrats vom 12. Februar 2020) präzisiert. Ein Entscheid erwächst zwar in jener Form in Rechtskraft, wie er im Urteilsdispositiv zum Ausdruck kommt. Dessen Tragweite ergibt sich jedoch vielfach erst aus einem Beizug der Urteilserrwägungen (BGE 121 III 474, Erw. 4a). Die Bedeutung des Dispositivs ist daher stets im Lichte der Entscheidbegründung zu ermitteln (vgl. dazu die Urteile des Bundesgerichts 1C_192/2018 vom 19. Februar 2019, Erw. 3.3, und 5A_46/2013 vom 1. Mai 2013, Erw. 4). Insofern haben auch die das Dispositiv erläuternden und präzisierenden Erwägungen eines Entscheids an dessen materieller Rechtskraft teil. Folglich kommt dem Entscheid des Regierungsrats über die Dauer des Nutzungsverbots der Bauten und Anlagen der Pferdehaltung bis zu einer zonenkonformen Nutzung dieser Bauten und Anlagen durch die Erlangung und Beibehaltung des Status des Betriebs

- 13 - der Beschwerdeführer als landwirtschaftliches Gewerbe während drei Jahren materielle Rechtskraft (mit Bindungswirkung für nachfolgende Verfahren) zu.

E. 3.5

Liegt in einer Sache – wie hier mit Blick auf die Dauer des Verbots der (Pensions-)Pferdehaltung bis zum Vorliegen eines seit mindestens drei Jahren bestehenden

landwirtschaftlichen Gewerbes im Sinne von Art. 7 BGG – ein Rechtsmittelentscheid vor, ist dessen Wiedererwägung nach § 39 Abs. 2 VRPG nur zulässig, wenn sich der dem rechtskräftigen Entscheid zugrundeliegende Sachverhalt oder die Rechtslage (seither) erheblich und entscheidungsrelevant geändert haben. Auch nach der schon von der Vorinstanz zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 136 II 177, Erw. 2.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_462/2015 vom 22. Februar 2016, Erw. 3.2) darf der aus Art. 29 BV im Sinne einer verfahrensrechtlichen Minimalgarantie fließende Anspruch auf Wiedererwägung nicht dazu dienen, rechtskräftige Entscheide immer wieder in Frage zu stellen. Gegenüber in einem Rechtsmittelverfahren bestätigten Verwaltungsakten greift der Anspruch nur dann, wenn es darum geht, einen zeitlich offenen Dauersachverhalt an die im Laufe der Zeit geänderte Sach- und Rechtslage oder an neue Erkenntnisse anzupassen (BGE 97 I 748, Erw. 4b; Urteile des Bundesgerichts 1C_185/2019 vom 12. November 2019, Erw. 4.1, 1C_462/2015 vom 22. Februar 2016, Erw. 3.2, 2C_487/2012 vom 2. April 2013, Erw. 3.3, und 1P.59/2002 vom 22. August 2002, Erw. 7 mit Hinweis). Die Rechtskraftwirkungen von Dauerverfügungen ist insoweit beschränkt, als die Verwaltungsbehörde verpflichtet ist, auf einen Verwaltungsakt zurückzukommen, wenn sich die Umstände seither wesentlich geändert haben oder wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen und Beweismittel namhaft macht, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand (BGE 138 I 61, Erw. 4.3; 136 II 177, Erw. 2.1; 124 II 1, Erw. 3a). Der Beschwerdeführer hat dabei im Einzelnen darzulegen, inwiefern die neuen Umstände zu einer anderen Beurteilung führen müssen (BGE 136 II 177, Erw. 2.2.1; Urteile des Bundesgerichts 1C_185/2019 vom 12. November 2019, Erw. 4.1, und 1C_462/2015 vom 22. Februar 2016, Erw. 3.2). Solche Umstände haben die Beschwerdeführer im Gesuch vom 15. Juni 2020 an die Abteilung für Baubewilligungen nicht dargetan. Namentlich hätten die Abteilung für Baubewilligungen und der Regierungsrat das Verbot der Nutzung verschiedener Bauten und Anlagen der Pferdehaltung auch dann gegenüber den Beschwerdeführern verhängt, wenn diese schon im massgeblichen Beurteilungszeitpunkt (am 11. November 2018) einen Betrieb von der Grösse eines landwirtschaftlichen Gewerbes im Sinne von Art. 7 BGG geführt hätten, der aber ohne Berücksichtigung der Pensionspferdehaltung bzw. der darauf entfallenden Standardarbeitskraft noch nicht

- 14 - seit drei Jahren Bestand hatte. Die Beschwerdeführer machen heute geltend, in der Zwischenzeit habe ihr Betrieb (zusammen mit dem Gemüseanbau) den Status eines landwirtschaftlichen Gewerbes erreicht. Sie behaupten hingegen nicht, dass ihr Betrieb diesen Status schon vor drei Jahren erreicht habe und, was nicht vernachlässigt werden darf, dass ihr Betrieb diesen Status auch ohne Berücksichtigung der nicht zonenkonformen Pferdehaltung schon seit drei Jahren erreiche. Somit haben sich die für die Anordnung bzw. Bestätigung des Nutzungsverbots relevanten tatsächlichen Umstände seit den Entscheiden der Abteilung für Baubewilligungen vom 11. November 2018 und des Regierungsrats vom 12. Februar 2020 nicht in der Weise verändert, dass die Abteilung für Baubewilligungen und der Regierungsrat aufgrund veränderter tatsächlicher Verhältnisse aktuell anders als damals entscheiden und auf die Anordnung bzw. Bestätigung des Nutzungsverbots verzichten müssten. Die finanzielle Situation der Beschwerdeführer respektive eine allfällige Verschlechterung derselben seit den Entscheiden vom 11. November 2018 und 12. Februar 2020 hat – wie bereits vom Regierungsrat zutreffend erwogen – keinen Einfluss darauf, ob die Pferdehaltung der Beschwerdeführer in der Landwirtschaftszone als

zonenkonform im Sinne von Art. 16abis RPG zu beurteilen ist. Es ist auch nicht so, dass im Falle einer nicht zonenkonformen Nutzung aus Gründen einer finanziellen Notlage von einem Nutzungsverbot abgesehen werden könnte. Ein Benutzungsverbot gilt eigentlich schon von Gesetzes wegen, mithin auch ohne entsprechende behördliche Anordnung immer dann, wenn Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone nicht (mehr) zonenkonform verwendet werden und eine Nutzung im Sinne der Ausnahmetatbestände nach Art. 24–24e RPG nicht zulässig ist (vgl. ALEXANDER RUCH/RUDOLF MUGGLI, in: Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017, Art. 16b N 6). Unmassgeblich ist dabei, ob das finanzielle Überleben des Betriebs von einer nicht zonenkonformen Nutzung (Pensionspferdehaltung) abhängt. Insbesondere steht der Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Art. 5 Abs. 2 BV) dem in Art. 16b RPG normierten Benutzungsverbot nicht entgegen. Die Rechtslage hat sich seit den Entscheidungen der Abteilung für Baubewilligungen vom 11. November 2018 und des Regierungsrats vom 12. Februar 2020 ebenfalls nicht dergestalt verändert, dass die Praxis der Abteilung für Baubewilligungen, Bauten und Anlagen der Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone nur dann als zonenkonform zuzulassen, wenn seit mindestens drei Jahren ein landwirtschaftlicher Betrieb in der nach Art. 7 BGG für ein landwirtschaftliches Gewerbe erforderlichen Grösse geführt wird, zwingend überdacht werden müsste, weil sie heute mehr als im Entscheidzeitpunkt am 11. November 2018 als offenkundig bundesrechtswidrig erschiene. Damals wie heute richtet sich die Zonenkonformität der Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone nach Art. 16abis RPG, in Kraft seit 1. Mai 2014, und die

- 15 - Beschwerdeführer führen nicht ins Feld, es gebe mittlerweile eine (höchstrichterliche) Rechtsprechung, welche die von der Abteilung für Baubewilligungen verfolgte oder eine vergleichbare Praxis von Behörden anderer Kantone als bundesrechtswidrig taxiert hätte, mit der Folge, dass die Praxis von der Abteilung für Baubewilligungen aufgegeben werden müsste.

E. 3.6

Die Abteilung für Baubewilligungen hatte nach alledem mangels veränderter entscheidrelevanter tatsächlicher oder rechtlicher Verhältnisse seit dem Zustand im Zeitpunkt des Entscheids über das erste nachträgliche Bauge such (mit Anordnung eines Nutzungsverbots der nicht bewilligten, vorläufig aber nicht zu beseitigenden Bauten und Anlagen der Pferdehaltung) keinen Anlass auf das von den Beschwerdeführern am 15. Juni 2020 eingereichte, von der Abteilung für Baubewilligungen korrekt als Wiedererwägungsge such entgegengenommene Gesuch um Aufhebung des Nutzungsverbots einzutreten. Es ist daher auch nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat dieses Nichteintreten mit dem hier angefochtenen Entscheid vom 5. Mai 2021 bestätigt hat.

E. 4

Oktober 1991 (BGG; SR 211.412.11) nach wie vor einen zonenwidrigen Betrieb führen. Darüber hinaus könne in ihrem Fall weiterhin auch deshalb nicht von einem "bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbe" ausgegangen werden, das es nach Art. 16abis Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG;

- 7 - SR aaa) für eine zonenkonforme Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone brauche, weil dafür praxisgemäss ein seit drei Jahren ohne die Pferdehaltung bestehendes landwirtschaftliches Gewerbe vorausgesetzt werde. Diese Voraussetzung erfüllten die

Beschwerdeführer unstreitig nicht. Schliesslich sei der vorgeblich finanzielle Ruin, der den Beschwerdeführern durch das Nutzungsverbot drohe, bereits im rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren der nachträglichen Baubewilligung thematisiert und verworfen worden. Daran habe sich seither nichts geändert. Ein landwirtschaftlicher Betrieb mit einem ausgeglichenen Budget sei den Beschwerdeführern auch während des Nutzungsverbots möglich. 1.5. Der Regierungsrat bestätigte im angefochtenen Entscheid vom 5. Mai 2021 im Wesentlichen die Haltung der Abteilung für Baubewilligung, wonach keine neue entscheidrelevante Tatsache vorliege, die eine neue materiell- rechtliche Beurteilung des Nutzungsverbots und folglich ein Eintreten auf das Wiedererwägungsgesuch der Beschwerdeführer erheischen würde. An neuen entscheidrelevanten Tatsachen fehle es in der vorliegenden Konstellation auch dann, wenn der Betrieb der Beschwerdeführer aktuell die für den Status als landwirtschaftliches Gewerbe erforderliche Betriebsgrösse aufweisen würde. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer habe der Regierungsrat bereits im Entscheid vom 12. Februar 2020 verbindlich darüber befunden, dass die Nutzung der in Frage stehenden Bauten und Anlagen zwecks Haltung von Pensionspferden erst dann als zonenkonform bewilligt werden könne, wenn der Betrieb der Beschwerdeführer den Status als landwirtschaftliches Gewerbe drei Jahre lang ohne entsprechende Nutzung erreicht habe. Diese Voraussetzung sei hier klarerweise nicht erfüllt, weil seit dem Entscheid vom 12. Februar 2020 bei weitem noch keine drei Jahre verstrichen seien. Die finanzielle Situation der Beschwerdeführer bleibe ohnehin ohne Einfluss auf die aus raumplanerischer Sicht zu beurteilende Bewilligungsfähigkeit der Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone. 2. Dagegen bringen die Beschwerdeführer vor, der Regierungsrat habe im Entscheid vom 12. Februar 2020 noch gar nicht über das von ihnen neu eingereichte Baugesuch bzw. die Bewilligungsfähigkeit der darin beantragten Nutzung der vom Nutzungsverbot betroffenen Bauten und Anlagen im Voraus entscheiden können. Zudem gehe es beim Erfordernis des dreijährigen Bestehens eines landwirtschaftlichen Gewerbes ("dreijährige Probezeit") nicht um eine gesetzlich vorgegebene Bewilligungsvoraussetzung, sondern um eine reine Rechtsanwendung, konkret die Auslegung von Art. 16abis RPG. Die Überprüfung dieser Rechtsanwendung müsse bei jedem neuen Verfahrensgegenstand in vollem Umfang gewährleistet sein. Es sei ausgeschlossen, eine Bewilligungsvoraussetzung auch für nachfolgende Verfahrensabschnitte fix festzulegen. Es werde nicht grundsätzlich

- 8 - in Abrede gestellt, dass auch verwaltungsrechtliche Rechtsmittelentscheide in materielle Rechtskraft erwachsen könnten, jedoch hätten die rechtlichen Erwägungen eines Entscheids nicht an dessen materieller Rechtskraft teil. Die Bindungswirkung für spätere Entscheide sei auf jeden Fall auf den zuerst beurteilten Verfahrensgegenstand beschränkt. Allenfalls sei der Regierungsrat in seinem Entscheid vom 12. Februar 2020 zur Auffassung gelangt, dass die "dreijährige Probezeit" mit Art. 16abis RPG vereinbar sei. Verbindlich entschieden habe er diese Frage indessen nicht. Es gehe nicht an, die reine Rechtsanwendung als unabänderliche Bewilligungsvoraussetzung mit materieller Rechtskraft zu fixieren, mit dem ausschliesslichen Zweck, die Parteien des nachfolgenden Verfahrens mit neuem Verfahrensgegenstand vom Anspruch auf eine neue umfassende Verfügung und anschliessend vom Anspruch auf den Rechtsmittelweg auszuschliessen. Diese Beschneidung der Verfahrensrechte widerspreche Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 1. April 1999 (BV; SR 101) eklatant. Der Verweis auf die Erw. 2.12 der Verfügung der Abteilung für Baubewilligungen vom 11. November 2018 in Ziff. II/5 der vom Regierungsrat für den Rückbau

verfügten Auflagen (Dispositiv-Ziffer II/5 des Entscheids des Regierungsrats vom 12. Februar 2020) betreffe lediglich die Unterlagen, die für einen Aufschub der Rückbaufrist (um maximal fünf Jahre) eingereicht werden müssten. Dabei gehe es nicht im Entferntesten um die Bestätigung der Praxis der Abteilung für Baubewilligungen, wonach ein landwirtschaftliches Gewerbe seit mindestens drei Jahren bestehen müsse, damit Bauten und Anlagen zur Haltung von Pferden als zonenkonform nach Art. 16abis RPG beurteilt würden. Erw. 2.12 der Verfügung der Abteilung für Baubewilligungen äussere sich in Abs. 1 zu den Voraussetzungen, die für einen Aufschub des Rückbaus gegeben sein müssten, wofür insbesondere der Nachweis einer zonenkonformen Nutzung anhand eines Betriebskonzepts verlangt werde. Sodann werde in Abs. 2 festgehalten, dass der Nachweis der Zonenkonformität (insbesondere) nach einer 3-jährigen Probezeit geleistet sei. Die Bestimmung enthalte jedoch nicht im Ansatz ein Verbot, die Zonenkonformität anderweitig nachzuweisen. Die Zonenkonformität nach der 3-jährigen Probezeit schliesse eine von der Auffassung der Vorinstanzen abweichende Rechtsanwendung deshalb schon gestützt auf den Wortlaut der Verfügung vom 11. November 2018 nicht aus. Soweit die Abteilung für Baubewilligungen in Abs. 3 kundgetan habe, dass bestimmte Bauten und Anlagen unter keinem Titel bewilligungsfähig seien, habe es sich dabei lediglich um eine vorläufige Willensäusserung gehandelt. Der Inhalt des neuen Baugesuchs habe damals noch gar nicht festgestanden. Von einer nur noch selektiven Rechtsanwendung oder einer partiellen "Vorbeurteilung" des neuen Baugesuchs stehe keine Silbe. Mit einer derart beschränkten und damit bundesrechtswidrigen Prüfung des neuen Baugesuchs hätten die Beschwerdeführer nicht rechnen müssen. Es widerspreche oben-

- 9 - drein Treu und Glauben, in einen Verweis, der ausdrücklich auf einen Sachverhalt (Vollständigkeit der in Erw. 2.12 erwähnten Unterlagen für einen Rückbauaufschub) bezogen sei, im Nachhinein rechtlich verbindliche Überlegungen zur Bewilligungsfähigkeit eines neuen Baugesuchs hineinzupretieren. Die Ausführungen des Regierungsrats, er habe sich in Erw. 10.4.2 des Entscheids vom 12. Februar 2020 unmissverständlich zur kantonalen Praxis bekannt, dass der Status als landwirtschaftliches Gewerbe mindestens drei Jahre lang ohne Pferdehaltung erreicht werden müsse, um die Pferdehaltung in einer Landwirtschaftszone bewilligen zu können, seien unbehelflich. Wenn sich eine Praxis als rechtswidrig erweise, müsse sie sofort aufgegeben werden. Das wäre wohl auch im vorliegenden Fall ohne weiteres passiert, wenn die Abteilung für Baubewilligungen selber eine Anpassung ihrer bundesrechtswidrigen Praxis vorgenommen hätte. Gegebenenfalls hätte der Regierungsrat die neue Praxis nicht ausser Acht gelassen, sondern vielmehr zumindest geprüft, bei der Beurteilung des neuen Baugesuchs berücksichtigt und sich mit Sicherheit auf das neue (günstigere) Recht berufen, wenn ihm die neue Praxis eingeleuchtet hätte. Es sei jedoch willkürlich, die Überprüfung einer Praxis davon abhängig zu machen, wer sie beantrage. Es gehe hier um eine reine Rechtsanwendung. In Erw. 10.4.2 des Entscheids vom 12. Februar 2020 habe der Regierungsrat die bundesrechtswidrige Praxis der Abteilung für Baubewilligungen gar nicht untersucht und sie für zulässig befunden. Er habe ausschliesslich festgestellt, dass eine solche Praxis bestehe. Darauf basierend habe er die Verhältnismässigkeit der Abbruchbefehle geprüft und sei zur Auffassung gelangt, dass den Beschwerdeführern zumindest die Möglichkeit eines weiteren Baugesuchs einzuräumen sei. Prüfungsgegenstand sei somit nicht die Praxis gewesen, sondern die Verhältnismässigkeit der Beseitigungsanordnung. Entsprechend könne der Regierungsrat heute nicht für sich beanspruchen, die Frage nach der Mindestdauer für die Annahme des Status als

landwirtschaftliches Gewerbe bereits rechtskräftig entschieden zu haben. Dazu hätte er die Praxis zumindest untersuchen und begründen müssen, weshalb sie richtig und in den nachfolgenden Baubewilligungsverfahren unantastbar sei. Aus all diesen Gründen stelle es eine formelle Rechtsverweigerung seitens der Vorinstanzen dar, wenn die "dreijährige Probezeit" der materiellen Beurteilung des Baubewilligungsverfahrens (Nutzungsverbot) und des anschließenden Rechtsmittelverfahrens entgegengestellt werde. 3.

E. 4.1

Des Weiteren rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung der Ausstandspflichten im vorinstanzlichen Verfahren, weil am hier angefochtenen Entscheid vom 5. Mai 2021 Sachbearbeiter des regierungsrätlichen Rechtsdienstes mitgewirkt hätten, die bereits den Entscheid des Regierungsrats vom 12. Februar 2020 instruiert und vorbereitet hätten und insofern auf unzulässige Weise in der Sache vorbefasst gewesen seien. Entgegen der Darstellung der Vorinstanz in Erw. 1 des hier angefochtenen Entscheids hätten sie (die Beschwerdeführer) im vorinstanzlichen Verfahren ein, wenn auch knapp formuliertes Ausstandsbegehren gestellt, bedingt für den Fall, dass der Regierungsrat die Frage nach dem Erfordernis eines seit drei Jahren bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbes für die Bejahung der Zonenkonformität der Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone im Entscheid vom 12. Februar 2020 verbindlich entschieden habe.

E. 4.2

Die Beschwerdeführer haben im vorinstanzlichen Verfahren kein rechtsge-nügendes Ausstandsbegehren gestellt. In der Replik vom 22. Februar 2021 merkten sie lediglich an, dass sich "zunächst einmal die Frage der Ausstandspflichten wegen Vorbefassung im Entscheidungsapparat des Regierungsrats stellen würde", wenn die Frage nach der vorausgesetzten Dauer des Bestands eines landwirtschaftlichen Gewerbes für die Annahme einer in der Landwirtschaftszone zonenkonformen Pferdehaltung im Entscheid des Regierungsrats vom 12. Februar 2020 bereits verbindlich entschieden worden wäre (Vorakten, act. 413, Rz. 13). Ausstandsbegehren

- 16 - sind klar und unmissverständlich zu formulieren. Es muss daraus ersichtlich sein, gegen welche Person(en) sich das Begehren richtet. Zudem sind bedingte Ausstandsbegehren von vornherein unzulässig (Urteil des Bundesgerichts 6B_334/2017, 6B_470/2017 vom 23. Juni 2017, Erw. 3.2.1; REGINA KIENER, in: ALAIN GRIFFEL [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Auflage, 2014, § 5a N 42). Den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführern wäre es zuzumuten gewesen, ein explizites Ausstandsbegehren gegen die für sie erkennbar mit der Instruktion der regierungsrätlichen Beschwerdeverfahren befassten Mitarbeiter des Rechtsdienstes zu stellen, und zwar ohne jede Bedingung, zumal sie von Anfang an damit rechnen mussten, dass der Regierungsrat die Haltung einnehmen würde, er habe die Zonenkonformität der Pferdehaltung im Zusammenhang mit dem von ihm gegenüber den Beschwerdeführern bestätigten Nutzungsverbot für die neuen Anlagen der Pensionspferdehaltung bereits am 20. Februar 2020 rechtskräftig beurteilt. Darauf haben die Beschwerdeführer verzichtet. Der Regierungsrat gelangte daher im hier angefochtenen Entscheid vom 5. März 2021 völlig zu Recht zum Schluss, dass die Rechtsschriften der Beschwerdeführer kein Ausstandsbegehren enthielten. Einzig der Vollständigkeit halber prüfte der Regierungsrat, ob ein Ausstandsgrund vorgelegen hätte und verneinte dies mit zutreffender Begründung (siehe dazu Erw. 1 des angefochtenen Entscheids). Nachdem im

vorinstanzlichen Verfahren kein (rechtsgenügendes) Ausstandsbegehren gestellt wurde, bestand auch für niemanden ein Anlass, bei der nur der Vollständigkeit halber vorgenommenen inhaltlichen Prüfung von Ausstandsgründen in den Ausstand zu treten. Es war ja nach dem oben Gesagten auch nicht einmal restlos klar, welche Sachbearbeiter des regierungsrätlichen Rechtsdienstes davon betroffen gewesen wären und ob aus Sicht der Beschwerdeführer allenfalls auch die Mitglieder des Regierungsrats selber, welche den Entscheid vom 12. Februar 2020 letztlich gefällt haben, in den Ausstand hätten treten müssen. Vor Verwaltungsgericht ist ein Ausstandsbegehren gegen Mitarbeiter des regierungsrätlichen Rechtsdienstes klar verspätet und kann daher nicht zur Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids wegen eines Verfahrensmangels führen (vgl. zur Notwendigkeit, Ausstandsbegehren unverzüglich nach Bekanntwerden der Ausstandsgründe zu stellen, ansonsten Verwirkung angenommen wird, statt vieler BGE 141 III 210, Erw. 5.2; 140 I 271, Erw. 8.4, und Urteil des Bundesgerichts 1C_527/2020 vom 22. Februar 2021, Erw. 3.3).

E. 5

Zusammenfassend sind dem Regierungsrat beim hier angefochtenen Entscheid vom 5. Mai 2021 keine materiellen Rechtsfehler, insbesondere keine Verletzung des Anspruchs auf Wiedererwägung als Mindestgarantie aus Art. 29 BV vorzuwerfen. Er hat in korrekter Anwendung von § 39 Abs. 2 VRPG entschieden, dass sich der dem rechtskräftigen Entscheid vom

- 17 - 12. Februar 2020 mit dem darin bestätigten Nutzungsverbot der Bauten und Anlagen der Pferdehaltung zugrundeliegende Sachverhalt nicht entscheidungsrelevant geändert hat. Ausstandspflichten wurden im vorinstanzlichen Verfahren ebenfalls keine verletzt, sodass kein Anlass besteht, den angefochtenen Entscheid aus formellen Gründen aufzuheben. Demgemäss ist die vorliegende Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (zum Umfang des Nichteintretens siehe Erw. I/2 vorne). III. 1. Ausgangsgemäss sind die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen, die dafür solidarisch haften (§§ 31 Abs. 2 und 33 Abs. 3 VRPG). Zudem haben sie dem Gemeinderat C. die Parteikosten für die anwaltliche Vertretung vor Verwaltungsgericht zu ersetzen (§ 32 Abs. 2 VRPG). Auch dafür haften sie solidarisch. 2. Das Anwaltshonorar in Verwaltungssachen bestimmt sich nach den §§ 8a–8c des Dekrets über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif, AnwT; SAR 291.150). Die Vorinstanz ging in Ermangelung eines bestimmbaren Streitwerts von einer nicht vermögensrechtlichen Streitigkeit im Sinne von § 8a Abs. 3 AnwT aus. Effektiv hat zwar das umstrittene Nutzungsverbot einen Vermögenswert, doch stand im vorliegenden Verfahren lediglich zur Beurteilung, ob auf ein Gesuch um Wiedererwägung des Nutzungsverbots einzutreten ist. Eine Aufhebung des Nutzungsverbots käme nur im Falle des Eintretens auf das Wiedererwägungsgesuch in Betracht. Folglich ist in diesem Verfahrensstadium eine nicht vermögensrechtliche Streitigkeit anzunehmen. In Verfahren, die das Vermögen der Parteien weder direkt noch indirekt beeinflussen, gelten die §§ 3 Abs. 1 lit. b und 6 ff. sinngemäss (§ 8a Abs. 3 AnwT). Dementsprechend setzt sich die Parteientschädigung aus einer Grundentschädigung, die nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts sowie der Bedeutung und Schwierigkeit des Falles auf einen Betrag von Fr. 1'210.00 bis Fr. 14'740.00 zu bemessen ist, und aus allfälligen ordentlichen und/oder ausserordentlichen Zu- und Abschlägen nach den §§ 6 Abs. 3 und 7 AnwT zusammen. Durch die Grundentschädigung sind die Instruktion, das Aktenstudium, rechtliche

Abklärungen, Korrespondenz und Telefongespräche sowie eine Rechtsschrift und die Teilnahme an einer behördlichen Verhandlung abgegolten (§ 6 Abs. 1 AnwT). Der Rechtsvertreter des Gemeinderats C. hat lediglich eine Rechtsschrift eingereicht. Raum für die Gewährung eines ausserordentlichen Zuschlags besteht im vorliegenden Fall ebenfalls nicht. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass der Rechtsvertreter des Gemeinderats C. diesen schon im vorinstanzlichen

- 18 - Verfahren vertreten hat, was gemäss § 8 AnwT zu einem Rechtsmittelabzug berechtigt. Unter Berücksichtigung aller Faktoren rechtfertigt sich eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 2'000.00. Das Verwaltungsgericht erkennt:

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