

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 238/2021

Urteil vom 27. April 2022

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Bundesrichterin Jametti,
Bundesrichter Haag, Bundesrichter Merz,
Gerichtsschreiberin Dambeck.

Verfahrensbeteiligte
Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

A.A._____ und B.A._____,
Beschwerdegegner,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Rainer Hager,

Gemeinderat Risch,
Zentrum Dorfmat, 6343 Rotkreuz,

Amt für Raum und Verkehr des Kantons Zug, Aabachstrasse 5, 6300 Zug.

Gegenstand
Baubewilligung; Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche
Kammer,
vom 25. Februar 2021 (V 2019 117).

Sachverhalt:

A.
A.A._____ und B.A._____ sind Eigentümer des Hofes Oberfreudenberg. Dieser umfasst das Betriebszentrum auf Parzelle Nr. 1500 in Risch, das von einem Golfplatz umgeben ist, sowie die Parzellen Nrn. 1467 und 1453 in Hünenberg.

B.

B.a. Im Jahr 2014 planten A.A._____ und B.A._____ den Ersatzneubau einer Remise mit zusätzlicher Werkstatt, was das Verwaltungsgericht des Kantons Zug mit Urteil vom 27. Oktober 2015 als nicht bewilligungsfähig erachtete.

B.b. Im Juni 2016 reichten A.A._____ und B.A._____ ein neues Baugesuch für ein überarbeitetes Projekt ein (betreffend Abbruch und Ersatzneubau einer Remise, Anbau einer Werkstatt/Remise und Einbau eines Pferdestalls). Ab dem 1. April 2017 konnten sie zusätzliches Land sowie Ökonomiebauten des Betriebs Freudenberg pachten (Parzelle Nr. 386 in Risch), der vom Hof Oberfreudenberg knapp 300 m entfernt ist und sich im Gebiet Nr. 1309 "Zugersee" des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) befindet. Im Mai und Juni 2017 reichten A.A._____ und B.A._____ zwei weitere Baugesuche ein (insbesondere betreffend Umnutzung zu einem Pferdestall mit Auslauffläche am Standort Oberfreudenberg sowie Einbau eines Pferdefreilaufstalls mit Befestigung der Allwetterausläufe und Umnutzungen für Infrastrukturen der Pferdehaltung am Standort Freudenberg).

Die Baudirektion des Kantons Zug, Amt für Raumplanung, hielt in ihrer Stellungnahme vom 22. September 2017 zusammenfassend fest, seit dem Einreichen des ursprünglichen Baugesuchs im Juni 2016 hätten sich die betriebliche Situation und somit die Bedürfnisse von A.A._____ und B.A._____ stark verändert. Die drei Baugesuche seien zum Teil widersprüchlich und zum Teil unvollständig. Sie könnten auch deswegen nicht abgeschlossen werden. Das bereits zu einem früheren Zeitpunkt empfohlene Entwicklungs- und Betriebskonzept sollte sich nun auch mit dem Betrieb Freudenberg auseinandersetzen. Aufgrund der komplexen Betriebsstruktur und der Tatsache, dass gegen alle drei Bauvorhaben eine Einsprache eingereicht worden sei, sei ein Gesamtkonzept zwingend erforderlich. Aufgrund der festgefahrenen Situation werde empfohlen, alle Baugesuche zurückzuziehen und ein neues Baugesuch einzureichen, das sich über alle Liegenschaften erstrecke und die angesprochenen Nachweise umfasse.

In der Folge zogen A.A._____ und B.A._____ die drei Baugesuche zurück und schrieb der Gemeinderat die Baugesuche sowie die dagegen erhobenen Einsprachen als erledigt von der Geschäftskontrolle ab.

C.

C.a. Am 6. April 2019 reichten A.A._____ und B.A._____ ein "Gesamtkonzept Oberfreudenberg und Freudenberg" und drei darauf basierende Baugesuche ein:

- Mit dem Baugesuch RI-2019-045 soll die bestehende Pferdehaltung am Standort Oberfreudenberg (Parzelle Nr. 1500) ausgebaut werden: Geplant sind Umnutzungen und Umbauten für Pferdestallungen inklusive Infrastrukturanlagen (Pferde-Aktivstall) sowie die nachträgliche Bewilligung der Reitplatzbeleuchtung, der Nutzung des Tränkeschopfs als "Kaffee-Rümlì" und der Hippolini- und Reitkurse sowie Reitlager (ohne Übernachtung).

- Das Baugesuch RI-2019-046 betrifft die Pferdehaltung am Standort Freudenberg (Parzelle Nr. 386) : Dort sollen bestehende Ökonomiebauten zu Pferdestallungen umgenutzt und umgebaut und mit einem Allwetterauslauf sowie einer Führenanlage ergänzt werden.

- Das Baugesuch RI-2019-047 umfasst den Anbau einer Traktorengarage/Werkstatt sowie den Rück- und Ersatzneubau einer Remise am Standort Oberfreudenberg (Parzelle Nr. 1500).

C.b. Gegen alle drei Baugesuche erhoben C.C._____ und D.C._____ am 8. Mai 2019 Einsprache. Der Gemeinderat Risch wies die Einsprachen mit Einspracheentscheid vom 19. November 2019 ab, sofern diesen nicht entsprochen werden konnte; hinsichtlich der Einsprache gegen das Baugesuch RI-2019-046 erachtete er die Einsprachelegitimation aufgrund des fehlenden Objektbezugs als nicht gegeben. Gleichzeitig bewilligte er die drei Baugesuche mit drei separaten Entscheiden. Diese eröffnete er zusammen mit den entsprechenden drei Entscheiden der Baudirektion des Kantons Zug, Amt für Raum und Verkehr (ARV/ZG), vom 28. Oktober 2019.

D.

Gegen die Entscheide des Gemeinderats Risch und des ARV/ZG zu den Baugesuchen RI-2019-045 und RI-2019-047 (hinsichtlich des ersteren beschränkt auf die Umnutzungen und Umbauten der Scheune Nr. 110e für Pferdestallungen) erhoben C.C._____ und D.C._____ am 20. Dezember 2019 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zug. Dieses erteilte mit Zwischenverfügung vom 20. Februar 2020 die Baufreigabe für die nicht angefochtenen Teile der Baubewilligung RI-2019-045 (befestigter Allwetterauslauf mit Rundlauf im Freien, Reitplatzbeleuchtung, Kaffee-Rümlì am Standort Oberfreudenberg) und hielt in den Erwägungen fest, dass die Baubewilligung RI-2019-046 (Standort Freudenberg) nicht angefochten worden sei, so dass die baulichen Massnahmen ohne formelle Verfügung der Beschwerdeinstanz ausgeführt werden könnten.

Am 25. Februar 2021 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab.

E.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) gelangte am 29. April 2021 mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Es beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 25. Februar 2021 sowie die Entscheide des ARV/ZG vom 28. Oktober 2019 und des Gemeinderats Risch vom 19. November 2019 betreffend die Baugesuche RI-2019-045, RI-2019-046 und RI-2019-047 vom 8. April 2019 seien aufzuheben und die Baugesuche abzuweisen.

F.

A.A._____ und B.A._____ sowie das Verwaltungsgericht beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das ARV/ZG schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Das ARE hat am 30. September 2021 repliziert. Die Beschwerdegegner haben am 29. Oktober 2021 eine Duplik eingereicht.

G.

Am 27. April 2022 hat das Bundesgericht die Angelegenheit öffentlich beraten.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug in einer Bausache, gegen den grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offensteht (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG).

1.1. Das ARE ist gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG und Art. 48 Abs. 4 RPV (SR 700.1) im Bereich der Raumplanung zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt. Die Behördenbeschwerde des Bundes im Sinne von Art. 111 Abs. 2 bzw. Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG ist Ausfluss von Art. 49 Abs. 2 BV, wonach der Bund über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone zu wachen hat (Urteil 2C 1038/2020 vom 15. März 2022 E. 3.3.1 mit Hinweisen, zur Publikation vorgesehen; BERNHARD EHRENZELLER, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 11 zu Art. 111 BGG; ALEXANDER RUCH, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 29 zu Art. 49 BV). Das Beschwerderecht der Bundesbehörden dient allgemein und auch im vorliegenden Fall dazu, den Vollzug des Bundesrechts in den Kantonen und in der Bundesverwaltung zu überwachen und dessen richtige und einheitliche Anwendung - wenn nötig letztinstanzlich durch das Bundesgericht - zu gewährleisten (BGE 142 II 324 E. 1.3.1; Urteil 2C 1038/2020 vom 15. März 2022 E. 1.5, zur Publikation vorgesehen; je mit Hinweisen). Es ist abstrakter und autonomer Natur. Die Legitimationsvoraussetzungen gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG sind nicht anwendbar, weshalb insbesondere eine

Beteiligung am vorinstanzlichen Verfahren im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG nicht erforderlich ist. Die Bundesbehörden sind daher auch nicht an Einschränkungen des Streitgegenstands im Zuge des kantonalen Rechtsmittelverfahrens gebunden, sondern können im Rahmen ihres Beschwerderechts neue Begehren stellen und insbesondere auch eine reformatio in peius beantragen (BGE 136 II 359 E. 1.2; Urteile 1C 572/2020 vom 30. November 2021 E. 1.2; 1C 480/2019 vom 16. Juli 2020 E. 2.2; je mit Hinweisen).

Auf die Beschwerde des ARE betreffend die Baubewilligung RI-2019-045 ist daher auch insoweit einzutreten, als sie sich gegen bauliche Veränderungen richtet, die von den privaten Beschwerdeführern im vorinstanzlichen Verfahren nicht beanstandet wurden. Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs ist es den privaten Beschwerdegegnern im Gegenzug gestattet, neue Tatsachen und Beweismittel vorzubringen, zu denen erst die neuen Begehren des ARE Anlass geben (Art. 99 Abs. 1 BGG analog; BGE 136 II 359 E. 1.3).

1.2. Näher zu prüfen ist, ob das ARE auch befugt ist, die Entscheide des Gemeinderats Risch und des ARV/ZG zum Baugesuch RI-2019-046 anzufechten, die nicht (auch nicht teilweise) vor Verwaltungsgericht angefochten worden sind.

1.2.1. Das ARE macht geltend, es handle sich um sachlich zusammenhängende Bauvorhaben. Der Umstand, dass sie von den kantonalen Behörden in separaten Verfahren behandelt und je drei Entscheide gefällt worden seien, könne ihm nicht entgegengehalten werden. Ansonsten werde die Möglichkeit des ARE, Fragen überprüfen zu lassen, die im kantonalen Verfahren nicht umstritten gewesen seien, übermässig erschwert, wenn nicht sogar illusorisch gemacht. Die erforderliche Gesamtbeurteilung und umfassende Interessenabwägung dürfe nicht unterbleiben bzw. vereitelt werden, indem konnexe Bauvorhaben getrennt behandelt würden. Würden für sachlich und zeitlich konnexe Bauvorhaben mehrere Baugesuche eingereicht, so geschehe dies auf eigenes Risiko und im Bewusstsein der Beschwerdebefugnis des ARE. Das Gebrauchmachen von allfälligen Baufreigaben vermöge daran nichts zu ändern.

1.2.2. Die Beschwerdegegner wenden ein, die Baubewilligung RI-2019-046 sei unangefochten in Rechtskraft erwachsen und von ihnen im Vertrauen darauf bereits realisiert worden. In der Verordnung

vom 8. November 2006 über die Eröffnung letztinstanzlicher kantonaler Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (SR 173.110.47) habe der Verordnungsgeber in Kauf genommen, dass dem ARE Entscheide im kantonalen Bereich unbekannt blieben, wenn diese nicht an das Verwaltungsgericht weitergezogen würden. Diesem stehe zwar die Möglichkeit zu, im Verfahren vor Bundesgericht Fragestellungen aufzubringen, die im kantonalen Verfahren nicht beurteilt worden seien. Davon zu unterscheiden seien jedoch Verfügungen, die gar nicht angefochten worden und damit in Rechtskraft erwachsen seien. Im Übrigen bestehe auch kein zwingender sachlicher Zusammenhang zwischen den drei Entscheiden: Jedes der bewilligten Bauvorhaben könne losgelöst von den anderen geplant und realisiert werden. Im Gegenteil seien für die Standorte Freudenberg und Oberfreudenberg unterschiedliche Bewilligungen erforderlich, weil nur so der allfällige Rückbau oder die spätere Umnutzung verfügt werden könne, wenn der eine oder andere Hof aufgegeben werde.

1.3.

1.3.1. Da das ARE über das Beschwerderecht vor Bundesgericht verfügt (vgl. oben E. 1.1), kann es (gemäss Art. 111 Abs. 2 BGG) auch kantonale Rechtsmittel gegen raumplanungsrechtliche Entscheide ergreifen, von denen es Kenntnis erlangt. Dies ist grundsätzlich gewährleistet, sofern die Kantone verpflichtet sind, ihm schonerst instanzliche Verfügungen mitzuteilen, was namentlich für die Genehmigung gewisser Nutzungspläne (vgl. Art. 46 Abs. 1 RPV) und für Verfügungen im Bereich des Zweitwohnungswesens (vgl. Art. 10 Abs. 2 der Zweitwohnungsverordnung vom 4. Dezember 2015 [ZWW; SR 702.1]) gilt. Um eine lückenlose Kontrolle zu ermöglichen, kann das ARE diese Mitteilungspflicht für gewisse Kantone und Sachbereiche ausdehnen (Art. 46 Abs. 2 RPV). Wird diese verletzt, erwächst der Entscheid gegenüber dem ARE nicht in Rechtskraft und kann von diesem noch nachträglich angefochten werden, sobald es davon Kenntnis erlangt (vgl. Urteil 1C 672/2020 vom 2. September 2021 E. 2 und 3).

Im Übrigen werden dem ARE nur kantonal letzt instanzliche Entscheide mitgeteilt. Diese können mit Beschwerde an das Bundesgericht angefochten werden (vgl. Art. 1 lit. a der Verordnung über die Eröffnung letztinstanzlicher kantonaler Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten). Wie in Erwägung 1.1 hiervor aufgezeigt, kann das ARE dabei über die vorinstanzlich gestellten Anträge hinausgehen, d.h. der Streitgegenstand wird nur durch die erstinstanzlichen Verfügungen begrenzt.

1.3.2. Sachlich und zeitlich eng zusammenhängende Bauvorhaben müssen gemäss Art. 25a RPG (SR 700) koordiniert beurteilt werden, wenn zwischen den Vorhaben ein enger betrieblicher und funktioneller Zusammenhang besteht und sie daher eine materielle Einheit bilden bzw. wenn durch eine isolierte Beurteilung der Bauvorhaben eine materiell-rechtlich gebotene gesamthafte Interessenabwägung vereitelt würde (ARNOLD MARTI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, N. 23 zu Art. 25a RPG; RENÉ WIEDERKEHR, Ausgewählte Fragen der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG aus Sicht der Praxis, AJP 2015 599 ff., S. 601 in fine, 605; vgl. Urteile 1C 464/2016 vom 7. Juni 2017 E. 3.4; 1C 550/2012 vom 9. Dezember 2014 E. 7).

Das Koordinationsgebot (Art. 25a RPG) verlangt eine materielle und soweit möglich formelle Koordination der für die Errichtung oder Änderung einer Baute erforderlichen Verfügungen (Urteil 1C 348/2019 vom 27. April 2020 E. 5.3). In materieller Hinsicht sind die Verfügungen inhaltlich abzustimmen (Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG) und dürfen sie keine Widersprüche enthalten (Art. 25a Abs. 3 RPG; vgl. Urteil 1C 120/2013 vom 28. Oktober 2013 E. 3.2; WALDMANN/HÄNNI, Stämpfli's Handkommentar, Raumplanungsgesetz, 2006, N. 59 und 66 zu Art. 25a RPG). In formeller Hinsicht sorgt die für die Koordination verantwortliche Behörde unter anderem für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen (Art. 25a Abs. 2 lit. b RPG) sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen (Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG). Gemäss Art. 33 Abs. 4 RPG sind für die Anfechtung von Verfügungen kantonaler Behörden, auf die Art. 25a Abs. 1 RPG Anwendung findet, einheitliche Rechtsmittelinstanzen vorzusehen. Damit gilt im kantonalen Rechtsmittelverfahren von Bundesrechts wegen das Konzentrationsprinzip (vgl. Botschaft vom 30. Mai 1994 zu einer Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG], BBl 1994 III 1075 ff., S. 1089;

AEMISEGGER/HAAG, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, N. 109 f. zu Art. 33 RPG; ALAIN GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, 4. Aufl. 2021, S. 253). Erforderlich ist, dass die Parteirechte der Einsprache- und Rechtsmittelbefugten und sonstigen Verfahrensbeteiligten nicht beschränkt werden (zum Ganzen: Urteil 1C 236/2013 vom 4. Februar 2014 E. 3.1).

1.4. Vorliegend haben die Beschwerdegegner auf Empfehlung der kantonalen Behörde hin ein "Gesamtkonzept Oberfreudenberg und Freudenberg" eingereicht, worin sowohl ihre Eigenflächen (am Standort Oberfreudenberg) als auch das Pachtland (am Standort Freudenberg) berücksichtigt werden und ein standortübergreifendes Betriebskonzept entworfen wird. Gestützt darauf haben sie gleichzeitig drei Baugesuche (zwei betreffend den Standort Oberfreudenberg und eines betreffend den Standort Freudenberg) gestellt, die sowohl das ARV/ZG als auch der Gemeinderat je gleichzeitig beurteilt und mit je drei Entscheiden bewilligt hat. Am selben Tag hat der Gemeinderat im Rahmen eines weiteren Entscheids die drei gegen die Baugesuche eingereichten Einsprachen abgewiesen, wobei er den Einsprechern hinsichtlich des Baugesuchs betreffend den Standort Freudenberg "mangels Objektbezugs" (das Grundstück der Einsprecher weist zur Parzelle Nr. 386 [Standort Freudenberg] eine Mindestdistanz von knapp 300 m auf, mit dazwischenliegender Bahnlinie) die Einsprachelegitimation abgesprochen hat (vgl. im Übrigen oben Lit. B und C). Die Baubewilligung betreffend den Standort Freudenberg blieb in der Folge unangefochten.

1.5.

1.5.1. Wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt (insbesondere E. 2 und 4.2 f.), ist bei der Bewilligung von neuen Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone eine gesamthafte Prüfung und Interessenabwägung geboten, unter Berücksichtigung des gesamten (bestehenden und beantragten) Gebäudevolumens und seiner Nutzungsmöglichkeiten. Grundsätzlich darf das gesamte Gebäudevolumen nicht grösser sein, als es dem ausgewiesenen Bedarf entspricht.

Bezogen auf den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass die Prüfung und Interessenabwägung sowohl die Anlagen und Nutzungen am Standort Oberfreudenberg als auch jene am Standort Freudenberg erfassen und eine Gesamtschau erfolgen muss. Eine isolierte Beurteilung nur der geplanten Anlagen und Nutzungen am Standort Oberfreudenberg ist im Lichte des Koordinationsgebots gemäss Art. 25a RPG (vgl. oben E. 1.3.2) nicht zulässig, da insbesondere die nötigen Remiseflächen und Flächen für die Pferdehaltung und -pflege am Standort Oberfreudenberg nicht unabhängig vom Standort Freudenberg beurteilt werden können (vgl. unten E. 9 und 10). Ein anderes Vorgehen würde namentlich dazu führen, dass nicht koordiniert, sondern am Standort Oberfreudenberg lediglich kompensiert würde, was am Standort Freudenberg allenfalls zu Unrecht bewilligt wurde. Es besteht somit ein enger sachlicher und zeitlicher Zusammenhang zwischen den Bauvorhaben, so dass die drei gleichzeitig eingereichten Baugesuche bzw. die drei gleichzeitig erteilten Baubewilligungen inhaltlich aufeinander abzustimmen sind (Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG).

1.5.2. Muss die Rechtsanwendung materiell koordiniert erfolgen, ist in verfahrensrechtlicher Hinsicht der Grundsatz zu beachten, dass das kantonale Recht nicht so ausgestaltet oder angewendet werden darf, dass dadurch die Verwirklichung des Bundesrechts vereitelt, verunmöglicht oder wesentlich erschwert wird (BGE 116 Ib 50 E. 4a mit Hinweisen); die Anwendung des materiellen Rechts ist in solchen Fällen in formeller, verfahrensmässiger Hinsicht in geeigneter Weise zu koordinieren (BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1). Der Grundsatz gilt sowohl für das erstinstanzliche kantonale wie auch für das Rechtsmittelverfahren (vgl. E. 1.3.2 hiervor; Urteil 1C 529/2014 vom 13. Oktober 2015 E. 2.4 mit Hinweisen). Andernfalls besteht die Gefahr materiell unkoordinierter, mitunter sogar einander widersprechender Entscheide sowie der Vereitelung des Bundesrechts, was dem Prinzip des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) widerspräche und zu sachlich unhaltbaren Ergebnissen (Art. 9 BV) führen könnte (zum Ganzen: BGE 116 Ib 50 E. 4a mit Hinweisen).

Zwar haben das ARV/ZG und der Gemeinderat über die drei gleichzeitig eingereichten Baugesuche gleichzeitig entschieden und fand insofern eine Koordination statt. Jedoch wurde den Einsprechern in Bezug auf das Baugesuch betreffend den Standort Freudenberg die Einsprachelegitimation abgesprochen und blieb die entsprechende Baubewilligung in der Folge unangefochten, worauf das Verwaltungsgericht sie in formeller Hinsicht nicht mehr zum Anfechtungsobjekt zählte. Die isolierte Beurteilung der Rechtsmittellegitimation hat vorliegend somit dazu geführt, dass ein Teil der materiell zu koordinierenden Bauvorhaben (jene am Standort Freudenberg) - aus rein verfahrensrechtlichen Gründen - abgetrennt wurde, was die gesamthafte Prüfung und Interessenabwägung, mithin die inhaltliche Abstimmung im Sinne von Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG, durch die Rechtsmittelinstanzen beeinträchtigte. Dies ist weder mit dem Koordinationsgebot gemäss Art. 25a i.V.m. Art. 33 Abs. 4 RPG noch mit dem Prinzip des Vorrangs des Bundesrechts gemäss Art. 49 BV vereinbar.

Die Behördenbeschwerde des Bundes im Sinne von Art. 111 Abs. 2 bzw. Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG dient der Überwachung des Vollzugs des Bundesrechts und der Gewährleistung seiner richtigen und einheitlichen Anwendung. Dem ARE kann daher nicht entgegengehalten werden, dass von den drei zu koordinierenden Baubewilligungen nur deren zwei beim Verwaltungsgericht angefochten wurden.

Ansonsten könnte das Bundesamt seine Aufsichtsfunktion nicht wirksam wahrnehmen. Abgesehen davon wäre dem Gemeinderat offengestanden, die drei Baugesuche in einer Gesamtbewilligung zu behandeln, wodurch das ARE seine Beschwerde von vornherein gegen sämtliche Bauvorhaben hätte richten können. Die (sinngemäss) geltend gemachten Interessen der Rechtssicherheit vermögen daran vorliegend nichts zu ändern (vgl. nachfolgend E. 1.6).

1.6. Soweit die Beschwerdegegner einwenden, die unangefochten gebliebene Baubewilligung betreffend den Standort Freudenberg (sowie die nicht angefochtenen Teile der Baubewilligung RI-2019-045 betreffend den Standort Oberfreudenberg) sei von ihnen im Vertrauen auf deren Rechtskraft und Beständigkeit bereits realisiert worden, können sie daraus - unabhängig davon, ob dies zutrifft - im vorliegenden Verfahren nichts zu ihren Gunsten ableiten. Vielmehr werden sie diese Vorbringen im Rahmen einer allfälligen Prüfung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands geltend machen können. In einem solchen Verfahren können insbesondere der Verhältnismässigkeitsgrundsatz und der Vertrauensschutz berücksichtigt werden (BGE 147 II 309 E. 5.6; 136 II 359 E. 6; 132 II 21 E. 6; Urteile 1C 572/2020 vom 30. November 2021 E. 8.1 und 10.1; 1C 332/2020 vom 22. April 2021 E. 7.1, in: AJP 2021 1014 ff.; je mit Hinweisen).

1.7. Nach dem Gesagten ist auf die (fristgerecht erhobene) Beschwerde einzutreten, auch soweit sie die Baubewilligung RI-2019-046 für den Standort Freudenberg betrifft.

2.

In der Landwirtschaftszone zonenkonform sind in erster Linie Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 Satz 1 RPG i.V.m. Art. 34 Abs. 1 RPV).

2.1. Bauten und Anlagen, die zur Haltung von Pferden auf einem bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbe nötig sind, werden nach Art. 16a bis RPG als zonenkonform anerkannt, wenn das Gewerbe über eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage und Weiden für die Pferdehaltung verfügt (Abs. 1). Für die Nutzung der auf dem Betrieb gehaltenen Pferde können Plätze mit befestigtem Boden (Abs. 2) sowie mit der Pferdenutzung unmittelbar zusammenhängende Einrichtungen wie Sattelkammern oder Umkleieräume bewilligt werden (Abs. 3). Der Bundesrat regelt die Einzelheiten (Abs. 4).

Art. 16a bis RPG wurde mit der Teilrevision des RPG vom 22. März 2013 (AS 2014 905) eingeführt und geht auf eine parlamentarische Initiative zurück, mit der die Haltung von Sport- und Freizeitpferden in der Landwirtschaftszone sowie der Vollzug erleichtert werden sollten (vgl. Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 24. April 2012, Parlamentarische Initiative, Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone, BBl 2012 6589 ff. [nachfolgend: Kommissionsbericht], S. 6593 und 6601; BGE 145 II 182 E. 5.4; Urteil 1C 347/2017 vom 23. März 2018 E. 3.2.4 mit Hinweisen zur früheren Rechtsprechung).

2.2. Der Bundesrat hat die Anforderungen an zonenkonforme Bauten und Anlagen für die Pferdehaltung und -nutzung in Art. 34b Abs. 1-5 RPV präzisiert. Art. 34b Abs. 6 RPV verweist überdies auf die allgemeinen Voraussetzungen gemäss Art. 34 RPV. Zu beachten ist damit insbesondere Art. 34 Abs. 4 RPV, wonach die Bewilligung nur erteilt werden darf, 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; vgl. dazu unten E. 4.3) 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 (vgl. Urteil 1C 565/2008 vom 19. Juni 2009 E. 2 mit Hinweisen). Bei der Standortwahl für Bauten in der Landwirtschaftszone ist die Bauherrschaft nicht frei, sondern muss nachweisen, dass die geplante Baute am vorgesehenen Standort objektiv notwendig ist (BGE 125 II 278 E. 3a; Urteil 1C 247/2020 vom 12. Mai 2021 E. 3.2 mit Hinweisen). Zu prüfen ist insbesondere, ob bereits bestehende Flächen und Volumen genutzt werden können (BGE 129 II 413 E. 3.2 mit Hinweis; Urteile 1C 144/2013 vom 29. September 2014 E. 4.3, in: ZBl 116/2015 210 ff., RDAF 2016 I 348 ff.; 1C 550/2009 vom 9. September 2010 E. 6.4.2; 1C 565/2008 vom 19. Juni 2009 E. 5.5; speziell zur Pensionspferdehaltung vgl. Kommissionsbericht, S. 6595).

Ist eine Neubaute erforderlich, so muss sie den objektiven Bedürfnissen des Betriebs angepasst sein, namentlich mit Bezug auf ihre Grösse und ihren Standort; sie darf insbesondere nicht überdimensioniert sein (BGE 129 II 413 E. 3.2; 125 II 278 E. 3a). Wenn möglich sind Neubauten an Stelle von nicht mehr benötigten Altbauten zu errichten, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft

zu vermeiden (Urteile 1C 520/2019 vom 6. Mai 2020 E. 3.3; 1C 647/2012 vom 3. September 2014 E. 9 in fine mit Hinweis, in: ZBI 116/2015 544 ff.). Ansonsten ist zu prüfen, ob die Beanspruchung der Landschaft durch die Beseitigung anderer, nicht mehr benötigter Bauten und Anlagen verringert werden kann (Urteil 1C 647/2012 vom 3. September 2014 E. 9 mit Hinweis, in: ZBI 116/2015 544 ff.). Grundsätzlich sollte das gesamte Gebäudevolumen nicht grösser sein, als es dem ausgewiesenen Bedarf entspricht. Allerdings kann im Einzelfall ein öffentliches Interesse an der Erhaltung schutzwürdiger Bauten bestehen oder der Abriss bestehender Bauten kann sich als unverhältnismässig erweisen (Urteile 1C 892/2013 vom 1. April 2015 E. 3.1 mit Hinweisen, in: RDAF 2015 I 453 ff.; 1C 520/2019 vom 6. Mai 2020 E. 3.3).

3.

Im Folgenden sind zunächst die Bewilligungen für die Anlagen zur Pferdehaltung und -nutzung gemäss Art. 16a bis RPG und Art. 34b RPV zu überprüfen (zu den übrigen Bauten vgl. unten E. 10).

3.1. Gemäss dem Gesamtkonzept vom 21. März 2019 sollen am Standort Oberfreudenberg zukünftig 28 (Gross-) Pferde gehalten werden, wobei 2 Kleinpferde ein Grosspferd ersetzen können. In den Anhängen zum Gesamtkonzept wird von 26 (Gross-) Pferden und 4 Ponys ausgegangen (so auch die Baubewilligung der Gemeinde, Ziff. 15 S. 9). Am Standort Freudenberg sollen 36 Pferde gehalten werden.

3.2. Es ist unstrittig, dass die Beschwerdegegner ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) betreiben.

Der Betrieb umfasst nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts 79.4 ha landwirtschaftliche Nutzfläche (davon 3.9 ha im Eigentum der Beschwerdegegner und 75.5 ha in Pacht), wovon 57.7 ha der Futterproduktion dienen (davon rund 44 ha Grünland). Er verfügt damit insgesamt über die nach Art. 16a bis Abs. 1 RPG erforderliche, überwiegend betriebseigene Futtergrundlage, sowie die nötigen Weiden für die Pferdehaltung.

Das ARE merkt an, dass am Standort Oberfreudenberg weniger Weidefläche vorhanden sei als für die dort vorgesehenen Pferde erforderlich wäre. Wie das ARV/ZG und die Beschwerdegegner darlegen, ist es jedoch zumutbar, Pferde vom Standort Oberfreudenberg zu den rund 300 m entfernten Weideflächen am Standort Freudenberg zu führen.

3.3. Ist die Pferdehaltung somit zonenkonform, ist im Folgenden zu prüfen, ob die dafür geplanten Anlagen die weiteren Anforderungen von Art. 16a bis RPG und Art. 34b RPV erfüllen.

4.

Das ARE erachtet die Allwetterausläufe als überdimensioniert.

4.1. Pferde und Ponys müssen ganzjährig Auslauf erhalten (vgl. Art. 61 Abs. 1 und 4 f. der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 [TSchV; SR 455.1]). Als Auslaufläche gilt gemäss Art. 2 Abs. 3 lit. f TSchV die Weide oder ein für den täglichen Auslauf wettertauglich eingerichtetes Gehege (sog. Allwetterauslauf; vgl. dazu Urteil 1C 302/2016 vom 18. Januar 2017 E. 4). Die Auslaufläche beträgt mindestens 12-36 m² pro Pferd, je nach Widerristhöhe und Zugänglichkeit der Fläche vom Stall aus (Art. 61 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Anh. 1 Tab. 7 Ziff. 3 TSchV). Bei fünf und mehr gut verträglichen Equiden kann die Gesamtfläche um maximal 20 % verkleinert werden (Fn. 3 zu Anh. 1 Tab. 7 Ziff. 3 TSchV). Wenn möglich sind jedoch die empfohlenen Flächen nach Anh. 1 Tab. 7 Ziff. 4 TSchV zur Verfügung zu stellen (Art. 61 Abs. 2 Satz 2 TSchV). Diese betragen 150 m² pro Pferd (Anh. 1 Tab. 7 Ziff. 4 TSchV) bzw. 75 m² ab dem sechsten Tier bei Gruppenlaufställen mit permanent zugänglichem Auslauf (Fn. 8 zu Anh. 1 Tab. 7 Ziff. 4 TSchV).

4.2. Grosszügige Allwetterausläufe stehen in einem Spannungsverhältnis zum Planungsgrundsatz, wonach der Landwirtschaft genügende Flächen geeignetes Kulturland erhalten bleiben sollen (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG). Im Kommissionsbericht (S. 6598 f. zur analogen Problematik bei Art. 24e Abs. 2 RPG) wird ausgeführt, in der Landwirtschaftszone seien grundsätzlich nur notwendige Bauten und Anlagen zulässig; im strengen Wortsinn seien nur die Mindestflächen gemäss TSchV notwendig. Aussenanlagen, die über die vorgeschriebenen Mindestgrössen hinausgingen, könnten zugelassen werden, soweit dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar sei und die Anlage reversibel erstellt werde. Eine Bodenbefestigung sei als reversibel anzusehen, wenn sie sich ohne unverhältnismässig grossem Aufwand in den ursprünglichen Zustand zurückversetzen lasse. Wichtige Anliegen der Raumplanung würden namentlich dort tangiert, wo für einen Allwetterauslauf Kulturland, allenfalls sogar Fruchtfolgefläche, in Anspruch genommen werde. Umgekehrt könne den

Interessen des Tierwohls eher entgegengekommen werden, wo ein Allwetterauslauf auf einer bereits versiegelten Fläche errichtet werden solle.

4.3. Der Bundesrat hat diese Grundsätze namentlich in Art. 34b Abs. 3 RPV übernommen und konkretisiert.

Danach müssen Allwetterausläufe grundsätzlich unmittelbar an den Stall angrenzen (lit. a). Soweit sie die Mindestfläche gemäss Tierschutzgesetzgebung überschreiten, muss die Bodenbefestigung ohne grossen Aufwand wieder entfernt werden können. Der Allwetterauslauf darf die empfohlene Fläche gemäss Tierschutzgesetzgebung nicht überschreiten (lit. b). Im Übrigen müssen die Voraussetzungen von Art. 34 RPV erfüllt sein (Abs. 6). Danach dürfen der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort insbesondere keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV). Lenkender Massstab der Interessenabwägung bilden namentlich die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, wobei die Anliegen des Landschaftsschutzes und der Erhaltung von genügend Flächen an geeignetem Kulturland von besonderer Bedeutung sind (vgl. WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 26 zu Art. 16a RPG; RUCH/MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, N. 56 zu Art. 16a RPG; Urteil 1C 565/2008 vom 19. Juni 2009 E. 5.5).

5.

Am Standort Oberfreudenberg sollen 26 Pferde und 4 Ponys gehalten werden (oben E. 3.1). Nach den insoweit unbestrittenen Berechnungen des ARE beträgt die Mindestauslauffläche gemäss TSchV 680 m² bzw. 544 m² bei fünf oder mehr verträglichen Equiden; die empfohlene Fläche beträgt 2'625 m².

5.1. Das ARE macht geltend, es seien schon 1'191 m² Allwetterausläufe vorhanden (einschliesslich der als 24h-Futter-Bereich bezeichneten befestigten Fläche von 380 m²). Anzurechnen sei auch der 540 m² grosse Nutzplatz, was insgesamt 1'731 m² ergebe. Neu geplant seien ein zweiter 24h-Futter-Bereich (340 m²), ein zweiter Auslauf (412 m²) und ein Rundlauf (ca. 750 m²), d.h. nochmals rund 1'500 m². Dies ergebe eine Gesamtfläche von rund 3'200 m². Damit werde schon die empfohlene Fläche überschritten, was unzulässig sei. Im Übrigen stünden den Allwetterauslaufflächen wichtige Anliegen der Raumplanung entgegen, selbst wenn die empfohlenen Flächen eingehalten wären.

5.2. Das ARV/ZG und die Beschwerdegegner sind der Auffassung, der bestehende Nutzplatz könne nicht als Auslauffläche angerechnet werden: Eine kombinierte Nutzung sei gemäss Wegleitung des ARE bei 30 Pferden nicht möglich. Zudem gebiete Art. 34b Abs. 3 lit. a Satz 2 RPV eine Anrechnung nur, wenn der Allwetterauslauf nicht direkt an den Stall grenze, was indessen vorliegend der Fall sei. Die Beschwerdegegner sind überdies der Auffassung, dass bei Laufställen pro Pferd 3 m² als Mindestfutterplatzfläche in Abzug gebracht werden müssten. Nicht anzurechnen sei zudem die in den Baubewilligungsunterlagen enthaltene, aber nicht ausgeführte befestigte Fläche von 340 m² hinter dem Wohnhaus (Baute Nr. 110f). Schliesslich sei auch der Rundlauf nicht so breit wie in den Plänen ausgeführt (750 m²), sondern betrage höchstens 600 m².

5.3. Zunächst ist festzuhalten, dass für die zulässigen Ausmasse der Anlagen auf die bewilligten Pläne abzustellen ist, auch wenn diese nicht (oder noch nicht) vollständig realisiert worden sein sollten (was darauf hinweisen könnte, dass sie im bewilligten Ausmass nicht notwendig und daher überdimensioniert sind). Dies gilt jedenfalls, wenn die Gültigkeitsdauer der Baubewilligung noch nicht abgelaufen ist, so dass sie noch ausgenutzt werden könnte. Insofern kann auf den von den Beschwerdegegnern beantragten Augenschein verzichtet werden. Wie das ARE überzeugend ausführt, gibt es auch keinen Grund, bei Gruppenlaufställen eine "Gutschrift" von 3 m² pro Pferd für die Futterplatzfläche vorzunehmen.

5.4. Streitig ist vor allem die Anrechenbarkeit des 540 m² grossen Reitplatzes ("Bewegungsplatz" bzw. "Sandplatz" in den Plänen).

5.4.1. Art. 34b Abs. 3 lit. a RPV sieht vor, dass der Allwetterauslauf unmittelbar an den Stall angrenzen muss; wo dies nicht möglich ist, dient ein allfälliger Platz für die Nutzung der Pferde zugleich als Allwetterauslauf; verlangt die Anzahl Pferde eine zusätzliche Auslauffläche, so darf diese vom Stall abgesetzt sein. In der Wegleitung (S. 8) wird dazu ausgeführt, vom Stall abgesetzte, freistehende Allwetterausläufe seien grundsätzlich unzulässig. Sei ein Anschluss an den Stall aus zwingenden Gründen nicht realisierbar, so diene der Platz für die Nutzung zugleich als Allwetterauslauf (kombinierte Verwendung). Ein vom Stall abgesetzter Allwetterauslauf sei somit nur zulässig, wenn ein Anschluss nicht realisierbar sei und es keinen Platz für die Nutzung gebe, oder zwar ein Nutzungsplatz bestehe, die Anzahl Pferde aber zu gross für eine kombinierte Verwendung

sei.

Diese Bestimmung beantwortet lediglich die Frage, wann anstelle eines unmittelbar an den Stall angrenzenden Allwetterauslaufs ein vorhandener Nutzungsplatz als Auslaufläche verwendet werden darf oder - wenn ein Nutzungsplatz fehlt oder dieser zu klein ist - ein freistehender Allwetterauslauf errichtet werden kann. Diese Fragen stellen sich vorliegend nicht, da die Auslauflächen unmittelbar an den Stall angrenzen.

5.4.2. Streitig ist vielmehr, ob der vorhandene, an die Allwetterauslauflächen angrenzende Nutzungsplatz auch als Auslaufläche genutzt werden kann und daher anzurechnen ist. Dazu finden sich im Kommissionsbericht (S. 6596 zu Art. 16a bis Abs. 2 RPG) folgende Ausführungen: Obwohl die Plätze für die Nutzung und der Allwetterauslauf (...) unterschiedliche Funktionen erfüllen, sind aus Gründen der haushälterischen Bodennutzung Synergien möglich und zu suchen. In der Regel wird der für das Tierwohl ideale Allwetterauslauf direkt an den Stall angrenzen. Angrenzend an den Allwetterauslauf können im Idealfall die Plätze für die Nutzung erstellt werden, so dass diese situativ auch als Erweiterung des Allwetterauslaufs genutzt werden können.

Dem lässt sich entnehmen, dass Nutzungsplätze wenn möglich auch für den Auslauf mitzunutzen sind. Vorliegend befindet sich der "Bewegungsplatz" nur wenige Meter vom Liegestall entfernt und grenzt unmittelbar an die bestehenden und die neu bewilligten Auslauflächen an. Insofern ist es ein Gebot der haushälterischen Nutzung des Bodens, ihn als Allwetterauslauf mitzuverwenden, wenn er nicht als Reitplatz benötigt wird. Da er weitere Allwetterauslauflächen ergänzt, spielt es keine Rolle, dass er - für sich allein - die Mindestauslaufläche für alle am Standort Oberfreudenberg gehaltenen Pferde nicht erreicht.

5.4.3. Die Beschwerdegegner behaupten, der mit Sand belegte Reitplatz sei von seinem Aufbau her nicht als Allwetterauslaufläche geeignet, ohne dies allerdings zu substantiieren (zu den Anforderungen an Böden vgl. Art. 7 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 1 TSchV sowie Art. 6 Abs. 3 der Verordnung des BLV vom 27. August 2008 über die Haltung von Nutztieren und Haustieren [HaustierV; SR 455.110.1] sowie das Merkblatt "Pferdeauslauf für das ganze Jahr" der Beratungsstelle Pferd des Nationalgestüts Avenches, 2010). Die von ihnen beantragte Expertise zu den Mindestabmessungen und dem Aufbau eines Reitplatzes erscheint auch nicht geeignet, über Aufbau und Eignung des konkret, am Standort Oberfreudenberg vorhandenen Reitplatzes Auskunft zu geben.

5.4.4. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die bewilligten Allwetterausläufe am Standort Oberfreudenberg (insgesamt rund 3'200 m²) die empfohlene Fläche (2'625 m²) übersteigen und insoweit bundesrechtswidrig sind.

5.5. Aus prozessökonomischen Gründen ist noch der Einwand des ARE zu prüfen, wonach den Allwetterausläufen wichtige Anliegen der Raumplanung entgegenstehen, auch soweit sie die empfohlene Fläche nicht überschreiten.

5.5.1. Das ARV/ZG und die Beschwerdegegner bestreiten dies: Der Allwetterauslauf sei überwiegend reversibel ausgestaltet (Ecoraster, Kies/Sand). Es werde auch kein wertvolles Kulturland beansprucht, da der Allwetterauslauf direkt beim Stall und inmitten eines Golfplatzes zu liegen komme.

5.5.2. Das ARE hält dem entgegen, schon mit den bereits vorhandenen Allwetterausläufen werde die Mindestauslaufläche um mehr als 1'000 m² überschritten. Es sei daher weder notwendig noch ein Gebot des Tierschutzes, weiteres Weideland seinem Zweck zu entziehen und zu befestigen.

5.5.3. In der Tat stellen Weiden den idealen Auslauf für Pferde dar (Kommissionsbericht, S. 6598), da die Pferde durch das Gras natürlich zur Bewegung angehalten werden. Es liegt daher nicht nur im Interesse des Kulturlandschutzes, sondern entspricht auch dem Tierwohl, Weidefläche zu erhalten und nur insoweit zu befestigen, als dies zur Gewährleistung eines Auslaufs bei widrigen Witterungsverhältnissen und zur Schonung der Grasnarbe nötig ist. Dabei steht den zuständigen Behörden ein Entscheidungsspielraum zu (vgl. Urteil 1C 302/2016 vom 18. Januar 2017 E. 4.1 und 4.2.2). Grosszügige Allwetterausläufe sind insbesondere auf bereits versiegelten Flächen zulässig (Kommissionsbericht, S. 6599 zu Art. 24e Abs. 2 RPG). Sollen dagegen stallnahe Weiden befestigt werden, ist eine Interessenabwägung geboten (Art. 34b Abs. 6 i.V.m. Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV). Die zuständigen Behörden werden daher bei der ohnehin gebotenen Neubeurteilung (vgl. oben E. 5.4.4) auch das Interesse an der Schonung von Weideflächen berücksichtigen müssen.

6.

Am Standort Freudenberg sollen insgesamt 36 Pferde gehalten werden: 28 Pferde im Gebäude Nr. 108b (ehemaliger Milchstall), in zwei Gruppen von 8 bzw. 20 Pferden; weitere 8 Pferde sind in der Baute Nr. 108g (ehemaliger Schweinestall) vorgesehen. Bewilligt wurden für die Baute Nr. 108b neue Allwetterauslaufflächen von 274 m², 146 m² und 740 m², zusätzlich zu den zwei bereits bestehenden befestigten Ausläufen (78 m² und 156 m²), insgesamt also 1'394 m². Dies übersteigt zwar die Mindestauslauffläche (nach insoweit unbestrittener Berechnung des ARE 672 m² bzw. 537.6 m² bei fünf und mehr gut verträglichen Equiden), nicht aber die empfohlene Auslauffläche von insgesamt 2'475 m².

6.1. Das ARE macht jedoch geltend, gemäss den Plänen sei auch ein Rundlauf bewilligt worden. Dieser gelte ebenfalls als Allwetterauslauf und umfasse rund 1'600 m², womit die gesamte Allwetterauslauffläche über den empfohlenen Wert zu liegen komme.

Das ARV/ZG bestreitet, dass ein Rundlauf (Paddocktrail) errichtet werden solle; es gebe lediglich die Möglichkeit, Weideflächen abzutrennen.

Dem ARE ist einzuräumen, dass auf dem Situationsplan 1:1'000 ein mit "HIT-Weidegitter" bezeichneter breiter, hellgrüner Streifen eingetragen ist, ähnlich wie beim Rundlauf am Standort Oberfreudenberg. Allerdings fehlt die rote Umrandung (neue Anlage); ein Rundlauf ist auch auf dem Plan "Umnutzungen für die Pferdehaltung" (1:500) nicht markiert. Es ist daher mit dem ARV/ZG davon auszugehen, dass am Standort Freudenberg kein Rundlauf (in der Breite des grünen Streifens) bewilligt wurde, sondern dieser lediglich auf die Möglichkeit hindeutet, an dieser Stelle Weidegitter zur Abgrenzung der Weidefläche nach aussen (ohne Abtrennung eines Rundlaufs) aufzustellen. Die Parteien werden darauf behaftet.

6.2. Das ARE macht weiter geltend, es handle sich zum Teil um Fruchtfolgeflächen. Deren Inanspruchnahme sei auf das absolut Nötige zu beschränken, d.h. es könnten nur die Mindestauslaufflächen bewilligt werden.

In der Tat sind im kantonalen Richtplan nördlich und östlich der Baute Nr. 108b Fruchtfolgeflächen eingetragen; davon wird auch im Gesamtkonzept (S. 15) ausgegangen. Fruchtfolgeflächen gehören zum wertvollsten Kulturland und sollen daher der Landwirtschaft erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG). Ihre Inanspruchnahme für befestigte Allwetterausläufe ist daher auf ein Minimum zu reduzieren (Art. 34b Abs. 6 i.V.m. Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV). Dies gilt auch, wenn die Beläge - wie hier - reversibel ausgestaltet werden (vgl. oben E. 4.2 und 5.5.3; Kommissionsbericht, S. 6599). Bei der gebotenen Interessenabwägung ist ferner zu berücksichtigen, dass der Standort Freudenberg über grosse Weideflächen verfügt, so dass der Auslauf nur kurzfristig, bei schlechten Witterungsverhältnissen, auf die befestigten Mindestflächen gemäss TSchV reduziert wird.

6.3. Bei der Baute Nr. 108g (ehemaliger Schweinestall) wurde für 8 Pferde ein Allwetterauslauf von 642 m² bewilligt. Die Mindestfläche gemäss TSchV beträgt 192 m² bzw. (bei fünf oder mehr gut verträglichen Equiden) 153.6 m²; empfohlen wird eine Fläche von 975 m² (5 x 150 m² und 3 x 75 m²). Soweit aus der Richtplankarte (www.zug.ch) ersichtlich, liegt der Allwetterauslauf knapp ausserhalb der Fruchtfolgeflächen (so auch Gesamtkonzept, S. 15).

Das ARE macht geltend, der Allwetterauslauf überschreite die Mindestfläche um mehr als das Dreifache; wieviel davon auf bereits befestigten Flächen und wieviel auf Kulturland zu stehen komme, gehe aus den Akten nicht hervor. Unmittelbar angrenzend an das Gebäude Nr. 108g bestünden in erheblichem Umfang befestigte Flächen. Soweit diese nicht zwingend für andere landwirtschaftliche Zwecke benötigt würden, sei der Allwetterauslauf darauf zu errichten. Sei dies nicht möglich, so sei zu prüfen, ob die Beanspruchung von Kulturland durch die Beseitigung bestehender, nicht mehr benötigter Bauten und Anlagen verringert werden könne.

Das ARV/ZG und die Beschwerdegegner wenden ein, die bereits befestigten Flächen, namentlich im Norden der Baute, seien Manövriertflächen für Maschinen und würden als Zufahrt zu der im ehemaligen Schweinestall untergebrachten Garage des Wohnhauses am Standort Freudenberg dienen; die Garage sei vom Pachtvertrag ausgeschlossen. Die Beschwerdegegner reichen Fotos ein, um zu belegen, dass die für den Allwetterauslauf in Anspruch genommene Fläche bisher nicht als Kulturland, sondern als Lagerfläche genutzt worden sei.

Dem ARE ist zuzustimmen, dass Allwetterausläufe vorrangig auf bereits befestigten Flächen zu errichten sind; diesfalls können bei der gebotenen Interessenabwägung gemäss Art. 34b Abs. 6 i.V.m. Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV grosszügigere Auslaufflächen bewilligt werden als bei der Inanspruchnahme von Kulturland. Vorliegend fehlen entsprechende Angaben in den Akten; im Bewilligungsverfahren wurde die Frage nicht geprüft. Insoweit liegt ein Begründungsmangel vor (vgl. auch unten E. 7.3 zur Führanlage).

7.

Streitig sind ferner Dimensionierung und Standort der Anlagen zur Nutzung der Pferde. Diese umfasst die Arbeit unter dem Sattel, an der Hand und im Geschirr sowie die Bewegung durch die Fühmaschine (Art. 2 Abs. 3 lit. o Ziff. 1 TSchV).

7.1. Gemäss Art. 16a bis RPG können für die Nutzung der auf dem Betrieb gehaltenen Pferde Plätze mit befestigtem Boden (Abs. 2) sowie mit der Nutzung der Pferde unmittelbar zusammenhängende Einrichtungen wie Sattelkammern oder Umkleieräume (Abs. 3) bewilligt werden. Andere Bauten oder Anlagen für die Nutzung der Pferde, namentlich Reithallen, sind nicht erlaubt (Wegleitung, S. 9 lit. b). Es wird somit nicht (wie sonst) auf das Kriterium der betrieblichen Notwendigkeit abgestellt, sondern es gilt ein Numerus clausus der zulässigen Einrichtungen (RUDOLF MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, N. 20 zu Art. 16a bis RPG).

Art. 34b Abs. 4 RPV enthält spezifische Anforderungen an Plätze für die Nutzung der Pferde, wie beispielsweise Reitplätze, Longierzirkel oder Führenanlagen. Diese sind namentlich in unmittelbarer Nähe der betrieblichen Bauten und Anlagen zu errichten (lit. d) und müssen ohne grossen Aufwand wieder entfernt werden können (lit. h). Im Übrigen müssen die allgemeinen Voraussetzungen von Art. 34 RPV erfüllt sein (Abs. 6).

7.2. Das ARE hält den Unterstand für Hindernismaterial am Standort Oberfreudenberg für zonenwidrig, da er der Pferdenutzung diene und dafür keine Hochbauten bewilligt werden könnten. Im Übrigen hingen die Hindernisse auch nicht unmittelbar mit der Nutzung der Pferde zusammen.

Die Beschwerdegegner wenden ein, die Hindernisse seien für die Nutzung erforderlich. Bislang seien sie in einem Container untergebracht gewesen; dieser sei auf Wunsch der Baubewilligungsbehörde durch einen offenen Holzschopf ersetzt worden. Die Unterbringung der Hindernisse im Pferdestall würde bedeuten, dass sie zum Aufstellen und Abräumen mitten durch die Auslauflächen der Pferde getragen werden müssten, was nicht zumutbar sei.

Aus dem Kommissionsbericht (S. 6593) ergibt sich, dass jedenfalls eigentliche Springgärten mit baulichen Einrichtungen wie Gräben, Terrainaufschüttungen etc. von Art. 16a bis Abs. 2 RPG ausgeschlossen sind (so auch MUGGLI, a.a.O., N. 22 zu Art. 16a bis RPG). Abs. 3 bezieht sich auf Einrichtungen für die Pferdeeigentümer, wie Sattelkammern oder Umkleieräume. Ob ein Unterstand für Hindernisse darunter fällt, erscheint fraglich, kann jedoch offenbleiben, da wenn immer möglich bestehende Raumreserven zu nutzen sind (Kommissionsbericht, S. 6596 zu Abs. 3). Hindernisse sind daher im Freien (z.B. unter einem Vordach) oder in bestehenden Bauten unterzubringen, wobei auch ein gewisser Transportweg in Kauf genommen werden muss. Dass dies am Standort Oberfreudenberg mit seinen zahlreichen Ökonomiebauten unmöglich oder unzumutbar wäre, wurde von den Bewilligungsbehörden nicht geprüft. Dies muss nachgeholt werden.

7.3. Am Standort Freudenberg soll südlich der Baute Nr. 105 eine Führenanlage errichtet werden. Diese gilt nach Art. 34b Abs. 4 RPV als Anlage zur Pferdenutzung. Das ARE schätzt ihre Fläche auf 135 m² und beanstandet, dass sie vollständig auf Kulturland zu stehen komme und nicht geprüft worden sei, ob sie auf einer der zahlreichen befestigten Flächen des Betriebs Freudenberg errichtet werden könnte.

Diese Kritik erscheint berechtigt. Da die Führenanlage nicht in unmittelbarem Anschluss an den Stall errichtet werden muss, kommen dafür zahlreiche Standorte auf dem Betriebsgelände in Betracht. Es ist nicht dargetan, dass sämtliche bereits versiegelten Flächen betriebsnotwendig sind.

8.

Zu prüfen ist weiter die Bewilligungsfähigkeit der verschiedenen Kurse für Kinder (Hippolini- und Reitkurse sowie Reitlager ohne Übernachtung). Diese fallen unstreitig nicht unter Art. 16a bis Abs. 2 und 3 RPG (so ausdrücklich Kommissionsbericht, S. 6596). Es handelt sich um gewerbliche Angebote, die nur im Rahmen und unter den Voraussetzungen von Art. 24b RPG und Art. 40 RPV (nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb) bewilligt werden können.

8.1. Art. 24b Abs. 1 RPG gestattet bauliche Massnahmen zur Einrichtung eines betriebsnahen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs in bestehenden Bauten und Anlagen für landwirtschaftliche Gewerbe, die ohne ein Zusatzeinkommen nicht weiter bestehen könnten. Vorliegend ist unstreitig, dass die Beschwerdegegner nicht auf das Zusatzeinkommen angewiesen sind.

8.2. Unabhängig vom Erfordernis eines Zusatzeinkommens können gemäss Art. 24 Abs. 1bis RPG Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe bewilligt werden. Art. 40 Abs. 3 RPV anerkennt einen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe insbesondere bei Angeboten des Agrotourismus (lit. a), sowie bei sozialtherapeutischen und pädagogischen Angeboten, bei denen das Leben und soweit möglich die Arbeit auf dem Bauernhof einen wesentlichen Bestandteil der Betreuung ausmachen. In der Botschaft des Bundesrats (vom 2. Dezember 2005 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2005 7097 ff., S. 7112) wird zum notwendigen engen Konnex ausgeführt, es müsse sich um eine Aktivität oder Dienstleistung handeln, die nur von einem landwirtschaftlichen Gewerbe angeboten werden könne, d.h. dieses müsse einen integrierenden Bestandteil des nebenbetrieblichen Angebots bilden.

8.3. Das ARV/ZG bejahte einen derartigen engen sachlichen Bezug, weil es sich um pädagogische Angebote rund um das Pferd handle. Das ARE wendet ein, dass Leben und Arbeit auf dem Bauernhof nicht wesentlicher Bestandteil der streitigen Kurse seien. Die Beschwerdegegner machen dagegen geltend, B.A. _____ habe sich als diplomierte Trainerin C/Reitlehrerin sowie, spezifisch für die Betreuung von Kindern, als zertifizierte Hippolini-Lehrkraft aus- und weitergebildet. Schwerpunkt der Hippolini-Kurse sei allgemein der Umgang mit Tieren und deren Pflege; die Kinder lernten dadurch, Verantwortung für ein Tier zu übernehmen.

8.4. Gemäss der Internetseite des Hippolini-Instituts handelt es sich bei Hippolini um ein reformpädagogisches Reiteinstiegskonzept, das ursprünglich für die Altersklasse 6-10 Jahre entwickelt, zwischenzeitlich aber auch auf ältere Zielgruppen erweitert worden sei; Hippolini vermittele mit ausgearbeiteten Unterrichtskonzepten die Reitlehre altersgerecht und führe zu selbständigem Reiten. Diese Ausführungen lassen darauf schliessen, dass es sich um eine spezielle Art von Reitkursen für Anfänger handelt. Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass solche Kurse einzig von einem landwirtschaftlichen Gewerbe angeboten werden können, d.h. die Arbeit und das Leben auf dem Bauernhof im Vordergrund stehen. Dies gilt erst recht für die normalen Reitkurse und -lager. Die Kurse können daher nicht in der Landwirtschaftszone bewilligt werden. Dies hat zur Folge, dass dafür auch kein Raumbedarf beansprucht werden kann (z.B. Aufenthalts- und Theorieraum, Warteraum für Eltern).

9.

Das ARE erachtet auch die Bauten und Anlagen zur Unterbringung und Pflege der Pferde als überdimensioniert. Damit werde unnötigerweise bestehende Remisenfläche für die Pferdehaltung in Anspruch genommen.

9.1. Das ARE macht geltend, für die nötigen Stallflächen seien die Boxengrössen und Liegeflächen gemäss TSchV massgebend (vgl. Anh. 1 Tab. 7 Ziff. 11-13 TSchV); darüber hinausgehende Liegefläche zähle grundsätzlich nicht zum ausgewiesenen Bedarf. Die Liegefläche betrage am Standort Oberfreudenberg für 26 Pferde und 4 Ponys insgesamt 217 m²; bewilligt seien indessen 335 m². Am Standort Freudenberg seien für insgesamt 36 Pferde insgesamt 394 m² Liegefläche vorgesehen, statt der vorgeschriebenen 270 m². Die Differenz von insgesamt 242 m² übersteige bereits die bewilligte neue Remisenfläche von 210 m² (vgl. dazu unten E. 10).

Die Beschwerdegegner wenden ein, es sei denkbar, dass in den bestehenden Stallungen künftig weitere Pferde gehalten würden; gewisse Reserveflächen seien zulässig.

9.1.1. Betriebsgebäude sind in der Landwirtschaftszone nur zonenkonform, wenn sie nicht grösser sind, als es für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist (vgl. oben E. 2.2). Nötig sind grundsätzlich nur die Mindestliegeflächen nach TSchV; anders als bei der Auslauffläche fehlt eine Empfehlung zugunsten grösserer Liegeflächen. Grosszügigere Lösungen sind indessen denkbar, wenn keine anderweitige landwirtschaftliche Verwendung für eine Baute besteht, d.h. diese ansonsten leerstünde (vgl. unten E. 9.3).

9.1.2. Bei der Beurteilung, ob eine geplante Baute den Bedürfnissen des Betriebs entspricht, ist primär auf die bestehenden Verhältnisse abzustellen. Gemäss bundesgerichtlicher Praxis dürfen künftige Bedürfnisse nur berücksichtigt werden, soweit sie mit einiger Sicherheit feststehen und durch ein Betriebskonzept oder eine vergleichbare Grundlage ausgewiesen sind; blosser Absichtsbekundungen reichen nicht (BGE 113 Ib 138 E. 4c; Urteil 1C 457/2017 vom 25. März 2019 E. 6, in: ZBl 121/2020 154 ff.). Eine gewisse Betriebsreserve wird als zulässig erachtet, die allerdings nicht schematisch beziffert werden kann (Urteil 1C 567/2015 vom 29. August 2016 E. 4.1 und 4.6 mit Hinweis). Vorliegend wären die Liegeflächen selbst bei Anerkennung einer Betriebsreserve

(z.B. von 10 %) noch deutlich überdimensioniert.

9.2. Das ARE macht weiter geltend, am Standort Oberfreudenberg bestehe keine Notwendigkeit für eine freistehende Kranken- und Integrationsbox; diese könne in eine der bestehenden Bauten integriert werden. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. Der Einwand der Beschwerdegegner, die zur Integration vorgesehenen Pferde müssten sich in einem Bereich befinden, an dem sich andere Pferde nicht nur aufhielten (Liegeflächen), sondern bewegten (d.h. ausserhalb des bestehenden Gebäudes), leuchtet nicht ein.

Am Standort Freudenberg ist eine der beiden Kranken- und Integrationsboxen denn auch in den bestehenden Stall integriert. Allerdings ist mit dem ARE davon auszugehen, dass die dafür vorgesehene Fläche von 110 m², zusätzlich zur bereits vorhandenen Kranken- und Integrationsbox von 32 m², zu gross dimensioniert ist, auch im Vergleich mit der am Standort Oberfreudenberg vorgesehenen Box von insgesamt 24 m².

Schliesslich ist dem ARE auch zuzustimmen, dass die in der Baute Nr. 110e am Standort Oberfreudenberg vorgesehenen Räume für ein Pferdesolarium (12 m²), einen Behandlungsraum Tierarzt (12 m²) und einen Beschlagplatz (15-20 m²), insgesamt also rund 40 m², nicht notwendig erscheinen.

9.3. Soweit sich die überdimensionierten bzw. nicht zwingend notwendigen Räume für die Pferdehaltung innerhalb bestehender, nicht anderweitig für die Landwirtschaft benötigter Bauten befinden, die ansonsten leerstünden, wäre dagegen aus raumplanerischer Sicht wenig einzuwenden: Im Kommissionsbericht wird betont, wo in bestehenden Bauten genügend Raum vorhanden sei, könne den Tieren mehr als die minimale Fläche zugestanden werden (S. 6598 zu Art. 24e Abs. 1 RPG). Problematisch ist dagegen, wenn dafür Altbauten beansprucht werden, die (z.B. als Remisenraum) noch für die landwirtschaftliche Kerntätigkeit benötigt werden, mit der Folge, dass dafür Ersatzbauten erstellt werden müssen (analog Art. 43a lit. b RPV). Dies ist im Folgenden näher zu prüfen.

10.

Am Standort Oberfreudenberg wurde der Anbau einer Traktorengarage/Werkstatt von 178 m² Bodenfläche an die Baute Nr. 110e sowie der Abbruch und Neubau der Remise (Baute Nr. 110c) bewilligt. Der Ersatzneubau ist 30 m² grösser als die bisherige Remise und soll um ca. 10 m gegen Norden und um ca. 8 m gegen Westen verschoben werden. Daran schliesst südlich ein Carport samt gedecktem Sitzplatz an, mit einer Länge von 9 m, einer Breite von 6 m und einer Höhe von 2.7 m.

10.1. Das Verwaltungsgericht führte aus, das Landwirtschaftsamt des Kantons Zug habe auf der Grundlage der Richtlinien des FAT-Berichts Nr. 590/2002 "Raumbedarf für Remisen und Einzelmaschinen" und der landwirtschaftlichen Nutzfläche (79.4 ha) einen Remisenbedarf von 1'084 m² berechnet. Mit dem geplanten Ersatzneubau der Remise und dem Werkstatthanbau sowie dem bestehenden Remisenraum stünden insgesamt 1'072 m² Remisenfläche zur Verfügung, d.h. die maximale Fläche werde um 12 m² unterschritten. Das ARV/ZG und das Landwirtschaftsamt hätten den tatsächlichen betrieblichen Raumbedarf gestützt auf zwei Besichtigungen vor Ort überprüft und bestätigt; dabei sei eine Fläche von 72 m² im südlichen Teil der Scheune Nr. 110e als bestehende Remisenfläche anerkannt worden, weil die dort für die Pferdehaltung vorgesehene Einteilung als zu grosszügig beurteilt worden sei. Das Verwaltungsgericht erachtete die Berechnungen als nachvollziehbar. Die weiteren vorhandenen Einstellflächen seien nicht befahrbar bzw. für das Einstellen von Maschinen nicht geeignet oder würden bereits anderweitig landwirtschaftlich genutzt. Im ehemaligen Schweinestall (Baute Nr. 108g) am Standort Freudenberg sei 2019 die Umnutzung eines Teilbereichs als Garage für die Mieter des Wohnhauses (Baute Nr. 108a) bewilligt worden; dieser Raum stehe den Beschwerdegegnern somit nicht zur Verfügung.

Das Verwaltungsgericht erachtete es überdies als verständlich, dass die Beschwerdegegner die geplanten Bauten, die mit erheblichen finanziellen Investitionen verbunden seien, auf dem eigenen Land und nicht auf Pachtland bauen wollten. Es sei sinnvoll, den Anbau für die Traktorengarage/Werkstatt und den Ersatzneubau der Remise am Standort Oberfreudenberg zu errichten, wo sich schon heute das Betriebszentrum befinde und die Bauherrschaft wohne. Dies diene auch dem Konzentrationsprinzip.

10.2. Das ARE bezweifelt bereits die Notwendigkeit von sieben Traktoren. Dies belege auch der Umstand, dass vier Traktoren zur Hälfte ausserbetrieblich, für Lohnarbeiten auf anderen Landwirtschaftsbetrieben, eingesetzt würden.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vermögen nur Fahrzeuge und Maschinen einen Raumbedarf in der Landwirtschaftszone zu begründen, die tatsächlich für den eigenen Landwirtschaftsbetrieb nötig sind (Urteil 1C 429/2015 vom 28. September 2016 E. 4.2 mit Hinweisen, in: ZBI 118/2017 500 ff.). Ist dies der Fall, so schadet es nicht, wenn sie zur besseren Auslastung auch an andere Landwirte vermietet oder - in untergeordnetem Umfang - für Lohnarbeiten eingesetzt werden. Handelt es sich dagegen um Fahrzeuge oder Geräte, die objektiv (nach Art, Anzahl und Grösse) im eigenen Landwirtschaftsbetrieb nicht benötigt werden, so sind sie der Lohnunternehmung zuzurechnen und grundsätzlich in der Bauzone unterzubringen. Davon ging auch das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid aus. Es entnahm dem detaillierten Maschineninventar, dass mehrere Fahrzeuge und Geräte zu 25 % bzw. 50 % ausserhalb des Betriebs eingesetzt würden; es gebe dagegen keine Fahrzeuge, Maschinen oder Geräte, die ausnahmslos für Dritte gebraucht würden und deshalb bei Wegfall der Lohnarbeit nicht mehr erforderlich wären. Die Lohnarbeiten stellten auch nur einen geringen Teil des Gesamteinkommens dar. Das ARE legt nicht dar, inwiefern diese Feststellungen offensichtlich unrichtig seien.

10.3. Das ARE bringt weiter vor, für den geltend gemachten Remisenbedarf müsse kein neuer Raum geschaffen werden. Die vorhandene Ökonomiefläche (Grundfläche) betrage am Standort Freudenberg insgesamt 1'941 m² (Gebäude Nrn. 108b, 108g, 108h bzw. 1054a, 108i) und am Standort Oberfreudenberg insgesamt 917 m² (Gebäude Nrn. 110b, 110c, 110d, 110e). Dazu kämen Geschossflächen der zweigeschossigen Ökonomiebauten, z.B. Gebäude Nrn. 108b (Grundfläche 1'100 m²), 108h (Grundfläche 288 m²) oder 110b (Grundfläche 295 m²). Für die Tierhaltung seien nur die nötigen Stallflächen (Liegeflächen) gemäss TSchV anzurechnen (vgl. oben E. 9.1); die Differenz zu den bewilligten Liegeflächen (242 m²) sei bereits grösser als die neu bewilligte Remisenfläche von 210 m². Hinzu kämen noch die weiteren unnötigen bzw. überdimensionierten Flächen für die Pferdehaltung und -pflege (vgl. oben E. 9.2). Es sei daher davon auszugehen, dass genügend Remisenraum bestehe.

Nach Auffassung des ARE ist auch der ehemalige Schweinestall (Baute Nr. 108g) anzurechnen, soweit er derzeit als Garage für die Mieter des Wohnhauses, Baute Nr. 108a, genutzt werde. Als Grundlage für die Umnutzungsbewilligung komme einzig Art. 24a RPG in Betracht. Gemäss dessen Abs. 2 sei bei veränderten Verhältnissen von Amtes wegen neu zu verfügen. Die nachträgliche Geltendmachung von landwirtschaftlichem Bedarf müsse dementsprechend zum Wegfall der Bewilligung führen.

10.4. Dem ARE ist zuzustimmen, dass grundsätzlich alle Bauten und Anlagen berücksichtigt werden müssen, auch soweit sie zu landwirtschaftsfremden Zwecken verwendet werden (Urteil 1C 565/2008 vom 19. Juni 2009 E. 5.6). Allerdings setzt dies voraus, dass die Bauherrschaft als Eigentümerin oder Pächterin über diesen Raum verfügen kann (vgl. Urteil 1C 457/2017 vom 25. März 2019 E. 5.5, in: ZBI 121/2020 154 ff.) oder dessen Zweckentfremdung/Verlust selbst veranlasst hat (vgl. Urteile 1C 58/2017 vom 1. Oktober 2018 E. 5.3.2; 1C 17/2015 vom 16. Dezember 2015 E. 2.2, in: URP 2016 37 ff., ZBI 117/2016 548 ff.). Dies ist vorliegend nicht der Fall: Gemäss Pachtvertrag wurde den Beschwerdegegnern von Anfang an nur ein beschränktes Nutzungsrecht an dem ehemaligen Schweinestall eingeräumt, mit dem Vorbehalt der Nutzung von Autoabstellplätzen durch die Mieter.

10.5. Dass Neubauten vorrangig auf eigenem Land erstellt werden, ist nachvollziehbar und zumindest in der Regel nicht zu beanstanden. Dagegen hat die Umnutzung und (sofern verhältnismässig) auch der Umbau bestehender Ökonomiebauten Vorrang vor Neubauten, auch soweit sie sich auf Pachtland befinden (vgl. Urteil 1C 457/2017 vom 25. März 2019 E. 5.6, in: ZBI 121/2020 154 ff.). Vorliegend wird der zusätzliche Remisenbedarf insbesondere durch die grossen zugepachteten Flächen am Standort Freudenberg begründet. Dessen zahlreiche Ökonomiebauten liegen in nur knapp 300 m Entfernung vom Betriebszentrum Oberfreudenberg. Es erscheint daher durchaus zumutbar, Maschinen und Geräte (ganz oder teilweise) am Standort Freudenberg unterzustellen.

Die kantonalen Behörden haben denn auch detailliert geprüft, in welchem Umfang die bestehenden Ökonomiebauten am Standort Freudenberg und am Standort Oberfreudenberg die aktuellen Anforderungen an Remisenraum erfüllen. Dagegen wurde nicht geprüft, ob und inwiefern gewisse, den heutigen Anforderungen nicht entsprechende Räume mit verhältnismässigem Aufwand angepasst werden könnten. Zudem wurden, wie aufgezeigt, überdimensionierte Flächen für die Pferdehaltung und -pflege anerkannt (vgl. oben E. 9), über die angerechneten 72 m² hinaus (vgl. oben E. 10.1). Schliesslich wäre auch noch zu prüfen, ob gewisse bestehende Nutzungen (z.B. Lager, Büroraum) in nicht befahrbare Obergeschosse verlagert werden könnten, um Remisenraum im Erdgeschoss zu gewinnen.

10.6. Analoges gilt für den Carport: Auch dieser ist vorrangig in einer bestehenden Baute oder Anlage unterzubringen (allenfalls nach Reorganisation oder Umbau). Dem ARE ist überdies zuzustimmen, dass der gedeckte Sitzplatz im Anschluss an den Carport nicht zum unentbehrlichen Wohnbedarf gemäss Art. 34 Abs. 3 RPV in der Landwirtschaftszone zählt (vgl. Urteil 1C 572/2020 vom 30. November 2021 E. 7.4 mit Hinweisen und E. 7.5), zumal verschiedene überdachte Aussenbereiche bestehen dürften (Vordächer, Durchgänge), die Schutz vor Witterung bieten.

11.

Zusammenfassend ergibt sich Folgendes:

11.1. Die Allwetterausläufe am Standort Oberfreudenberg übersteigen bereits die nach TSchV empfohlene Auslaufläche, was unzulässig ist (E. 5.4). Im Übrigen sind Allwetterausläufe vorrangig auf bereits befestigten Flächen zu errichten (E. 6.3); dies gilt auch für die Führenanlage am Standort Freudenberg (E. 7.3). Ist dies nicht möglich, d.h. muss Kulturland beansprucht werden, ist eine Interessenabwägung geboten, wenn die nach TSchV erforderliche Mindestfläche überschritten werden soll (E. 5.5.3 und 6.2).

Die verschiedenen Kurse für Kinder weisen keinen genügend engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe auf und können daher nicht einkommensunabhängig, gemäss Art. 24 Abs. 1bis RPG und Art. 40 Abs. 3 RPV, in der Landwirtschaftszone bewilligt werden (E. 8).

Bauten und Anlagen für die Unterbringung und Pflege der Pferde sind auf das Notwendige zu beschränken, wenn sie bestehende Bauten und Anlagen beanspruchen, die noch landwirtschaftlich (z.B. als Remisen- oder Werkstatttraum) benötigt werden (E. 9, insbes. 9.3). Als Remise/Werkstatt müssen vorrangig die bestehenden Ökonomiebauten verwendet werden. Dabei muss auch geprüft werden, ob bestehende Räumlichkeiten besser genutzt oder (mit verhältnismässigem Aufwand) umgebaut werden können (E. 10.5).

11.2. Allerdings ist dem ARV/ZG und den Beschwerdegegnern einzuräumen, dass die Einteilung und Nutzung auch zweckmässig sein und eine effiziente Bewirtschaftung erlauben muss. Es genügt daher nicht, Quadratmeterzahlen zusammenzurechnen, sondern es muss nach praktikablen Lösungen gesucht werden, welche die zonenkonforme Pferdehaltung ermöglichen, ohne wichtige Anliegen der Raumplanung zu verletzen. Hierzu sind in erster Linie die kantonalen Fachbehörden (ARV/ZG, Landwirtschaftsamt) berufen, im Zusammenwirken mit den Baugesuchstellern.

Zudem sind auch die Vorgaben des Pachtvertrags zu beachten. Dieser verbietet das Halten von Pensions (reit) pferden am Standort Freudenberg. Der Vorschlag des ARE, auch die zum Reiten bestimmten Pensionspferde am Standort Freudenberg zu halten, wo bereits ein grosser Stall und zahlreiche stallnahe Weiden vorhanden sind, würde somit eine Vertragsänderung voraussetzen.

11.3. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen: Das angefochtene Urteil ist aufzuheben und die Sache zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen an die kantonale Bewilligungsbehörde (ARV/ZG) zurückzuweisen. Dagegen rechtfertigt es sich nicht, den Bauabschlag zu erteilen, da nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass zumindest Teile der drei Baugesuche bewilligt werden können.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt das ARE im Wesentlichen. Die Gerichtskosten sind daher den Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Art. 66 BGG) und es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, vom 25. Februar 2021 aufgehoben. Die Sache wird an das Amt für Raum und Verkehr des Kantons Zug zu neuer Beurteilung der Baugesuche RI-2019-045, RI-2019-046 und RI-2019-047 im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden den privaten Beschwerdegegnern auferlegt.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen des vorangegangenen Verfahrens an das Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, zurückgewiesen.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Risch, dem Amt für Raum und Verkehr des Kantons Zug und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 27. April 2022

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

Der Präsident: Kneubühler

Die Gerichtsschreiberin: Dambeck