

04.472

Parlamentarische Initiative
Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone
Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
des Nationalrates

vom 24. April 2012

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Raumplanungsgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

24. April 2012

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Eric Nussbaumer

Übersicht

Im Unterschied zu den anderen landwirtschaftlichen Nutztieren dienen Pferde in der Regel nicht der Milch- oder Fleischproduktion. Die früher übliche Verwendung als Arbeitstier ist kaum mehr von praktischer Bedeutung. Heute wird das Pferd überwiegend zu Sport- und Freizeitwecken oder für agrotouristische Tätigkeiten genutzt.

Die Pferdezucht gilt in der Landwirtschaftszone grundsätzlich als zonenkonform. Erfahrungsgemäss wirft sie keine grossen Erlöse ab. Andere Aktivitäten rund um das Pferd, namentlich Pferdepensionen, versprechen höhere Erträge. Diese Tätigkeiten sind aber nicht oder nur beschränkt zonenkonform.

Am 8. Oktober 2004 reichte Nationalrat Darbellay eine parlamentarische Initiative ein, welche die Haltung von Sport- und Freizeitpferden in der Landwirtschaftszone erleichtern will. Im Herbst 2009 haben die eidgenössischen Räte dieser Initiative Folge gegeben. Deren Umsetzung soll durch verschiedene Anpassungen des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 erfolgen. Neu soll nicht mehr zwischen der Haltung eigener und fremder Pferde unterschieden werden. Auch sollen landwirtschaftliche Gewerbe einen befestigten Platz für die Nutzung der auf dem Betrieb gehaltenen Pferde errichten können. Im Bereich der hobbymässigen Pferdehaltung werden verschiedene Erleichterungen vorgeschlagen, welche auch der übrigen Hobbytierhaltung zu Gute kommen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Am 8. Oktober 2004 reichte Nationalrat Christophe Darbellay eine parlamentarische Initiative zur Änderung des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG¹) ein. Die parlamentarische Initiative verlangt eine Lockerung oder gar eine Aufhebung der Bestimmungen, welche die Haltung von Sport- und Freizeitpferden in der Landwirtschaftszone zu stark einschränken oder verhindern.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N, hiernach: die Kommission) gab der parlamentarischen Initiative im Januar 2005 Folge.

Als die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) im April 2005 zum Beschluss ihrer Schwesterkommission Stellung zu nehmen hatte, setzte sie die Vorprüfung der Initiative aufgrund der angekündigten Teilrevision des RPG aus. Nachdem das Parlament am 23. März 2007 diese Teilrevision (05.084) verabschiedet hatte, nahm die UREK-S im Juni 2007 die Vorprüfung wieder auf und sprach sich einstimmig gegen den Beschluss der UREK-N aus mit der Begründung, dass die in der Initiative verlangten gesetzlichen Lockerungen in die besagte Revision aufgenommen worden seien.

Die Kommission hatte darauf erneut über die Initiative zu befinden und zu entscheiden, ob sie ihrem Rat Folgegeben oder Nichtfolgegeben beantragen will (Art. 109 Abs. 3 Parlamentsgesetz [ParlG]²). Sie beantragte am 12. November 2007 mit 18 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der Initiative keine Folge zu geben, weil ihrer Auffassung nach die am 1. September 2007 in Kraft getretene RPG-Revision den Initiativanliegen weitgehend entsprach. Sie hielt zudem fest, dass es zu früh sei, die Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen über die Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone zu evaluieren, doch gebe es keinen Grund, an ihrem Beschluss, der Initiative Folge zu geben, festzuhalten, weil dem Parlament im Jahre 2009 ein Entwurf für eine Totalrevision des RPG vorgelegt werde. Eine Minderheit war hingegen der Ansicht, die Umsetzung der neuen Gesetzgebung in den Kantonen und die angekündigte RPG-Revision müssten abgewartet werden. Sie hielt es für verfrüht, die Initiative abzulehnen, solange nicht sichergestellt sei, dass die Problematik der Haltung von Freizeitpferden in der Landwirtschaftszone in die geplante RPG-Revision aufgenommen werde. Der Nationalrat folgte am 5. März 2008 mit 94 zu 72 Stimmen der Kommissionsminderheit³.

Der Ständerat beschloss am 10. Dezember 2008 auf Antrag der UREK-S ohne Gegenstimme, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben⁴. Er war wie seine Kommission der Ansicht, dass die Bestimmungen über die Haltung von Sport- und Freizeitpferden in der Landwirtschaftszone durch die RPG-Revision gelockert werden. Zudem hielt er fest, dass die am 1. September 2008 in Kraft getretene Totalrevision der Tierschutzverordnung (TSchV⁵) die einschlägigen Bestimmungen des Raumplanungsrechts konkretisiert und nahm Kenntnis davon, dass die Anpassung der Richtlinien und die Arbeiten für die nächste Revision des RPG im Gange waren.

Am 12. Juni 2009 sprach sich der Nationalrat mit 117 zu 55 Stimmen erneut für die parlamentarische Initiative aus⁶. Er folgte somit der Mehrheit der Kommission, welche geltend machte, dass mit der jüngsten Revision des Raumplanungsrechts und der Tierschutzverordnung nicht alle Probleme geregelt worden seien, die sich für Personen stellen, die Freizeitpferde in der Landwirtschaftszone halten wollen. Ihrer Auffassung nach sollte die Totalrevision des RPG nicht mehr abgewartet werden, weil der Entwurf in der Mitte April 2009 abgeschlossenen Vernehmlassung umstritten gewesen sei. In den Augen der Kommissionsmehrheit sollte deshalb der Initiative Folge gegeben werden, um sicherzustellen, dass das Problem der Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone geregelt wird. Die Minderheit der Kommission stellte sich hinter den ablehnenden Beschluss des Ständerates. Sie machte geltend, dass den mit der Gesetzesänderung vom 23. März 2007 gemachten Erfahrungen gegebenenfalls bei der nächsten RPG-Revision Rechnung getragen werden könne.

Angesichts des klaren Beschlusses des Nationalrates sowie dessen, dass die umstrittene Vorlage zur Totalrevision des RPG schliesslich nur in eine Teilrevision münden würde, beantragte die UREK-S ihrem Rat im Juni 2009 mit 6 zu 5 Stimmen, der Initiative Folge zu geben, weil es letztlich Sache des Nationalrates sein werde, sich eingehend mit der Haltung von Sport- und Freizeitpferden in der Landwirtschaftszone und deren Regelung zu befassen. Auch räumte sie ein, dass für die Pferdehalterinnen und Pferdehalter sowie für die Landwirtschaft, die sich zur Einkommenssicherung weiterentwickeln müsse, die Rechtslage noch nicht vollends zufriedenstellend sei. Die Minderheit der Kommission rief den ablehnenden Beschluss des Ständerates in Erinnerung und hielt fest, dass sich die Sachlage nicht grundlegend ändere, bloss weil die nächste Revision des RPG eine Teilrevision sein werde. Schliesslich führte sie an, dass der Schutz und die Nutzung der Landwirtschaftszone gesamthaft und nicht punktuell angegangen werden müsse. Mit 23 zu 9 Stimmen gab der Ständerat am 21. September 2009 der parlamentarischen Initiative schliesslich ebenfalls Folge⁷.

Mit diesem übereinstimmenden Beschluss der beiden Räte wurde die Kommission gemäss Artikel 111 Absatz 1 ParlG beauftragt, innert zwei Jahren eine Vorlage auszuarbeiten.

1.1 Arbeiten der Kommission

Die Kommission hat seit November 2010 an mehreren Sitzungen über die Umsetzung dieser Initiative diskutiert, dies insbesondere im Rahmen der Beratung der Teilrevision des RPG (10.019), welche als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» (10.018) ausgearbeitet wurde. Sie beschloss am 22. August 2011, dem Parlament eine separate Vorlage zur RPG-Revision zu unterbreiten.

Die Kommission hat am 15. November 2011 einen Vorentwurf zur Änderung des RPG mit 19 gegen 6 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen und ihn in die Vernehmlassung geschickt, welche vom 5. Dezember 2011 bis zum 5. März 2012 dauerte. Am 24. April 2012 nahm sie mit 16 gegen 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen den beiliegenden Gesetzesentwurf an.

1 SR 700
2 SR 171.10
3 AB 2008 N 85
4 AB 2008 S 949
5 SR 455.1
6 AB 2009 N 1273
7 AB 2009 S 927

Die Kommission ist in ihrer Arbeit durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unterstützt worden.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Ausgangslage

Im Unterschied zu den anderen landwirtschaftlichen Nutztieren dienen Pferde in der Regel nicht der Milch- oder Fleischproduktion. Die früher übliche Verwendung als Arbeitstier ist kaum mehr von praktischer Bedeutung. Heute wird das Pferd überwiegend zu Sport- und Freizeitwecken oder für agrotouristische Tätigkeiten genutzt.

Die Pferdezucht gilt in der Landwirtschaftszone grundsätzlich als zonenkonform. Erfahrungsgemäss wirft sie keine grossen Erlöse ab. Andere Aktivitäten rund um das Pferd, namentlich Pferdepenionen, versprechen höhere Erträge. Diese Tätigkeiten sind aber nicht oder nur beschränkt zonenkonform. Die vorliegende Initiative will die Haltung von Sport- und Freizeitpferden in der Landwirtschaftszone erleichtern. Deren Umsetzung soll durch verschiedene Anpassungen des Raumplanungsgesetzes erfolgen.

2.2 Die beantragte Neuregelung

Die Pferdepenion, d.h. das Zurverfügungstellen von Stallungen und Weiden für betriebsfremde Pferde, ist im Gegensatz zur landwirtschaftlichen Pferdezucht eine gewinnbringende Tätigkeit. In der Landwirtschaftszone ist sie nach heutigem Recht nur unter einschränkenden Voraussetzungen zulässig, da der grosse Teil der Wertschöpfung nicht durch die Bewirtschaftung des natürlichen Bodens erfolgt. Neu soll sie gleich wie die Pferdezucht als zonenkonform gelten.

Für die menschliche Beschäftigung mit dem Pferd sind die verschiedensten Bauten und Anlagen denkbar: Reithallen, Springgärten, Rundbahnen usw. Eine *generelle* Öffnung der Landwirtschaftszone für derartige Bauten und Anlagen kommt *nicht* in Frage. Neu sollen jedoch befestigte Plätze für die Nutzung der auf einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehaltenen – eigenen oder fremden – Pferde nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen sein.

Im Bereich der hobbymässigen Tierhaltung werden verschiedene Ergänzungen vorgeschlagen, die nicht nur der Pferdehaltung, sondern ganz allgemein der Hobbytierhaltung zugute kommen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit soll die Materie neu in einem eigenständigen Artikel geregelt werden.

2.3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Zu den vorgeschlagenen Änderungen haben sich im Rahmen der Vernehmlassung sämtliche Kantone, sechs der in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, zwei Dachverbände der Wirtschaft sowie 43 weitere interessierte Organisationen und Privatpersonen geäussert. Die Vernehmlasser haben sich mit den unterbreiteten Änderungsvorschlägen zum Teil sehr einlässlich auseinandergesetzt.

Von ihrer inhaltlichen Stossrichtung her wurde die Vorlage mehrheitlich unterstützt. Hingegen wurden verbreitet Bedenken zum Umstand geäussert, dass erneut ein Teilbereich isoliert revidiert werden soll, obwohl eine thematisch breit angelegte Revision in Vorbereitung ist.

Der vorgeschlagene Artikel 16a^{bis}, der unter anderem die Errichtung eines Reitplatzes ermöglicht, stiess im Grundsatz auf breite Zustimmung. Zu verschiedenen Punkten gingen die Meinungen jedoch auseinander. Während das Erfordernis des landwirtschaftlichen Gewerbes von 16 Kantonen begrüsst wurde, lehnten es namentlich bäuerliche Kreise und die Pferdeorganisationen ab. Ein analoges Bild ergab sich beim Kriterium der betriebseigenen Futtergrundlage und bei den Weiden.

Der Artikel zur hobbymässigen Tierhaltung wurde mehrheitlich unterstützt. Zu den Einzelfragen gingen zahlreiche Anregungen ein.

Die vorgeschlagene Bestimmung zur Koordination zwischen Raumplanungs- und bäuerlichem Bodenrecht beim Erwerb von Landwirtschaftsland durch einen Nichtlandwirt gab Anlass zu einer Reihe von schwierigen Fragen, die der vertieften Abklärung bedürfen. So wurde zu Recht darauf hingewiesen, dass der Begriff des Nichtlandwirts nirgends definiert sei. Zudem hat sich gezeigt, dass der Erwerb von Kulturland durch Nichtlandwirte ein gewisses Unbehagen auslöst. Solche Erwerbsgeschäfte sind nach geltendem Bodenrecht möglich. Sollen sie eingeschränkt werden, ist die Verfahrenskoordination nicht der zielführende Weg. Vielmehr müssten die materiellen Anforderungen im bäuerlichen Bodenrecht angepasst werden. Bei dieser Situation erscheint es sachgerecht, die Problematik im Rahmen der Gesamtüberprüfung des Bauens ausserhalb der Bauzonen (zweite Etappe der RPG-Revision) anzugehen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

3.1 Bauten und Anlagen für die Haltung und Nutzung von Pferden (Art. 16a^{bis})

Absatz 1

Bauten und Anlagen, die der *Haltung* von Pferden dienen, sollen künftig auf einem bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbe im Sinne des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991⁸ über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) als zonenkonform bewilligt werden. Die in Frage kommenden Bauten und Anlagen sollen in der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000⁹ (RPV) aufgelistet und, wo nötig (z. B. beim Allwetterauslauf), näher umschrieben werden.

Ob eigene oder fremde Pferde gehalten werden, soll grundsätzlich keine Rolle spielen. Allerdings sollen die Besonderheiten der Pferdepenion nicht völlig ausgeblendet werden (siehe unten).

⁸ SR 211.412.11

⁹ SR 700.1

Die vorgeschlagene Öffnung birgt die Gefahr in sich, dass Nichtlandwirte „Landwirtschaftsbetriebe“ gründen, nur um Wohnhäuser und Reitställe in der Landwirtschaftszone zu errichten. Dem wird dadurch begegnet, dass nur *bestehende* Betriebe, welche zudem die Anforderungen an ein *landwirtschaftliches Gewerbe* gemäss BGBB erfüllen, in den Genuss der neuen Möglichkeiten kommen sollen. Ein Betrieb, der Pferde halten will, muss also einerseits eine bestimmte Mindestgrösse aufweisen und andererseits über bestehende Betriebsgebäude verfügen. Dazu gehört namentlich eine vorhandene Wohnbaute, damit die Überwachung der Pferde sichergestellt ist. Die Pferdehaltung soll nicht zur Errichtung von neuem Wohnraum in der Landwirtschaftszone führen. Die Pferde sind in erster Linie in bestehenden Bauten und Anlagen unterzubringen. Erweist sich der Bau eines neuen Pferdestalls als unumgänglich, so hat er primär an Ort und Stelle einer bisherigen, nicht mehr benötigten Altbaute zu erfolgen. Ist dies nicht möglich, so ist zu prüfen, ob der Flächenverbrauch durch den Rückbau anderer, nicht mehr benötigter Bauten und Anlagen vermindert werden kann. Aus der Beschränkung auf den objektiven Bedarf (Art. 34 Abs. 4 Bst. a RPV) folgt, dass der Gebäudebestand dem betrieblich ausgewiesene Flächen- und Volumenbedarf entsprechen muss.

Was das landwirtschaftliche Gewerbe gemäss BGBB betrifft, so ist ein solches auch deshalb zu fordern, weil die Haltung von Pensionspferden nicht zur landwirtschaftlichen Kerntätigkeit gehört, sondern bloss eine landwirtschaftsnahe Aktivität darstellt. Solche Tätigkeiten können gemäss geltendem Recht nur von landwirtschaftlichen Gewerben ausgeübt werden. Aus Gründen der Gleichbehandlung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten muss der Betrieb deshalb die Anforderungen an ein landwirtschaftliches Gewerbe erfüllen.

Landwirtschaftsbetriebe, welche die Gewerbeschwellen nicht erreichen, können im Rahmen von Artikel 24e (hobbymässige Tierhaltung; siehe nachfolgend Ziff. 3.2) Pferde halten.

Pferdeponen führen zu motorisiertem Verkehr und erfordern eine Infrastruktur für die Eigentümerinnen und Eigentümer der Pferde (siehe nachfolgend Abs. 3). Um die Entstehung grosser Reitbetriebe irgendwo in der Landwirtschaftszone zu verhindern, soll daher vorausgesetzt werden, dass das landwirtschaftliche Gewerbe über eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage und geeignete Weiden für die Pferdehaltung verfügt.

Das Raufutter für die Pferde muss demnach zum überwiegenden Teil auf dem Betrieb selber produziert werden. Die näheren Anforderungen sind in der Raumplanungsverordnung zu regeln.

Absatz 2

Bei Pferden ist zwischen der *Haltung* und der *Nutzung*¹⁰ zu unterscheiden. Als *Nutzung* gilt die menschliche Beschäftigung mit dem Pferd, namentlich das Reiten. Bauten und Anlagen, die diesem Zweck dienen, sind gemäss geltendem Recht nicht zonenkonform. Künftig sollen befestigte Plätze für die Nutzung der auf dem Betrieb gehaltenen Pferde errichtet werden können.

Gemäss der Systematik des geltenden Rechts wäre die vorgeschlagene Bestimmung an sich bei den Ausnahmen (Art. 24 ff. RPG) einzureihen, da es sich bei diesen befestigten Plätzen nicht um Bauten und Anlagen handelt, die für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung unmittelbar notwendig sind. Aus Gründen des Sachzusammenhangs wird jedoch vorgeschlagen, die Thematik bei den zonenkonformen Bauten und Anlagen (Art. 16 ff. RPG) zu regeln.

Die konkrete Ausgestaltung der Plätze für die Nutzung der Pferde und deren Verhältnis zum Allwetterauslauf sind auf Verordnungsstufe zu regeln. Die entsprechenden Bauten und Anlagen sollen so schonend wie möglich ausgeführt werden (siehe nachfolgend Ziff. 3.2, letzte drei Absätze der Erläuterungen zu Abs. 2). Die Plätze für die Nutzung dürfen insgesamt maximal 800 m² umfassen und weder überdacht noch eingewandert sein. Lautsprecheranlagen sind nicht zulässig. Im Gegensatz zur Vernehmlassungsvorlage soll die maximal zulässige Fläche jedoch auch auf mehrere Plätze aufgeteilt werden dürfen, da es - insbesondere aus topografischen Gründen - nicht immer möglich sein wird, einen einzigen Platz in dieser Grösse zu erstellen.

Obwohl die Plätze für die Nutzung und der Allwetterauslauf (siehe nachfolgend Ziff. 3.2) unterschiedliche Funktionen erfüllen, sind aus Gründen der häuslichen 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. In Fällen, wo ein unmittelbarer Anschluss des Allwetterauslaufs an den Stall - namentlich aus topografischen Gründen - nicht möglich ist, ist zwingend eine kombinierte Nutzung zu verlangen.

Die gemäss Tierschutzgesetzgebung empfohlene Fläche für Allwetterausläufe, die nicht an den Stall angrenzen, beträgt maximal 800 m², auch wenn mehr als fünf Pferde gehalten werden. Somit sind in solchen Fällen bei einer kombinierten Nutzung maximal 800 m² zugelassen.

Die Plätze für die Nutzung dienen ausschliesslich der Nutzung der auf dem Betrieb gehaltenen Pferde. Gewerbliche Angebote wie z. B. Reitunterricht oder Hippotherapie sind im Rahmen und unter den Voraussetzungen von Artikel 24b RPG (nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb) zu beurteilen.

Absatz 3

Einrichtungen für die Pferdeeigentümer wie Sattelkammern oder Umkleieräume, wobei letztere auch sanitäre Einrichtungen enthalten dürfen, sollen zulässig sein. Ihre Dimensionen sind gemäss Bedarf, d.h. in Abhängigkeit von der Anzahl Pferdeplätze, festzulegen. Wenn immer möglich sind dafür Raumreserven in den bestehenden Gebäuden zu nutzen.

Voraussetzung ist, dass die Einrichtungen einen unmittelbaren Bezug zur Nutzung der auf dem Betrieb gehaltenen Pferde haben. Bei einem Reiterstübl im Sinne einer Besenwirtschaft fehlt dieser unmittelbare Bezug. Eine solche Einrichtung wäre gemäss Artikel 24b RPG (nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb) zu beurteilen.

Was die Parkplätze betrifft, so finden sich auf jedem Landwirtschaftsbetrieb befestigte Flächen, die sich zum Abstellen von Fahrzeugen eignen. Die Versiegelung neuer Flächen zu diesem Zweck soll nicht zulässig sein.

Eine Kommissionsminderheit beantragt, einen Absatz 3^{bis} einzufügen, dessen Wortlaut identisch ist mit der entsprechenden Bedingung in Artikel 16a Absatz 1^{bis} zweiter Satz RPG (Energiegewinnung aus Biomasse). Auf diese Weise will die Kommissionsminderheit sicherstellen, dass die Baute oder Anlage bei Wegfall des bewilligten Zwecks - und damit bei Eintritt der auflösenden Bedingung - wieder beseitigt wird.

¹⁰ Die Tierschutzverordnung definiert die Nutzung von Pferden folgendermassen: die Arbeit unter dem Sattel, an der Hand oder im Geschirr sowie die Bewegung durch die Fühmaschine (Art. 2 Abs. 3 Bst. o Ziff. 1 TSchV).

Absatz 4

Mit Absatz 4 soll – wie in den Absätzen 1^{bis} und 2 des geltenden Artikels 16a RPG – signalisiert werden, dass der gesetzlichen Regelung Ausführungsbestimmungen folgen. Oben wurde aufgezeigt, welche Verordnungsvorschriften zu erwarten sind.

3.2 Benutzungsverbot und Beseitigung (Art. 16b)

Die hobbymässige Tierhaltung wird bisher in Artikel 24d RPG geregelt. Diese Bestimmung figuriert in Artikel 16b Absatz 1 erster Satz RPG. Neu wird vorgeschlagen, die Hobbytierhaltung in einem eigenständigen Artikel (Art. 24e RPG) zu regeln. Um nicht hinter das geltende Recht zurückzufallen, ist Artikel 16b Absatz 1 erster Satz RPG entsprechend anzupassen.

3.3 Hobbymässige Tierhaltung (Art. 24e)

Absatz 1

Absatz 1 entspricht inhaltlich weitgehend dem ersten Satz des geltenden Artikels 24d Absatz 1^{bis} RPG. Im Wesentlichen werden zwei Änderungen vorgeschlagen:

- Wie bei den landwirtschaftlichen Wohnbauten (Art. 24d Abs. 1 RPG) soll präzisiert werden, dass die unbewohnten Gebäude oder Gebäudeteile in ihrer Substanz erhalten sein müssen. Abbruchreife Bauten fallen als Umnutzungsobjekte ausser Betracht. In ihrer Substanz erhalten ist eine Baute dann, wenn sie gemäss ihrer Zweckbestimmung nutzbar ist und die tragenden Konstruktionsteile mehrheitlich intakt sind.

- Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zu Artikel 24d wurde Absatz 1^{bis} mit dem Zusatz ergänzt, dass eine „besonders tierfreundliche Haltung“ gewährleistet sein muss. In der praktischen Umsetzung führt dieses Erfordernis bei der hobbymässigen Pferdehaltung zu Schwierigkeiten. Diese rühren daher, dass der Begriff in der Gesetzgebung schon belegt und mit konkreten Anforderungen verbunden ist. Gemäss Landwirtschaftsgesetzgebung gewährt der Bund so genannte Ethobeiträge, wenn Nutztiere in „besonders tierfreundlichen Stallungen“ gehalten werden. Ställe gelten unter anderem dann als besonders tierfreundlich, wenn die Tiere in Gruppen gehalten werden (Art. 60 Abs. 1 Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 [DZV¹¹]). Die Gruppenhaltung¹² ist bei Pferden anspruchsvoll und kann bei unverträglichen Tieren zu grossen Problemen führen. Im Unterschied zu den Landwirten können hobbymässige Pferdehalter nicht frei wählen, ob sie ihre Pferde in Gruppen oder in Einzelboxen halten wollen. Gemäss Artikel 42c Absatz 1 RPV muss dort, wo das Bundesrecht Kriterien für eine besonders tierfreundliche Haltung festlegt, die hobbymässige Tierhaltung diese Anforderungen erfüllen. Das Beispiel der Gruppenhaltung bei Pferden zeigt, dass eine undifferenzierte Allgemeinverbindlicherklärung solcher Vorschriften kontraproduktiv sein kann. Es wird deshalb vorgeschlagen, in Artikel 24e RPG nur von „tierfreundlicher Haltung“ zu sprechen. Damit sollen keine Abstriche am Tierwohl erfolgen. Am Grundgedanken, wonach dort, wo in bestehenden Bauten genügend Raum vorhanden ist, den Tieren nicht bloss die minimale Fläche zugestanden werden soll, wird nichts geändert. Vielmehr sollen in speziell gelagerten Fällen – wie namentlich der oben dargelegten Gruppenhaltung bei Pferden – sachgerechte Ausnahmen möglich sein.

Absatz 2

Der erste Satz entspricht inhaltlich dem zweiten Satz des geltenden Artikels 24d Absatz 1^{bis} RPG.

Der zweite Satz greift eine Problematik auf, die sich im Zusammenhang mit Allwetterausläufen gezeigt hat:

Unter Auslauf versteht man den Aufenthalt im Freien, bei dem sich die Tiere frei, d.h. ungehindert durch Zügel, Leinen oder dergleichen, bewegen können. Der ideale Auslauf für Pferde ist die Weide. Wo eine solche fehlt oder für Zeiten, in denen der Weidegang vorübergehend nicht möglich ist (z. B. Nässeperioden), braucht es eine trittfeste Auslauffläche, einen so genannten Allwetterauslauf. Die Tierschutzverordnung (SR 455.1) enthält Vorschriften zur Grösse des Allwetterauslaufs. Bei den Pferden unterscheidet sie zwischen Mindestflächen und empfohlenen Flächen. Die Mindestflächen betragen je nach Widerristhöhe und Zugänglichkeit des Auslaufs 12 – 36 m² pro Pferd. Die empfohlene Fläche beträgt demgegenüber einheitlich 150 m² pro Pferd. Ausserhalb der Bauzonen stehen einer unbesehenen Zulassung der empfohlenen Flächen raumplanerische Gründe entgegen:

- In der Landwirtschaftszone sind grundsätzlich nur notwendige Bauten und Anlagen zulässig. Notwendig im strengen Wortsinn sind nur die Mindestflächen.

- Grossflächige Allwetterausläufe stehen in einem Spannungsverhältnis zum Schutz des Kulturlandes, namentlich der Fruchtfolgeflächen.

- Gemäss Artikel 24d Absatz 3 Buchstabe b RPG muss die äussere Erscheinung des Umnutzungsobjekts im Wesentlichen unverändert bleiben. Bei grossflächigen Allwetterausläufen wäre dieses Erfordernis nicht mehr gewahrt. Eine analoge Schranke statuiert Artikel 24c RPG (Wahrung der Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung).

Das Bundesgericht hat in zwei neueren Fällen¹³ entschieden, dass in der Landwirtschaftszone nur die Mindestflächen zulässig sind. Es besteht den Vollzugsbehörden aber einen gewissen Beurteilungsspielraum zu. Im zweiten Satz von Absatz 2 wird dieser ausgleichende Ansatz aufgegriffen und gesetzgeberisch verankert. Aussenanlagen, die über die vorgeschriebenen Mindestgrössen hinausgehen, können zugelassen werden, soweit dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist und die Anlage reversibel erstellt wird.

Eine Bodenbefestigung ist als reversibel anzusehen, wenn sie sich ohne unverhältnismässig grossen Aufwand in den ursprünglichen Zustand zurückversetzen lässt.

¹¹ SR 910.13

¹² Die Gruppenhaltung ist nicht zu verwechseln mit dem Erfordernis, wonach Pferde Sicht-, Hör- und Geruchkontakt zu einem andern Pferd haben müssen (Art. 59 Abs. 3 TSchV). Diesem Erfordernis wird durch nahe beieinander liegende Einzelboxen Rechnung getragen. Einzig Jungpferde müssen in jedem Fall in Gruppen gehalten werden (Art. 59 Abs. 4 TSchV).

¹³ Bundesgerichtsurteile 1C_314/2009 vom 12. Juli 2010 und 1C_250/2009 vom 13. Juli 2010.

Die wichtigen Anliegen der Raumplanung werden namentlich dort tangiert, wo für einen Allwetterauslauf Kulturland, allenfalls sogar Fruchtfolgeflächen, in Anspruch genommen werden. Umgekehrt kann dort, wo ein Allwetterauslauf auf einer bereits versiegelten Fläche errichtet werden soll, den Interessen des Tierwohls eher entgegengekommen werden.

Absatz 3

In der Vernehmlassungsvorlage zur RPG-Revision 2007 wurde vorgeschlagen, in der Landwirtschaftszone bescheiden dimensionierte Reitplätze für die hobbymässige Pferdehaltung zuzulassen. Dieser Vorschlag erwies sich damals als nicht mehrheitsfähig. Gemäss geltendem Recht sind dementsprechend Aussenanlagen, die der menschlichen Beschäftigung mit den hobbymässig gehaltenen Tieren dienen, unzulässig. Daran soll sich grundsätzlich nichts ändern. Auch künftig sollen nur Aussenanlagen für die tiergerechte Haltung, nicht aber solche für hobbymässige Beschäftigungen (z. B. Agility-Parcours für Hunde) zulässig sein.

Eine Ausnahme soll dort gelten, wo sich eine notwendige Aussenanlage zugleich für die hobbymässige Beschäftigung mit den Tieren eignet, ohne dass bauliche Änderungen notwendig sind und ohne dass neue Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen. In solchen Fällen soll eine kombinierte Nutzung möglich sein.

Bei kombiniert genutzten Allwetterausläufen für Pferde ist darauf achten, dass keine Abstriche am Tierwohl erfolgen. Beim optimalen Aufstallungssystem schliesst die Auslauffläche unmittelbar an den Stall an. Dies erlaubt es den Pferden, sich frei zwischen Stall und Allwetterauslauf zu bewegen. Nicht direkt an den Stall angrenzende, freistehende Allwetterausläufe sind nur dort zuzulassen, wo ein unmittelbarer Anschluss aus zwingenden Gründen (z. B. starke Hangneigung) nicht realisierbar ist. Beim Bodenaufbau und bei der äusseren Gestaltung ist darauf zu achten, dass diese auf die Funktion des Auslaufs (freie Bewegung des Tieres im Freien) und nicht auf die Bedürfnisse des Menschen zugeschnitten sind.

Absatz 4

Absatz 4 greift eine Problematik auf, die sich im Zusammenhang mit Zäunen ausserhalb der Bauzonen gezeigt hat. Gemäss geltendem Recht dürfen für hobbymässig gehaltene Tiere nur dann Zäune errichtet werden, wenn sich der Stall in der Landwirtschaftszone befindet¹⁴. Neu sollen Zäune auch dann zulässig sein, wenn die Tiere innerhalb der Bauzone gehalten, aber ausserhalb geweidet werden. Voraussetzung ist, dass die Einzäunung der *Beweidung* dient. Zulässig sind also nur Zäune für Tiere, die üblicherweise auf einer Weide gehalten werden. Darunter fallen neben den Raufutterverzehrer (namentlich Rinder, Pferde, Schafe und Ziegen) auch Schweine und Geflügel.

Die Einzäunung darf nicht mit nachteiligen Auswirkungen auf die Landschaft verbunden sein. Es sollen keine auffälligen Materialien oder Farben verwendet werden. Je nachdem kann sich auch die Art der Einzäunung als nicht landschaftsverträglich erweisen (z. B. Maschendrahtgehege).

Absatz 5

Die allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen von Artikel 24d Absatz 3 RPG gelten auch für die hobbymässige Tierhaltung. Absatz 5 stellt sicher, dass dem auch weiterhin so ist.

Eine Kommissionsminderheit beantragt, Absatz 5 um einen zweiten Satz zu ergänzen, dessen Wortlaut identisch ist mit der entsprechenden Bedingung in Artikel 16a Absatz 1^{bis} zweiter Satz RPG (Energiegewinnung aus Biomasse). Auf diese Weise will die Kommissionsminderheit sicherstellen, dass die Baute oder Anlage bei Wegfall des bewilligten Zwecks – und damit bei Eintritt der auflösenden Bedingung – wieder beseitigt wird.

Absatz 6

Mit dem ersten Satz soll – wie in Artikel 16a Absatz 1^{bis} und 2 RPG – signalisiert werden, dass der gesetzlichen Regelung Ausführungsbestimmungen folgen. Unter anderem wird festzulegen sein, wie viele Tiere hobbymässig gehalten werden dürfen.

Der zweite Satz entspricht dem dritten Satz des geltenden Artikel 24d Absatz 1^{bis} RPG.

3.4 Einschränkende Bestimmungen der Kantone zum Bauen ausserhalb der Bauzonen (Art. 27a)

Mit Blick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung kann es sinnvoll sein, von den vorgeschlagenen Lockerungen nur beschränkt Gebrauch zu machen. Der neu vorgeschlagene Artikel 16a^{bis} RPG soll deshalb in den Katalog des bestehenden Artikels 27a RPG aufgenommen werden. Gleich wie bei der inneren Aufstockung (Art. 16a Abs. 2), den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben (Art. 24b), den besitzstandsgeschützten Bauten (Art. 24c Abs. 2), der landwirtschaftsfremden Wohnnutzung, der hobbymässigen Tierhaltung und den schützenswerten Bauten und Anlagen (Art. 24d) erhalten die Kantone damit die Möglichkeit, auf dem Wege der Gesetzgebung einschränkende Bestimmungen zu erlassen.

Die hobbymässige Tierhaltung wird bisher in Artikel 24d RPG geregelt. Diese Bestimmung figuriert im Katalog von Artikel 27a RPG. Neu wird vorgeschlagen, die Hobbytierhaltung in einem eigenständigen Artikel (Art. 24e RPG) zu regeln. Um nicht hinter das geltende Recht zurückzufallen, ist die Aufzählung in Artikel 27a RPG mit Artikel 24e RPG zu ergänzen.

Eine Kommissionsminderheit beantragt, von einer Anpassung dieser Bestimmung abzusehen. Die Möglichkeiten, die in den Artikeln 16a^{bis} und 24e RPG neu eröffnet werden, sollen von den Kantonen mithin nicht eingeschränkt werden dürfen.

¹⁴ Bundesgerichtsurteil 1C_122/2009 vom 21. Januar 2010.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Wie jede neue gesetzliche Regelung führt auch die vorliegende Revision in einer Einführungsphase zu tendenziell höherer Belastung – sowohl bei den mit dem Vollzug betrauten Behörden als auch bei der zuständigen Fachstelle des Bundes als Aufsichtsbehörde. Je dichter aufeinander sich solche Revisionen folgen, desto stärker fällt dieser Aspekt ins Gewicht.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Erfahrungsgemäss bringt jede neue Regelung auch neue Vollzugsfragen mit sich, die sich nur schwer voraussagen und quantifizieren lassen.

Dadurch, dass die Pferdepension künftig als zonenkonform gilt, sollte der Vollzug erleichtert werden. Die unschöne Begleiterscheinung des heutigen Rechts, wonach oftmals Gesuche für eine Pferdezucht eingegeben werden, obwohl es in Tat und Wahrheit um eine Pension geht, fällt weg. Die Besonderheiten der Pferdepension sollen allerdings nicht völlig ausgeblendet werden (siehe oben Ziff. 3.1).

Die punktuellen Anpassungen im Bereich der hobbymässigen Tierhaltung dürften den Vollzug nach der Einführungsphase ebenfalls erleichtern.

4.3 Andere Auswirkungen

Der Umstand, dass hier ein Teilaspekt des Bauens ausserhalb der Bauzonen separat revidiert wird, erfordert eine Koordination mit den bereits angelaufenen Arbeiten zu einer Gesamtüberprüfung der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die in der Revisionsvorlage vorgeschlagenen Änderungen sind mit den Bestrebungen auf europäischer Ebene vereinbar.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die in diesem Bericht vorgeschlagenen Änderungen stützen sich auf Artikel 75 der Bundesverfassung (BV¹⁵). Der Grundsatz, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen, wird nicht in Frage gestellt. Die Landwirtschaftszone soll auch künftig möglichst frei von Bauten und Anlagen gehalten werden.

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

In den Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln wurde dargelegt, in welchen Bereichen und in welchem Umfang eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat erfolgt.

6.3 Erlassform

Die Erlassform ergibt sich aus dem geltenden, durch die Revision punktuell anzupassenden Recht.