

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. Februar 2012

189. Parlamentarische Initiative «Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone» (04.472 Darbellay) – Vernehmlassung

Am 15. November 2011 hat die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) einem Vorentwurf zur Änderung des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) zugestimmt, den sie im Rahmen der parlamentarischen Initiative zur Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone ausgearbeitet hat. Gemäss diesem Vorentwurf sollen Bauten und Anlagen eines bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbes, die der Haltung von Pferden dienen, als zonenkonform erklärt werden, wenn der Landwirtschaftsbetrieb über Weiden und eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage verfügt. Es soll somit nicht mehr zwischen eigenen und fremden Pferden unterschieden werden. Was die Nutzung der Pferde anbelangt, sollen diese Landwirtschaftsbetriebe in Zukunft einen befestigten Platz für die auf dem Betrieb gehaltenen Pferde errichten dürfen. Zudem werden verschiedene Lockerungen für die hobbymässige Tierhaltung im Allgemeinen vorgeschlagen.

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2011 eröffnete die UREK-N das Vernehmlassungsverfahren und lud die Adressatinnen und Adressaten ein, bis am 5. März 2012 zur Vorlage Stellung zu nehmen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (Zustelladresse: Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2011 haben Sie uns den Vorentwurf zu einer Änderung des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

1. Ausgangslage

Die parlamentarische Initiative und der dazu ausgearbeitete Vorentwurf zur Änderung des RPG sehen vor, die gewinnbringende Möglichkeit von Pferdepensionen, d. h. das Zurverfügungstellen von Stallungen und Weiden für betriebsfremde Pferde, als zonenkonform gelten zu

lassen. Die Landwirtschaftszone soll auch künftig möglichst frei von Bauten und Anlagen gehalten werden. Neu soll jedoch ein befestigter Platz für die Nutzung der auf einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehaltenen – eigenen oder fremden – Pferde errichtet werden können. Im Bereich der hobbymässigen Tierhaltung werden verschiedene Ergänzungen vorgeschlagen, die nicht nur der Pferdehaltung, sondern ganz allgemein der Hobbytierhaltung zugutekommen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit soll die Materie neu in einem eigenständigen Artikel geregelt werden. Schliesslich wird eine neue Bestimmung vorgeschlagen, welche die Koordination zwischen Raumplanungs- und Bodenrecht bei Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstücks durch eine Nichtlandwirtin oder einen Nichtlandwirt vorschreibt.

2. Grundsätzliche Würdigung

Diese Neuerungen begrüssen wir ausdrücklich. Die heute geltende Rechtslage ist für Pferdehalterinnen und -halter sowie für die Landwirtschaft trotz der am 1. September 2007 in Kraft getretenen RPG-Revision und der am 1. September 2008 in Kraft getretenen Revision der Tierschutzverordnung (TSchV) noch nicht vollends zufriedenstellend. Die vorgesehenen Änderungen des RPG tragen den Interessen des Tierschutzes und den wirtschaftlichen Interessen der Tierhalterinnen und Tierhalter angemessen Rechnung.

2.1. Pensionspferde

Heute ist die *Pferdehaltung von betriebsfremden Pferden in einer Pferdepension* nur unter einschränkenden Voraussetzungen mit einer Ausnahmegewilligung zulässig. Die immer beliebtere und lukrative Pensionspferdehaltung soll neu gleich wie die Pferdezucht in der Landwirtschaft zonenkonform bewilligt werden können. Mit dem steigenden Siedlungs- und Erholungsdruck gerade in städtischen Gebieten wird es für viele Landwirtinnen und Landwirte zunehmend schwieriger, ihr Land traditionell zu bewirtschaften. Gewisse Tierhaltungen sind wegen der Geruchsemissionen am Siedlungsrand nicht möglich. Die Pferdehaltung ermöglicht den Landwirtinnen und Landwirten eine marktgerechte Alternative und rentable Einnahmemöglichkeit. Es zeigt sich in der Praxis, dass viele Pferdehalterinnen und -halter ihre Tiere gerne in einem Betrieb mit einem grossen Pferdebestand aufgehoben wissen. Die Pferdehaltung wird in der Regel professioneller betrieben, wenn ihr die Landwirtin oder der Landwirt ein grösseres wirtschaftliches und zeitliches Gewicht beimisst. Der Weiterbestand von landwirtschaftlichen Gewerben ist damit neu auch möglich, wenn der Haupterwerb durch die Pensionspferdehaltung erfolgt. Dies ist tatsächlich bereits

heute in gut erschlossenen Agglomerationen der Fall. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass auf landwirtschaftlichen Betrieben für die entsprechenden Pferdeställe samt Auslaufflächen eine zonenkonforme Bewilligung ohne Weiteres angezeigt ist. Auch ein befestigter Platz wird in der kantonalen Bewilligungspraxis bereits heute schon zugestanden. Die verschiedenen Kategorien von Zucht- und Sportpferden sowie von eigenen und fremden Pferden fallen damit weg. Bisher liessen sich die auf einzelne Pferdekategorien beschränkten Bewilligungen nur schwer auf ihre korrekte Anwendung hin überprüfen. Im Bereich der Direktzahlungen für raufutterverzehrende Nutztiere wurde diese Unterscheidung ohnehin nie gemacht. Entsprechend wird der Verzicht auf die Unterscheidung zwischen eigenen Pferden und Pensionspferden sowie zwischen befestigten Plätzen zum Training und solchen zur freien Bewegung der Pferde ausdrücklich begrüsst.

Fragwürdig sind verschiedenste Bauten und Anlagen, die für die menschliche Beschäftigung mit Pferden gewünscht werden: Reithallen, Springgärten, Rundbahnen usw. Diese Vorhaben ebenfalls erleichtert als zonenkonform zu bewilligen, hat sehr bedeutende Auswirkungen auf Landschaft, Raum und Umwelt. Sie sind deshalb gemäss den Kriterien in der Wegleitung «Pferd und Raumplanung» des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) ausschliesslich auf dem Planungsweg zu beurteilen.

Zusammenfassend wird die zonenkonforme Beurteilung der Pensionspferdehaltung befürwortet.

2.2. Hobbymässige Tierhaltung

Die *Lockerung für die hobbymässige Tierhaltung* ausserhalb der Bauzone, die nicht nur der Pferdehaltung, sondern ganz allgemein der Hobbytierhaltung zugutekommt, soll neu in einem eigenen Artikel geregelt werden. Dies wird aus Gründen der Übersichtlichkeit begrüsst. Die beabsichtigten Ergänzungen für die Hobbytierhaltung erleichtern die heutigen Bewilligungsschwierigkeiten. Wichtig für die Erhaltung der ungeschmälerten Landschaft ist, dass auch künftig nur Aussenanlagen für die tiergerechte Haltung, nicht aber für hobbymässige Beschäftigungen zulässig sein sollen. Der gesetzlichen Regelung sollen Ausführungsbestimmungen folgen. Dies wird angesichts der vielen Wünsche und der finanziell meist überdurchschnittlichen Möglichkeiten der Hobbytierhalterinnen und -halter im Sinne eines einheitlichen Gesetzesvollzugs ausdrücklich begrüsst.

2.3. Koordinationsbestimmungen

Die neue *Koordinationsbestimmung* beim Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstückes durch eine Nichtlandwirtin oder einen Nichtlandwirt ermöglicht mehr Klarheit für die Praxis. Dies wird angesichts des rasanten Strukturwandels als wichtig erachtet. Es zeigt sich, dass insbesondere in den verkehrstechnisch sehr gut erschlossenen Agglomerationen solche Grundstücksgeschäfte zunehmend mit sehr kaufkräftigen Nichtlandwirtinnen und Nichtlandwirten erfolgen.

3. Zu den einzelnen Artikeln

3.1. Bauten und Anlagen für die Pferdehaltung (Art. 16a^{bis})

Absatz 1

Es ist richtig, dass für die zonenkonforme Haltung eine genügend grosse Futterbasis und ausreichende Weideflächen vorhanden sein müssen. Unter diesen Voraussetzungen erlauben landwirtschaftliche Betriebe eine artgerechte Haltung und entsprechen so dem Bedürfnis der Pferdehalterinnen und -halter. Der anfallende Hofdünger aus der Pferdehaltung muss gesetzeskonform landwirtschaftlich verwertet werden. Zusätzlich muss zum landwirtschaftlichen Betrieb ein bestehendes Wohnhaus gehören. Damit kann die Überwachungsfunktion der Pferde sichergestellt werden. Die Bauten und Anlagen für die Pferdehaltung sollen nur in einem bestehenden Hofzentrum möglich sein. Dadurch bleibt der Hofcharakter gewahrt und die Auswirkungen auf die Landschaft werden verringert.

Absatz 2

Wir begrüssen, dass die Möglichkeit zur Erstellung eines Reitplatzes nun bundesrechtlich geregelt werden soll. Gerade in der Agglomeration wird das Ausreitgebiet auch durch andere Sporttreibende (Biker, Jogger, Nordic Walker) und Erholungssuchende stark genutzt. Das Reiten im Gelände ist daher nur mit ausgeglichenen und gut ausgebildeten Pferden kein übermässiges Sicherheitsrisiko. Pferde können aber nur dann ausgeglichen sein, wenn sie ihren Bewegungsdrang ausreichend stillen können. Damit die Pferde neben den Auslauflächen in allen Gangarten ausreichend bewegt werden können, ist ein Reitplatz nahezu unerlässlich. Auch lassen sich Pferdboxen ohne derartige Infrastruktur immer schlechter vermieten.

Die Unterscheidung von Auslauf- und Nutzungsfläche ist sinnvoll; ebenso die kombinierte Nutzung im Falle, dass der Auslauf nicht an den Stall angrenzt. Es dürfen der Errichtung eines Reitplatzes zudem keine öffentlichen Interessen, namentlich jene des Landschaftsschutzes, entgegenstehen.

Auf dem Verordnungsweg soll zudem geregelt werden, dass erst ab einer bestimmten Anzahl gehaltener Pferde (die kantonale Praxis ging bisher von mindestens acht Pferden aus) ein Reitplatz bewilligt werden kann. Auch sollen halb überdeckte Reitplätze entgegen der erwähnten Wegleitung des ARE Bund nicht möglich sein, da sie als frei stehende Bauten in der Landschaft äusserst störend wirken.

Absatz 3

Die Möglichkeit, die im Zusammenhang mit der Pferdehaltung erforderliche Infrastruktur wie Sattelkammer, Toiletten usw. erstellen zu können, wird begrüsst. Für die Vermietung von Pferdeboxen ist eine solche minimale Infrastruktur unabdingbar.

Es wird ausdrücklich befürwortet, dass keine zusätzlichen Parkplätze erstellt werden dürfen, weil das dauernde Abstellen von Pferdetransportern landschaftlich negativ in Erscheinung tritt.

Absatz 4

Im Sinne einer haushälterischen Nutzung des Bodens ist es sinnvoll, dass vor der Bewilligung eines Neubaus geprüft werden muss, ob nicht Ersatzbauten bzw. Umbauten und Anbauten ebenso ausreichen.

Zusätzlich zum Zweckänderungsverbot ist ein Rückbaurevers bei einer Aufgabe der zonenkonformen Pensionspferdehaltung gesetzlich zu verankern.

3.2. Hobbymässige Tierhaltung (Art. 24e)

Absatz 2

Die Auswirkungen von Allwetterplätzen von hobbymässigen Pferdehaltungen auf die Landschaft sind beträchtlich. Die befestigten Auslaufflächen sollen nicht grösser als 54 m² pro Pferd erstellt werden dürfen. Dieses Mass wurde in der kantonalen Bewilligungspraxis hergeleitet (Faktor 1,5 der im Anhang 1 der Tierschutzverordnung massgebenden Mindestfläche von 36 m² pro Pferd). Hobbypferdehalterinnen und -halter kann ohne Weiteres zugemutet werden, dass sie bereits vorhandene oder zonenkonforme Anlagen von Pensionspferdebetrieben mitbenutzen.

Absatz 3

Die kombinierte Nutzung der notwendigen Aussenanlagen für die hobbymässige Beschäftigung mit Pferden ist unter der Einschränkung, dass damit keine baulichen Änderungen einhergehen und keine neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen, annehmbar.

Absatz 4

Mit der Möglichkeit, Zäune für die Weidehaltung in der Hobbytierhaltung zu erstellen, wird ein Konflikt ausgeräumt.

4. Auswirkungen

4.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Beurteilung von Gesuchen für die nunmehr zonenkonformen Pensionspferdehaltungen wird nicht zu erhöhtem Personalbedarf führen. Es kann sogar mit einem einfacheren und klareren und damit weniger aufwendigen Umgang mit solchen Gesuchen gerechnet werden.

Für die hobbymässige Tierhaltung hingegen wird die gesetzliche Lockerung die bereits heute grosse Anzahl an Gesuchen noch weiter ansteigen lassen. Deren Beurteilung wird im Zusammenhang mit Art. 24e Abs. 3 RPG zu einem grösseren Prüfaufwand führen.

4.2. Vollzugstauglichkeit

Die Umsetzung von Art. 24e Abs. 3 RPG in der Praxis wird als anforderungsreich erachtet.

4.3. Andere Auswirkungen

Die vorliegende Änderung des RPG ermöglicht Landwirtschaftsbetrieben die Errichtung eines weiteren Betriebszweigs. Wie stark die Landwirtinnen und Landwirte davon Gebrauch machen werden, ist aufgrund der Abhängigkeiten von Markt und Betriebsstrukturen schwierig vorauszusehen. Im Kanton Zürich ist jedoch von einem grossen Potenzial auszugehen. Die Bewilligung von nunmehr zonenkonformen Bauten und Anlagen für die Nutzung und Haltung von Pensionspferden ist zwar an ein bestehendes landwirtschaftliches Gewerbe geknüpft, jedoch nicht mehr an die Vorgabe gebunden, dafür ausschliesslich bestehende Gebäude umzunutzen. Damit wird das RPG einem landschaftsverträglichen Umgang mit dem landwirtschaftlichen Strukturwandel und der Sicherung von Flächen für die produzierende Landwirtschaft sowie den geänderten gesellschaftlichen Ansprüchen an Flächen ausserhalb der Bauzone nach wie vor nicht gerecht. Die Frage der Zonenkonformität der Nutzung und Haltung von Pferden müsste daher mit dem zweiten Teil der noch anstehenden Gesetzesrevision für das Bauen ausserhalb der Bauzone gesamtheitlich behandelt werden. Die nun abgekoppelte Teilrevision wird unter diesen Gesichtspunkten bedauert.

5. Anträge

Abschliessend unterbreiten wir Ihnen folgende Anträge:

- Es ist richtig, dass nur auf bestehenden landwirtschaftlichen Gewerben Bauten und Anlagen für die Haltung und Nutzung von Pensionspferden zonenkonform bewilligt werden können. Zusätzlich ist zu verlangen, dass zum landwirtschaftlichen Betrieb ein bestehendes Wohnhaus gehört. Damit kann die Überwachungsfunktion der Pferde sichergestellt werden. Dadurch kann der Bau von neuen Pferdebetrieben auf der grünen Wiese verhindert werden. Allerdings sollte die Umstellung eines landwirtschaftlichen Gewerbes auf Pensionspferdehaltung möglich sein. Dazu müssten die Pensionspferde bei der Festlegung des landwirtschaftlichen Gewerbes nach der Umstellung an die SAK angerechnet werden.
- Um zu grosse Pferdebetriebe mit grossen Auswirkungen auf Raum- und Umwelt zu vermeiden und um die landwirtschaftliche Pensionspferdehaltung zu fördern, sollte die Anzahl der Pensionspferde, die zonenkonform auf einem Betrieb gehalten werden dürfen, begrenzt werden. Ausgenommen davon wären nur reine Aufzuchtbetriebe.
- Um die Transportfahrten möglichst gering zu halten, ist anzustreben, den anfallenden Pferdemist als Hofdünger auf betriebseigenen Flächen auszubringen. Hofdüngerabnahmeverträge sollten mit Betrieben, welche in möglichst geringer Fahrdistanz liegen, abgeschlossen werden.
- Zusätzlich zum Zweckänderungsverbot sollte ein Rückbaurevers bei einer Aufgabe der zonenkonformen Pensionspferdehaltung gesetzlich verankert werden.
- Für Reitplätze sollte ein gesetzlicher Vorbehalt zu entgegenstehenden öffentlichen Interessen, namentlich jenen des Landschaftsschutzes, angebracht werden.
- Es sollte erst ab einer bestimmten Anzahl gehaltener Pferde (die kantonale Praxis ging bisher von mindestens acht Pferden aus) ein Reitplatz bewilligt werden.
- Halb überdeckte Reitplätze sollten nicht möglich sein, da sie sich als freistehende Bauten äusserst störend in der Landschaft auswirken.
- Es sollte möglich sein, den Reitplatz massvoll zu beleuchten. Der Grossteil der Pferdebesitzerinnen und -besitzer ist darauf angewiesen, die Tiere abends zu bewegen. Wenn sie genau in dieser Jahreszeit, in der die Pferde aufgrund von fehlendem Weidegang und kühler Witterung besonders «spritzig» sind, im Dunkeln reiten müssen, steigt die Unfallgefahr beträchtlich. Um Flutlichtanlagen zu vermeiden, sollten solche Beleuchtungen ausdrücklich als bewilligungspflichtig erklärt werden.

- Einige Punkte für die Praxis sind noch unklar, da die dazugehörigen Verordnungen noch nicht ausgearbeitet sind. Darunter fällt unter anderem die Festlegung der Anzahl Pferde, die in der hobbymässigen Tierhaltung gehalten werden dürfen.
- Der Bau eines Reitplatzes ist in der Regel mit erheblichen Eingriffen in den Boden verbunden. Diese Eingriffe sind häufig nicht reversibel bzw. nur mit beträchtlichem Aufwand. Werden für den Bau Fruchtfolgeflächen benötigt, so sollten diese kompensiert werden müssen. In der Regel sollte dies durch Aufwertung von geschädigten Böden geschehen.
- Im Zusammenhang mit einer hobbymässigen Pferdehaltung sind die Auswirkungen von Allwetterplätzen auf die Landschaft beträchtlich. Die befestigten Auslaufflächen sollten deshalb nicht grösser 54 m² pro Pferd erstellt werden dürfen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi