

Pferdehaltung ausserhalb der Bauzone

Iris Bachmann, Dr.sc.nat. ETHZ, Dipl. Zool. Uni ZH, Agroscope, Schweizerisches Nationalgestüt Avenches

Inhalt

1. Einleitung.....	145
2. Ausgangslage	146
2.1 Pferdebestand in der Schweiz.....	146
2.2 Konflikte in der Raumnutzung	147
3. Änderungen des RPG vom 22. März 2014 und der RPV vom 2. April 2014.....	149
3.1 Landwirtschaftliche Pferdehaltung.....	149
3.2 Hobbymässige Pferdehaltung	155
4. Einschätzung der Auswirkungen der neuen Gesetzeslage auf die Pferdebranche und den Landverbrauch	157
4.1 Landwirtschaftliche Pensionspferdehaltung.....	157
4.2 Landwirtschaftliche Pferdezücht	159
4.3 Hobbypferdehaltung	161
5. Offene Fragen zur Umsetzung und künftige Herausforderungen.....	162
6. Fazit.....	163

1. Einleitung

Mit einer Medienmitteilung vom 2. April 2014¹ wurde Klarheit geschaffen bezüglich der revidierten Raumplanungsverordnung, die in der Pferdebranche seit Herbst 2013 für grosse Aufregung sorgte. Nach 10-jährigen Verhandlungen wurden die Bestimmungen zur Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone gelockert. Die prompte Einführung der neuen Gesetzgebung per Mai 2014 erstaunte und kann grundsätzlich als Fortschritt für die Pferdehaltung beurteilt werden, wenn auch aus Sicht der Pferdehaltenden sowie der Vollzugsbehörden einige Fragen offen bleiben.

Der Gesetzesänderung gingen Jahre intensiver Debatten voraus. Bereits im Jahr 2004 reichte Nationalrat Christophe Darbellay (CVP) eine parlamentarische Initia-

¹ <https://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=de&msgid=52521>, abgerufen am 19.12.2014.

tive² ein, um die Haltung von Sport- und Freizeitpferden in der Landwirtschaftszone zu erleichtern. Folge gegeben wurde der Initiative von den eidgenössischen Räten im Jahr 2009. Es sollte allerdings noch bis zum Frühjahr 2012 dauern, bis die entsprechenden Änderungen im Raumplanungsgesetz³ angenommen wurden. Im Sommer 2013 wurde der Entwurf zu einer Teilrevision der Raumplanungsverordnung⁴ in die öffentliche Vernehmlassung gegeben und löste eine grosse Unzufriedenheit und Mobilisierung der Pferdebranche, eine enorme Medienpräsenz sowie diverse parlamentarische Vorstösse aus. Nach einer relativ substanziellen Überarbeitung der pferdespezifischen Artikel traten die Neuerungen der Raumplanungsgesetzgebung im Mai 2014 in Kraft.

Die nachfolgenden Ausführungen beschreiben zunächst die wichtigsten Bestimmungen der geltenden Raumplanungsgesetzgebung bezüglich Pferdehaltung ausserhalb der Bauzone. Es folgen eine Einschätzung, welche Auswirkungen die rechtlichen Änderungen zeigen dürften, und eine kritische Analyse der neuen Gesetzeslage. Die Neuerungen betreffen nur die Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone, sowohl die gewerbliche als auch die Hobby Pferdehaltung. Der Beitrag geht nicht auf die Situation innerhalb der Bauzone ein.

2. Ausgangslage

2.1 Pferdebestand in der Schweiz

Im Laufe der letzten 20 Jahre hat die Haltung von Equiden (Pferde, Ponys, Kleinpferde, Esel, Maultiere und Maulesel) in der Schweiz massiv zugenommen. Die Pferdebranche ist ein ernst zu nehmender Wirtschaftszweig geworden, der Arbeitsplätze schafft und zur Berufsbildung junger Menschen beiträgt. Mit ihrem extensiven Charakter bietet die Pferdehaltung eine Chance für die nachhaltige Entwicklung, die Umwelt sowie die Wertsteigerung des ländlichen Raumes. Dabei kommt sie zugleich dem Bedürfnis nach Diversifizierung der Landwirtschaft und der grossen gesellschaftlichen Nachfrage nach Dienstleistungen entgegen.⁵

Seit dem Jahr 2002 ist der Schweizer Equidenbestand um 42 Prozent gestiegen und erreichte im Jahr 2012 die Anzahl von 103'010 Tieren. Rechnet man mit 10'511 km² landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN), liegt die Dichte bei 9.8 Equiden

² Parlamentarische Initiative 04.472 (Darbellay).

³ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700).

⁴ Raumplanungsverordnung, Entwurf für das Vernehmlassungsverfahren, August 2013.

⁵ PONCET P.-A./GUILLET A./JALLON L./LÜTH A./MARTIN R./MONTAVON S./SAUNIER E., TROLLET C./WOHLFENDER K., Wirtschafts-, Gesellschafts- und Umweltpolitische Bedeutung des Pferdes in der Schweiz: Bericht der Arbeitsgruppe Pferdebranche. Avenches 2007, S. 15 ff.

pro km² LN. Im Jahr 2002 lag der Bestand noch bei 6.8 Equiden pro km² LN. Seit-her ist demnach eine Zunahme der Equidendichte um 44 Prozent zu verzeichnen.⁶

Insgesamt werden rund drei Viertel der Equiden auf Landwirtschaftsbetrieben gehalten. Dieser Bestand ist zwischen 2002 und 2012 um 21 Prozent von 64'445 auf 78'171 Tiere gewachsen.⁷

Gemäss Berechnungen des Schweizerischen Nationalgestüts von Agroscope für das Jahr 2012 beträgt der Flächenbedarf für die eigentliche Haltung der in der Schweiz lebenden Equiden je nach Ertragspotenzial der Futterflächen zwischen 0.49 ha (Talzone) und 0.87 ha (Bergzone IV), insgesamt also rund 56'000 ha. Es wurde ein Berechnungsansatz gewählt, welcher den Energiebedarf sämtlicher Equiden in Relation zum Ertragspotential der landwirtschaftlichen Nutzfläche für die Produktion von Futter und Einstreu setzt. Zu diesen Flächen wurden zudem durchschnittlich 100 m² befestigte Auslaufläche pro Equide addiert.⁸

Nebst dem Flächenbedarf für die Fütterung und den Auslauf beanspruchen die Aktivitäten mit Pferden in unterschiedlichem Masse weitere Flächen für Infrastrukturen. Der Bericht der Arbeitsgruppe Pferdebranche aus dem Jahr 2007 schätzt unter Berücksichtigung von Weiden, Stallgebäuden und Auslauflächen, Nebenräumen, Parkplätzen und Zufahrtswegen, Lagerflächen, Infrastrukturen für die Nutzung wie Reitplätze, Reithallen, Rennbahnen, Trainingspisten und Reitwege einen Flächenanspruch von durchschnittlich 1.1 ha pro Pferd.⁹

2.2 Konflikte in der Raumnutzung

Aus diesen Zahlen wird ersichtlich, dass die Haltung, Fütterung und Nutzung von Pferden eine beachtliche Fläche beanspruchen. Dieser Raumbedarf führt in einem Land, welches nicht über grosszügige Landreserven verfügt, zwangsläufig zu Konflikten. Zusätzlich akzentuiert wird die Kontroverse dadurch, dass die Pferdehaltung und ein Grossteil der Aktivitäten mit Pferden überwiegend ausserhalb der Bauzonen praktiziert werden, nämlich innerhalb der Landwirtschaftszonen und in den bereits übermässig beanspruchten Naherholungsgebieten rund um die städtischen Agglomerationen. Diese periurbanen multifunktionalen Räume verändern sich immer schneller. Nach Hersperger sind dafür nebst der Urbanisierung und der damit einhergehenden Ausbreitung der Siedlungs- und Verkehrsflächen auch die Zunahme der mit Erholungsaktivitäten verbundenen Infrastrukturen sowie die An-

⁶ SCHMIDLIN L./BACHMANN I./FLIERL S./SCHWARZ A./ROESCH A./RIEDER S./VON NIEDERHÄUSERN R., Wirtschafts-, Gesellschafts- und Umweltpolitische Bedeutung des Pferdes in der Schweiz – Stand 2013. Agroscope Forschungsanstalt Liebefeld-Posieux ALP-Haras, Schweizerisches Nationalgestüt Avenches 2013, S. 23.

⁷ SCHMIDLIN et al. (Fn. 6), S. 24.

⁸ SCHMIDLIN et al. (Fn. 6), S. 28 ff.

⁹ PONCET et al. (Fn. 5), S. 64 ff.

passung der landwirtschaftlichen Nutzungen an die veränderten Rahmenbedingungen in Siedlungsnähe, zum Beispiel durch teilweise Umstellung auf Pferdehaltung, verantwortlich.¹⁰ Eine Folge dieser Veränderung ist dabei der Kulturlandverlust.

Die Interessen des Kulturlandschutzes zur Bewahrung wertvollen Bodens, heute und für künftige Generationen, die Interessen des Tierschutzes mit der Forderung nach grosszügigen Anlagen für die tiergerechte Nutztier- und insbesondere Pferdehaltung und die Interessen der Landwirtschaftsbetriebe nach zusätzlichen Einnahmequellen führen bereits zu schwierigen Gewichtungen und Güterabwägungen. Kommen zudem die Interessen unserer stark individualisierten Gesellschaft mit einem wachsenden Bedürfnis nach naturnahen Freizeitbeschäftigungen, dem Wunsch nach einem ungestörten Landschaftsbild und einem nicht unerheblichen Komfortbedürfnis dazu, wird die Gewichtung und Abwägung der Interessen weiter erschwert. Schliesslich kommt auch noch ein oft unterschätzter Sicherheitsaspekt bei den Abwägungen der verschiedenen Faktoren zum Tragen. Bei der weiblichen Bevölkerung in der Schweiz ist der Pferdesport nach dem Skifahren die zweithäufigste Unfallursache.¹¹ Das Ausreiten in den bereits stark frequentierten Naherholungsgebieten und gezwungenermassen oft im Strassenverkehr stellt mit Tieren, die nicht regelmässig auf sicheren Übungsplätzen trainiert werden, ein erhebliches Risiko für den Pferdenutzer, das Tier selbst und Dritte dar.

Raumplanung ist das gezielte Einwirken auf die räumliche Entwicklung der Gesellschaft, der Wirtschaft und der natürlichen, gebauten und sozialen Umwelt in einem bestimmten Gebiet. Die Raumplanung hat die Aufgabe, die räumlichen Probleme aufzunehmen und die Funktionen im Raum aufeinander abzustimmen.¹² Es kommt einer Quadratur des Kreises gleich, will man sämtlichen Ansprüchen im Hinblick auf eine sinnvolle und nachhaltige Nutzung des Landes gerecht werden.

¹⁰ HERSPERGER A., Wer gestaltet die Landschaft wie und warum? Erkenntnisse zu treibenden Kräften und AkteurInnen der Landschaftsveränderung. In: Krebühl J. (Hrsg.), Denkanstösse, Landschaftsperspektiven, Heft 10, Januar 2013. Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz, Mainz 2013, S. 14.

¹¹ Beratungsstelle für Unfallverhütung BFU, Sicherheitsanalyse zum Pferdesport in der Schweiz, 2014.

¹² VLP-ASPAN, Raumplanung in der Schweiz: Eine Kurzeinführung, 2010; <http://www.vlp-aspan.ch/content/home/files/raumplanung.pdf>; abgefragt am 17.12.2010.

3. Änderungen des RPG vom 22. März 2014 und der RPV vom 2. April 2014

3.1 Landwirtschaftliche Pferdehaltung

3.1.1 Zonenkonformität

Entscheidend für die Frage nach der Zonenkonformität jeglicher Pferdehaltung innerhalb der Landwirtschaftszone, das heisst unabhängig davon, ob es sich dabei um die Haltung eigener oder Fremdpferde, um Zucht-, Sport-, Freizeit-, Schul-, Therapie- oder Arbeitspferde handelt, ist der betriebliche Gesamtarbeitsaufwand des betroffenen Betriebes. Von diesem ist abhängig, ob der landwirtschaftliche Betrieb den Status eines landwirtschaftlichen Gewerbes erreicht oder nicht. In letzterem Fall ist die Pferdehaltung ausserhalb der allgemeinen Zonenkonformität zu verstehen und fällt unter eine Ausnahmebestimmung.

Die Voraussetzungen eines landwirtschaftlichen Gewerbes sind in Artikel 7 BGG¹³ allgemein und in Artikel 5 BGG¹³ unter Berücksichtigung kantonaler Möglichkeiten festgelegt. Prinzipiell gilt ein Landwirtschaftsbetrieb dann als landwirtschaftliches Gewerbe, wenn zu seiner Bewirtschaftung mindestens eine Standardarbeitskraft (SAK)¹⁴ nötig ist. Die Kantone haben aber die Möglichkeit, diesen Schwellenwert zu senken, allerdings nicht tiefer als auf 0.6 SAK.

Die SAK ist eine Einheit zur Erfassung des gesamtbetrieblichen Arbeitszeitbedarfs mit Hilfe standardisierter Faktoren¹⁵. Diese werden vom Bundesrat festgelegt und sind für verschiedene agrarpolitische Massnahmen von Bedeutung, wie z.B. als Einstiegsgrenze für die Berechtigung auf Direktzahlungen¹⁶ (0.25 SAK) oder als Mass zur Ausrichtung von Investitionshilfen¹⁷ (1.25 SAK). Die Angaben zur Berechnung der Faktoren für die SAK-Bestimmung finden sich in Art. 3 Abs. 2 der LBV. Für ein durchschnittliches Reitpferd werden 0.021 SAK angerechnet, wobei nicht unterschieden wird, ob das Pferd als Heim- oder als Nutztier im Sinne von

¹³ Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGG, SR 211.412.11).

¹⁴ Standardarbeitskraft nach Art. 2a der Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1993 (VBB, SR 211.412.110).

¹⁵ Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91), Art. 3 Abs. 1.

¹⁶ Verordnung über die Direktzahlungen in der Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (DZV; SR 910.13), Art. 5.

¹⁷ Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (SVV; SR 913.1), Art. 3 Abs. 1.

Art. 15 Abs. 2 TAMV¹⁸ deklariert ist. Für landwirtschaftliche Nutzflächen wie beispielsweise Weiden werden 0.028 SAK pro ha angerechnet.

3.1.2 Bauten und Anlagen für die Haltung der Pferde

Gemäss dem geltenden RPG¹⁹ werden Bauten und Anlagen, die für die Pferdehaltung notwendig sind, auf bestehenden landwirtschaftlichen Gewerben als zonenkonform bewilligt. Voraussetzung dafür ist das Vorhandensein einer überwiegend betriebseigenen Futtergrundlage und von Pferdeweiden. Diese Zonenkonformität ist eine weitreichende Änderung des früheren Grundsatzes, dass in der Landwirtschaftszone nur die bäuerliche Pferdezucht, die Pferdefleisch- und Stutenmilchproduktion sowie die Haltung von Pferden als landwirtschaftliche Arbeitstiere zonenkonforme Aktivitäten darstellen. Die Haltung von Pensionspferden hingegen, also die Unterbringung und Pflege von Pferden im Besitz von Dritten gegen Entgelt, galt nur als «beschränkt zonenkonform». Sie war einzig unter gewissen Bedingungen und nur im beschränkten Umfang möglich. So musste beispielsweise der Betrieb auch ohne Anrechnung der Pensionspferde die Anforderungen an ein landwirtschaftliches Gewerbe erfüllen, die Pension durfte nur der Haltung, nicht aber der Nutzung der Tiere dienen, und die Einnahmen aus der Pferdepension durften nur ein Nebeneinkommen bilden²⁰. Diese Einschränkungen fallen nun dahin. Beim Betrieb muss es sich zwar immer noch um ein bereits existierendes landwirtschaftliches Gewerbe handeln, der Pferdebestand (sowohl Tiere im Besitz des Betriebes als auch im Besitz von Dritten) darf aber für die Erfassung des gesamtbetrieblichen Arbeitszeitbedarfs angerechnet werden. Es ist einem landwirtschaftlichen Gewerbe sogar möglich, ganz auf die Pensionspferdehaltung umzustellen, sofern er nach dieser Umstellung die Anforderung an den Gewerbestatus immer noch erfüllt und über genügend landwirtschaftliche Nutzflächen für die überwiegend betriebseigene Futterproduktion und Pferdeweiden verfügt. Falls das Gewerbe den Bedarf nachweisen kann, sind Neubauten für die Haltung der Pferde möglich, also Gebäude für deren Unterbringung und Fütterung, für Futter-, Einstreu- und Mistlagerung, Räume für die Pflege der Tiere, Allwetterausläufe, Weideunterstände sowie Zäune.

Die Dimensionen von Allwetterausläufen, also von befestigten Flächen für den wetterunabhängigen Auslauf der Pferde, darf neu explizit grösser ausfallen als nur die gesetzlich vorgeschriebene Mindestfläche nach TSchV²¹, nämlich bis zu 150 m² pro Equide jeder Grösse, falls die Bodenbefestigung ohne grossen Aufwand wieder entfernt werden könnte. Aufgrund letzterer Einschränkung sind keine eigentlichen Hartbeläge wie Beton erlaubt für Flächen, die über die Mindestflächen

¹⁸ Verordnung über die Tierarzneimittel vom 18. August 2004 (TAMV; SR 812.212.27).

¹⁹ Art. 16a^{bis} Abs. 1 RPG.

²⁰ Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Wegleitung «Pferd und Raumplanung», aktualisierte Version 2011, Kap. 3.2.

²¹ Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV, SR 455.1), Anhang 1 Tabelle 7.

hinausgehen. Massgebend für die fachgerechte Art der Ausführung ist der Verwendungszweck des Auslaufs. Die ideale Beschaffenheit ist abhängig davon, ob es sich um einen kleinen oder grossen Auslauf handelt und ob der Auslauf den Pferden permanent oder nur stundenweise zugänglich ist.²² Pferde, die über einen permanenten Zugang zum Auslauf verfügen, bewegen sich vorwiegend im gemächlichen Schritt zwischen Liege-, Tränke und Fressbereich. Der Boden darf daher eher hart und somit einfach zu reinigen sein²³, wobei einzelne weichere Teilbereiche als Liege- und Wälzplätze empfehlenswert sind. Zu empfehlen ist ein klassischer dreischichtiger Aufbau mit Trag-, Trenn- und Tretschicht. Letztere darf im Falle von permanent zugänglichen Ausläufen wie erwähnt relativ hart ausfallen. Bei korrektem Einbau stellt hier eine wassergebundene Decke, wie sie beispielsweise für Flurwege verwendet wird, eine sinnvolle Alternative zu versiegelnden Belägen dar²⁴. In der Regel müssen zusätzliche Bindemittel zur Stabilisierung eingesetzt werden (z.B. Zement-/Kalkgemisch).²⁵ Ein minimales Gefälle von 1.5 Prozent sollte jedoch nicht unterschritten und ein Gefälle von über 6 Prozent nicht überschritten werden. Vorsicht ist bei unbeschlagenen Pferden geboten. Ein zu starker Abrieb der Hufe muss vermieden werden. Ein eher harter und stabiler Belag ist auch für sehr kleine Flächen geeignet, welche dem Pferd keine schnellere Gangart als Schritt ermöglichen. Bei nur stundenweise benutzten Ausläufen bewegen sich die Pferde insbesondere zu Beginn des Freilaufs in der Regel jedoch stark und in allen Gangarten, weshalb die Tretschicht annähernd der Qualitäten der Tretschicht eines Reitplatzes entsprechen muss, damit Verletzungen und zu grossen Belastungen des Bewegungsapparates vorgebeugt wird. Die Entfernung des anfallenden Mistes in einer tiefen Geläuf beispielsweise aus Sand wird dadurch aber schwieriger.

Bei der Gruppenhaltung von Pferden mit permanentem Zugang zum Auslauf werden ab dem sechsten Pferd nicht mehr 150 m² sondern nur noch 75 m² pro zusätzliches Tier empfohlen.²⁶ Prinzipiell müssen die Auslauflächen unmittelbar an das Stallgebäude angrenzen, um den Pferden wenn möglich direkten Zugang zum Auslauf zu gewähren. Nur in begründeten Ausnahmefällen dürfen Auslauflächen vom Stall abgesetzt erstellt werden.²⁷ Eine solche Situation kann eintreffen,

²² Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (KTBL), Pferdehaltung. Planen und kalkulieren, Darmstadt 2012.

²³ Observatoire de la filière du cheval, Pferdeauslauf für das ganze Jahr, Beratungsstelle Pferd, Agroscope, Schweizerisches Nationalgestüt, Avenches 2010.

²⁴ PETSCHKE P., Technik in der Landschaftsarchitektur, Wegebau 2012; <http://technikseiten.hsr.ch>; abgerufen am 10.01.2015.

²⁵ BOLLINGER F./MÜLLER U., Ländlicher Wegebau: alternative Möglichkeiten zur Befestigung der Oberfläche in steilen Lagen. Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik, 1990, Band 88, Heft 6, S. 317–321.

²⁶ TSchV, Anmerkung 8 zu Anhang 1 Tabelle 7 Ziffer 4.

²⁷ Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2014, Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung.

wenn beispielsweise eine zu starke Hangneigung vorliegt oder eine permanente Zufahrt die Flächen vor dem Gebäude blockiert. Im erläuternden Bericht vom 2. April 2014 zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung wird weiter ausgeführt, dass in diesen Fällen ein allfällig auf dem Betrieb vorhandener Platz für die Nutzung (Reitplatz) auch als Allwetterplatz dienen muss, ausser die Anzahl täglich gerittener Tiere würde eine solche Doppelnutzung nicht zulassen. In keinem Fall darf ein vom Stall abgesetzt erstellter Allwetterplatz die Grösse von 800 m² überschreiten.

3.1.3 Bauten und Anlagen für die Nutzung der Pferde

Die grösste Neuerung betreffend Pferdehaltung auf landwirtschaftlichen Gewerben besteht darin, dass nicht nur Bauten und Anlagen für die Haltung von Pferden, sondern gemäss Art. 16a^{bis} Abs. 2 RPG auch solche für deren Nutzung bewilligt werden. Dies betrifft in der Regel das Erstellen von Reitplätzen, Longierzirkeln und Führanlagen sowie das Errichten von Sattelkammern und Umkleideräumen. Ebenfalls in Betracht kommen Galopp-, Trab- oder Töltbahnen. In Art. 34b Abs. 4 RPV werden die Voraussetzungen für eine Bewilligung solcher Anlagen festgelegt. Sie dürfen die Fläche von insgesamt 800 m² pro Betrieb nicht überschreiten, wobei allfällige Führanlagen an diese maximal zulässige Dimension nicht angerechnet werden müssen. Führanlagen sind rund oder oval angelegte trittsicher befestigte und seitlich begrenzte Laufspuren für ein ergänzendes Training von freilaufenden oder angebundenen Pferden. Der Aussendurchmesser einer rund ausgeführten Anlage beträgt in der Regel die Masse von 11–21 m.

Die Reitplätze, Longierzirkel, Führanlagen oder andere Trainingsflächen dürfen nicht eingewandert und, mit Ausnahme der Laufbahn bei Führanlagen, nicht überdacht werden. Eine Einzäunung ist jedoch erlaubt, und zum Schutz der Reiter und Pferde können als Umrandung Banden angebracht werden. Fachgerechte Banden bestehen in der Regel aus einem senkrechten Fussteil (50 x 50 cm) aus Hartholz oder Stein und in einem Winkel von 15–20 ° angeschlagenen, verfugten Holzbrettern bis auf eine Höhe von 1.60–2.00 Metern²⁸. Da viele Pferdebesitzer erst nach Feierabend reiten können, sind Beleuchtungsanlagen gestattet, jedoch keine Lautsprecheranlagen. Sämtliche Anlagen für die Nutzung der Pferde sind, wenn auch nicht direkt an den Stall angrenzend wie Allwetterausläufe, zumindest in unmittelbarer Nähe der anderen betrieblichen Bauten und Anlagen zu erstellen.

Die Befestigung des Bodens muss in einer bodenschonenden Ausführung erfolgen, welche ohne grossen Aufwand wieder entfernt werden kann und eine Rekultivierung des Bodens zulässt. Grundsätzlich muss ein fachgerecht erstellter Trainingsplatz ganzjährig benutzbar, trittsicher, staubfrei und so beschaffen sein, dass er sowohl beim Auf- und Abfussen des Pferdes leicht federt und nachgibt. Elastizi-

²⁸ Deutsche Reiterliche Vereinigung, Orientierungshilfen Reitanlagen und Stallbau, Warendorf 2009, S. 120.

tät und Rutschfestigkeit sind besonders wichtig für die Schonung des Bewegungsapparates. Gleich wie für die Befestigung von Allwetterausläufen empfiehlt man auch für Trainingsflächen einen Gesamtbodenaufbau in den drei Schichten Trag-, Trenn- und Trettschicht²⁹, wobei die Übergänge fließend sein können, also die Trennschicht beispielsweise tragende Funktion übernimmt. In der Regel wird eine 20–30 cm dicke Schotterschicht auf den grob planierten gewachsenen Boden aufgetragen. Die anschliessende Trennschicht verhindert die Vermischung von Unterboden, Trag- und Trettschicht. Sie kann beispielsweise aus ausgefüllten Kunststoffgittern oder Kalkbrechsand bestehen. Für die oberste Schicht, die zwischen 8 und 13 cm dicke Trettschicht, kommen verschiedene Sande, Sand-Holzschnitzelgemische oder Sand-Kunststoffgemische in Frage. Die Trettschicht muss an die Ansprüche der verschiedenen Reitsportdisziplinen angepasst werden und sowohl Wasser für die Grundfeuchte speichern als auch überschüssiges Wasser ableiten.³⁰

Die Plätze für die Nutzung dürfen nur für die nicht gewerbliche Bewegung bzw. das Training der Pferde verwendet werden³¹, prinzipiell also vom jeweiligen Pferdebesitzer selber. Eine Vermietung des Reitplatzes, das Erteilen von Reitunterricht oder andere gewerbliche Tätigkeiten, wie beispielsweise Hippotherapie, sind auf dem Reitplatz nicht zugelassen. Solche Aktivitäten können allenfalls unter dem Titel eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs³² bewilligt werden. Was hingegen raumplanerisch erwünscht und in den Erläuterungen zur Teilrevision der RPV explizit erwähnt wird, ist eine gemeinschaftliche Nutzung eines Platzes durch zwei oder mehrere Betriebe mit Pferdehaltung.³³

3.1.4 Landwirtschaftsbetriebe unter der Gewerbegrenze

Die vorgängig beschriebenen Möglichkeiten für den Neubau von Haltungs- und Nutzungsanlagen für Pferde in der Landwirtschaftszone stehen nur den Betrieben über der Gewerbegrenze offen. Bestehende und längerfristig existenzfähige Landwirtschaftsbetriebe, welche die Gewerbegrenze nicht erreichen, haben neu aber ebenfalls die Möglichkeit, Pensionspferde zu beherbergen, sofern der Betrieb den überwiegenden Teil der Futterproduktion nachweisen kann und über Pferdeweiden verfügt. Im Unterschied zu den landwirtschaftlichen Gewerben, handelt es sich dabei aber nicht um eine zonenkonforme Aktivität gemäss Art. 16a^{bis} RPG, weshalb Neubauten mit Ausnahme von Allwetterausläufen nicht zugelassen werden.

²⁹ Swedish Equestrian Federation and Swedish University of Agricultural Sciences, Equestrian Surfaces – a guide. Svenska Ridsportförbundet Information och Media, 2014, S. 78 ff.

³⁰ Deutsche Reiterliche Vereinigung (Fn. 28), S. 137.

³¹ Art. 34b Abs. 4 Bst. a RPV.

³² Art. 24b RPG.

³³ Art. 34b Abs. 4 Bst. b RPV.

Ein kleiner Landwirtschaftsbetrieb kann somit in bestehenden und nicht mehr für andere landwirtschaftliche Aktivitäten benötigten Gebäuden eigene und Pensionspferde beherbergen und die dafür notwendigen baulichen Massnahmen vornehmen. Die Anzahl Pensionspferde wird grundsätzlich nur durch die vorhandene unnutzbare Gebäudesubstanz und durch genügende Futterproduktionsflächen sowie Weiden begrenzt. Dies ermöglicht dem Betrieb unter Umständen sogar, vollständig auf die Pferdehaltung umzustellen und alle anderen Betriebszweige aufzugeben. Allerdings muss ein solcher Betrieb sich weiterhin von der Freizeitlandwirtschaft abgrenzen können, also nachweislich längerfristig existenzfähig bleiben. Es ist also zu beurteilen, ob der Betrieb gewinnorientiert geführt wird und ein ins Gewicht fallendes Einkommen generiert, das eine gewisse Grösse nicht unterschreitet.³⁴ Gemäss einer Bundesgerichtsentscheidung aus dem Jahr 2006³⁵ wurde beispielsweise die längerfristige Existenzfähigkeit einer Damhirschhaltung, welche inkl. Direktzahlungen monatlich CHF 1360.- abwarf, verneint.

Die Pferdepension auf Betrieben unter der Gewerbegrenze darf jedoch nur der Haltung der Tiere dienen, nicht aber deren Nutzung. Somit ist das Erstellen von Trainingsflächen nicht möglich. Sollte sich eine als Allwetterauslauf bewilligte Fläche auch für die Nutzung der Pferde eignen, also genügend gross und mit geeigneter Tretschicht versehen sein, ist eine kombinierte Verwendung der Fläche als Auslauf und Trainingsplatz jedoch zulässig. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass die eigentliche Hauptverwendung für die freie Bewegung der Tiere nicht gestört wird. Die Wahl der Tretschicht, beispielsweise, muss also in erster Linie der Verwendung als Auslauf angepasst sein, was sich teilweise nur schwer mit derjenigen als bereite Fläche vereinbaren lässt. Zudem dürfen weder zusätzliche bauliche Veränderungen vorgenommen werden, noch neue Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn zur Sicherheit für Reiter und Pferd zusätzliche Banden zur Einzäunung angebracht werden müssten oder wenn das Reiten auf dem Auslauf eine übermässige Staubeentwicklung verursachen würde.

Eine andere Möglichkeit für kleinere Betriebe, den Kunden einen befestigten Platz für die Nutzung der Pferde anzubieten, kann die Zusammenlegung zweier oder mehrerer nahegelegener Betriebe zu einer Betriebsgemeinschaft³⁶ oder Betriebszweiggemeinschaft³⁷ sein. Wenn sie zusammen die Gewerbegrenze erreichen, profitieren sie unter den Voraussetzungen von Art. 35 RPV von denselben Möglichkeiten wie ein landwirtschaftliches Gewerbe.

Die maximal zulässigen Dimensionen der Allwetterausläufe für Betriebe unter der Gewerbegrenze entsprechen denjenigen für die Pferdehaltung auf landwirt-

³⁴ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Fn. 20), Kap. 2.5.

³⁵ Bundesgerichtsurteil 1A.64/2006 vom 7. November 2006.

³⁶ Art. 10 LBV.

³⁷ Art. 12 LBV.

schaftlichen Gewerben, und die Ausläufe dürfen höchstens aus zwingenden Gründen vom Stallgebäude abgesetzt erstellt werden. Ebenso gelten dieselben Einschränkungen für jegliche Überschreitung der Mindestmasse gemäss TSchV: Sie muss mit den wichtigsten Anliegen der Raumplanung vereinbar sein, und sie muss ohne grossen Aufwand wieder entfernbar sein.

3.2 Hobbymässige Pferdehaltung

Nicht bäuerlichen Hobbypferdehaltern ist es weiterhin möglich in von ihrer Wohnbaute nahe gelegenen bestehenden Gebäuden in der Landwirtschaftszone eigene Tiere wie Pferde zu halten, die erforderliche Auslaufläche für die freie Bewegung der Tiere zu befestigen und an den Gebäuden bauliche Anpassungen vorzunehmen.

Die baulichen Massnahmen werden dann bewilligt, wenn sie eine tierfreundliche und nicht mehr wie bisher eine «besonders tierfreundliche» Haltung gewähren. Dieser abgeschwächte Begriff wurde deshalb gewählt, weil die Aufstallungsform im anderen Fall explizit allen in den Artikeln 72–76 der Direktzahlungsverordnung definierten Voraussetzungen für das Tierwohlprogramm «besonders tierfreundliches Stallsystem, BTS» entsprechen müssten. Für Pferde würde dies unter anderem eine permanente Haltung in Gruppen verlangen. Gruppenhaltung von Pferden ist eine empfehlenswerte, aber sehr anspruchsvolle Aufstallungsform, welche unter eingeschränkten Platzverhältnissen zu Problemen führen kann und in diesem Fall nicht dem Tierwohl dienen würde. Aus diesem Grund wurde die Forderung, Pferde gemäss BTS-Programm zwingend in Gruppen zu halten, in Art. 42b Abs. 4 RPV ausdrücklich ausgenommen. Alle anderen Voraussetzungen der Tierwohlprogramme bleiben aber bestehen, wobei diese im Falle von Pferden nur geringfügig über die allgemeinen Tierschutzanforderungen hinausgehen und in der Praxis in der Regel ohnehin eingehalten werden.

Neubauten sind für die Hobbymässige Tierhaltung ausserhalb der Bauzone nicht erlaubt, mit Ausnahme der für eine tiergerechte Haltung notwendigen Aussenanlagen. Diese werden in Art. 42 Abs. 5 der RPV genauer definiert und umfassen Allwetterausläufe, Mistlager und Zäune. Weideunterstände werden explizit davon ausgenommen. Im erläuternden Bericht zur Raumplanungsverordnung wird jedoch erwähnt, dass Weideunterstände unter Umständen als standortgebunden gemäss Art. 24 PRG zugelassen werden können³⁸ falls sich kein Stall in der Nähe befindet.

Die Flächen für Stallungen, Futter- und Einstreulager werden an allfällige Erweiterungsmöglichkeiten der Wohnbaute, falls diese sich ebenfalls ausserhalb Bauzone befindet, angerechnet. Zudem darf die äussere Erscheinung des Umnutzungsobjekts nicht wesentlich verändert werden.

³⁸ Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2014, Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung.

Der Allwetterauslauf muss, wie bei der vorher behandelten landwirtschaftlichen Pferdehaltung, wenn immer möglich direkt an das Stallgebäude angrenzen. Neubauten und weitere befestigte Flächen sind unter keinen Umständen möglich, also auch keine Reitplätze oder Longierzirkel. Wenn sich die Auslaufläche aber gleichzeitig für eine Nutzung eignet, darf sie zum Beispiel für das Longieren oder Reiten benutzt werden.

Anders als vor dem 1. Mai 2014 dürfen Nicht-Bauern in der Landwirtschaftszone künftig so viele Hobbytiere halten, wie sie selber betreuen und tiergerecht unterbringen können. Die im ersten Entwurf vorgeschlagene Limitierung auf zwei Pferde wurde gestrichen. Hobbypferdehaltung bedeutet «nicht gewerbliche Haltung». Das heisst, es dürfen keine Pensionspferde beherbergt und keine Reitstunden erteilt werden oder andere gewerbliche Aktivitäten erfolgen. Die Pferdehaltung darf nur aus Liebhaberei ausgeführt werden und der Freizeitgestaltung dienen. Wie strikt der Begriff des «Gewerbes» von den Behörden im Einzelfall beurteilt wird und ab wann nicht mehr von einem Hobby gesprochen werden kann, wurde allerdings bereits bisher unterschiedlich interpretiert und wird sicher auch künftig unterschiedlich ausgelegt werden.

Art. 24e Abs. 4 RPG regelt die Möglichkeit für Einzäunungen in den speziellen Fällen, wenn sich der Stall eines Hobbytierhalters in der Bauzone befindet und nur die Weide in der Landwirtschaftszone liegt. War es bisher nicht möglich, in dieser Situation die Weide korrekt einzuzäunen³⁹, so ist nun festgelegt, dass Zäune auch dann bewilligt werden können, wenn die Tiere in der Bauzone gehalten werden. Der Pferdezaun darf jedoch nicht mit nachteiligen Auswirkungen auf das Landschaftsbild verbunden sein. Entsprechend dürfen beispielsweise keine auffälligen Materialien oder Farben verwendet werden und Maschendrahtgeflechte können als nicht landschaftsverträglich abgelehnt werden⁴⁰. Es ist damit zu rechnen, dass je nach Kanton unterschiedliche Ausführungsbestimmungen für solche Pferdezäune definiert werden.

Sollten die Voraussetzungen nach Art. 24e RPG nicht mehr erfüllt sein, beispielsweise wenn der Bewohner der nahegelegenen Wohnbaute keine Hobbytiere mehr hält, so fällt die Bewilligung dahin. Der frühere Zustand muss wiederhergestellt werden.

³⁹ Bundesgerichtsurteil 1C_122/2009 vom 21. Januar 2010.

⁴⁰ Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 24. April 2012, Parlamentarische Initiative Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone, BBl 2012 6589 f.

4. Einschätzung der Auswirkungen der neuen Gesetzeslage auf die Pferdebranche und den Landverbrauch

4.1 Landwirtschaftliche Pensionspferdehaltung

Mit den neuen Bestimmungen gemäss Art. 16a^{bis} kann sich die Pensionspferdehaltung für landwirtschaftliche Gewerbe als interessanter Betriebszweig entwickeln. Im Vergleich zu früher ist es diesen Landwirten möglich, ihren Kunden eine Infrastruktur zu bieten, welche zumindest die Ansprüche der meisten Pferdebesitzer befriedigt: Möglich sind den heutigen Erkenntnissen entsprechende Pferdeställe mit Auslaufflächen, einem Allwetterplatz, auf welchem die Tiere trainiert und bewegt werden können, Weiden sowie einige Nebenräume wie Sattelschrank oder Garderoben. Die Pferdebranche wird zweifelsohne von diesem verbesserten Angebot Gebrauch machen. Die weitaus meisten Pferdebesitzer sind Freizeitreiter⁴¹ und in der Regel zufrieden damit, ihre Pferde nicht in einem professionell ausgebauten Reitsportzentrum in der Gewerbezone sondern eher im ländlichen Raum mit einer etwas bescheideneren Infrastruktur wie einem Reitplatz oder Longierzirkel, aber mit grosszügigen Weiden unterzubringen. Selbst Betriebe unter der Gewerbebegrenze, welche keine Neubauten wie Reitplätze erstellen dürfen, können mit den Pensionspferden ein willkommenes, wenn auch kleineres, Zusatzeinkommen generieren.

Wie viele Landwirtschaftsbetriebe neu in die Pensionspferdehaltung einsteigen werden, ist schwierig vorauszusagen. Die Erhöhung der betrieblichen Liquidität und damit Stabilität durch ein regelmässiges Einkommen aufgrund von üblicherweise monatlich fälligen Pensionsgeldern⁴² ist sicherlich ein grosser Motivationsfaktor. Insbesondere Betriebe in der Nähe von städtischen Ballungsgebieten dürfen zudem mit einer grossen Nachfrage nach Einstellplätzen rechnen. Vermutlich kann daher von einem kurzfristigen Anstieg der Anzahl Pensionsställe in der Landwirtschaftszone ausgegangen werden. Das daraus entstehende Überangebot an Einstellplätzen wird zu einem hohen Konkurrenzdruck führen. Nur die erfolgreichen und professionell geführten Pensionsställe werden sich nachhaltig behaupten und sich weiterentwickeln können, um die weiterhin steigende Anzahl an Pferden in der Schweiz aufzunehmen. Somit kann von einer mittelfristigen Stabilisierung der Anzahl Betriebe mit Spezialisierung auf Pensionspferdehaltung ausgegangen werden. Entscheidend für den Erfolg oder Misserfolg des Betriebszweiges Pensionspferdehaltung in einem herausfordernden Markt mit sehr engem Kontakt zu einer anspruchsvollen Kundschaft dürften das vorhandene Fachwissen und die Erfahrung des Pensionsgebers sein.

⁴¹ PONCET et al. (Fn. 5), S. 39 ff.

⁴² SCHMIDLIN et al. (Fn. 6), S. 86.

Die im Jahr 2008 mit der Revision der Tierschutzverordnung eingeführte Ausbildungspflicht für Personen, die Haustiere halten oder betreuen⁴³, ist bereits mit dem Nachweis einer praktischen Tätigkeit auf einem Landwirtschaftsbetrieb während mindestens 3 Jahren erfüllt und stellt rein rechtlich somit keine zusätzliche Anforderung dar. Eine landwirtschaftliche Ausbildung entbindet den Betriebsleiter in jedem Fall vom Nachweis einer weiteren, in diesem Fall pferdespezifischen Ausbildung.⁴⁴ Es ist jedoch anzunehmen, dass sich hauptsächlich Betriebe, welche bereits Pferde halten und somit über entsprechende Fachkenntnisse verfügen, die weit über den gesetzlich vorgeschriebenen liegen, für einen Ausbau der Pensionspferdehaltung interessieren. Aus diesen Gründen basiert folgende Einschätzung der Auswirkungen der neuen Möglichkeiten auf den Zahlen der im Jahr 2012 erfassten Betriebe mit Pferdehaltung.

Im Jahr 2012 wurden 78'171 Equiden auf 11'340 Betrieben mit mindestens 1 ha LN erfasst.⁴⁵ Gemäss agrarpolitischem Informationssystem AGIS⁴⁶ wurden im gleichen Jahr 17'454 pferdehaltende Einheiten in den Grössenklassen zwischen 0 und > 2 SAK gezählt. Insgesamt 7201 dieser Betriebe erreichten mindestens 1 SAK und könnten, bei Vorliegen einer genügend grossen landwirtschaftlichen Nutzfläche, von den Neuerungen profitieren. Auch die kleineren Betriebe, welche die Gewerbegrenze nicht erreichen, können in bestehenden Gebäuden Pensionspferde aufnehmen. Es ist davon auszugehen, dass viele dieser Landwirtschaftsbetriebe bereits bisher einige Pensionspferde hielten, da rund drei Viertel aller Pferde in der Schweiz auf Landwirtschaftsbetrieben untergebracht sind und jeder fünfte Landwirtschaftsbetrieb im Durchschnitt 7 Pferde hält.⁴⁷ Ein nicht zu unterschätzender Anteil der Betriebe verfügte bereits damals nebst den notwendigen Anlagen für die Pferdehaltung über eine gewisse Infrastruktur für die Kunden, namentlich über einen Reitplatz, da sogenannte «Ausbildungsplätze» unter dem Titel «bäuerliche Pferdezucht» früher regelmässig bewilligt wurden. Sollten aber trotzdem alle landwirtschaftlichen Gewerbe aus dem Jahr 2012, also 7201 Betriebe, neu in die Pensionspferdehaltung einsteigen und über die notwendigen finanziellen Mittel für Investitionen verfügen und die neuen Möglichkeiten der Raumplanungsgesetzgebung voll ausschöpfen, würden neu 576 ha Land als Trainingsflächen befestigt, was 0.05 Prozent der im Jahr 2012 vorhandenen LN entspricht. Rechnet man zusätzlich für jeden Betrieb über 1 SAK eine Pferde-Führanlage mit einer befestigten Fläche von rund 70 m² dazu, gehen weitere 50 ha verloren. Sollten schliesslich für jedes im Jahr 2012 auf Landwirtschaftsbetrieben gehaltene Pferd neu 150 m² Auslaufläche anstelle der bisher gemäss «Wegleitung Raumplanung und Pferd» des

⁴³ Art. 31 Abs. 1 TSchV.

⁴⁴ Art. 194 TschV.

⁴⁵ Bundesamt für Statistik BFS, Landwirtschaftliche Strukturerhebung 2012, 2013.

⁴⁶ Bundesamt für Landwirtschaft BLW, AGIS-Auszug vom 10.12.2013.

⁴⁷ SCHMIDLIN et al. (Fn. 6), S. 25.

ARE⁴⁸ rein rechtlich vertretbaren 40–50 m² zugestanden und zusätzlich befestigt werden, würden weitere 796 ha mit einem reversiblen Belag versehen. Insgesamt würde der Kulturlandverlust in diesem Szenario bei 1422 ha liegen, was 0.14 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Schweiz im Jahre 2012 entspricht.

Die neuen Möglichkeiten zur Pferdehaltung für Landwirtschaftsbetriebe werden also nicht zu einem bedeutenden Verlust an wertvollem Kulturland führen, denn selbst dieses theoretische Maximalszenario liefert marginale Zahlen zum Verlust. Auch der rein rechnerische Miteinbezug von Betrieben welche auf Grund allfälliger kantonaler Senkung der Gewerbegrenze auf 0.6 SAK den Gewerbestatus erreichen, dürfte daran nichts ändern. Insbesondere deshalb nicht, da die hier vorgestellte theoretische Berechnung von einer vollen Ausschöpfung aller Privilegien ausgeht, ohne die diversen vorgesehenen einschränkenden Bestimmungen zu berücksichtigen. Die Kantone werden unter dem anhaltenden Druck des Kulturlandschutzes aber mit Sicherheit restriktiv bleiben und die übergeordneten Interessen der Raumplanung hoch gewichten.

Die Zahl der auf Landwirtschaftsbetrieben gehaltenen Pferde wird bei andauerndem Trend in den kommenden Jahren weiterhin leicht steigen⁴⁹, dürfte sich aber mehr und mehr plafonieren. Aufgrund des zu erwartenden hohen Konkurrenzdruckes ist längerfristig eher mit weniger, aber spezialisierten und grösseren Pensionsställen zu rechnen, welche Pferde aufnehmen und die Pensionspferdehaltung als erfolgreichen Hauptbetriebszweig führen können.

4.2 Landwirtschaftliche Pferdezeit

Eine effektive Schlechterstellung und Einschränkung der früheren Möglichkeiten bedeutet die neue Raumplanungsgesetzgebung für bäuerliche Pferdezeitler. Unabhängig vom gesamtbetrieblichen Arbeitsaufwand, also vom Erreichen des Status eines landwirtschaftlichen Gewerbes, gehörte die landwirtschaftliche Pferdezeit auf längerfristig existenzfähigen Betrieben zu den zonenkonformen Tätigkeiten innerhalb der Landwirtschaftszone. Zu den unter diesem Titel für die Ausübung des Betriebszweigs nötigen und somit zonenkonformen und bewilligungsfähigen Bauten und Anlagen wurde auch ein sogenannter «Ausbildungsplatz» gezählt.⁵⁰ Der Ausbildungsplatz ist ein Reitplatz für die Grundausbildung von Jungpferden, welche in der Regel erst bei Vorliegen einer soliden Ausbildung erfolgreich verkauft werden können. Die Fläche dieser Plätze durfte 800 m² nicht überschreiten und keine Mindest-Turniermasse von 20 x 40 m aufweisen. Möglich war auch die Bewilligung einer Überdachung des halben Platzes.⁵¹ Zugestanden wurde ein sol-

⁴⁸ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Fn. 20), Anhang 1.

⁴⁹ SCHMIDLIN et al. (Fn. 6), S. 24.

⁵⁰ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Fn. 20), Kap. 2.3.

⁵¹ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Fn. 20), Anhang 4.

cher Ausbildungsplatz bäuerlichen Pferdezüchtern, die über einen Pferdebestand von mindestens 12 Tieren in den verschiedenen Altersklassen verfügten und Erlöse aus dem Verkauf ihrer Jungpferde nachweisen konnten.

Die Schweizer Pferdezucht war in den letzten Jahren geprägt von tiefgreifenden Veränderungen und Herausforderungen. Die Zahl der in der Schweiz geborenen und durch die einzelnen Zuchtorganisationen registrierten Fohlen hat zwischen 2002 und 2012 um 18 Prozent abgenommen und lag im Jahr 2012 bei 4'789 Tieren.⁵² Die Bedrohung einer Rasse auf Grund einer abnehmenden Geburtenzahl betrifft insbesondere die einzige heute noch existierende Pferderasse mit Ursprung in der Schweiz, das Freibergerpferd. Die Erhaltung der Freibergerrasse ist ein gesellschaftliches und politisches Anliegen und wird mit gezielten Massnahmen vom Bund unterstützt. 2013 wurden hierfür Bundesmittel in der Höhe von über 1.8 Mio. Franken ausbezahlt.⁵³ Zudem wird die Freibergerrasse durch verschiedenste Leistungen des Schweizerischen Nationalgestüts von Agroscope in Avenches unterstützt.

In den Kantonen Jura, Bern und Freiburg ist die Zucht von Freibergern ein landwirtschaftlicher Betriebszweig mit eher grossen Beständen pro Betrieb. Unter den früheren Raumplanungsbestimmungen wurden Ausbildungsplätze für die Ausbildung der Jungpferde bewilligt. Auch wenn in den restlichen Kantonen der Schweiz vornehmlich kleinere Bestände an Zuchttieren gehalten werden, wurden in vielen Fällen ebenfalls Ausbildungsplätze genehmigt. Bereits mit zwei bis drei Zuchtstuten und eigener Aufzucht und Ausbildung der Jungpferde konnte die damals geforderte Bestandesgrösse von 12 Tieren erreicht werden. Dieses pferdezuchtspezifische und vom Erreichen der Gewerbegrenze unabhängige Privileg eines Ausbildungsplatzes fällt nun weg.

Es kann davon ausgegangen werden, dass ein grosser Teil der bäuerlichen, üblicherweise in eher kleinen Strukturen organisierten Pferdezüchter, die Anforderungen an ein landwirtschaftliches Gewerbe nicht erfüllt. Entsprechend können solche Betriebe nicht von der Möglichkeit eines Reitplatzes gemäss Art. 16a^{bis} RPG profitieren. Dieser Verlust ist für einen Pferdezüchter bedeutend. Es ist zu befürchten, dass die, durch diverse Faktoren bereits heute stark geforderte Schweizer Pferdezucht noch mehr unter Druck gerät und dass insbesondere die Geburtenzahlen der Freibergerpferde, und zeitvershoben die gesamte Freiburger Population, auf Grund des Verlustes kleinerer Zuchteinheiten weiter rückläufig sein wird.

⁵² SCHMIDLIN et al. (Fn. 6), S. 39 ff.

⁵³ Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Förderung der Tierzucht. Rechnung 2013, 2014.

4.3 Hobbypferdehaltung

Gemäss agrarpolitischem Informationssystem AGIS⁵⁴ wurden im Jahr 2012 insgesamt 6919 pferdehaltende Einheiten gezählt, welche zwischen 0 und 0.25 SAK aufwiesen und somit den Hobbypferdehaltern angerechnet werden können. Allerdings geben diese Zahlen keinen Aufschluss darüber, ob sich die Pferdehaltung tatsächlich ausserhalb der Bauzone befindet oder zum Beispiel nur teilweise in der Landwirtschaftszone liegt. Es fehlt also die korrekte Datengrundlage, um die Anzahl betroffener Hobbypferdehalter zu beziffern. In der vom BFS publizierten Landwirtschaftlichen Strukturerhebung werden nur Betriebe mit mindestens 1 ha LN, 30 Aren Spezialkulturen, 10 Aren in geschütztem Anbau, 8 Mutterschweinen, 80 Mastschweinen, 80 Mastschweineplätzen oder 300 Stück Geflügel ausgewiesen.⁵⁵ Auf Grund der Bestimmungen zum Erwerb von Landwirtschaftsland ist es Nicht-Bauern grundsätzlich nur schwer möglich, mehr als 25 Aren Landwirtschaftsland zu erwerben⁵⁶. Entsprechend dürften viele nicht in der BFS-Statistik enthalten sein, und die Zahl der von den Raumplanungsbestimmungen ausserhalb der Bauzone betroffene Hobbypferdehalter kann auch mit diesen Angaben nicht genau bestimmt werden.

Grundsätzlich erfährt die Hobbypferdehaltung in der Landwirtschaftszone mit dem neu eingeführten Raumplanungsrecht deutlich weniger Lockerungen als die landwirtschaftliche Pferdehaltung. Die Erhöhung der maximalen Dimension der Allwetterauslauffläche von 40–50 m² gemäss «Wegleitung Pferdehaltung und Raumplanung»⁵⁷ auf bis 150 m² bedeutet tatsächlich eine Verbesserung. Aus der Sicht des Tierschutzes kommt einer grosszügigen Auslauffläche für Pferde eine wesentliche Bedeutung zu. Einerseits führt sie zu einer der Pferdegesundheit dienenden vermehrten Bewegungsaktivität. Andererseits konnte gezeigt werden, dass die Aggressionen in Pferdegruppen bei Flächen von unter 106 m² pro Tier sehr häufig sind und erst ab 331 m² pro Pferd quasi bei Null liegen⁵⁸. Die nun bei 150 m² liegende Maximalfläche ist unter diesem Gesichtspunkt nicht exzessiv.

In den Erläuterungen zur teilrevidierten Raumplanungsverordnung⁵⁹ wird festgelegt, dass die Auslaufflächen direkt an das Stallgebäude anschliessen müssen. Die eingeführte Erleichterung, dass gemäss Art. 24e Abs. 3 RPG ein Hobbypferde-

⁵⁴ Bundesamt für Landwirtschaft BLW, AGIS-Auszug vom 10.12.2013.

⁵⁵ BFS, Definition Betriebe, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/11/def.html>; abgerufen am 13.01.2015.

⁵⁶ Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB, SR 211.412.11).

⁵⁷ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Fn. 20), Anhang 1.

⁵⁸ FLAUGER B./KRÜGER K., Aggression level and enclosure size in horses (*Equus caballus*). *Pferdeheilkunde* 2013, 29/4 S. 495–504.

⁵⁹ Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2014, Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung.

halter seinen Auslauf auch zum Reiten nutzen darf, ist unter diesem Aspekt und unter dem Aspekt, dass die Befestigung von Ausläufen und bereitbaren Flächen teilweise unterschiedlichen Ansprüchen zu genügen hat, sehr unrealistisch.

Im ersten Vernehmlassungsentwurf zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung vom August 2013 wurde unter Art. 42b Abs. 3 E-RPV die maximale Zahl Hobbypferde auf in der Regel zwei Tiere festgelegt.⁶⁰ Nach der Überarbeitung der Vorlage wurde ganz auf eine zahlenmässige Beschränkung verzichtet, weil sie aufgrund der Vernehmlassungsrückmeldungen nicht durchsetzbar war. Es gilt, dass nur so viele Tiere gehalten werden dürfen, wie der Bewohner oder die Bewohnerin der nahe gelegenen Wohnbaute betreuen kann.⁶¹ Hobbypferdehalter müssen gemäss TSchV Art. 59 Abs. 3 mindestens 2 Pferde halten. In vielen Fällen sind aber sowohl der Wunsch, die zur Verfügung stehende Zeit als auch die finanziellen Möglichkeiten vorhanden, mehr Tiere zu halten. Auch die Stallplätze in bestehenden nicht mehr für die Landwirtschaft genutzten Gebäuden sind oftmals vorhanden. Das Bedürfnis nach mehr Pferden besteht beispielsweise dann, wenn ältere nicht mehr nutzbare Tiere auf dem heimischen Betrieb ein «Gnadenbrot» erhalten sollen, aber gleichzeitig neue gesunde Pferde angeschafft werden. Ebenfalls kann eintreffen, dass die ganze Hobbyhalter-Familie den Reitsport ausübt und mehr als nur zwei Personen gleichzeitig reiten möchten. Der Verzicht auf eine in absoluten Zahlen ausgedrückte Limitierung wird den individuell sehr unterschiedlichen Gegebenheiten, wie viele Pferde von einer Person oder einer Familie selber betreut werden können, gerecht.

5. Offene Fragen zur Umsetzung und künftige Herausforderungen

Es bestehen weiterhin einige offene Fragen betreffend der konkreten Umsetzung der neuen Bestimmungen. Diverse Möglichkeiten sind an Voraussetzungen geknüpft, welche je nach Einzelfall unterschiedlich beurteilt werden dürften. So wird beispielsweise eine Auslaufläche von 150 m² pro Pferd für Hobbypferdehalter nur bewilligt, wenn das «äussere Erscheinungsbild» eines Hofes im Wesentlichen unverändert bleibt. Das dürfte oftmals nicht der Fall sein und relativiert diese neue Möglichkeit wieder. Zudem muss die Bodenbefestigung (eines Auslaufs oder eines Reitplatzes) in allen Fällen ohne grossen Aufwand wieder entfernt werden können. Eigentliche Hartbeläge wie Beton oder Asphalt sind dadurch generell ausgeschlossen. Wie der Aufbau einer sogenannt reversiblen Bodenbefestigung genau auszu-sehen hat, könnte möglicherweise kantonale sehr unterschiedlich definiert werden. Im Grundsatz gilt für die Behörden im Weiteren immer, dass eine Güterabwägung

⁶⁰ Raumplanungsverordnung, Entwurf für das Vernehmlassungsverfahren, August 2013, Art. 42b Abs. 3.

⁶¹ Art. 42b Abs. 3 RPV.

vorzunehmen ist, ob die geplanten Bauten mit den wichtigsten Anliegen der Raumplanung vereinbar sind. Soll die Baute auf wertvollem Kulturland zu liegen kommen, beispielsweise auf einer Fruchtfolgefläche, dürfte der Kulturlandschutz in der Regel höher gewichtet werden als das Pferdehaltungsvorhaben. Ebenfalls wird zu diskutieren geben, wie viele Pferde ein Hobbypferdehalter selber betreuen kann, was für die Festlegung der maximalen Anzahl Pferde ausschlaggebend ist. Ein anderes Beispiel sind die Reitplätze: Prinzipiell kann landwirtschaftlichen Gewerben das Erbauen eines 800 m²-Reitplatzes nun auch bei weniger als 8 gehaltenen Pferden bewilligt werden, wie dies noch im ersten Entwurf zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung vorgeschlagen war. Es ist aber damit zu rechnen, dass die Kantone sehr wohl eine Mindestzahl von Pferden verlangen dürften, um solche Plätze zu erlauben.

Im Weiteren ist noch nicht definiert, was unter einer überwiegend betriebseigenen Futterproduktion zu verstehen ist, einer der Voraussetzungen, um gemäss Art. 16a^{bis} Pensionspferde zu halten. Auch das Vorhandensein von Pferdeweiden gilt unter dem gleichen Artikel als Voraussetzung. Eine Flächenangabe pro Pferd steht jedoch noch aus.

Wie bisher mehrfach ausgeführt, sind diverse positive Neuerungen an die Existenz eines landwirtschaftlichen Gewerbes gebunden. Der Berechnung des gesamtbetrieblichen Arbeitsaufwandes eines Betriebes kommt daher grosse Bedeutung zu, weil in der Regel 1 SAK erforderlich ist, um die Gewerbegrenze zu erreichen. Für Pferde sind bereits jetzt die SAK-Faktoren, die für die Berechnung verwendet werden, mit 0.021 SAK pro erwachsenes Grosspferd sehr gering. In der Agrarpolitik «AP 2014–17» ist vorgesehen, die SAK-Faktoren auf Grund des technischen Fortschritts und der zunehmenden Mechanisierung in der Landwirtschaft anzupassen, also zu senken. Sollte dies tatsächlich erfolgen, so würden einige pferdehaltende Betriebe ihren Gewerbestatus verlieren und damit nicht mehr von den raumplanungsrechtlichen Neuerungen für landwirtschaftliche Gewerbe profitieren können.

6. Fazit

Die Neuerungen bringen vor allem den grossen landwirtschaftlichen Gewerben, aber auch den kleineren Landwirtschaftsbetrieben erhebliche Vorteile im Vergleich zur bisherigen Gesetzeslage. Bisher durften nur landwirtschaftliche Gewerbe Pensionspferde beherbergen, und Reitplätze wurden ihnen (mit Ausnahme von ein oder zwei Kantonen) nicht bewilligt. Die Pensionspferdehaltung durfte zudem nur ein Nebeneinkommen zur «echten» landwirtschaftlichen Aktivität sein. Pensionspferdehaltung kann sich künftig zu einem interessanten Betriebszweig für bäuerliche Pferdehalter entwickeln, und es ist sogar möglich, vollständig auf diesen Betriebszweig umzustellen. Reitplätze oder andere Infrastruktur für die Nutzung der Pferde bleiben jedoch den landwirtschaftlichen Gewerben vorbehalten. Dies ist enttäuschend für die kleineren Betriebe, welche ganz besonders auf ein Zusatzein-

kommen angewiesen sind. Als Grund für die Beschränkung der Privilegien auf das landwirtschaftliche Gewerbe wird gemäss Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Nationalrates vom 24. April 2012 der Wunsch angegeben, das Errichten neuer Wohnhäuser und Reitställen durch Nicht-Landwirte in der Landwirtschaftszone zu vermeiden⁶². Auf bestehenden Gewerben könne davon ausgegangen werden, dass genügend Gebäude und namentlich Wohnraum für die Überwachung der Pferde vorhanden sind. Allerdings wird mit Art. 34b Abs. 5 RPV ohnehin die Errichtung neuer Wohnbauten im Zusammenhang mit der Haltung und Nutzung von Pferden verboten, was als Schutz vor obigem Szenario ausreichend gewesen wäre. Ein weiteres Argument gemäss Bericht UREK war, dass ein landwirtschaftliches Gewerbe auch deshalb zu fordern sei, weil die Haltung von Pensionspferden nicht zur landwirtschaftlichen Kerntätigkeit gehört, sondern bloss eine landwirtschaftsnahe Aktivität darstellt. Solche Tätigkeiten könnten gemäss geltendem Recht nur von landwirtschaftlichen Gewerben ausgeübt werden. Gemäss neuer Definition in Art. 12a LBV ist Pensionspferdehaltung jedoch eine Leistung für die landwirtschaftliche Produktion. Und in der SVV mit Weisungen und Erläuterungen vom 1. Januar 2014 wird die Haltung von Pensionspferden der landwirtschaftlichen Kerntätigkeit angerechnet (Erläuterungen zu Art. 3 Bst. b SVV). Für landwirtschaftliche Pensionspferdeställe unter der Gewerbegrenze ist das Festhalten an der Forderung eines landwirtschaftlichen Gewerbes daher nur schwer verständlich.

Bei Hobbypferdehaltern wird auf eine in absoluten Zahlen ausgedrückte Beschränkung der Anzahl Pferde verzichtet, welche von Nicht-Bauern gehalten werden dürfen. Der Pferdehalter muss aber in der Lage sein, seine Tiere selber zu versorgen und muss über bestehende unnutzbare Gebäude verfügen für eine tiergerechte Unterbringung. Gruppenhaltung wird nicht mehr zwingend verlangt. Wie bisher muss der Pferdehalter in der Nähe wohnen und darf seine Tiere nur aus Liebhaberei, das heisst nicht mit dem Ziel eines Erwerbseinkommens, halten. Aus der Sicht der Hobbypferdehalter bringt die neue Gesetzgebung somit keine wesentlichen Änderungen mit sich, ausser dass der Allwetterauslauf grösser dimensioniert werden darf. Abzuwarten ist allerdings, wie die Kantone in konkreten Fällen auf den diversen einschränkenden Bedingungen beharren werden.

Was im Unterschied zu heute künftig nicht mehr möglich sein wird, ist das Erstellen von neuen Ställen und Ausbildungsplätzen für das Einreiten von Jungtieren auf Betrieben, die den Status eines landwirtschaftlichen Gewerbes nicht erreichen. Die grossen Verlierer nach der Einführung des neuen Raumplanungsrechtes sind somit die bäuerlichen Pferdezüchter mit kleineren Betrieben. Der Titel der «bäuerlichen Pferdezucht» führt nicht mehr wie bisher zum Recht auf Bauten und Anlagen, die notwendig sind, um die Nachzucht bis zur Marktreife aufzuziehen und

⁶² Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (Fn. 40), BBl 2012 6595.

auszubilden. Alle Züchter, die nicht die Gewerbebegrenze erreichen und noch keinen bewilligten Ausbildungsplatz gebaut haben, werden somit gezwungen sein, ihre Jungpferde extern in den Beritt zu geben oder die Fohlen uneingeritten zu verkaufen. Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen dieser Verlust auf die Schweizer Pferdezucht haben wird.

Wenn auch nicht neu, so ist die nun deutlich in einem Absatz aufgeführte Erwähnung, dass Weideunterstände für Betriebe unter der Gewerbebegrenze und für Hobbypferdehalter nicht möglich sind, ein Verlust unter Tierschutzgesichtspunkten. Permanente Weidehaltung kann für viele Pferde eine ideale Haltungsform sein. Allerdings muss in diesem Haltungssystem für einen natürlichen oder künstlichen Witterungsschutz gesorgt werden, dies ist gemäss Art. 36 TSchV vorgeschrieben. Ohne das Recht auf Weidehütten, nicht einmal, wenn es sich um mobile Unterstände handelt, dürfte die permanente Weidehaltung nur noch eine theoretische Haltungsform sein.

Noch nicht voraussehbar ist in allen Fällen die konkrete Umsetzung der neuen Bestimmungen durch die Kantone. Diverse neue Möglichkeiten sind an Voraussetzungen geknüpft, welche je nach Einzelfall unterschiedlich beurteilt werden dürften.

Aus all diesen Gründen und um den Vollzug in den Kantonen zu vereinheitlichen ist es daher zwingend notwendig, dass die Vollzugshilfe bzw. Wegleitung «Pferd und Raumplanung» des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE aus dem Jahre 2011 überarbeitet und zweckmässig an die neuen Bestimmungen angepasst wird.