

Sitzung vom 11. Juli 2012

779. Dringliche Anfrage (Hundeschulen in Nichtbauzonen)

Die Kantonsräte Gerhard Fischer, Bärenswil, Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, und Andreas Hasler, Illnau-Effretikon, haben am 11. Juni 2012 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Die kantonale Gesetzgebung schreibt für Hundehalterinnen und Hundehalter theoretische und praktische Ausbildungen vor. Kürzlich verweigerte die Baudirektion im Zürcher Oberland den Betrieb einer Hundeschule in der Landwirtschaftszone unter anderem mit der Begründung, dass «Hundeschulen grundsätzlich nicht als negativ standortgebunden gelten», also grundsätzlich in der Bauzone betrieben werden oder dann den Betrieb einstellen müssen. Gleichzeitig befinden sich laut Branchenkennern mindestens 80% der Hundeschulen in der Landwirtschaftszone. Es besteht offensichtlich eine rechtsungleiche Situation: Diejenigen Hundeschulen, die um eine Baubewilligung nachgesucht haben, müssen den Betrieb einstellen oder in eine Bauzone verlegen. Die anderen, welche nie ein Baugesuch eingereicht haben, können weiter bestehen.

Es drängen sich folgende Fragen auf:

1. Wie viele Baugesuche für Hundeschulen hat die Baudirektion in den letzten 10 Jahren behandelt, wie viele davon bewilligt und wie viele verweigert? Bitte jeweils mit Begründung für die Bewilligung/Verweigerung und nach Jahr aufgeschlüsselt. Sind dem Regierungsrat (Bundes-)Gerichtsentscheide zu diesem Thema bekannt, und welche Überlegungen werden darin gemacht?
2. Hält der Regierungsrat die heutige rechtsungleiche Situation für erstrebenswert? Hält er es nicht auch für falsch, dass heute offenbar diejenigen bevorteilt sind, die sich nicht an die Verfahren halten und nie ein Baugesuch eingereicht haben?
3. Welchen Handlungsspielraum sieht der Regierungsrat, Hundeschulen in Nichtbauzonen zuzulassen und für deren Betrieb allgemeingültige Kriterien zu definieren? Bitte um eine politische, nicht um eine rechtliche Aussage.
4. Wie gehen andere Kantone mit der Thematik um?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Gerhard Fischer, Bärenswil, Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, und Andreas Hasler, Illnau-Effretikon, wird wie folgt beantwortet:

Die Ausbildungspflicht für Hunde sowie Hundehalterinnen und -halter ist gesetzlich vorgeschrieben. Ebenso untersteht aber auch das Bauen ausserhalb der Bauzonen gesetzlichen Regelungen. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass der Vollzug in einem Spannungsfeld steht und deshalb eine sachgerechte Interessenabwägung im Einzelfall Schwierigkeiten bereitet.

Zu Frage 1:

Die Baudirektion hat in den letzten zehn Jahren für Hundeschulen ausserhalb von Bauzonen 17 Baugesuche behandelt. Davon wurden neun bewilligt (fünf befristet), sieben abgewiesen, und ein Baugesuch wurde aufgrund des Hindernisbriefes zurückgezogen. Im Vergleich dazu werden jährlich rund 1000 Gesuche ausserhalb der Bauzonen bearbeitet.

Über die Behandlung der Baugesuche gibt im Einzelnen die nachfolgende Liste Auskunft. Sie beruht auf der Geschäftskontrolle für die Baubewilligungsverfahren nach Bauverfahrensverordnung (geordnet nach Jahr, in dem eine Bewilligung erteilt [= X] oder befristet erteilt [= (X)] oder verweigert [= X] wurde oder ein Rückzug des Baugesuches aufgrund eines Hindernisbriefs [= (X)] erfolgte):

Jahr	Begründung Hundeschulen/Ausbildungsplätze	bewilligt	verweigert
2012	Nachträgliche Baubewilligung für die Umnutzung einer Weide für den Betrieb einer Hundeschule in einem Landschaftsschutzgebiet wurde aufgrund fehlender Standortgebundenheit und überwiegenden Interessen des Landschaftsschutzes verweigert. Frist für Umzug bzw. Einstellung des Betriebs auf Ende 2012 festgesetzt.		X
	Nachträgliche Bewilligung für beleuchteten Hundeeübungsplatz wurde vom Gesuchsteller nach Hindernisbrief zurückgezogen.		(X)

Jahr	Begründung Hundeschulen/Ausbildungsplätze	bewilligt	verweigert
2011	Nachträgliche Bewilligung für einen Baustellen- und einen Wohnwagen und weitere Hindernisse in der Freihaltezone für einen Hundeausbildungsplatz wegen fehlender Standortgebundenheit verweigert.		X
	Nachträgliche Bewilligung für einen Ausbildungsplatz für Hundeführerinnen und -führer bestehend aus einer eingezäunten Fläche mit einem Baucontainer, als Aufenthalts- und Lagerraum und einer kleineren Nebenbaute. Auf der Fläche sind verschiedene Einrichtungen wie Hindernisse für die Hundeschule platziert und sechs offene Parkplätze geplant. Wegen fehlender Standortgebundenheit verweigert.		X
	Seit 1966 befristete Bewilligungen für Clubhaus des Hundesportvereins. Aufgrund des über 44-jährigen Bestehens (Bestandesgarantie) als rechtmässig beurteilt.	X	
	Nachträgliche Baubewilligung für Hundeschule für «schwierige Hunde» in einer ehemaligen Kiesgrube, die renaturiert wurde. Gemäss Rücksprache mit der Gemeindebehörde soll das Grundstück einer Erholungszone zugeführt werden, weshalb die Bewilligung befristet bis Ende 2016 erteilt wurde.	(X)	
	Bewilligung für Umnutzung eines Lagerplatzes für Hundekurse in der Freihaltezone, ohne Einzäunung oder weitere Intensivierung der Fläche bewilligt.	X	
2010	Bewilligung für Hundetrainingsplatz in Kiesgrube mit Gestaltungsplan für fünf Jahre befristet bewilligt. Vorhaben wurde nicht verwirklicht.	(X)	
2009	Nachträgliche Baubewilligung für Hundesport-Trainingsplatz aufgrund des zehnjährigen Bestehens an die Bedingung geknüpft, dass die nötigen Planungsschritte eingeleitet werden; Bewilligung befristet bis 31. Dezember 2014 erteilt.	(X)	
2008	–		

Jahr	Begründung Hundeschulen/Ausbildungsplätze	bewilligt	verweigert
2007	Nachträgliche Bewilligung für Hundeschule in BLN-Gebiet neben einer Scheune erteilt. Parkplatzfläche ist bereits vorhanden. Das Vorhaben ist aus Sicht des Landschaftsschutzes von untergeordneter Bedeutung und bringt keine Verletzung des Gebotes der ungeschmälernten Erhaltung des BLN-Objekts.	X	
	Nachträgliche Bewilligung für den Neubau Hundenerziehungsplatz mit Anlagen und mobilen Hindernissen mit Umzäunung in der Landwirtschaftszone wegen fehlender Standortgebundenheit verweigert.		X
	Verweigerung eines Hundeausbildungsplatzes mit Materialwagen in der Landwirtschaftszone wegen fehlender Standortgebundenheit für Neuanlagen.		X
2006	Hundeübungsplatz auf 4440 m ² neben einem Schützenhaus bewilligt. Die Parkplätze und ein Lagerraum sind vorhanden. Die Einzäunung wurde auf eine Höhe von höchstens 1 m beschränkt.	X	
	Bewilligung für Hundesportplatz mit zugehörigen Bauten und Anlagen wegen fehlender Standortgebundenheit verweigert.		X
	Bewilligung für Neuanlage mit Parkplätzen, Einzäunung, Scheinwerfer und Stromaggregat für den Betrieb einer Hundeschule wegen fehlender Standortgebundenheit für Neuanlagen verweigert.		X
2005	–		
2004	–		
2003	Nachträgliche Baubewilligung für Hundeübungsplatz in einer Landschaftsschutzzone ohne Materialkiste und ohne Beleuchtung befristet auf zwei Jahre bewilligt.	(X)	
	Bewilligung für die Nutzung eines Kiesplatzes als Hundeübungsplatz und Autoabstellplatz für zwei Jahre befristet bewilligt, mit Aufforderung an die Gesuchsteller, innert dieser Frist einen privaten Gestaltungsplan einzureichen.	(X)	

Es sind auch verschiedene Anfragen zur Erstellung von Hundeübungsplätzen eingegangen, die abschlägig beantwortet wurden. Anfragen werden nicht in der Geschäftskontrolle erfasst.

Gemäss Rechtsprechung ist bei der Standortgebundenheit zwischen Hundeheimen und Hundeschulen ausserhalb der Bauzonen zu unterscheiden. Erstere sind negativ standortgebunden und nach Art. 24 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) bewilligungsfähig. Hundeschulen sind aus raumplanerischer Sicht nicht auf einen Standort ausserhalb des Siedlungsgebietes in Nichtbauzonen angewiesen. Eine negative Standortgebundenheit für Hundeausbildungsanlagen verneint die Rechtspraxis (Urteil des Bundesgerichts 1A.214/2002 vom 12. September 2003). In einem anderen Fall hält das Bundesgericht fest, ein Hundeausbildungsplatz ausserhalb der Bauzonen führe offensichtlich zu einer Zunahme des Verkehrsaufkommens und daher zu einer Mehrbelastung von Erschliessung und Umwelt im Sinne von Art. 24a RPG (Urteil 1C_254/2009 vom 25. September 2009). Entsprechend müssen Plätze für Hundeschulen wenn immer möglich in der Bauzone (Gewerbe-, Industriezone, Zone für öffentliche Bauten u. a.) geplant werden.

Zu Frage 2:

Nach § 2 lit. c des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) sind die politischen Gemeinden zur erstinstanzlichen Gesetzesanwendung zuständig. Entsprechend dieser Kompetenz liegt auch die Überwachung auf Gemeindeebene. Dazu müssen die nötigen Kontrollen und der Vollzug sichergestellt werden.

Im Baubewilligungsverfahren ist die örtliche Baubehörde nach § 9 Abs. 1 lit. a der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV, LS 700.6) für die Oberkoordination zuständig. Das örtliche Bauamt hat demnach festzustellen, ob und welche Beurteilungen kantonaler Stellen erforderlich sind (§ 11 Abs. 2 BVV). Bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen entscheidet die kantonale Behörde, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann (Art. 25 Abs. 2 RPG). Nach Ziff. 1.2 des Anhangs zur BVV sind ausserhalb der Bauzonen die Baudirektion bzw. die entsprechenden Ämter zuständig.

Im Rahmen ihres Aufsichtsrechts (§ 2 lit. b PBG) wird die Baudirektion die Gemeinden auf die Thematik der Hundeschulen ausserhalb der Bauzonen aufmerksam machen.

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat kennt die Fragestellung der Hundeschulen in Nichtbauzonen. Der Kanton Zürich verfolgt die Praxis, dass in Nichtbauzonen Hundeschulen bewilligt werden können, sofern zusätzlich zum

Platz die erforderlichen Infrastrukturanlagen (Parkplätze, Unterstände, u. U. Sanitäreinrichtungen usw.) bereits rechtmässig vorhanden sind und die Geräte nach dem Training oder der Schulung wieder weggeräumt werden. Es dürfen keine öffentlichen Interessen, insbesondere die Zielsetzungen des Landschaftsschutzes, entgegenstehen.

Weiterer Handlungsspielraum besteht gemäss den Urteilen des Bundesgerichts zur Bewilligung von Hundeschulen ausserhalb der Bauzonen nicht.

Zu Frage 4:

Der Bund sieht in der Tierschutzgesetzgebung lediglich eine theoretische Grundausbildung des Hundehalters vor dem Kauf des ersten Hundes sowie eine praktische Ausbildung für jeden Hund von vier Lektionen vor. Da viele Kantone in ihren Hundegesetzen nicht über diese Vorgaben des Bundes hinausgehen, ist ein Vergleich mit anderen Kantonen in dieser Hinsicht daher schwierig. Der Kanton Zürich sieht für grosse Hunde einen sehr umfangreichen Kurs vor (vier Lektionen Welpenschule und zehn Lektionen Junghundekurs).

Das Thema der Hundeschulen in Nichtbauzonen beschäftigt auch andere Kantone:

Der *Kanton Aargau* behandelt Hundeschulen ähnlich wie der Kanton Zürich. Hundeschulen sind ausserhalb der Bauzonen ausnahmsweise bewilligungsfähig, sofern es sich um kleine Anlagen handelt, wobei Infrastrukturen auf das Nötigste zu beschränken sind. Im Rahmen des Baugesuchverfahrens ist ein Nachweis der Prüfung alternativer Standorte zu erbringen. Es sollen bestehende Einrichtungen wie Parkplätze und Toilette sowie die verkehrsmässige Erschliessung von Schützenhäusern, Waldhütten, Kläranlagen, Sportanlagen, Gewerbebetrieben und Landwirtschaftsbetrieben genutzt werden, bevor neue Projekte bewilligt werden. Es ist möglichst auf landwirtschaftlich nicht oder wenig genutzter Fläche zu planen, denn die landwirtschaftliche Produktion darf dadurch nicht eingeschränkt werden. Zudem muss sich die Anlage in die Landschaft einpassen, was gegen einen Standort in Landschaftsschutzzonen spricht. Es sind nur nach kantonalem Recht bewilligungsfreie Bauvorhaben zugelassen. Bei einer Einzäunung ist von den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern nachzuweisen, dass diese erforderlich (betriebsnotwendig) ist. Bei Aufgabe der entsprechenden Nutzung wird die Beseitigung oder eine bewilligungsfähige Nutzung verlangt. Erforderlich ist zudem ein Betriebskonzept mit verbindlichen Aussagen zur Trägerschaft, zur zeitlichen Belegung der Anlage und den erwähnten Prüfbelangen. Die zeitliche Belegung von rund vier bis acht Stunden pro Woche liegt im vertretbaren Rahmen, unzulässig ist ein gewerbsmäs-

siger Betrieb in der Landwirtschaftszone. Schliesslich wäre im Einzelfall zu entscheiden, ob eine Umzonung im Nutzungsplanungsverfahren erforderlich ist.

Der *Kanton Luzern* kennt für neue Nutzungen ausserhalb der Siedlungsgebiete eine Wegleitung zur Anwendung von Spezialzonen analog zum Gestaltungsplan im Kanton Zürich. In einem Fall wurde bis anhin für einen Hundeausbildungsplatz/-betrieb eine Sonderbauzone ausgewiesen. Auf dieser Fläche sind Bauten und Anlagen für die Hundeausbildung zulässig. Ferner kennt der Kanton Luzern temporäre Hundetrainingsplätze, die ohne Infrastrukturen auskommen. Meist sind es Landwirtinnen und Landwirte, die als Grundeigentümerinnen bzw. Grundeigentümer eine Wiesenfläche der Hundeschule für einen Zeitabschnitt zur Verfügung stellen. Eine solche Benützung braucht keine Bewilligung. Erreicht wird der Trainingsplatz zu Fuss oder nach Absprache mit der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer kann der Parkplatz beim Betrieb benützt werden.

Der *Kanton Zug* ist aufgrund des erwähnten Bundesgerichtsurteils, das die Gemeinde Baar betraf, tätig geworden. Bis Ende Jahr soll auf einem Areal eine «übrige Zone mit speziellen Vorschriften» ausgeschrieben werden. In solchen Zonen können auch Golfplätze, Familiengärten und Campingplätze zugelassen werden. Die neurechtlichen Hundeschulen sollen so an einem einzigen Ort auf einem geeigneten Areal betrieben werden.

Auch der *Kanton St. Gallen* kennt die Problematik der zunehmenden Nachfrage nach Hundeschulen. Einzig altrechtliche Vorhaben können in der Landwirtschaftszone rechtmässig bewilligt werden. Für andere Vorhaben ist ein Planverfahren zu eröffnen. Hundeschulen sind grundsätzlich in die entsprechenden Zonen wie Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Grünzonen oder Sportanlagen zu verweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi