



Möglichkeiten für administrative Vereinfachungen im bäuerlichen Bodenrecht

Bericht des Bundesrates
zum Postulat 15.3284 Vogler

vom 29. März 2017

1 Das Postulat Vogler

Am 19. Juni 2015 hat der Nationalrat das Postulat 15.3284 Vogler vom 19. März 2015 – vom Bundesrat zur Annahme empfohlen – mit dem Titel «Administrative Vereinfachungen beim Vollzug des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht¹» angenommen. Nachstehend das Postulat im Wortlaut:

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird eingeladen – nach Rücksprache mit den zuständigen kantonalen Fachstellen – in einem Bericht aufzuzeigen, wie der Vollzug des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB), administrativ vereinfacht werden kann. Gleichzeitig sind entsprechend konkrete Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

Begründung

Das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) ist für die schweizerische Landwirtschaft von zentraler Bedeutung. Dessen Vollzug ist aber mit nicht unerheblichem Aufwand verbunden. Nach über 20 Jahren seit Inkrafttreten des BGBB ist es daher angezeigt, in einem Bericht aufzuzeigen, wie der Vollzug des BGBB vereinfacht werden kann.

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) will mit dem Projekt "Administrative Vereinfachungen"^[2] die Bürokratie abbauen und damit die Landwirtschaft von unnötigen administrativen Auflagen entlasten. Gleiches ist im Bereich des BGBB notwendig, welches in engem Zusammenhang zur Landwirtschaft steht. Die Ziele des BGBB können nämlich auch mit einer entsprechend vereinfachten Umsetzung erreicht werden. Beispielsweise ist nicht einzusehen, dass heute für die Abparzellierung einer Teilfläche (ohne landwirtschaftliche Infrastrukturen) einer Parzelle, die neu als Bauzone einzoniert wurde, und die bisher als Gesamtparzelle dem BGBB untersteht, ein Abparzellierungsgesuch eingereicht werden muss (Art. 60 Abs. 1 lit. a BGBB). Denn ein diesbezügliches Gesuch "muss" per se bewilligt werden. Den Grundbuchämtern ist es ohne weiteres möglich festzustellen, dass eine diesbezügliche Einzonierung erfolgt ist. Oder wenn der Erwerb gemäss Artikel 62 lit. h. BGBB keiner Bewilligung bedarf, so ist nicht ersichtlich, warum die entsprechende Abparzellierung einer Bewilligung bedarf. Weitere Beispiele unnötiger Administration könnten ohne weiteres aufgeführt werden.

Im Hinblick auf einen Vollzug des BGBB, der möglichst einfach und ohne unnötigen bürokratischen Aufwand erfolgt, ist es angezeigt, dass der Bundesrat darlegt, in welchen Bereichen dieser vereinfacht werden kann, mit gleichzeitigem Aufzeigen von möglichen Lösungen.

2 Beauftragung eines Gutachters

Am 23. März 2016 wurde die auf Fragen des bäuerlichen Bodenrechts spezialisierte Kanzlei Studer Anwälte und Notare AG, Laufenburg, mit der Ausarbeitung eines Gutachtens beauftragt, mit dem – nach einer vorgängigen Konsultation der kantonalen Landwirtschafts- und Grundbuchämter – mögliche Optionen für Änderungen im BGBB sowie im ebenfalls das bäuerliche Bodenrecht betreffenden Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (LPG)³

¹ SR 211.412.11

² Abgeschlossen mit dem Bericht «Administrative Vereinfachungen in der Landwirtschaft» des BLW vom 27.07.2016 (www.blw.admin.ch/blw/de/home/politik/agrarpolitik/administrative-vereinfachung.html)

³ SR 221.213.2

aufgezeigt werden sollten. Der Auftrag war so formuliert, dass auch materielle Änderungen geprüft werden sollten, soweit sie administrative Vereinfachungen zur Folge hätten oder es um Detailregelungen gehe, die sich als nicht sachgerecht erwiesen hätten. Der von der Gesetzgebung bezweckte Schutz solle dabei gewährleistet bleiben.

Das entsprechende Gutachten vom 17. August 2016 (im Folgenden: Gutachten), verfasst von Franz A. Wolf, Rechtsanwalt und dipl. Ing. agr. FH, ist dem vorliegenden Bericht beigelegt (Anhang I). Besonders hingewiesen sei auf die tabellarische Übersicht über die präsentierten Änderungsoptionen auf Seite 81 des Gutachtens. Eine französische Übersetzung dieser Übersicht ist dem Bericht ebenfalls beigelegt (Anhang II).

3 Im Gutachten aufgezeigte Revisionsoptionen

Das Gutachten stellt gesetzgeberische Massnahmen in folgenden Bereichen zur Diskussion:

- Einschränkung des Geltungsbereichs des BGG in Bezug auf in der Bauzone liegende Grundstücke (Art. 2 BGG),
- Definition des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs in einer Verordnung (BGG-Kapitel «Begriffe»),
- Einschränkung des Realteilungs- und Zerstückelungsverbots (Art. 58 BGG),
- Erweiterung der Ausnahmen vom besagten Verbot (Art. 59 BGG),
- Erweiterung der Tatbestände für eine Ausnahmegewilligung (Art. 60 BGG),
- Erweiterung der Ausnahmen von der Bewilligungspflicht für den Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken (Art. 62 und 65 BGG),
- Aufhebung der Belastungsgrenzen für Grundstücke (Art. 73 ff. BGG),
- Aufhebung der Bewilligungspflicht für eine vertragliche Verkürzung der gesetzlichen Mindestpachtdauer (Art. 7 f. LPG),
- Neufestsetzung der Kündigungstermine für Pachtverträge (Art. 16 LPG),
- Wechsel von der Bewilligungspflicht zum Einspracheverfahren beim Pachtzins für ein landwirtschaftliches Gewerbe (Art. 42 LPG),
- Aufhebung der Einsprachemöglichkeit gegen den Pachtzins für ein landwirtschaftliches Grundstück (Art. 43 LPG).

Die das BGG betreffenden Änderungsoptionen werden im Gutachten mehrheitlich zur Umsetzung empfohlen. Für das LPG wird durchwegs die Beibehaltung des Status quo befürwortet.

Das Gutachten (Ziff. 3.14 und 4.6) listet auch verschiedene Massnahmen auf, die von den kantonalen Behörden vorgeschlagen wurden. Hier sind folgende Bereiche betroffen:

- Einschränkung des Geltungsbereichs des BGG (Art. 2 BGG),
- Schaffung neuer Vorkaufsrechte (3. Kapitel des BGG),
- Einschränkung des Realteilungs- und Zerstückelungsverbots (Art. 58 BGG),
- Erweiterung der Ausnahmen von der Bewilligungspflicht für den Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken (Art. 62 BGG),

- Erweiterung der Gründe für die Verweigerung einer Bewilligung zum Erwerb eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks (Art. 63 BGG),
- Aufhebung der Preisgrenze für die Bewilligung des Erwerbs eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks (Art. 63 und 66 BGG),
- Neuregelung der Bemessung der besagten Preisgrenze (Art. 66 BGG),
- Einschränkung der Ausnahmen von der Pflicht zur Anmerkung eines landwirtschaftlichen Grundstücks im Grundbuch (Art. 86 BGG, Art. 3 VBB⁴),
- ergänzende Bestimmungen zur Behandlung von juristischen Personen im Rahmen des BGG,
- Aufhebung der Mindestdauer für die richterliche Erstreckung der Pacht (Art. 27 LPG),
- Wiedereinführung von Strafbestimmungen zur Durchsetzung der Pachtzinskontrolle (6. Kapitel des LPG).

Die betreffenden Vorschläge werden im Gutachten nicht zur Umsetzung empfohlen, einige davon mit der Begründung, dass sie den Rahmen der vorliegend geprüften Gesetzesrevision sprengen oder nicht zu administrativen Entlastungen führen würden.

4 Stellungnahme des Bundesrats zu den Empfehlungen des Gutachtens

Der Bundesrat erachtet die im Gutachten empfohlenen Neuregelungen im Grossen und Ganzen als valable Lösungsansätze. Zu einzelnen Empfehlungen hat er jedoch Anmerkungen:

Bei der im Gutachten zur Umsetzung empfohlenen «Massnahme 1: Entflechtung Geltungsbereich für Grundstücke, die teilweise in der Bauzone liegen (Art. 2 BGG)» würde der Bundesrat es als sinnvoll erachten, gleichzeitig Artikel 4a VBB (Koordination der Verfahren nach BGG mit denjenigen des Raumplanungsgesetzes⁵) anzupassen. Im Gutachten wird diese Option geprüft, aber mangels Unterstützung durch die kantonalen Behörden verworfen. Nach Ansicht des Bundesrats würde eine entsprechende Änderung mehr Klarheit und damit auch eine administrative Erleichterung bringen.

«Massnahme 5: Erwerbsbewilligung: Bewilligungsfreier Erwerb von Bauten oder Pflanzen im Baurecht durch Pächter (Art. 62 BGG)» wäre nach Ansicht des Bundesrats und entgegen der Empfehlung im Gutachten selbst nur in Bezug auf Pflanzen umzusetzen. Das Gutachten geht davon aus, dass in den betroffenen Fällen das Bewilligungskriterium der Selbstbewirtschaftung stets erfüllt ist. Dem Bundesrat erscheint dies jedoch zweifelhaft. Während juristische Personen grundsätzlich nur dann landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke erwerben können, wenn die natürliche Person, welche eine qualifizierte Mehrheit am Kapital und am Stimmrecht der juristischen Person besitzt, Selbstbewirtschafter ist (Art. 63 Abs. 1 Bst. a BGG), können juristische Personen ohne Einschränkung landwirtschaftliche Pächter sein. Ist eine juristische Person ohne entsprechende Qualifikation der Selbstbewirtschaftung landwirtschaftliche Pächterin, so könnte sie nach dem vorgeschlagenen neuen Artikel 62 Buchstabe i BGG bewilligungsfrei ein langjähriges Baurecht zu ihren Gunsten erwerben. Um

⁴ SR 211.412.110

⁵ SR 700

Umgehungen der Selbstbewirtschafterpflicht für Erwerber von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken über die Pacht und dem Erwerb von langjährigen Baurechten zu verhindern, sollte die Bewilligungspflicht nach Artikel 61 BGGB bestehen bleiben.

Die im Gutachten empfohlene Umsetzung von «Massnahme 6: Erwerbsbewilligung: Bewilligungsfreier Erwerb bei Grundstückstausch ohne Aufpreis (Art. 60 Abs. 1 lit. c BGGB)» kommt nach Auffassung des Bundesrats nur unter der Voraussetzung in Frage, dass es sich bei beiden Grundstücken um landwirtschaftliche handelt.

«Massnahme 8» besteht in der Einfügung einer neuen Bestimmung im BGGB-Kapitel «Begriffe», die den Bundesrat zur Definition des im Gesetz verwendeten Begriffs des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs ermächtigen soll. Das Gutachten empfiehlt den Verzicht auf eine entsprechende Gesetzesänderung. Nach Ansicht des Bundesrats würde jedoch eine Definition auf Verordnungsebene eine einheitliche Verwendung des Begriffs im gesamten Landwirtschaftsrecht gewährleisten, was die Rechtsanwendung im Einzelfall vereinfachen würde.

Die «Massnahme 14: Aufhebung der Einsprachemöglichkeit gegen übersetzte Pachtzinsen bei Grundstückspacht (Art. 43 LPG)» beurteilt der Bundesrat positiver als das Gutachten. Die Pachtzinsen für Grundstücke müssen weder bewilligt noch gemeldet werden, womit die Kontrollmöglichkeiten auf Seiten der Kantone gering sind. Die Abschaffung der Einsprachemöglichkeit würde daher zu einer administrativen Vereinfachung führen, ohne dass der gesetzliche Schutz des Pächters erheblich tangiert würde.

Bei der von den kantonalen Behörden angesprochenen (Ziff. 3.14 des Gutachtens, Vorschläge 7 und 8) Frage der Preisgrenze für die Bewilligung des Erwerbs eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks (Art. 63 und 66 BGGB) empfiehlt das Gutachten die Beibehaltung des Status quo. Nach Ansicht des Bundesrats sollten die einschlägigen Bestimmungen allerdings bei einer allfälligen Revision des BGGB einer Überprüfung unterzogen werden. Bei Gewerben stellt die Festlegung des Höchstpreises ein Problem dar, da es zu wenige Vergleichsobjekte gibt. Allenfalls bräuchte es eine Delegationsnorm, die den Bundesrat ermächtigt, Berechnungsgrundsätze festzulegen.

Der kantonale Vorschlag zur Streichung der Mindestdauer bei der Pächterstreckung (Ziff. 4.6 des Gutachtens, Vorschlag 2) wird im Gutachten als grundsätzlich prüfenswert beurteilt. Nach Ansicht des Bundesrats wäre im Rahmen einer allfälligen Revision auch eine Herabsetzung der maximalen Erstreckungsdauer zu prüfen, zumindest für Einzelgrundstücke.

5 Stellungnahme des Bundesrats zur Aufhebung der Belastungsgrenze für Grundstücke

Das Gutachten nennt als Option für eine Gesetzesänderung auch die Aufhebung der Belastungsgrenze für Grundstücke (Art. 73 ff. BGGB). Mit der bestehenden Regelung soll der Überschuldung landwirtschaftlicher Betriebe entgegengewirkt werden. Sie sieht vor, dass landwirtschaftliche Grundstücke höchstens zu 135 Prozent des Ertragswertes mit Grundpfandschulden belastet werden dürfen. Diese Grenze darf unter bestimmten, in Artikel 77 BGGB aufgeführten Voraussetzungen überschritten werden, wobei der häufigste Anwendungsfall die Gewährung von zinsfreien Investitionskrediten nach Artikel 105 des Landwirt-

schaftsgesetzes⁶ ist. Die Belastungsgrenze hat bis jetzt ihren Zweck erfüllt. Vor allem in Zeiten tiefer Zinsen und grosszügiger Finanzierung seitens der Banken besteht das Risiko, dass die Fremdfinanzierung ohne Belastungsgrenze stark zunimmt. Allerdings kann die Belastungsgrenze unternehmerische Landwirte einschränken, da bei der Bankfinanzierung individuell aushandelbare Kreditvolumen staatlich begrenzt werden. Ebenso werden kleinere Zu- und Nebenerwerbsbetriebe in ihren Finanzierungsmöglichkeiten eingeschränkt, obwohl die Kreditwürdigkeit zusammen mit dem ausserlandwirtschaftlichen Einkommen gegeben wäre. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 17. Mai 2006 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011)⁷ die Aufhebung der Massnahmen zur Verhütung der Überschuldung schon einmal vorgeschlagen. Das Parlament hat diesen Vorschlag abgelehnt und die betreffenden Massnahmen als wirkungsvolles Instrument beurteilt. Zudem ist zu erwähnen, dass gegenwärtig eine Revision der Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswerts im Gang ist, die auch Auswirkungen auf die Höhe der Belastungsgrenze haben wird. Die Aufhebung der Belastungsgrenze hat materiell weitreichende Auswirkungen und sprengt damit den Rahmen der vorliegend geprüften Gesetzesrevision, deren Hauptziel administrative Vereinfachungen sind. Hinzu kommt, dass im Rahmen des Projekts «Agrarpolitik 2022+» die eingehende Prüfung (einschliesslich Regulierungsfolgenabschätzung) einer entsprechenden gesetzgeberischen Massnahme vorgesehen ist.

6 Gesamtwürdigung

Auch wenn die im Gutachten empfohlenen Gesetzesänderungen grösstenteils sinnvoll erscheinen, erachtet der Bundesrat ihren Nutzen gesamthaft nicht als ausreichend, um den Aufwand eines eigenständigen Gesetzgebungsverfahrens zu rechtfertigen. Sollten aber das BGGB oder das LPG in Zukunft anderweitig revidiert werden, würden die besagten Änderungsvorschläge in diesem Rahmen vertieft geprüft.

Der Vorstand der Konferenz der Landwirtschaftsämter der Schweiz (KOLAS) sowie das Sekretariat der Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren (LDK) teilen diese Schlussfolgerungen. Sie weisen darauf hin, dass die vom Gutachter empfohlenen Änderungen des BGGB nur minimale administrative Erleichterungen für die Kantone und die Gesuchsteller bewirken. Dies umso mehr, als sie nur wenige Fälle betreffen und die jeweiligen Dossiers von der Bodenrechtsbehörde in aller Regel ohnehin auch unter einem anderen Titel geprüft werden müssen.

Anhänge:

- Gutachten Wolf « Administrative Entlastung im Vollzug des bäuerlichen Bodenrechts (BGGB) und des landwirtschaftlichen Pachtrechts (LPG) » vom 17. August 2016
- « Aperçu des mesures concernant la LDFR », französische Übersetzung der tabellarischen Übersicht auf Seite 81 des Gutachtens Wolf

⁶ SR 910.1

⁷ BBI 2006 6337