



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 25. Oktober 2016 / lbr

5000.32

Verordnung zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB), Teilrevision

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 25. Oktober 2016

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Bundesrecht

Das bäuerliche Bodenrecht bestimmt, wer landwirtschaftlichen Boden erwerben und veräussern kann. Es regelt zusammen mit dem landwirtschaftlichen Pachtrecht den Zugang zum Boden über Eigentum oder Besitz, indem es vorab im Landwirtschaftsgebiet mittels Rechtsverkehrsvorschriften einen die bäuerliche Bevölkerung privilegierenden Bodenmarkt schafft. Sachlich unterstehen dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) einzelne oder zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehörende landwirtschaftliche Grundstücke.

2. Kantoniales Recht

Die Verordnung zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (bGS 213.113) regelt auf kantonaler Ebene den Vollzug des BGBB. Mit Ausnahme von Art. 7a (Zuständigkeit bei Verweigerung eines Ehegatten zur Veräusserung eines landwirtschaftlichen Gewerbes gemäss Art. 40 Abs. 2 BGBB) hat die Verordnung seit ihrem Erlass 1993 keine Änderung erfahren.



3. Handlungsbedarf

Im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 sind die Faktoren für die Berechnung der Standardarbeitskräfte dem technischen Fortschritt angepasst worden. Mit der Neufestlegung der Faktoren für die Berechnung der Standardarbeitskraft (SAK) steigt indirekt die Mindestgrenze, welche ein landwirtschaftliches Gewerbe definiert. Die dadurch entstehenden Nachteile für die Landwirtschaft sollen mit der vorliegenden Teilrevision korrigiert werden. Zudem wird angestrebt, den Vollzug des bäuerlichen Bodenrechts soweit möglich zu vereinfachen und zu straffen. Die Aufsicht gegen Entscheide der Bodenrechtskommission sowie die Beschwerdeinstanz sollen neu geregelt werden. Zudem soll die Gelegenheit genutzt werden, im Rahmen der Teilrevision formelle Änderungen auf Grund geänderten Rechts vorzunehmen.

B. Erwägungen

1. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 2 Bodenrechtskommission (geändert)

Gemäss Art. 7 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes (bGS 920.1) vollzieht eine spezielle Kommission das bäuerliche Bodenrecht. Die Bodenrechtskommission ist zur Hauptsache zuständig für die Bewilligung von Ausnahmen vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot sowie für die Bewilligung des Erwerbs von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken.

Die Zusammensetzung der Bodenrechtskommission ist detailliert geregelt. Einsitz nehmen der Landwirtschaftsdirektor (heute Vorsteher/Vorsteherin Departement Bau und Volkswirtschaft), die Vorsitzenden der Pachtkommission und der landwirtschaftlichen Schätzungskommission sowie weitere vom Regierungsrat gewählte Mitglieder. Die Aufgaben der Bodenrechtskommission sind reine Vollzugsaufgaben, welche auch von der Verwaltung allein wahrgenommen werden können. Eine Aufhebung der Bodenrechtskommission ist jedoch im Rahmen der vorliegenden Teilrevision nicht möglich, da das Landwirtschaftsgesetz eine Bodenrechtskommission vorsieht. Im Sinne eines möglichst effizienten Vollzugs soll die Zahl der Kommissionsmitglieder auf fünf Mitglieder beschränkt werden, welche einen fachlichen Bezug zum bäuerlichen Bodenrecht haben. Der Einsitz der Vorsteherin bzw. des Vorstehers des Departementes drängt sich somit nicht auf. Damit kann sie bzw. er von operativen Vollzugsaufgaben entlastet werden.

Art. 3 und 4 (geändert)

Die Änderungen in den Art. 3 und 4 sind formelle Änderungen aufgrund geänderter Bezeichnung der zuständigen Organisationseinheiten.

Art. 5 Aufsichtsbehörde (geändert)

Gemäss Art. 90 Abs. 1 Bst. b BGG bezeichnen die Kantone eine Behörde (sog. Aufsichtsbehörde), die zuständig ist, Entscheide der Bewilligungsbehörde (Bodenrechtskommission) anzufechten. Art. 5 der geltenden Verordnung bezeichnet das Obergerichtspräsidium als Aufsichtsbehörde. Diese Regelung stammt noch aus der Zeit vor der Einführung der kantonalen Verwaltungsgerichtsbarkeit und ist heute überholt. Gegen Entscheide der Bodenrechtskommission kann heute kantonal letztinstanzlich beim Obergericht Beschwerde geführt werden. Aus diesem Grunde erscheint es nicht angebracht, das Obergerichtspräsidium als Aufsichtsbehörde zu bezeichnen, welche Entscheide der Bodenrechtskommission mit Beschwerde beim Obergericht anfechten kann.



Wo besondere Bodenrechtskommissionen als Bewilligungsbehörde fungieren, erfolgt die Aufsicht in der Regel verwaltungsintern auf Stufe Departement. Es spricht somit nichts dagegen, inskünftig das Departement Bau und Volkswirtschaft als Aufsichtsbehörde zu bezeichnen.

Art. 6 Beschwerdeinstanz (geändert)

Nachdem neu das Departement Bau und Volkswirtschaft als Aufsichtsbehörde bezeichnet wird, welche gegen Entscheide der Bodenrechtskommission Beschwerde führen kann, ist es nicht mehr zweckmässig, den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz zu belassen. Eine mögliche Vorbefassung und die Unabhängigkeit der jetzigen Rechtsmittelinstanz sprechen dagegen. Neu soll daher das Obergericht als Beschwerdeinstanz bezeichnet werden.

Art. 6a Landwirtschaftliche Betriebe, minimale Betriebsgrösse (neu)

Das BGGB definiert die Begriffe „landwirtschaftliche Grundstücke“ sowie „landwirtschaftliches Gewerbe“. Als landwirtschaftlich gilt ein Grundstück, das für die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Nutzung geeignet ist (Art. 6 Abs. 1 BGGB). Als landwirtschaftliches Gewerbe gilt eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und zu deren Bewirtschaftung, wenn sie landesüblich ist, mindestens eine SAK nötig ist. Der Bundesrat legt die Faktoren und die Werte für die Berechnung einer SAK in Abstimmung mit dem Landwirtschaftsrecht fest (Art. 7 Abs. 1 BGGB).

Für landwirtschaftliche Gewerbe gelten gemäss BGGB u. a. folgende spezielle gesetzliche Regelungen:

Erbeilung:

- Anspruch des Selbstbewirtschafters auf Zuweisung eines landwirtschaftlichen Gewerbes (Art. 11 Abs. 1)
- Aufschiebung der Erbeilung bei minderjährigen Nachkommen bis entschieden werden kann, ob ein Nachkomme das landwirtschaftliche Gewerbe zur Selbstbewirtschaftung übernimmt (Art. 12 Abs. 1)
- Anspruch auf Zuweisung von Miteigentumsanteilen (Art. 13)
- Anspruch auf Zuweisung bei Gesamteigentum (Art. 14)
- Zuweisung Betriebsinventar und nichtlandwirtschaftliches Nebengewerbe (Art. 15)
- Anrechnung Ertragswert an den Erbteil (Art. 17 Abs. 1)
- Anrechnung des Betriebsinventars zum Nutzwert und des nichtlandwirtschaftlichen Nebengewerbes zum Verkehrswert (Art. 17 Abs. 2)
- Anspruch auf Zuweisung eines landwirtschaftlichen Grundstücks, sofern der Erbe Eigentümer eines landwirtschaftlichen Gewerbes ist (Art. 21 Abs. 1)
- Veräusserungsverbot zur Sicherstellung der Selbstbewirtschaftung (Art. 23)
- Kaufrecht zur Sicherung der Selbstbewirtschaftung (Art. 24)
- Kaufrecht von Verwandten, die nicht Erben sind (Art. 25)
- Gewinnanspruch der Miterben (Art. 28 ff.)
- Aufhebung von vertraglich begründetem gemeinschaftlichem Eigentum (Art. 36 ff.)



Veräusserungsverträge:

- Zustimmung des Ehegatten, sofern das landwirtschaftliche Gewerbe mit dem Ehegatten zusammen bewirtschaftet wurde (Art. 40)
- Vertraglicher Gewinnanspruch und vertragliches Rückkaufsrecht (Art. 41)
- Vorkaufsrecht der Verwandten (Art. 42)
- Vorkaufsrecht am gemeinschaftlichen Eigentum (Art. 45) sowie an Miteigentumsanteilen (Art. 49)
- Vorkaufsrecht des Pächters (Ar. 47)
- Übernahme Betriebsinventar und nichtlandwirtschaftliches Nebengewerbe (Art. 51)
- Gewinnanspruch des Veräusserers (Art. 53)
- Veräusserungsverbot zur Sicherstellung der Selbstbewirtschaftung (Art. 54)
- Rückkaufsrecht zur Sicherstellung der Selbstbewirtschaftung (Art. 55)

Realteilungsverbot:

- Realteilungsverbot von landwirtschaftlichen Gewerben (Art. 58 Abs. 1)

Die SAK ist eine Einheit zur Bemessung der Betriebsgrösse, berechnet anhand von standardisierten Faktoren. Über arbeitswirtschaftlich ermittelte Faktoren werden die verschiedenen landwirtschaftlichen Aktivitäten vergleichbar und vor allem addierbar gemacht. Die SAK erlaubt damit eine umfassendere Bemessung der Betriebsgrösse, als wenn beispielsweise nur die landwirtschaftliche Nutzfläche in Hektaren berücksichtigt würde. Die SAK-Faktoren werden durch die Forschungsanstalt Agroscope berechnet. Die Berechnung basiert auf Messungen der Arbeitszeit auf landwirtschaftlichen Betrieben. Daher werden nicht nur die Feld- und Stallarbeiten berücksichtigt, sondern auch Sonder- und Betriebsführungsarbeiten. Auf Basis dieser Daten wird die Arbeitszeit bei landesüblicher Bewirtschaftung und Mechanisierung für eine landwirtschaftliche Aktivität berechnet. Diese Arbeitszeit wird dann durch bisher 2800 Stunden (neu 2600 Stunden) geteilt, um sie in SAK umzurechnen. Da die SAK-Faktoren immer auf einer gesamtschweizerischen Referenz beruhen, werden sie auch für Betriebe verwendet, auf denen die Arbeitseffizienz nicht gesteigert werden konnte. Die in SAK bestimmte Betriebsgrösse wird in verschiedenen Bereichen der Agrarpolitik als Kriterium verwendet, ob ein Betrieb von einer staatlichen Massnahme profitieren kann.

Die Faktoren zur Berechnung der SAK sind in der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (LBV; SR 910.91) und der Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht (VBB; SR 211.412.110) festgelegt. Auf den 1. Januar 2016 bzw. den 1. Juli 2016 hat der Bundesrat beide Verordnungen revidiert. Die Revision beinhaltete die Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten sowie die Anpassung der SAK-Faktoren mit Blick auf den technischen Fortschritt inkl. Reduktion der Normalarbeitszeit auf 2600 Stunden.

Mit der Anpassung der SAK-Faktoren im Rahmen der Revision der LBV und der VBB fallen knapp 10 % der Ausserrhoder Landwirtschaftsbetriebe (41 Betriebe) unter jene Betriebsgrösse (1 SAK), welche noch als landwirtschaftliches Gewerbe gilt. Es handelt sich dabei um mittelgrosse Betriebe. Die landwirtschaftliche Produktion dieser Betriebe basiert vorwiegend auf Rindviehhaltung (Milchwirtschaft, Mutterkuhhaltung, Aufzucht). Ihr Einkommen erzielen sie auf Grund einer sinnvollen Erwerbskombination aus Landwirtschaft und Nebenerwerb. Diese mittelgrossen Betriebe sind eine wertvolle Stütze der Ausserrhoder Landwirtschaft. Es liegt im Interesse des Kantons, dass diese Betriebe weiterhin als landwirtschaftliche Gewerbe gelten. Der Fortbestand von mittleren, überschaubaren Strukturen im Berggebiet kann erhalten werden. Junge, innovative Landwirte erhalten Gelegenheit, Betriebe zu wirtschaftlich tragbaren Bedingungen zu übernehmen. Landwirtschaftliche Gebäude werden weiterhin landwirtschaftlich genutzt. Dies trifft insbesondere auf landwirtschaftlich, zonenkonform ge-



nutzte Wohnbauten zu, die damit der Spekulation entzogen werden. Um dies zu erreichen, soll, gestützt auf Art. 5 lit. a BGG, die Mindestgrösse eines landwirtschaftlichen Gewerbes mit 0.8 SAK definiert werden. Durch diese Definition bleibt die heutige Anzahl von landwirtschaftlichen Gewerben im Kanton Appenzell Ausserrhoden in etwa konstant. Von der den Kantonen zustehenden Kompetenz, die Betriebsgrösse als kleinere Einheit zu definieren, haben u.a. die Kantone Appenzell Innerrhoden, Glarus, Schwyz, Luzern, Solothurn, Genf, Jura und Tessin Gebrauch gemacht.

Die neue Definition der Betriebsgrösse hat keine Auswirkungen auf die Direktzahlungen.

Art. 8 Verfahren (geändert)

Art. 4 VBB bestimmt, dass im Verfahren von Ausnahmen vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot und im Verfahren um Erlass einer entsprechenden Feststellungsverfügung oder einer solchen über die Nichtanwendbarkeit des BGG die Bewilligungsbehörde (Bodenrechtskommission) der kantonalen Behörde, die für Entscheide ausserhalb der Bauzone zuständig ist (Amt für Raum und Wald [ehemals Planungsamt]) die Akten zum Erlass einer Verfügung zustellt, wenn auf dem betroffenen Grundstück eine Baute oder Anlage steht, die sich ausserhalb der Bauzone befindet. Die Bewilligungsbehörde kann erst entscheiden, wenn eine rechtskräftige Verfügung vorliegt, die die Rechtmässigkeit der Nutzung dieser Baute oder Anlage festgestellt. In den genannten Fällen muss somit vor dem Entscheid der Bodenrechtskommission eine rechtskräftige Verfügung des Amtes für Raum und Wald als zuständige Behörde für Entscheide ausserhalb Bauzonen vorliegen.

Art. 9 Preisstatistik (geändert)

Die Preisstatistik dient als Grundlage für die Erwerbsbewilligungen von landwirtschaftlichen Grundstücken. Gemäss bestehender Verordnung führen die Grundbuchämter eine Statistik über die Verkaufspreise von landwirtschaftlichen Grundstücken. Bei der Einführung des BGG verfügten nur die Grundbuchämter über die entsprechenden Daten. Mit der Abwicklung der Bodenrechtsfälle erhielt die Bodenrechtskommission umfassende Grundlagen über die landwirtschaftlichen Bodenpreise. Für eine aussagekräftige Preisstatistik ist es von Vorteil, eine entsprechende Datengrundlage von Verkäufen im ganzen Kanton zu verwenden. Die Aufgabe zur Führung der Preisstatistik wird deshalb der Bodenrechtskommission übertragen.

C. Auswirkungen

1. Kanton, Gemeinden

Für den Kanton und die Gemeinden hat die Vorlage keine personellen oder finanziellen Auswirkungen.

2. Landwirtschaft

Mit der Festlegung der Mindestgrösse eines landwirtschaftlichen Gewerbes auf 0.8 SAK kann die Anzahl von landwirtschaftlichen Gewerben im Kanton Appenzell Ausserrhoden in etwa konstant gehalten werden. Andernfalls würden rund 10 % der Ausserrhoder Landwirtschaftsbetriebe (derzeit 41 Betriebe) unter diejenige Betriebsgrösse (1 SAK) fallen, welche als landwirtschaftliches Gewerbe gilt, und fielen entsprechend nicht mehr unter den Geltungsbereich des BGG.



3. Raumplanung

Weil mit der Festlegung der Mindestgrösse auf 0.8 SAK die Anzahl von landwirtschaftlichen Gewerben im Kanton konstant gehalten wird, hat die Vorlage keine Auswirkungen auf die Raumplanung.

D. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der Bauernverband Appenzell Ausserrhoden unterstützt die Anpassung der Gewerbegrenze auf 0.8 SAK. Er verlangt jedoch, dass eine im bäuerlichen Bodenrecht fachkundige Person als verwaltungsunabhängige Aufsichtsbehörde im Sinne des BGGB eingesetzt wird. Begründet wird dies damit, dass das Departement Bau und Volkswirtschaft als Aufsichtsbehörde ungeeignet sei, da die erstinstanzlichen Entscheide innerhalb des Departements gefällt würden und diese politisch beeinflusst sein können.

Das Bundesrecht enthält keine Vorgaben an die Aufsichtsbehörde nach Art. 90 Abs. 1 Bst. b BGGB. Das BGGB schreibt den Kantonen lediglich vor, eine Aufsichtsbehörde zu bezeichnen, die Entscheide der Bewilligungsbehörde gemäss Art. 83 Abs. 3 BGGB anfechten kann. Insbesondere verlangt das Bundesrecht keine „verwaltungsunabhängige“ Aufsichtsbehörde. Gemäss Kommentar zum BGGB soll die Aufsichtsbehörde der Bewilligungsbehörde grundsätzlich hierarchisch übergeordnet sein (vgl. Das bäuerliche Bodenrecht. Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, herausgegeben vom Schweizerischen Bauernverband, 2. Auflage, 2011, N.6 zu Art. 90 BGGB). Dementsprechend ist in den meisten Kantonen das hierarchisch übergeordnete Departement Aufsichtsbehörde, vereinzelt auch ein anderes Departement. Auch wo besondere Bodenrechtskommissionen als Bewilligungsbehörde fungieren, erfolgt die Aufsicht in der Regel verwaltungsintern auf Stufe Departement. Eine Besonderheit weist – neben Appenzell Ausserrhoden mit dem Obergericht – einzig der Kanton St.Gallen auf, wo eine vom Regierungsrat bezeichnete Privatperson als Aufsichtsbehörde die Verfügungen des Landwirtschaftsamtes anfechten kann.

Funktion von Art. 90 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 83 Abs. 3 BGGB ist nur, die Legitimation zur Behördenbeschwerde im kantonalen Recht sicherzustellen. Eine irgendwie geartete Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde von der Verwaltung ist somit weder vorgeschrieben noch anzustreben: Die kantonale Bewilligungsbehörde, die Bodenrechtskommission, ist eine Fachkommission und keine Kommission mit besonderen politischen Aufgaben, die einer speziellen, unabhängigen Aufsicht zu unterstellen wäre. Sie ist wie jede andere Behörde an das geltende Recht und an das Legalitätsprinzip gebunden. Zudem ist der Ermessensspielraum im bäuerlichen Bodenrecht sehr gering. Es bleibt somit kein Raum für „politisch gefärbte“ Ermessensentscheide der Bewilligungsbehörde, die besonders beaufsichtigt werden müssten. Auch die Aufsichtsbehörde, das Departement, ist ausschliesslich dem Gesetz verpflichtet. Es findet keine Vorbefassung mit den Geschäften der Bodenrechtskommission auf Stufe Departement statt. Die Aufsicht kann somit ohne weiteres der in der Verwaltungshierarchie übergeordneten Behörde – in diesem Fall dem Departement – übertragen werden. Dies entspricht dem allgemeinen hierarchischen Prinzip der Verwaltungsorganisation (Art. 27 Abs. 1 des Organisationsgesetzes; bGS 142.12).

Es gibt also keine Gründe, das Departement Bau und Volkswirtschaft als übergeordnete Behörde nicht als Aufsichtsbehörde zu bezeichnen. Die verwaltungsinterne Aufsicht hat viele entscheidende Vorteile: Sie kommt einfach an wichtige, für ihre Aufsicht notwendige Informationen heran. Sie verfügt über die entsprechenden fachlichen Kenntnisse, um einen Sachverhalt fundiert zu beurteilen. Sie ist kostensparender als externe (private) Kontrollorgane. Schliesslich wäre bei einer „unabhängigen“ Privatperson als Aufsichtsbehörde auch die Frage der fachkompetenten Stellvertretung zu regeln.



Auch das st.gallische Recht enthält keine inhaltlichen Vorgaben an die Aufsichtsbehörde. Art. 21 des Landwirtschaftsgesetzes (sGS 610.1) bestimmt lediglich, dass die Regierung die Aufsichtsbehörde bezeichnet. Aus den Materialien zum früher massgebenden Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht von 1993 (nGS 29-18) ergibt sich jedoch, dass der st.gallische Gesetzgeber eine unabhängige Aufsichtsbehörde wünschte, weshalb sich in St.Gallen die erwähnte Besonderheit mit einer vom Regierungsrat bezeichneten Privatperson als Aufsichtsbehörde etabliert hat. Auch die gesetzlichen Bestimmungen des Kantons St.Gallen schliessen es jedoch nicht aus, eine verwaltungsinterne Aufsicht auf Stufe Departement zu bezeichnen.

Zusammengefasst sieht der Regierungsrat somit keinen Anlass, dem Anliegen des Bauernverbandes stattzugeben.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Entwurf einer Teilrevision der Verordnung zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Matthias Weishaupt

sign. Roger Nobs

Matthias Weishaupt, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1 Verordnungsentwurf

Beilage 2 Synopse

Beilage 3 Vernehmlassung Bauernverband vom 15. August 2016