



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Ruedi Schlächli
Arbeitsweise der Behörde für Grundstückverkehr

2014-CE-84

I. Anfrage

Jedes Jahr werden im Kanton Freiburg mehrere landwirtschaftliche Heimwesen verkauft oder verpachtet und wechseln so ihren Besitzer oder Pächter.

Die kantonale Behörde für Grundstückverkehr (BGV) hat die Aufgabe und Pflicht, Schätzungen vorzunehmen, Ertragswerte und höchstzulässige Preise festzulegen und Genehmigungen für die Entlassung aus der Unterstellung unter das BGGB von Landwirtschaftsgütern zu erteilen.

Alle Dossiers und Gesuche landen somit bei der BGV.

Dem Staatsrat werden folgende Fragen gestellt.

1. Müssen nebenberufliche Tätigkeiten gemäss Pflichtenheft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates vor oder während ihrer Anstellung gemeldet werden?
2. Dürfen die Angestellten der BGV im Kanton Freiburg landwirtschaftliche Gewerbe verpachten oder erwerben?
3. Wird der Staatsrat vorgängig über eine Pacht oder einen Erwerb eines landwirtschaftlichen Gewerbes durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter der BGV informiert?
4. Wenn ein Angestellter der BGV ein landwirtschaftliches Heimwesen pachtet oder erwirbt, wer unterzeichnet dann die Pacht- oder Erwerbsbewilligung?
5. Gibt es eine Aufsichtsbehörde in der BGV? Falls ja, wie funktioniert sie?

2. April 2014

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitung

Bevor er auf die einzelnen Fragen von Grossrat Ruedi Schlächli eingeht, möchte der Staatsrat den gesetzlichen Rahmen darlegen, innerhalb dessen sich die Behörde für Grundstückverkehr bewegt.

1.1. Der Status der Behörde für Grundstückverkehr

Gemäss Artikel 53 Abs. 1 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) werden Kommissionen (NB des Staates) durch die Spezialgesetzgebung oder durch einen Einsetzungsbeschluss des Staatsrates geschaffen; ohne

anders lautende Bestimmung sind sie der Direktion, der sie angehören, administrativ zugewiesen. Artikel 53 Abs. 2 SVOG sieht vor, dass die Aufgaben der Kommissionen im Erlass oder Beschluss, mit dem sie eingesetzt werden, festgelegt werden; Entscheidungsbefugnisse müssen in der Gesetzgebung ausdrücklich vorgesehen sein.

Die Einsetzung und die Befugnisse der Behörde für Grundstückverkehr (BGV) gehen aus dem Ausführungsgesetz vom 28. September 1993 zum Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht (ABGBB; SGF 214.2.1) und dem Ausführungsgesetz vom 24. Februar 1987 zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (AGLPG; SGF 222.4.3) hervor.

In Anwendung von Artikel 5 Abs. 2 ABGBB ist die BGV der ILFD administrativ zugewiesen. Die Artikel 4 ABGBB und 21 Abs. 2 AGLPG übertragen ihr Entscheidungsbefugnisse.

Daraus folgt, dass die BGV eine Kommission des Staates im Sinne von Artikel 53 SVOG ist. Als solche und in Anwendung von Artikel 53 Abs. 3 SVOG ist ihre Arbeitsweise im Reglement vom 31. Oktober 2005 über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates (KomR) geregelt.

1.2. Entscheidungsaufgaben der Behörde für Grundstückverkehr

Die BGV ist eine erstinstanzliche Verwaltungsbehörde mit Entscheidkompetenzen. Sie ist mit dem Vollzug des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bürgerliche Bodenrecht (BGBB) und des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht (LPG) betraut.

Im Bereich bürgerliches Bodenrecht (BGBB) ist die BGV zuständig für:

- > Erteilen von Bewilligungen im Sinne von Artikel 60 (Ausnahmen vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot) und 61 BGBB (Bewilligung für den Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken);
- > Bewilligungen nach Artikel 76 Abs. 2 BGBB (Überschreitung der Belastungsgrenze);
- > Melden der Anmerkungen nach Artikel 86 BGBB;
- > Schätzung des Ertragswerts oder die Schätzung des Ertragswerts gutheissen (Art. 87 BGBB).

Im Bereich landwirtschaftliche Pacht (LPG) ist die BGV zuständig für Entscheide, die gemäss dem Bundesgesetz der Verwaltungsbehörde unterliegen. Sie ist somit zuständig für:

- > Entscheide über Genehmigungsgesuche;
- > Entscheide über Bewilligungsgesuche;
- > Entscheide über Einsprachen;
- > Die Bewilligung der Verpachtung eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder eines Teils davon (parzellenweise Verpachtung);
- > Feststellungsverfügungen.

1.3. Zusammensetzung der Behörde für Grundstückverkehr

1.3.1. Mitglieder der Behörde für Grundstückverkehr

Die Behörde für Grundstückverkehr übernimmt sehr spezifische Aufgaben in engem Zusammenhang mit der Landwirtschaft. 1993 wollte der freiburgische Gesetzgeber dem Rechnung tragen, indem er in Art. 5 Abs. 1 ABGBB vorsah: *«Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr setzt sich zusammen aus einem Präsidenten, vier Mitgliedern und vier*

Ersatzmitgliedern. Ein Mitglied und ein Ersatzmitglied vertreten die nichtlandwirtschaftlichen Kreise». Man sieht, dass die BGV auf der Grundlage einer starken Vertretung der landwirtschaftlichen Kreise aufgebaut ist.

Es handelt sich hier um die Mitglieder der BGV. Sie werden alle vom Staatsrat ernannt (Art. 5 Abs. 3 AGBGBB).

1.3.2. Das Sekretariat der Behörde für Grundstückverkehr

Das Sekretariat der BGV gewährleistet die technische und laufende Verwaltung der Geschäfte der BGV im Sinne von Art. 9 Abs. 2 KomR. Die Anstellungsbehörde für das ganze Personal des Sekretariats der BGV ist die ILFD.

Das Sekretariat besteht für die juristischen und technischen Angelegenheiten aus der Sekretärin der BGV und zwei stellvertretenden Sekretären. Dieses juristische und technische Personal wird vom Staatsrat ernannt (Art. 5 Abs. 4 AGBGBB). Für Verwaltungsangelegenheiten stützt sich das Sekretariat der BGV auf die Dienstleistungen zweier Verwaltungssachbearbeiterinnen.

Das ganze Sekretariat der BGV wird zurzeit von der Sekretärin der BGV geleitet. Diese verfügt über eine juristische Ausbildung (juristische Beraterin). Einer der beiden stellvertretenden Sekretäre verfügt über eine Ausbildung als Agraringenieur FH und der andere über eine Anwaltsausbildung.

Das gesamte Personal des Sekretariats der BGV ist Teilzeit angestellt. Nur die beiden Adjunkten der Sekretärin gehen ausserhalb ihrer Tätigkeit bei der BGV einer Berufstätigkeit nach.

- > Die Person, die eine Ausbildung als Ingenieur Agronom FH hat, ist zu 50 % beim Staat als wissenschaftlicher Berater angestellt. Sie nimmt derzeit ausschliesslich Aufgaben für die BGV wahr.

Diese Person arbeitet zusätzlich als selbstständiger Landwirt.

- > Die Person, die über ein Anwaltspatent verfügt, ist nicht vom Staat angestellt, sondern arbeitet im Auftrag des Staates für die BGV. Da diese Person deutschsprachig ist, behandelt sie die deutschsprachigen Dossiers.

Sie arbeitet als selbstständiger Anwalt in einer Kanzlei in Freiburg.

Es sei erwähnt, dass die Angestellten des Sekretariats der BGV nicht Mitglieder der BGV sind. Es handelt sich um Personal zur Unterstützung dieser Kommission.

1.4. Überwachung der Kommission und des Sekretariats der Behörde für Grundstückverkehr

Artikel 10 Abs. 1 KomR hält fest: *«Die Präsidentin oder der Präsident sorgt dafür, dass die Kommission ihre Aufgaben rechtzeitig und zweckmässig erledigt. Sie oder er übt die Aufsicht über die Arbeitsweise des Sekretariats aus».*

Das Präsidium der Behörde für Grundstückverkehr hat derzeit Herr Henri Nuoffer, Jurist, inne, vormals Generalsekretär der Westschweizer Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz und ehemaliger Direktor der Strafanstalten von Bellechasse (der Präsident der BGV).

Gemäss Art. 10 Abs. 1 KomR, ist der Präsident der BGV damit beauftragt, die Funktionsweise sowohl der Kommission als auch des Sekretariats zu überwachen.

In dieser Eigenschaft äusserte sich der Präsident der BGV mit Bericht vom 5. Mai 2014 gegenüber der ILFD zu den von Grossrat Ruedi Schläfli aufgeworfenen Fragen.

2. Beantwortung der Fragen

Vorgängig hält der Staatsrat fest, dass Grossrat Ruedi Schläfli davon ausgeht, dass *alle Dossiers und Gesuche bei der BGV landen*.

Dies ist nicht der Fall. Obwohl das Bundesrecht der BGV bedeutende Entscheidkompetenzen eingesteht (s. Ziff. 1.2), decken diese bei weitem nicht alle möglichen Mutationen im Bereich bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliche Pacht ab:

- > Im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts ist zu erwähnen, dass der Erwerb durch Erbgang und durch erbrechtliche Zuweisung keiner Bewilligung durch die BGV bedarf (Art. 62 Bst. a BGG). Dasselbe gilt beispielsweise für den Erwerb innerhalb der Familie durch bestimmte Verwandte (Art. 62 Bst. b BGG), durch einen Mit- oder Gesamteigentümer (Art. 62 Bst. c BGG), durch die Ausübung eines gesetzlichen Kaufs- oder Rückkaufsrechts (Art. 62 Bst. d BGG), im Rahmen einer Enteignung oder einer Bodenverbesserung, bei der eine Behörde mitwirkt (Art. 62 Bst. e BGG), zum Zweck der Grenzbereinigung oder der Grenzverbesserung (Art. 62 Bst. f BGG) usw. (für die vollständige Liste s. Art. 62 BGG).

Es ist allgemein bekannt, dass heute 80 % der Änderungen bei landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken innerhalb der Familie vorgenommen werden, und zwar durch Erbgang, Erbteilung, Erbvorbezug oder indem ein gesetzliches oder vertragliches Vorkaufsrecht geltend gemacht wird.

- > Was die Aufgaben der BGV im Bereich der landwirtschaftlichen Pacht betrifft, sei bemerkt, dass das kantonale Recht nicht vorsieht, dass Pachtverträge für kleine Grundstücke im Sinne von Art. 2 LPG der BGV vorgelegt werden. Pachtverträge für Grundstücke zur landwirtschaftlichen Nutzung, die aber in der Bauzone liegen, werden ebenfalls nicht der BGV unterbreitet (Art. 2a LPG).

Angesichts dieser Präzisierungen und vorgängigen Bemerkungen beantwortet der Staatsrat die ihm gestellten Fragen wie folgt:

1. Müssen nebenberufliche Tätigkeiten gemäss Pflichtenheft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates vor oder während ihrer Anstellung gemeldet werden?

- a) Das Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) regelt die Frage der Nebenbeschäftigung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter Artikel 67. Der Artikel lautet wie folgt: *«Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dürfen keiner Gewinn bringenden oder die Tätigkeit beim Staat beeinträchtigenden Nebenbeschäftigung nachgehen ohne besondere schriftliche Ermächtigung der Direktion oder der Anstalt, der sie unterstehen».*

Aus dem Kommentar zu dieser Bestimmung (s. Botschaft Nr. 277 vom 28. November 2000 zum Entwurf des Gesetzes über das Staatspersonal, zu Art. 74) geht Folgendes hervor: *«Das Recht, einer Nebenbeschäftigung nachzugehen, bedarf dann der Genehmigung, wenn sie Gewinn bringend ist oder mit der im Staatsdienst ausgeübten*

*Haupttätigkeit unvereinbar sein könnte. Die Unvereinbarkeit kann sich aus der Art der Tätigkeit ergeben (beispielsweise Tätigkeit für eine Treuhandfirma, während die betreffende Person hauptamtlich bei der Steuerverwaltung tätig ist). Sie kann sich auch aus deren Intensität ergeben, die dazu führt, dass die Leistungsfähigkeit der betreffenden Person in ihrer Haupttätigkeit beeinträchtigt wird. **Diese Bestimmung gilt nicht für den Fall, in dem die Mitarbeitenden nicht hauptamtlich im Staatsdienst tätig sind.** Eine Halbtagsbeschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber kann nicht als Nebenbeschäftigung gelten, wenn die Tätigkeit im Staatsdienst nicht mehr als 50 % beträgt. Auch wenn in diesen Fällen keine vorgängige Genehmigung erforderlich ist, kann es dennoch sein, dass die beiden Tätigkeiten nicht vereinbar sind. Die Ausübung zweier solcher Tätigkeiten könnte unabhängig von der Anwendung der vorliegenden Bestimmung einen Kündigungsgrund aus wichtigen Gründen bedeuten».*

Daraus folgt im Wesentlichen, dass ein Mitarbeiter eine Genehmigung benötigt, um neben seiner Tätigkeit im Dienste des Staates einer Nebenbeschäftigung nachgehen zu können. Hinsichtlich der Arbeitszeit kann es sich jedoch nur um eine Nebenbeschäftigung handeln, wenn die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter eine Haupttätigkeit beim Staat ausübt, d. h. eine Tätigkeit mit einem Beschäftigungsgrad über 50 %.

- b) Die Anfrage von Grossrat Ruedi Schläfli bezieht sich namentlich auf Fälle von Mitarbeitern der BGV, die zudem einer landwirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen. Wie einleitend bereits erwähnt, befindet sich nur ein stellvertretender Sekretär in dieser Situation. Dieser Mitarbeiter übt beim Staat eine Tätigkeit von 50 % aus. Artikel 67 StPG gilt daher für ihn nicht.

Seine Situation als selbstständiger Landwirt zu 50 % war bei seiner Anstellung im Jahr 2007 bekannt. Die Anstellungsbehörde sowie der Präsident der BGV waren damals nicht der Ansicht, dass diese Situation eine allfällige Quelle der Unvereinbarkeit darstellen könnte. Im Gegenteil, diese Situation wurde als Vorteil betrachtet, insofern, als die konkrete Lage der Landwirtinnen und Landwirte in Zusammenhang mit der Anwendung des BGG und des LPG aus der Sicht der aktiven Landwirte geprüft werden konnte. Dieses Vorgehen ging im Übrigen in die Richtung der Absicht des Gesetzgebers von 1993, der scheinbar eine stark von der Landwirtschaft geprägte Instanz wollte.

Falls sich jedoch das landwirtschaftliche Gewerbe dieser Person vergrössern sollte, könnte ihre Tätigkeit als selbstständiger Landwirt zunehmen und somit die 50%, die bei seiner Anstellung gemeldet wurden, überschreiten. Daraus würde eine bedeutende Änderung der Situation als selbstständiger Landwirt folgen. Entsprechend der Folgen, die diese neue Situation gegebenenfalls auf die Tätigkeit dieser Person haben könnte, könnte sich die Anstellungsbehörde dazu veranlasst sehen, die Lage neu zu beurteilen. Der Staatsrat kommt am Schluss dieser Antwort noch einmal auf diesen Punkt zurück.

2. *Dürfen die Angestellten der BGV im Kanton Freiburg landwirtschaftliche Gewerbe verpachten oder erwerben?*

Die Gesetzgebung sieht derzeit keine restriktive Regelung dazu vor. Daraus folgt, dass alle Angestellten der BGV, wie auch die Mitglieder der Kommission, das Recht haben, im Kanton Freiburg landwirtschaftliche Gewerbe zu verpachten oder zu erwerben.

Es könnte im Detail geprüft werden, ob die Einführung von Beschränkungen in diesem Sinne sinnvoll ist.

Es sei jedoch im Vor herein erwähnt, dass solche Beschränkungen zunächst gegen die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) verstossen würden. Daraus folgt, dass eine Beschränkung dieser Rechte in einer gesetzlichen Grundlage vorgesehen werden müsste und namentlich, um verfassungskonform zu sein, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein müsste (Art. 36 BV).

Der Staatsrat bemerkt ausserdem, dass wenn ein öffentliches Interesse dafür sprechen würde, das Recht der Angestellten der BGV, landwirtschaftliche Gewerbe zu verpachten oder zu erwerben, einzuschränken, dann müsste eine solche Beschränkung wahrscheinlich aus den gleichen Gründen für die Kommissionsmitglieder gelten. Wie bereits erwähnt, hat jedoch der Gesetzgeber die BGV im Gegenteil auf der Grundlage einer starken Vertretung der landwirtschaftlichen Kreise aufgebaut.

3. *Wird der Staatsrat vorgängig über eine Pacht oder einen Erwerb eines landwirtschaftlichen Gewerbes durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter der BGV informiert?*

Kein Gesetz oder Reglement sieht vor, dass ein Angestellter der BGV den Staatsrat vorgängig informieren müsste, wenn er ein landwirtschaftliches Gewerbe pachtet oder erwirbt.

Für den Fall, dass der betreffende Mitarbeiter für den Staat zu über 50 % tätig wäre, d. h. wenn die Pacht oder der Erwerb für den Angestellten eine Nebenbeschäftigung im Sinne von Art. 67 StPG zur Folge hätte, müsste vorgängig bei der Einstellungsbehörde um schriftliche Ermächtigung ersucht werden, diese Tätigkeit im Sinne von Art. 67 StPG ausüben zu dürfen.

In dem konkreten, von Grossrat Schläfli angesprochenen Fall, ist die betroffene Person, da sie ihre Aufgaben bei der BGV zu 50 % ausführt, formell nicht verpflichtet, auf der Grundlage von Art. 67 StPG die Änderung ihrer Situation als Landwirt der Anstellungsbehörde zu melden. Sie hat diese im Übrigen auch nicht getan.

Hingegen hat die Person im Februar 2014 den Präsidenten der BGV darüber in Kenntnis gesetzt. Der Präsident, dem die Tätigkeit als Landwirt bekannt ist, hat davon Kenntnis genommen und wies darauf hin, dass dafür gesorgt werden muss, dass die Arbeitsbelastung nicht zu hoch sei und keinen Einfluss auf seine Tätigkeit von 50 % für die BGV habe.

Im Übrigen wird auf die Antwort auf die erste Frage und am Schluss dieser Antwort verwiesen.

4. *Wenn ein Angestellter der BGV ein landwirtschaftliches Heimwesen pachtet oder erwirbt, wer unterzeichnet dann die Pacht- oder Erwerbsbewilligung?*

Es sei daran erinnert, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariats der BGV nicht Mitglieder der BGV sind (vgl. Ziff. 1.3.2).

Grundsätzlich erlässt die BGV in ihrer Kommissionssitzung die Entscheide im Bereich des BGBB oder des LPG. Die Zusammensetzung der Kommission sowie die Entscheidbehörde werden systematisch auf dem Entscheid angegeben, und der Entscheid wird vom Präsidenten und von der Sekretärin der BGV unterzeichnet.

Ist ein der BGV unterbreiteter Fall von geringfügiger Bedeutung oder sind die Voraussetzungen für eine Bewilligung offensichtlich erfüllt, so ist der Präsident der BGV in Übereinstimmung mit Art. 4

Abs. 3 AGBGBB befugt, zu entscheiden. Der Entscheid enthält gegebenenfalls einen Vermerk und wird vom Präsidenten und der Sekretärin der BGV unterzeichnet.

Was die Prüfung der Dossiers betrifft, die von der Sekretärin und den stellvertretenden Sekretären der BGV vorgenommen wird, so werden die Ausstandsregeln wie in jedem Verwaltungsverfahren vollständig angewendet, und zwar in Anwendung der Artikel 21 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege und Artikel 17 KomR.

Der Präsident der BGV sorgt dafür, dass sowohl das Personal des Sekretariats als auch die Mitglieder der BGV regelmässig an diese Ausstandsregeln erinnert werden.

5. Gibt es eine Aufsichtsbehörde in der BGV? Falls ja, wie funktioniert sie?

Es gibt eine Aufsichtsbehörde innerhalb der BGV. Wie bei allen Kommissionen des Staates wird diese Aufgabe vom Kommissionspräsidenten übernommen. Im Übrigen wird auf Ziff. 1.4 verwiesen.

Die Direktion, der die BGV zugewiesen ist (ILFD), kann für diese Kommission nur zwei Arten von Aufsicht ausüben.

- 1) eine Aufsicht in Zusammenhang mit ihrer Führung;
- 2) ein Rekursrecht beim Kantonsgericht gegen Entscheide zur Erteilung von Genehmigungen im Sinne von Art. 61 BGBB, in Anwendung von Artikel 83 Abs. 3 BGBB und 9 AGBGBB.

Der Staatsrat weist abschliessend darauf hin, dass er sehr sensibilisiert ist, was die Nebenbeschäftigungen und allfällige Unvereinbarkeiten betrifft. Dies gilt umso mehr, wenn es sich um Entscheidungsbefugnisse einer Kommission handelt, die weder ihm noch der Direktion, der sie zugewiesen ist, untersteht.

Die ILFD wird, untersuchen, ob die Pacht von zusätzlichem Boden durch den betreffenden Mitarbeiter der BGV einen negativen Einfluss auf die bis heute befriedigende Qualität seiner Leistungen haben sollte. Gegebenenfalls könnte die ILFD möglicherweise davon ausgehen, dass die zusätzlichen Aufgaben des Mitarbeiters der BGV als selbstständiger Landwirt unvereinbar geworden sind mit seinen Aufgaben als stellvertretender Sekretär der BGV und daraus die Konsequenzen für seine Anstellung ziehen.

Schliesslich wird die ILFD so bald wie möglich ein Gesetzesvorprojekt und die dazugehörige Botschaft erarbeiten, das die Regeln betreffend die Zusammensetzung der BGV und die Organisation ihres Sekretariats präzisiert. Dabei sollen auch, falls dies nötig und rechtlich möglich ist, Regeln über die Unvereinbarkeiten von Ämtern formuliert werden. Im Rahmen dieses Vorprojektes wird auch die Gelegenheit genutzt werden, die aktuelle kantonale Bodenpolitik neu zu definieren.

2. September 2014