

REGIERUNGSRAT

23. September 2015

15.158

Interpellation Alois Huber, SVP, Wildegg (Sprecher), Ruedi Donat, CVP, Wohlen, und Ralf Bucher, CVP, Mühlau, vom 30. Juni 2015 betreffend Auswirkungen einer möglichen Senkung der SAK-Gewerbegrenze in kantonaler Kompetenz; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Der Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes entstand mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) vom 4. Oktober 1991 per 1. Januar 1994. Definiert wurde das landwirtschaftliche Gewerbe zu Beginn mit einer halben bäuerlichen Arbeitskraft (210 Standardarbeitstage/2'100 Arbeitsstunden pro Jahr). Zwischenzeitlich wurden die Anforderungen im Rahmen von verschiedenen Revisionen angepasst und erhöht. So umfasst das landwirtschaftliche Gewerbe heute 1 Standardarbeitskraft (SAK; 2'800 Arbeitsstunden pro Jahr). Mit der geplanten Anpassung der SAK-Faktoren an den technischen Fortschritt ist wiederum eine Erhöhung um 10–20 % geplant, um die Gewerbegrenze zu erreichen. Gleichzeitig soll jedoch die SAK mit 2'600 Arbeitsstunden pro Jahr definiert werden. Im Einzelfall könnte beim Inkrafttreten der überarbeiteten SAK-Faktoren der Gewerbestatus verloren gehen. Die Anpassung der SAK-Berechnung kann allerdings nicht generell als Verschärfung der bisherigen Bestimmungen betrachtet werden.

Bei landwirtschaftlichen Aktivitäten wird unterschieden zwischen hobby-mässiger Landwirtschaft (keine Ertragsorientierung, kein namhafter Arbeitseinsatz), landwirtschaftlichen Betrieben (0,25–0,99 SAK) und landwirtschaftlichen Gewerben (ab 1 SAK). Landwirtschaftliche Gewerbe werden ihrerseits unterschieden nach solchen mit Aufsichtspflicht (erheblicher Tierbestand vorausgesetzt) und solchen ohne Aufsichtspflicht. Der Gewerbestatus hat ausserdem Einfluss auf Direktzahlungen und landwirtschaftliche Kreditvergaben.

Zur Frage 1

"Wie hoch ist die Anzahl Betriebe zwischen 0,6 und 1 SAK?"

Im Kanton Aargau gibt es keine Erhebung der Betriebe, welche die Anzahl SAK nach der Definition eines landwirtschaftlichen Gewerbes nach BGGB erfüllen. Bei der nachfolgenden Auswertung sind nur die Faktoren für den Vollzug der Direktzahlungen berücksichtigt. Ausgewertet wurden alle Betriebe im Kanton Aargau, welche im Jahr 2014 Direktzahlungen und Beiträge erhalten haben, insgesamt 2'680 Betriebe. Von diesen Betrieben haben 419 Betriebe zwischen 0,6 und 1 SAK, dies entspricht 15,6 %.

Grössenklassen SAK	Anzahl Betriebe 2014	Anteil in %
0,25–0,59	447	16,7 %
0,6–0,99	419	15,6 %
1,0–1,19	186	6,9 %
1,2–1,99	659	24,6 %
2,0–2,99	533	19,9 %
> 3,00	436	16,3 %
Total	2'680	100 %

Zur Frage 2

"Welche positiven und negativen Entwicklungen sind aus Sicht des Regierungsrates zu erwarten, wenn die Gewerbegrenze gesenkt würde?"

1. Allgemeine Anmerkungen

Eine Reduktion der SAK-Gewerbegrenze würde den Betriebsleiterinnen und Betriebsleitern mehr Spielraum für betriebliche Veränderungen und Anpassungen auf den Markt bieten. Zudem wäre die Gefahr geringer, dass bei der Aufgabe eines nicht mehr marktkonformen Betriebszweigs der Gewerbestatus verloren ginge. Der Kanton Aargau hat mit der bisherigen Praxis, das heisst mit der Gewerbegrenze bei 1 SAK, gute Erfahrungen gemacht. Trotz dieser "Hürde" gibt es vermehrt Betriebe, welche mit Nischenprodukten eine ausgezeichnete Marktfähigkeit aufweisen.

Eine Senkung der Gewerbegrenze würde je nach Ausmass die vom Bund geplante Bereinigung der SAK-Faktorausstattung kompensieren, ohne dass sich an der Ertragslage etwas ändert. Auch die bewirtschafteten Flächen – ein massgebender Indikator für die Überlebensfähigkeit eines Betriebs – blieben unverändert. Zudem würden eventuell neue, nicht zukunftsfähige Gewerbe entstehen. Es besteht die Möglichkeit, dass eine Senkung der Gewerbegrenze knapp existenzfähige Betriebe künstlich am Leben erhält und damit andere, prosperierende Haupterwerbsbetriebe in deren Weiterentwicklung behindert würden.

2. Auswirkungen bezüglich des bäuerlichen Bodenrechts (BGGB)

Mit einer Reduktion würden einige Betriebe wieder in den Status des landwirtschaftlichen Gewerbes fallen. Das führt im bodenrechtlichen Vollzug zu zusätzlichen Prüfungen von Feststellungen, ob ein landwirtschaftliches Gewerbe vorliegt, zu Fragen zum Realteilungsverbot, zu Ermittlungen von Ertragswert und Belastungsgrenze. Der Verwaltungsaufwand wäre grösser. Die heutige Anleitung für die Schätzung des Ertragswerts (Anhang zur Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht [VBB] vom 4. Oktober 1993) würde zu einer Verstärkung der vielfach empfundenen Erbenungerechtigkeit führen (vorab im Wohnbereich). Die Lockerung einiger Bestimmungen des Realteilungsverbots ha-

ben den Strukturwandel allerdings mehr begünstigt, als die SAK-Wert-Festlegung für das landwirtschaftliche Gewerbe. Ob für die, bedingt durch die tieferen SAK-Grenze, "neuen" landwirtschaftlichen Gewerbe eine zusätzliche innerfamiliäre Nachfrage entsteht, ist fraglich. Die Frage der Erhaltenswürdigkeit eines landwirtschaftlichen Gewerbes bekommt aber bei der Senkung der Gewerbegrenze eine neue Dimension. Je nach Festlegung der SAK-Grenze für ein landwirtschaftliches Gewerbe fallen einige Betriebe in den Gewerbestatus, was sich bei der Hofübergabe inner- aber auch ausserhalb der Familie auswirkt. Zum Beispiel bei der Übergabe des Betriebs zum Ertragswert innerhalb der Familie im Rahmen der Erbteilung ist der Status als Gewerbe relevant. Oder ein weiteres Beispiel sind reduzierte Verkehrswerte bei landwirtschaftlichen Gewerben im Vergleich zu Einzelgrundstücken bei der Veräusserung ausserhalb der Familie.

Zudem stellt sich die Frage, wie mit denjenigen Liegenschaften zu verfahren ist, die bodenrechtlich freigestellt wurden, nachdem die Gewerbegrenze nicht mehr erreicht war, verbunden mit Verkäufen und nichtlandwirtschaftlichen Belehnungen. Auch hinsichtlich der steuerrechtlichen Beurteilung bei der Liquidation ergibt das eine massgebende Veränderung, ist doch auch für diesen Prozess das bäuerliche Bodenrecht der entscheidende Massstab.

3. Auswirkungen auf die Raumplanung

Ausserhalb der Bauzone gilt als oberstes Gebot die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet beziehungsweise der haushälterische Umgang mit dem Boden (vgl. Art. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG]). Die Landschaft ist gemäss Bundesrecht zu schonen, insbesondere sollen der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlands, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG). Der Kulturlandschutz und insbesondere die Erhaltung der Fruchtfolgeflächen für die Nahrungsmittelproduktion zählen zu den Kernanliegen des Bundes und des Kantons. In diesem Sinne gilt es, die Anzahl neuer Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone auf das Minimum zu beschränken. Das Raumplanungsrecht sieht vor, dass ausserhalb der Bauzone nur zonenkonforme und standortgebundene Bauten und Anlagen erstellt werden dürfen. Die Landwirtschaftszonen dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. Sie umfassen Land, das sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird. Grundsätzlich kann auch ein landwirtschaftlicher Betrieb ohne Gewerbestatus betriebsnotwendige Bauten und Anlagen erstellen. Hingegen gibt es einige zusätzliche Rechte, welche den Gewerbestatus voraussetzen. Es sind dies insbesondere:

Landwirtschaftlich begründeter Wohnraum

Nur wer aufgrund der Faktorausstattung als Gewerbe klassifiziert ist, kann – vorausgesetzt, es wird eine aufsichtspflichtige Tiergattung in ausreichender Anzahl gehalten – zonenkonformen landwirtschaftlichen Wohnraum geltend machen (in der Regel 330 m² Bruttogeschossfläche (BGF) für den Betriebsleiter und die abtretende Generation).

Nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb mit oder ohne engen Bezug

Landwirtschaftliche Gewerbe können als zusätzliche Einnahmequelle nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit oder ohne engen Bezug eröffnen. Bei engem sachlichem Bezug (Besenbeizen, agrartouristische Angebote) können ausserdem zusätzliche Flächen bis 100 m² erstellt und es kann betriebsfremdes Personal angestellt werden.

Bauten und Anlagen für die Pferdehaltung

Diese werden auf einem bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbe als zonenkonform bewilligt, wenn das Gewerbe über eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage und Weiden für die Pferdehaltung verfügt. Für die Nutzung der auf dem Betrieb gehaltenen Pferde können Plätze mit befestigtem Boden bewilligt werden. Mit der Nutzung der Pferde unmittelbar zusammenhängende Einrichtungen wie Sattelkammern oder Umkleieräume werden ebenfalls bewilligt.

Fazit aus raumplanerischer Sicht: Die heutige Gewerbebegrenze bedeutet bei einigen Bauvorhaben eine grosse Einschränkung. Mit einer Lockerung können mehr Betriebe in diesen Betriebszweig einsteigen oder ihre Tätigkeit ausbauen, sofern sie die Futterbasis, aber auch die Arbeitskapazitäten bereitstellen können. Der nichtlandwirtschaftliche Nebenbetrieb ist an das Vorbestehen eines landwirtschaftlichen Gewerbes gebunden. Hier können wieder etliche Betriebe profitieren (Agrotourismus, sozialtherapeutische Angebote, Fischproduktion usw.). Die Gefahr von einem nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb ohne engen sachlichen Bezug im rein gewerblichen Bereich (zum Beispiel Schreinerei) bestand nach bisherigen Erkenntnissen im Aargau nicht, könnte aber mit einer Reduktion der Anforderung an ein Gewerbe eine erhöhte Bedeutung erlangen. Keine grösseren Auswirkungen sind im Bereich der Wohnbauten zu erwarten.

4. Auswirkungen bezüglich der landwirtschaftlichen Pacht (Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht [LPG])

Mehr landwirtschaftliche Gewerbe führen automatisch zu mehr Gesuchen bezüglich der parzellenweisen Verpachtung. Aufgrund der Rechtsgrundlage sollte aber die Bewilligungsfähigkeit und der damit erwünschte Strukturwandel auch dank der langjährigen, liberalen Vollzugspraxis im Kanton Aargau nicht behindert werden. Die Gewerbepacht hingegen wird aufgrund der vorgenannten Ertragswertschätzung und des damit verbundenen und bewilligungspflichtigen Pachtzinses unattraktiv für die Eigentümerschaft.

5. Auswirkungen betreffend den Strukturwandel

Mit der vom Bund geplanten (technischen) Anpassung der SAK-Faktoren wird eine Anzahl von Landwirtschaftsbetrieben den Status eines landwirtschaftlichen Gewerbes verlieren. Damit verbunden ist der Verlust des gesetzlichen Schutzes im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts sowie des Pachtrechts. Es ist anzunehmen, dass ein Teil dieser Betriebe im Rahmen des Generationenwechsels aufgegeben würde, was den Strukturwandel insgesamt beschleunigen würde. Abklärungen des landwirtschaftlichen Zentrums Liebegg zeigen, dass gegenwärtig im Kanton Aargau zu wenig Hofnachfolger ausgebildet werden. Diese Situation könnte sich noch verschärfen, wenn potenzielle Hofnachfolger keine Gewähr haben, nach der landwirtschaftlichen Ausbildung den Betrieb zum Ertragswert erwerben zu können.

Zur Frage 3

"Wäre der Regierungsrat ernsthaft bereit, eine Senkung der Gewerbebegrenze in kantonaler Kompetenz zu prüfen?"

Im interkantonalen Vergleich haben bisher nur wenige Kantone die Gewerbebegrenze gesenkt. Vorab in den Hügel- und Bergzonen haben neun Kantone Anpassungen gemacht. Der Kanton Tessin hat den Wert ab 1. Januar 2015 in allen Zonen von 0,75 auf 0,6 gesenkt. In der Talzone haben bisher die Kantone Appenzell Innerrhoden, Genf, Jura, Solothurn und Tessin die Gewerbebegrenze unter 1 SAK gesenkt. Aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation in der Landwirtschaft finden in vielen Mittellandkantonen Gespräche und Abklärungen statt, ob die Gewerbebegrenze im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit und Eigenständigkeit angepasst werden soll. Einen grossen Einfluss wird die

vom Bund auf nächstes oder übernächstes Jahr angekündigte technische Anpassung der SAK-Faktoren haben. Zudem wurde die Frage der Gewerbegrenze mit ihren Rechten auch im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG II) andiskutiert.

Der Regierungsrat hat mit der bisherigen Praxis gute Erfahrungen gemacht und sieht aus heutiger Sicht keinen Handlungsbedarf. Innovative Betriebe haben keine Probleme mit der Gewerbegrenze, im Gegenteil, es gibt einige Betriebe, welche mit Nischenprodukten eine ausgezeichnete Marktfähigkeit aufweisen.

Nach der Einführung der vom Bund angekündigten technischen Anpassung der SAK-Faktoren werden die Auswirkungen neu überprüft. Eine allfällige Senkung der Gewerbegrenze würde nicht im Alleingang sondern einheitlich mit vergleichbaren Mittellandkantonen evaluiert und umgesetzt.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'982.–.

Regierungsrat Aargau