

Sitzung vom 16. März 2022

**429. Interpellation (Befreiung der Gemeinden von Auflagen
«Bäuerliches Bodenrecht»)**

Die Kantonsräte Jörg Kündig, Gossau, und Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, sowie Kantonsrätin Barbara Ann Franzen, Niederweningen, haben am 31. Januar 2022 folgende Interpellation eingereicht:

Der Erwerb von landwirtschaftlichem Boden wird national im Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) geregelt. Art. 65 legt fest, dass der Erwerb durch das Gemeinwesen oder dessen Anstalten zu bewilligen ist, wenn er:

- a) zur Erfüllung einer nach Plänen des Raumplanungsrechtes vorgesehenen öffentlichen Aufgabe benötigt wird;
- b) als Realersatz bei Erstellung eines nach Plänen des Raumplanungsrechtes vorgesehenen Werkes dient und ein eidgenössisches oder kantonales Gesetz die Leistung von Realersatz vorschreibt.

Im Kanton regeln die Artikel 6–11 der LV mit dem Titel «Bäuerliches Boden- und Pachtrecht» diesen Sachverhalt.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist es richtig, dass im Kanton Zürich eine äusserst strikte Auslegung des Bundesgesetzes erfolgt?
2. Welche Kriterien gelangen im Kanton Zürich zur Anwendung?
3. Wie viele Erwerbsgesuche von Gemeinwesen oder deren Anstalten wurden seit Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) abgelehnt?
4. Oftmals liegen zwischen einer möglichen öffentlichen Aufgabenerfüllung (BGBB Art. 65 a) oder der Ausrichtung von Realersatz (BGBB Art. 65 b) längere Fristen, oder zum Zeitpunkt des möglichen Landerwerbs zeichnen sich noch keine konkreten Verwendungszwecke im obigen Sinne ab. Wie wird dieser Tatsache im Bewilligungsverfahren Rechnung getragen?
5. Ist der Regierungsrat bereit, die Landwirtschaftsverordnung des Kantons Zürich (LV 910.11) dergestalt zu revidieren, dass für die Gemeinden ein erleichterter Sonderstatus für den Erwerb von landwirtschaftlichem Boden möglich wird.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Jörg Kündig, Gossau, Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, und Barbara Ann Franzen, Niederweningen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Auslegung des Bundesgesetzes über das bauerliche Bodenrecht (BGBB, SR 211.412.11) erfolgt gemäss den gesetzlichen Vorgaben sowie den dazugehörenden Materialien (Kommentar zum BGBB, Gerichtsurteile usw.). Wo ein Ermessensspielraum der Bewilligungsbehörde besteht, werden die betroffenen Interessen sorgfältig gegeneinander abgewogen; damit wird eine ausgewogene Bewilligungspraxis sichergestellt.

Zu Frage 2:

Eine Erwerbsbewilligung für die öffentliche Hand kann nur gestützt auf Bestimmungen, die Ausnahmen vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung vorsehen, erteilt werden. Neben der in der Interpellation aufgeführten Bestimmung von Art. 65 sind auch Art. 62 Bst. h und 64 BGBB zu prüfen:

- Gemäss Art. 62 Bst. h BGBB ist ein Erwerb zum Zweck des Hochwasserschutzes, für die Revitalisierung von Gewässern, für Ausgleichs- und Pumpspeicherbecken sowie für den Realersatz für diese Bedürfnisse bewilligungsfrei möglich. Solche Ansinnen führen nicht zu einem Bodenrechtsgesuch, da keine Bewilligungspflicht besteht. Einzig bei zu diesem Zweck vorab notwendigen Teilungen bzw. Zerstückelungen von Grundstücken ist ein Gesuch notwendig, dem in der Regel entsprochen werden kann.
- Bei Gesuchen zu Schutzzwecken (insbesondere Naturschutz) kommt Art. 64 Abs. 1 Bst. d und e BGBB zum Tragen. Liegt die Parzelle in einer Schutzzone, enthält sie ein Objekt des Naturschutzes oder eine historische Stätte, kann der Erwerb bewilligt werden. Liegt noch keine rechtskräftige Schutzzone vor, aber besteht eine durch einen Amtsbericht bestätigte plausible Absicht einer künftigen Schutzzone, wird der Erwerb mit der Auflage bewilligt, dass die Parzelle bei Nichtumsetzung des Schutzzwecks innert 15 Jahren wieder veräussert werden muss. Bei Anträgen zum Erwerb zu Realersatzzwecken wird ebenfalls eine Bewilligung erteilt, sofern der Realersatz zeitnah und gut belegt erfolgt (vorwiegend mittels Tausch oder einem «Dreiecksgeschäft»).
- Sofern die Gemeinde einen eigenen Pachtbetrieb führt, kann sie zu dessen Arrondierung ebenfalls Land kaufen (Art. 64 Abs. 1 Bst. a BGBB).

- Erwerbe können zusätzlich aus «wichtigen Gründen» (Art. 64 BGG, Generalklausel) bewilligt werden. Hierfür sind die wichtigen Gründe umfassend darzulegen. Selbstredend werden keine Bewilligungen gestützt auf Gründe erteilt, die den Grundsätzen des Gesetzes widersprechen.
- Art. 65 BGG verlangt für eine Bewilligung die Erfüllung einer nach «Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen öffentlichen Aufgabe». Hier stehen hauptsächlich Infrastruktur-Projekte im Zentrum, namentlich Sachpläne im Sinne von Art. 13 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR 700) oder im kantonalen Richtplan festgelegte Aufgaben, wobei deren räumliche Ausdehnung in den Plänen einigermassen konkret sein muss. Ebenso kann die Bewilligung für entsprechenden Realersatz erteilt werden.

Gemäss dem Kommentar zum Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (Beat Stadler/Christoph Bandli, 2. vollständig überarbeitete Auflage, Brugg 2011, Art. 65 N. 11a) ist ein Erwerb zum Zweck einer strategischen Landreserve ausdrücklich nicht möglich. Gemeint sind insbesondere Handlungsspielräume für weitere Planungen, die Wirtschaftsförderung (Schaffung von Arbeitsplätzen durch künftige Einzonungen als Beispiel) und Ähnliches. Gemäss Urteil 1799 des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern vom 9. Oktober 1998 habe mit Art. 65 BGG gerade verhindert werden sollen, dass das Gemeinwesen unter dem Vorwand, Land zum Zweck des Realersatzes zu erwerben, Güteraufkauf betreibe und preistreibend auf dem Bodenmarkt in Erscheinung trete (ebenda).

Die Baudirektion empfiehlt bei Anfragen von Gemeinden jeweils, dass diese vor dem Einreichen eines Erwerbsgesuchs ihre Anliegen räumlich konkretisieren und die entsprechenden bau- oder raumplanungsrechtlichen Bewilligungen einholen.

Zu Frage 3:

Ablehnende Bodenrechtsverfügungen von Gemeinwesen oder deren Anstalten kommen äusserst selten vor. In der Regel erkundigen sich die Gemeinden bei der Bewilligungsbehörde zuerst telefonisch über die rechtlichen Möglichkeiten. Bei nicht erfüllten Ausnahmen gemäss Art. 64 oder 65 BGG wird meist darauf verzichtet, ein Gesuch einzureichen. Weiter wird bei schriftlichen Gesuchen von Gemeinden kaum je eine abweisende Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung verlangt. Normalerweise wird das Gesuch zurückgezogen. 2021 ging nur ein entsprechendes Gesuch einer Gemeinde ein, das mit folgender Begründung – gestützt auf die Ausführungen im BGG-Kommentar – abgelehnt werden musste (per E-Mail): «Art. 65 BGG soll (nur) den Erwerb von Flächen ermöglichen, die durch die Realisierung des Werks

voraussichtlich benötigt werden. Soweit ein Vorhaben so geringfügig ist, dass es keiner richt- oder sachplanerischen Erfassung bedarf (z. B. Schulhäuser, Alters- und Pflegeheime, Spitäler, Verwaltungsgebäude), entfällt ein vorgezogener Erwerb gestützt auf Art. 65 Bst. a BGG. Vielmehr ist das Grundstück in solchen Fällen zuerst der entsprechenden Nutzungszone zuzuweisen, was die Entlassung aus dem Anwendungsbereich des BGG zur Folge hat. Der Erwerb durch das Gemeinwesen kann alsdann bewilligungsfrei erfolgen».

Zu Frage 4:

Wie bereits in der Beantwortung der Frage 2 erwähnt, muss bei Erwerben zu Realersatzzwecken – sofern sie nicht bewilligungsfrei gemäss Art. 62 Bst. h BGG erfolgen können – der Verwendungszweck dargelegt werden können. Es sind damit gemäss der heutigen Rechtslage nur Käufe im Verwaltungsvermögen erlaubt.

Zu Frage 5:

Der Regierungsrat erachtet es als nicht zulässig, erleichternde Bestimmungen auf kantonaler Ebene einzuführen. Die Befugnis zur umfassenden Regelung des bäuerlichen Bodenrechts steht dem Bund zu. Der Bundesgesetzgeber hat nur gerade fünf Vorbehalte kantonalen Rechts festgelegt (vgl. Art. 5, 56 und 58 Abs. 2 BGG). Die Bestimmungen des Erwerbs gehören nicht dazu. Der Bundesrat schlägt in der laufenden Vernehmlassung zum landwirtschaftlichen Verordnungspaket zwecks Stärkung des Selbstbewirtschaftungsprinzips sogar vor, dass erstinstanzliche Entscheide im Rahmen verschiedener hier betroffener Ausnahmegestimmungen von Art. 64 BGG künftig dem Bundesamt für Landwirtschaft eröffnet werden müssen. Änderungen im Sinne der Interpellation müssten auf Bundesebene im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik eingebracht werden.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli