



Anpassung der Gewerbegrenzen in der Landwirtschaft

*Entwurf Änderung des Kantonalen
Landwirtschaftsgesetzes*



Zusammenfassung

Der Regierungsrat legt eine Teilrevision des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes vor, um die Definition des landwirtschaftlichen Gewerbes anzupassen. Mit der Senkung der Gewerbegrenze von heute 0,8 auf 0,6 SAK Standardarbeitskräfte im Berggebiet werden künftig rund 9 Prozent mehr Landwirtschaftsbetriebe als landwirtschaftliches Gewerbe eingestuft.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes zur Definition des landwirtschaftlichen Gewerbes.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Mit dem Kantonalen Landwirtschaftsgesetz (KLwG) vom 12. September 1995 (SRL Nr. 902) wird der Vollzug des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998 (SR 910.1) und des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) vom 4. Oktober 1991 (SR 211.412.11) geregelt.

Die Standardarbeitskraft (SAK) ist eine Einheit zur Bemessung der Betriebsgrösse und wird anhand von standardisierten Faktoren berechnet. Anhand dieser arbeitswirtschaftlich ermittelten Faktoren sind die verschiedenen landwirtschaftlichen Aktivitäten (Pflanzenbau, Tierhaltung) vergleichbar und vor allem addierbar. Die SAK erlaubt damit eine umfassendere und präzisere Bemessung der Betriebsgrösse, als wenn etwa nur die landwirtschaftliche Nutzfläche in Hektaren oder die Tierbestände berücksichtigt würden. Die SAK-Werte sind wissenschaftlich ermittelte Durchschnittswerte. Die in SAK berechnete Betriebsgrösse wird in verschiedenen Bereichen der Agrarpolitik als Kriterium verwendet, um zum Beispiel zu bestimmen, ob ein Betrieb von staatlichen Massnahmen profitieren kann.

In § 58 KLwG wird der Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes definiert. Diese Definition stützt sich auf Artikel 7 BGBB. 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. Die Kantone haben gemäss Artikel 5 Unterabsatz a BGBB die Kompetenz, auch Betriebe als Gewerbe zu definieren, welche die Voraussetzungen nach Artikel 7 hinsichtlich der SAK nicht erfüllen. Bis zum 31. Dezember 2013 lag dabei die bundesrechtlich festgelegte Grenze für die minimale Betriebsgrösse bei 0,75 SAK. Der Kanton Luzern nutzte diesen Spielraum bis anhin in der Hügelzone und im Berggebiet, indem er die Gewerbegrenze bei mindestens 0,8 SAK festlegte. Bei der in § 58 KLwG verankerten «kantonalen Gewerbegrenze» ist überholt noch von der «Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie» die Rede, wobei eine solche Arbeitskraft zwei Standardarbeitskräften entspricht.

1.2 Gründe für eine Gesetzesrevision

Die Absicht des Bundesrates, im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 die SAK-Faktoren auf den 1. Januar 2014 an die technische Entwicklung der Landwirtschaft anzupassen, hatte im Vorfeld heftige Diskussionen ausgelöst. In der Folge beschloss das Bundesparlament, den Kantonen mit der Änderung von Artikel 5 Unterabsatz a BGBB die Möglichkeit zu gewähren, die Gewerbegrenze bis auf 0,6 SAK zu senken. Damit wurde den unterschiedlichen regionalen Bedürfnissen Rechnung getragen.

Im Oktober 2015 beschloss der Bundesrat das «Agrarpaket 2015». Darin enthalten sind auch Entscheide hinsichtlich der SAK. Die angepassten SAK-Faktoren gelten seit dem 1. Juli 2016 in allen Anwendungsbereichen, in denen Betriebsgrössen relevant sind, wie zum Beispiel im bäuerlichen Bodenrecht oder im Pachtrecht.

1.3 Parlamentarische Vorstösse

Ihr Rat erklärte am 14. September 2015 die Motion M 349 von Helen Schurtenberger (eröffnet am 6. Mai 2013) über die Anpassung des kantonalen Vollzugs der neuen Agrarpolitik 2014–2017 betreffend SAK-Limiten als Postulat erheblich. Anlässlich der Debatte wurde es damals als sinnvoll erachtet, die Anpassungen auf Bundesebene abzuwarten, bevor auf kantonomer Ebene Änderungen vorgenommen wurden.

Abweichend vom Antrag unseres Rates, die Motion M 323 von Pius Kaufmann (eröffnet am 27. März 2017) über eine Festlegung der Gewerbegrenze im Berggebiet auf 0,6 SAK ebenfalls als Postulat erheblich zu erklären, beschloss Ihr Rat am 4. Dezember 2017, den Vorstoss wie eingereicht als Motion erheblich zu erklären. Ziel des Vorstosses ist es, gestützt auf Artikel 5 BGG die Gewerbegrenze von derzeit 0,8 SAK im Berggebiet auf 0,6 SAK zu senken. Anlässlich der Debatte in Ihrem Rat wurden für die Erheblicherklärung der Motion unter anderem folgende Argumente vorgebracht: Das Parlament habe eine Richtplanänderung beschlossen und die Koordinationsaufgabe L5-2 zum Streusiedlungsgebiet angepasst. Diese Richtplanänderung sei vom Bund genehmigt worden. So soll in Gemeinden mit einer traditionellen Streubauweise und Abwanderungstendenzen die Dauerbesiedlung gefördert werden. Der Gewerbestatus entscheide in vielen zentralen Fragen über Sein oder Nichtsein. Eine unterschiedliche Handhabung abgestuft nach Zonen mache im Hinblick auf das in Artikel 104 der Bundesverfassung verankerte Dezentralisierungsgebot Sinn. Der bundesrechtliche Spielraum für das Berggebiet müsse genutzt werden.

Unser Rat hat in der Antwort vom 27. Juni 2017 auf die Motion von Pius Kaufmann über eine Festlegung der Gewerbegrenze im Berggebiet auf 0,6 SAK ausgeführt, dass eine Senkung der Gewerbegrenze für das Berggebiet – wie vom Motionär beantragt – noch vor der geplanten Totalrevision des kantonalen Landwirtschaftsrechts angegangen werde, sofern sich eine solche Senkung im Rahmen der bereits gestarteten Überprüfung der Strategie Luzerner Landwirtschaft als angezeigt erweisen sollte. Mit der Erheblicherklärung der Motion durch Ihren Rat anlässlich der Beratung des Vorstosses am 4. Dezember 2017 wurde dieser Entscheid vorweggenommen. Die Senkung der Gewerbegrenze für das Berggebiet wird daher in einer vorgezogenen Teilrevision des Landwirtschaftsgesetzes umgesetzt.

2 Grundlagen

2.1 Bedeutung der Gewerbegrenze

Landwirtschaftliche Gewerbe im Sinn der Definition von Artikel 7 BGG geniessen in verschiedenen Bereichen einen privilegierten Status. Zu nennen sind insbesondere die folgenden:

- Bäuerliches Bodenrecht: Landwirtschaftliche Gewerbe können von Nachkommen, die den Betrieb selber bewirtschaften wollen und sich dazu eignen, zum Ertragswert, das heisst zu einem Vorzugspreis, übernommen werden. Dieser Wert liegt deutlich unter dem Verkehrswert (Faktor 4 bis 5). Von landwirtschaftlichen Gewerben dürfen nicht einzelne Grundstücke oder Grundstücksteile abgetrennt werden (Realteilungsverbot).
- Raumplanungsrecht: Wohnbauten ausserhalb der Bauzone sind nur zonenkonform, wenn sie zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gemäss Artikel 7 BGG gehören. Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe (z.B. Agrotourismus) oder

Neubauten für die Pferdehaltung können nur bewilligt werden, wenn es sich beim Betrieb um ein landwirtschaftliches Gewerbe handelt.

- Pachtrecht: Für landwirtschaftliche Gewerbe werden die Pachtzinse tiefer festgelegt als für Betriebe unter der Gewerbegrenze (landwirtschaftliche Grundstücke). Pächterinnen und Pächter haben zudem das Vorkaufsrecht an einem von ihnen gepachteten Grundstück, sofern sie über ein landwirtschaftliches Gewerbe verfügen.

Keine Auswirkungen hat ein Absenken der Gewerbegrenze hingegen in den folgenden Bereichen:

- Direktzahlungen: Auch ohne Zuteilung zum landwirtschaftlichen Gewerbestatus kann ein landwirtschaftlicher Betrieb gefördert werden. Der Mindestwert für Direktzahlungen beträgt 0,2 SAK.
- Investitionshilfen: Der Mindestwert für Investitionshilfen (Investitionskredite, Beiträge) beträgt 1,0 SAK, ausser in Gebieten, in denen die Bewirtschaftung oder eine genügende Besiedelungsdichte gefährdet ist.

2.2 Landwirtschaftliche Strukturentwicklung im Kanton Luzern

Die landwirtschaftliche Strukturentwicklung ist massgeblich von den wirtschaftlichen Entwicklungen in der Landwirtschaft (Preis- und Kostenentwicklung, Direktzahlungen) und von den Rahmenbedingungen in der Wirtschaft allgemein (Beschäftigungsalternativen) geprägt. Im Vergleich zur Schweiz schreitet die landwirtschaftliche Strukturentwicklung im Kanton Luzern langsamer voran:

- Zwischen 2000 und 2016 hat die Anzahl der Betriebe in allen Bewirtschaftungszonen abgenommen (LU: –19,5 %; CH: –25,9 %). Im Kanton verzeichneten die Bergzonen die stärkste relative Abnahme (–20,1 %), gefolgt von der Talzone (–20,0 %) und der Hügelzone (–17,9 %). Schweizweit war diese Entwicklung in sämtlichen Zonen ausgeprägter (Bergzonen: –26,4 %, Talzone: –26,5 % und Hügelzone: –22,3 %).
- Gemessen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) sind die Betriebe im Kanton Luzern in allen Bewirtschaftungszonen deutlich kleiner als im schweizerischen Durchschnitt. Die Unterschiede sind in der Talzone (–19,6 %) und in den Bergzonen (–19,1 %) ausgeprägter als in der Hügelzone (–14,2 %).
- Analog zur Abnahme der Betriebszahlen und der damit einhergehenden Zunahme der Betriebsgrössen ist zwischen 2000 und 2016 in allen Bewirtschaftungszonen die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft deutlich zurückgegangen (LU: –18,9 %; CH: –24,7 %). Sowohl im Kanton Luzern als auch im Schweizer Durchschnitt war der relative Rückgang der Beschäftigten im Berggebiet am stärksten (–20,6 % bzw. –25,1 %).

2.3 Rechtsvergleich mit anderen Kantonen

Bei einer Mehrheit der Kantone liegt die Gewerbegrenze in allen Zonen bei 1,0 SAK. Einzig in den Kantonen Tessin und Glarus liegt die Gewerbegrenze im Berggebiet bei 0,6 SAK. Im Kanton Bern ist der politische Wille für eine Senkung auf 0,6 SAK ebenfalls vorhanden.

3 Verzicht auf Vernehmlassung

Vor dem Hintergrund, dass Ihr Rat – wie zuvor in Kapitel 1.3 aufgezeigt – jüngst Vorstösse erheblich erklärt hat, die auf eine Senkung der SAK-Grenze zielen, und angesichts der verhältnismässig geringfügigen Anpassung dieser Grenze konnte darauf verzichtet werden, zur Gesetzesänderung eine Vernehmlassung durchzuführen.

4 Der Gesetzesentwurf im Einzelnen

§ 58 Absatz 1 KLwG definiert neu mit einem direkten Verweis auf das BGBK die landwirtschaftlichen Betriebe und legt das erforderliche Arbeitsaufkommen fest. Es beträgt 0,6 SAK im Berggebiet, 0,8 SAK in der Hügelizeone und 1,0 SAK in der Talzone. Eine materielle Änderung ergibt sich damit einzig für das Berggebiet.

5 Auswirkung auf die Betriebe im Berggebiet

Die Definition der Gebiete und Zonen ist in der Verordnung über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und die Ausscheidung von Zonen (Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung) vom 7. Dezember 1998 (SR 912.1) geregelt. Gemäss Artikel 1 Absätze 3 und 4 dieser Verordnung umfasst das Berggebiet die Bergzonen I bis IV und das Talgebiet die Hügelizeone und die Talzone.

Das Diagramm in der Abbildung 1 zeigt die Aufteilung bei 1532 Betrieben in den Bergzonen I bis IV nach Standardarbeitskräften. Der mit 1131 oder 74 Prozent grösste Teil der Betriebe (grün dargestellt) gilt bereits heute als landwirtschaftliches Gewerbe, da sie eine Betriebsgrösse von mindestens 0,8 SAK aufweisen. Der zweitgrösste Teil mit 17 Prozent wird auch künftig nicht als landwirtschaftliches Gewerbe geführt werden, da diese 267 Betriebe auch den reduzierten SAK-Wert von 0,6 nicht erreichen (blau dargestellt). Hingegen werden 134 oder 9 Prozent der Betriebe mit der Revision neu als landwirtschaftliche Betriebe gelten (rot dargestellt).

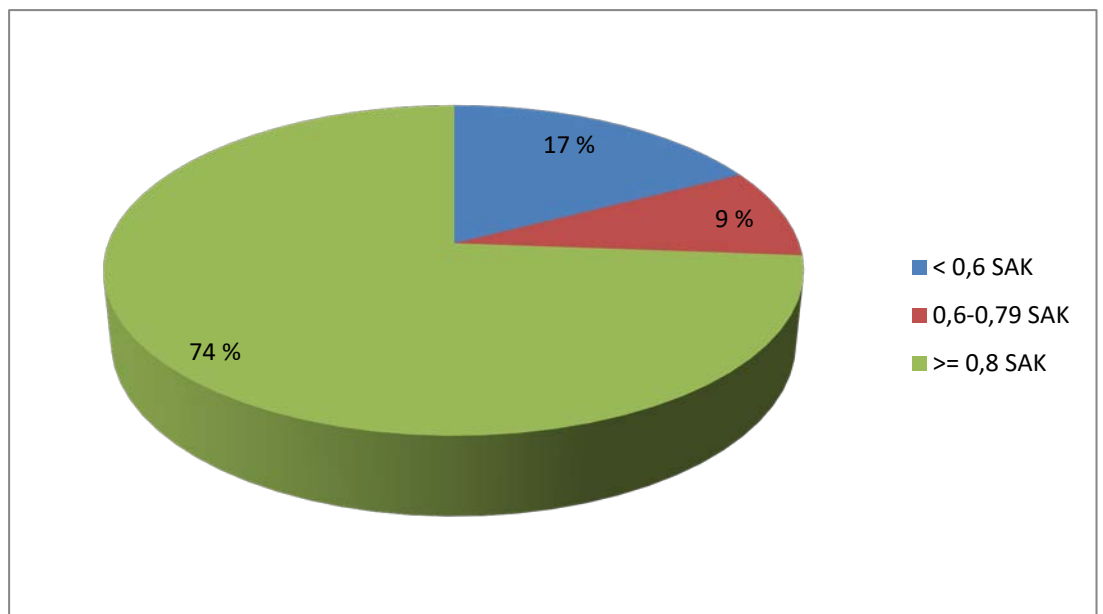


Abb. 1: Aufteilung der Betriebe in den Bergzonen I bis IV

6 Weitere Auswirkungen

6.1 Volkswirtschaft

Die Herabsetzung der Gewerbegrenze wird den Strukturwandel der landwirtschaftlichen Betriebe im Berggebiet des Kantons Luzern voraussichtlich verlangsamen.

6.2 Raumplanung

Mit der Senkung der Gewerbegrenze im Berggebiet werden mehr Bauten und Anlagen im Berggebiet zu Wohnzwecken und für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe bewilligt werden können.

6.3 Finanzen

Die Senkung der Gewerbegrenze für das Berggebiet wird keine unmittelbaren finanziellen Konsequenzen haben, insbesondere auch nicht bei den Investitionshilfen. Schwieriger abschätzbar sind die mittelfristigen finanziellen Auswirkungen. Da sich die Ausgaben bei den Investitionshilfen nach dem verfügbaren Kredit richten, ist das Risiko für Mehrausgaben jedoch gering.

7 Inkrafttreten und Befristung

Die Änderung unterliegt dem fakultativen Referendum. Das Inkrafttreten der vorgeschlagenen Änderung ist auf den 1. Januar 2019 vorgesehen. Das KLwG ist im Interesse der Rechtssicherheit auf Dauerhaftigkeit angelegt und dient weitgehend dem Vollzug von Bundesrecht. Da das KLwG in den nächsten Jahren ohnehin einer Gesamtrevision unterzogen wird, ist eine Befristung der vorliegenden Änderung nicht angezeigt.

8 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf der Änderung des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes zuzustimmen.

Luzern, 22. Mai 2018

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Guido Graf

Der Staatschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Entwurf RR vom 22. Mai 2018

Kantonales Landwirtschaftsgesetz (KLwG)

Änderung vom 22. Mai 2018

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –
Geändert: 902
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 22. Mai 2018,
beschliesst:

I.

Kantonales Landwirtschaftsgesetz (KLwG) vom 12. September 1995¹ (Stand 1. Juni 2015) wird wie folgt geändert:

§ 58 Abs. 1 (geändert)

¹ Als landwirtschaftliches Gewerbe im Sinn der Artikel 5 Unterabsatz a und 7 BGGB gelten landwirtschaftliche Betriebe mit einem Arbeitsaufkommen von mindestens

- a. *(neu)* 0,6 Standardarbeitskräften (SAK) im Berggebiet,
- b. *(neu)* 0,8 SAK in der Hügelzone,
- c. *(neu)* 1,0 SAK in der Talzone.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Änderung tritt am 1. Januar 2019 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

¹ SRL Nr. [902](#)