



Regierungsrat

Luzern, 2. Februar 2021

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 278

Nummer: P 278
Eröffnet: 18.05.2020 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
Antrag Regierungsrat: 02.02.2021 / Teilweise Erheblicherklärung
Protokoll-Nr.: 172

Postulat Wolanin Jim und Mit. über die ökologische Zielerreichung in den Seeinzugsgebieten

Ausgangslage

Die Standardarbeitskraft (SAK) ist eine Einheit zur Bemessung der Betriebsgrösse berechnet anhand von standardisierten Faktoren, die auf arbeitswirtschaftlichen Grundlagen basieren (Art. 3 Landwirtschaftliche Begriffsverordnung [[LBV](#)]). Anhand dieser arbeitswirtschaftlich ermittelten Faktoren sind die verschiedenen landwirtschaftlichen Aktivitäten (Pflanzenbau, Tierhaltung) messbar. Die SAK erlaubt eine umfassendere und präzisere Bemessung der Betriebsgrösse, als wenn nur die landwirtschaftliche Nutzfläche in Hektaren oder die Tierbestände berücksichtigt würden. Die SAK-Werte sind wissenschaftlich ermittelte Durchschnittswerte. Die Betriebsgrösse gemäss SAK wird in verschiedenen Bereichen der Agrarpolitik als Kriterium verwendet, um beispielsweise zu bestimmen, ob ein Betrieb von staatlichen Massnahmen profitieren kann.

In § 58 des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes ([KLwG](#)) wird der Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes definiert. Diese Definition stützt sich auf Artikel 7 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht ([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 in der Hügellzone und im Berggebiet, indem er die Gewerbebegrenze bei mindestens 0,8 SAK festlegte.

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 Gewerbebegrenze bis auf 0,6 SAK zu senken. Damit wurde den unterschiedlichen regionalen Bedürfnissen Rechnung getragen. Der Kanton Luzern hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und für das Berggebiet die Gewerbebegrenze per 1. Januar 2019 auf 0,6 SAK gesenkt.

Bedeutung der Gewerbegrenze bei landwirtschaftlichen Betrieben

Landwirtschaftliche Gewerbe im Sinn des bäuerlichen Bodenrechts geniessen in verschiedenen Bereichen einen privilegierten Status. Zu nennen sind insbesondere folgende Punkte:

- *Bäuerliches Bodenrecht:* Landwirtschaftliche Gewerbe können von Nachkommen, die den Betrieb selber bewirtschaften wollen und sich dazu eignen, zum Ertragswert, d.h. zu einem Vorzugspreis, übernommen werden. Zudem besteht für landwirtschaftliche Gewerbe ein Zuweisungsanspruch für selbstbewirtschaftende, geeignete Erben. Für Betriebe unter der Gewerbegrenze gibt es keine Preisvorschriften bzw. preisliche Übernahmeanreize. Entsprechend müssen diese Betriebe erbrechtlich oft zum Verkehrswert übernommen werden, was für Selbstbewirtschaftenderinnen und Selbstbewirtschaftender eine grosse wirtschaftliche Herausforderung darstellt (der Verkehrswert für landwirtschaftliche Betriebe übersteigt den Ertragswert um den Faktor 4 bis 5). Sofern die Miterben einverstanden sind, können in diesen Fällen auch tiefere Übernahmewerte vereinbart werden. Weiter dürfen von landwirtschaftlichen Gewerben 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. für den Agrotourismus) oder Neubauten für die Pferdehaltung können nur bewilligt werden, wenn es sich beim Betrieb um ein landwirtschaftliches Gewerbe handelt. Ein Absenken der Gewerbegrenze kann grundsätzlich dazu führen, dass mehr Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone entstehen können. Dies ist im Kontext eines verstärkten Schutzes des Kulturlandes und der Zersiedelung unerwünscht.
- *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.
- *Steuerrecht:* Die Absenkung der Gewerbegrenze von 1,0 auf 0,8 SAK hat auf die Besteuerung der Eigenmietwerte keinen Einfluss und somit auch keinen Einfluss auf die Einnahmen aus der Einkommenssteuer. Hingegen resultieren bescheidene Steuerausfälle bei der Vermögenssteuer, da es in einem Teil der betroffenen Betriebe zu tieferen Ertragswerten kommen kann. Diese Steuerausfälle können jedoch nicht genau beziffert sein.

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

- *Direktzahlungen:* Auch ohne Zuteilung zum landwirtschaftlichen Gewerbestatus kann ein landwirtschaftlicher Betrieb gefördert werden. Der Mindestwert für den Bezug von Direktzahlungen beträgt 0,2 SAK.
- *Investitionshilfen:* Der Mindestwert für den Erhalt von Investitionshilfen (Investitionskrediten, Beiträgen) beträgt 1,0 SAK, ausser in Gebieten, in denen die Bewirtschaftung oder eine genügende Besiedlungsdichte gefährdet ist.

Strukturelle Situation der Landwirtschaft in den Seeinzugsgebieten

73 Prozent der Landwirtschaftsbetriebe im Seeinzugsgebiet der Mittellandseen haben heute mehr als eine SAK je Betrieb und sind somit ein landwirtschaftliches Gewerbe. Mit der Senkung der Gewerbegrenze von 1,0 SAK auf 0,8 SAK würden 51 Betriebe (8 %) neu ein landwirtschaftliches Gewerbe. Im Vergleich zur Schweiz schreitet der Strukturentwicklungsprozess im Kanton Luzern generell langsamer voran. In sämtlichen Zonen (Talzone, Hügelzone, Bergzone) sind die durchschnittlichen Betriebsgrössen deutlich geringer als im schweizerischen Durchschnitt. Die strukturelle Situation verdeutlicht weiter, dass die tierintensiveren Betriebe (Grossvieheinheit pro Hektar [GVE/ha]) eher die grösseren Betriebe sind (> 1,4 SAK).

Situation in Zahlen:

SAK	Anzahl Betriebe	Durchschnittliche Nutzfläche LN (ha)	GVE / Betrieb	GVE / ha
< 0,6	64	7,7	7,0	0,9
0,6 – 0,699	27	9,1	12,4	1,4
0,7 – 0,799	36	11,2	14,5	1,3
0,8 – 0,899	25	12,1	18,3	1,5
0,9 – 0,999	26	12,8	24,4	1,9
1,0 – 1,099	25	13,8	24,7	1,8
1,1 – 1,199	32	13,2	22,2	1,7
1,2 – 1,299	19	16,0	24,0	1,5
1,3 – 1,399	32	15,2	28,5	1,9
1,4 – 1,499	26	15,6	32,5	2,1
1,5 – 1,599	33	17,3	35,4	2,0
1,6 – 1,699	16	17,3	48,5	2,8
1,7 – 1,799	16	17,3	37,4	2,2
1,8 – 1,899	27	17,6	54,5	3,1
1,9 – 1,999	16	18,8	44,7	2,4
> 2,0	237	25,6	69,6	2,7

Strukturelle Beurteilung

Aus Sicht unseres Rates wirkt sich die Senkung der Gewerbegrenze bremsend auf den Strukturwandel aus, weil mehr Betriebe zu den für landwirtschaftliche Gewerbe geltenden Sonderkonditionen übernommen werden können. Aus strukturpolitischer Sicht kritisch ist dabei, dass das Wachstumspotenzial der übrigen Betriebe tangiert wird, wenn kleinere Betriebe zum Ertragswert übernommen werden können und deren Flächen nicht für externe Aufstockungen und strukturelle Entwicklungen zur Verfügung stehen. Wir sind uns auch bewusst, dass der Strukturentwicklungsprozess wesentlich durch die wirtschaftlichen Entwicklungen in der Landwirtschaft (Preis- und Kostenentwicklungen, Direktzahlungen) und durch die Rahmenbedingungen in der Wirtschaft allgemein bestimmt wird.

Alternativen zur Tierhaltung

Ein Landwirtschaftsbetrieb, der ertragsorientiert geführt wird, jedoch kein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne des BGG darstellt, kann bereits heute für die Aufbereitung und Lagerung ein Produktionsraum und für den Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten ein Hofladen einrichten. Für die Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf selbstproduzierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf dem Produktionsbetrieb wird ein Zuschlag von 0,05 SAK pro 10'000 Franken Rohleistung gewährt. Auf Ebene des Betriebs wird die Rohleistung definiert als der Wert aller in einem Jahr im landwirtschaftlichen Betrieb produzierten Güter und Dienstleistungen, die nicht innerhalb des Betriebs verbraucht werden.

Die Landwirtschaft rund um die Mittellandseen ist grundsätzlich für Spezialkulturen gut geeignet. Dies zeigt auch die aktuelle Situation der Spezialkulturenbetriebe im Kanton Luzern, die hauptsächlich rund um die Mittellandseen produzieren. Spezialkulturen sind arbeitsintensiv, haben jedoch eine vergleichsweise hohe Wertschöpfung. Einzig bei den raumplanungsrechtlichen Vorgaben stossen die Spezialkulturenbetriebe immer öfter an Grenzen. Diese Vorgaben müssen überprüft werden, um effektiv Alternativen umsetzen und erfolgreich sein zu können. Ein mögliches und zielgerichtetes Vorgehen bietet die Landwirtschaftliche Planung (LP). Dabei werden die verschiedenen Ansprüche gesammelt und objektiv gegeneinander abgewogen. Die LP erlaubt eine ausgewogene Gesamtsicht und ist damit Basis für breit abgestützte, von den verschiedenen Betroffenen getragene Lösungen. Sie erlaubt es, die

landwirtschaftlichen Entwicklungsbedürfnisse zielgerichtet zu bestimmen und die landwirtschaftliche mit der raumplanerischen Entwicklung abzustimmen.

Für unseren Rat liegt die Lösung somit nicht primär in der Senkung der Gewerbegrenze, sondern in der Prüfung einer Landwirtschaftlichen Planung und in der Anpassung der raumplanungsrechtlichen Vorgaben. Die dazu notwendigen Änderungen müssen auf Bundesebene erfolgen. Im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes werden wir uns beim Bund für entsprechende Anpassungen einsetzen. Vor diesem Hintergrund beantragen wir Ihnen, das Postulat teilweise erheblich zu erklären.