KANTON NIDWALDEN
REGIERUNGSRAT
PROTOKOLLAUSZUG
Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

Stans, 7. Juni 2022
Nr. 347

Baudirektion. Parlamentarische Vorstösse. Postulat von Landrat Armin Odermatt, Büren, und Mitunterzeichnenden betreffend Realersatz beim Landerwerb für den Bau öffentlicher Anlagen. Stellungnahme

1 Sachverhalt

Mit Datum vom 22. Januar 2022 hat Landrat Armin Odermatt, Büren, und Mitunterzeichnende ein Postulat eingereicht betreffend Realersatz beim Landerwerb, insbesondere von Landwirtschaftsland, für den Bau öffentlicher Anlagen.

Das Landratsbüro hat den parlamentarischen Vorstoss geprüft und festgestellt, dass er Art. 53 Abs. 3 des Landratsgesetzes entspricht und das Postulat zur Stellungnahme binnen sechs Monaten gemäss § 108 Abs. 2 Landratsreglements dem Regierungsrat überwiesen.

Der Regierungsrat hat das Postulat der Baudirektion zu Bearbeitung zugewiesen, welche die Landwirtschafts- und Umweltdirektion, die Finanzdirektion sowie die Volkswirtschaftsdirektion zum Mitbericht eingeladen hat.

2 Erwägungen

2.1

Mit dem Postulat wird gefordert, dass der Regierungsrat beauftragt wird zu prüfen, wie der Landerwerb – insbesondere auch von Landwirtschaftsland – für den Bau öffentlicher Anlagen mit Realersatz kompensiert werden kann. Bei grösseren Bauvorhaben sei der Kanton regelmässig mit Einwendungen konfrontiert. In den meisten Fällen sei es der Wunsch der Grundeigentümer, Realersatz zu bekommen. Der Kanton habe derzeit keine Legitimation, ohne konkreten Auftrag des Landrates Kulturland zu erwerben. Mit dem Postulat solle der Weg geschaffen werden, dass sich der Kanton Realersatz beschaffen und Realersatz anbieten kann, sofern ein Eigentümer in einem bestimmten Umfang sein Landwirtschaftsland für ein Bauprojekt des Kantons hergeben muss. Das heisse, dass der Kanton dafür zu sorgen habe, dass in solchen Fällen Landwirtschaftsland zur Verfügung stehe.

Für die Postulanten sei es wichtig, dass der Kanton bei einem öffentlichen Interesse mit den Eigentümern, Korporationen oder Privaten gute und einvernehmliche Lösungen finde.

2.2

Es trifft zu, dass bei Bauprojekten des Kantons der Landerwerb häufig die grösste Schwierigkeit darstellt. Soweit möglich und sinnvoll (d.h. in einem verhältnismässigen Aufwand), ist das Anbieten von geeigneten Realersatzflächen sicherlich zielführend. Ein Landerwerb von Landwirtschaftsflächen zwecks strategischer Landreserven wird jedoch nicht praktiziert, ist aus juristischen Gründen nicht möglich und auch ordnungspolitisch abzulehnen, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

2.3

Für den Erwerb von Landwirtschaftsland bestehen bundesrechtliche Vorgaben, welche vom Kanton nicht übersteuert werden können. Das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) sieht (im Grundsatz) eine Bewilligungspflicht für den Erwerb eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstückes vor (Art. 61 Abs. 1 BGBB). Mit der Bewilligungspflicht wird das Selbstbewirtschafterprinzip durchgesetzt, welches aus eigentumspolitischen Überlegungen begründet worden ist (vgl. BEAT STALDER, Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, vollständig überarbeitete 2. Auflage, Brugg 2011, nachfolgend: BGBB Kommentar, N 8 f. der Vorbemerkungen zu Art. 61-69).

Keiner Bewilligung bedarf gemäss Art. 62 BGBB unter anderem der Erwerb durch den Kanton oder die Gemeinde zum Zweck des Hochwasserschutzes, der Revitalisierung von Gewässern, des Baus von Ausgleichs- und Pumpspeicherbecken bei Wasserkraftwerken sowie des Realersatzes für diese Bedürfnisse (Art. 62 Bst. h BGBB). Die Befreiung von der Bewilligungspflicht kann jedoch nur soweit gehen, als der Landerwerb für die genannten Zwecke erforderlich ist. Das öffentliche Werk muss im Zeitpunkt des Landerwerbs deshalb mindestens in seinen Grundzügen planerisch festgelegt und der Landbedarf einigermassen definiert sein (vgl. BEAT STALDER/CHRISTOPH BANDLI, BGBB Kommentar, N 30g zu Art. 62). Diese Praxis wird im Kanton Nidwalden denn auch bereits praktiziert, wie das Projekt Buoholzbach gezeigt hat.

2.4

Für den Erwerb von Landwirtschaftsland, für welchen keine Ausnahme gemäss Art. 62 BGBB vorliegt, ist wie dargelegt eine Bewilligung erforderlich. Die Bewilligung wird erteilt, wenn der Erwerber Selbstbewirtschafter ist, kein übersetzter Preis vereinbart wurde und das zu erwerbende Grundstück im ortsüblichen Bewirtschaftungsbereich des Gewerbes des Erwerbers liegt (Art. 63 Abs. 1 BGBB e contrario). Liegt einer dieser Gründe nicht vor, ist die Bewilligung zu verweigern, weshalb Art. 63 BGBB von Verweigerungsgründen spricht. Insbesondere dem Prinzip der Selbstbewirtschaftung kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu. Mithin wird damit zum Ausdruck gebracht, dass der freie Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken sowie landwirtschaftlichem Gewerbe erschwert, bzw. grundsätzlich nicht vorgesehen ist. Zwar gibt es gewisse Ausnahmen vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung (vgl. Art. 64 BGBB); diese sind jedoch sehr restriktiv zu handhaben. Zudem wird mit Art. 65 BGBB eine gesetzliche Grundlage für den Erwerb durch das Gemeinwesen geschaffen, doch auch diese Bestimmung ist unter weitestgehender Berücksichtigung des soeben Dargelegten auszulegen.

Gemäss besagtem Art. 65 Abs. 1 Bst. a BGBB ist der Erwerb durch das Gemeinwesen oder dessen Anstalten zu bewilligen, wenn der Landerwerb zur Erfüllung einer nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen öffentlichen Aufgabe benötigt wird. Diese Bestimmung findet nur insoweit Anwendung, als das Gemeinwesen raumwirksame öffentliche Aufgaben erfüllt und hier auf den landwirtschaftlichen Boden angewiesen ist. Im Zentrum steht dabei die Realisierung von Infrastrukturprojekten, wobei die Bestimmung ermöglicht, das vom Projekt direkt beanspruchte Land zu erwerben. (vgl. BEAT STALDER/CHRISTOPH BANDLI, BGBB Kommentar, N 6 zu Art. 65). In der Praxis erfolgt der Landerwerb erst, nachdem das Infrastrukturprojekt bewilligt worden ist, d.h. bei Strassenbauprojekten mit der Genehmigung des Ausführungsprojektes.

Für den Landerwerb, der als Realersatz bei Erstellung eines nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen Werkes dient, muss einerseits in einem eidgenössischen oder kantonalen Gesetz die Leistung von Realersatz vorgeschrieben oder erlaubt sein (vgl. Art. 65 Abs. 1 Bst. b BGBB). Andererseits dürfen keine Verweigerungsgründe nach Art. 63 BGBB vorliegen (vgl. Art. 65 Abs. 2 BGBB e contrario), wobei für das Erfordernis der Selbstbewirtschaftung auch Ausnahmen bestehen (vgl. Art. 64 BGBB). Auch wenn das Gemeinwesen nie Selbstbewirtschafter ist, so ist die Bestimmung zumindest so auszulegen, dass die Zielsetzungen und Werte des BGBB zu beachten sind.

Der Erwerb von Land als Realersatz gemäss Art. 65 Abs. 1 lit. b BGBB ist somit auf Fälle beschränkt, in welchen die Leistung von Realersatz ausdrücklich vorgeschrieben oder zumindest explizit erlaubt ist. Eine diesbezügliche gesetzliche Grundlage könnte zwar auf kantonaler Stufe geschaffen werden. Darauf ist jedoch zu verzichten, weil selbst bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage der Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken nur bei einem raumplanerisch ausgewiesenen Werk erlaubt ist. Zudem darf nur so viel Land erworben werden, wie für Realersatz nötig ist. Insbesondere ist es dem Gemeinwesen gestützt auf Art. 65 Abs. 1 Bst. b BGBB nicht erlaubt, landwirtschaftliche Grundstücke als strategische Landreserve zu erwerben (vgl. BEAT STALDER/CHRISTOPH BANDLI, BGBB Kommentar, N 13, N 10, N 11a zu Art. 65).

2.5

Als Zwischenfazit kann somit festgehalten werden, dass die Anforderungen an den Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstückes oder Gewerbes sehr hoch sind und dass das BGBB nur unter restriktiven Voraussetzungen und in einem eng abgesteckten Rahmen den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken durch das Gemeinwesen zulässt. Eine Möglichkeit zum Erwerb von landwirtschaftlichem Land zwecks strategischer Landreserve ist nicht gegeben.

2.6

Innerhalb der Bauzone kommt das BGBB – mit Ausnahme von Grundstücken oder Grundstücksteilen, welche zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören – nicht zur Anwendung. Grundsätzlich wäre der Landerwerb von Flächen in der Bauzone somit möglich, sofern dies im Rahmen eines Projektes erfolgt – oder selbst vorsorglich – wenn eine entsprechende kantonale Grundlage dafür geschaffen würde. Aus ordnungspolitischer Sicht ist ein vorsorglicher Erwerb von Baulandflächen aber nicht gewollt. Mithin erscheint es nicht sinnvoll, wenn der Kanton Bauland kauft und hortet, nur um die Flächen später als Realersatz anbieten zu können.

2.7

Aufgrund des Gesagten ist das Postulat, mit welchem zu prüfen wäre, wie der Landerwerb für den Bau öffentlicher Anlagen mit Realersatz kompensiert werden kann, abzulehnen.

Zwar wäre es vorteilhaft, wenn der Kanton – wie die Postulanten vorschlagen – strategische Landreserven erwerben könnte. Auch ist es für den Regierungsrat ein wichtiges Anliegen, bei der Erstellung eines Werkes im öffentlichen Interesse mit den Eigentümern, Korporationen oder Privaten, gute und einvernehmliche Lösungen zu finden. Der Kanton kann aber nur Realersatz anbieten, soweit er über eine landwirtschaftliche Fläche im ortsüblichen Bewirtschaftungsgebiet des zukünftigen Eigentümers verfügt und dieser wiederum Selbstbewirtschafter ist.

Das bäuerliche Bodenrecht sieht keine Möglichkeit zum strategischen Erwerb von strategischen Landreserven vor. Der Kanton hat im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten – wie bis anhin – einzelfallweise bei der Erstellung eines Werkes den Erwerb von (landwirtschaftlichem) Land als Realersatz zu prüfen und gegebenenfalls einen entsprechenden Kredit zu sprechen. Im Rahmen der Beschlussfassung über das generelle Projekt Stans West hat der Landrat jedenfalls entschieden, dass kein Realersatz angeboten werden soll (vgl. LRB vom 25. November 2022, A 2020, 2344).

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, das Postulat von Landrat Armin Odermatt, Büren, und Mitunterzeichnenden betreffend Realersatz beim Landerwerb für den Bau öffentlicher Anlagen abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:
- Landrat Armin Odermatt, Ürtistrasse 12, 6382 Büren
- Landratssekretariat
- Baudirektion (elektronisch)
- Landwirtschafts- und Umweltdirektion (elektronisch)
- Finanzdirektion (elektronisch)
- Volkswirtschaftsdirektion (elektronisch)
- Amt für Landwirtschaft
- Finanzverwaltung
- Wirtschaftsförderung
- Hochbauamt
- Amt für Raumentwicklung
- Amt für Gefahrenmanagement
- Amt für Mobilität
- Direktionssekretariat Baudirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli