

## § 4 Memorialsantrag «Gerechte Verteilung des Gemeindepachtlands»

---

### *Die Vorlage im Überblick*

*Der vorliegende Memorialsantrag eines pensionierten Landwirts fordert die Schaffung gesetzlicher Grundlagen auf Kantonsebene für die Verteilung von gemeindeeigenem Pachtland. Jedem Landwirtschaftsbetrieb soll eine «gerechte Fläche» dieses Pachtlands zustehen. Einen gleichlautenden Memorialsantrag erklärten der Landrat im 2021 sowie die Landsgemeinde 2022 für nicht erheblich. Nach dem knappen Entscheid der Landsgemeinde reichte der damalige Antragsteller den Memorialsantrag erneut ein. Dieses Mal sprach der Landrat dem Antrag die Erheblichkeit zu, weshalb er nun materiell durch die Landsgemeinde zu behandeln ist.*

*Land- und Regierungsrat sprechen sich indes für die Ablehnung des Memorialsantrags aus. Die Vergabe von Pachtland durch die Gemeinden erfolgt heute in einem transparenten, geregelten Verfahren anhand von sachgerechten und überprüfbareren Kriterien. Zusätzliche Regelungen auf kantonaler Stufe sind unnötig und missachten die Gemeindeautonomie. Die Umsetzung des Anliegens des Antragstellers dürfte sich gar kontraproduktiv auswirken und würde grossen administrativen Aufwand nach sich ziehen. Da die Gemeinden aktuell nicht über freies Pachtland verfügen, müssten gemeindeeigene Pachtflächen schrittweise umverteilt werden. Dies würde zu einer Vielzahl von Erstreckungsbegehren und damit verbundenen Prozessen führen. Zudem dürften Landwirtschaftsbetriebe, denen Pachtflächen aufgrund der Umverteilung entzogen würden, vor grossen finanziellen Herausforderungen stehen.*

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Gerechte Verteilung des Gemeindepachtlands» abzulehnen.*

---

### 1. Ausgangslage

Eine stimmberechtigte Einzelperson, ein pensionierter Landwirt, reichte im September 2022 einen Memorialsantrag in Form der allgemeinen Anregung ein. Er will den Regierungs- und den Landrat damit beauftragen, auf kantonaler Ebene zuhanden der Landsgemeinde gesetzliche Grundlagen auszuarbeiten, welche die Verteilung von gemeindeeigenem Pachtland zur landwirtschaftlichen Nutzung regeln. Mit einer kantonrechtlichen Regelung soll eine «gerechte Verteilung» des Pachtlands durch die Gemeinden auf die sich interessierenden Bauernbetriebe und eine wirksame Kontrolle und Aufsicht sichergestellt werden. Der Memorialsantrag lautet im Wortlaut wie folgt:

#### *«Zur Bestimmtheit:*

Der Regierungsrat hat seine Pflicht, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Damit jedem Bauernbetrieb eine gerechte Fläche Gemeinde-Pachtland zusteht.

#### *Begründung:*

Jeder Bauernbetrieb, der seine Standard-Arbeitskraft S.A.K. erfüllt, hat Anrecht auf Gemeindeland. Es kann nicht sein, dass Betriebe zehn oder mehr Hektaren Land von der Gemeinde erhalten, indem andere nur zwei bis vier bekommen. Es ist nicht die Aufgabe der Gemeinde und Regierung, Betriebe zu vernichten, welche an einer Existenzgrundlage scheitern. Es darf auch nicht sein, dass kleinere Betriebe aufgeben müssen, damit die grossen wachsen können.

Der Bürger soll Anrecht auf die Gemeinde-Aufsicht erhalten, sofern Missstände auftreten.

Der Landrat wird beauftragt, diesen Antrag zu prüfen und in Zukunft eine gangbare Lösung [zu finden, um] der Verteilung des Gemeindelandes gerecht zu werden.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im Februar 2023 für erheblich.

Bereits im März 2021 reichte der Antragsteller einen identisch lautenden Antrag ein. Der Landrat und die Landsgemeinde 2022 erklärten diesen jeweils für nicht erheblich. Einen weiteren Antrag mit ähnlichem Inhalt gab der Antragsteller im Oktober 2021 zudem auch zuhanden der Gemeindeversammlung Glarus ein. Damit verfolgte er die Absicht, das kommunale Pachtland möglichst gleichmässig auf die in der Gemeinde ansässigen Betriebe zu verteilen. Auf Gemeindeebene präziserte er seinen Antrag dahingehend, dass jedem Betrieb, der eine sogenannte Standard-Arbeitskraft (SAK) von mindestens 0,5 aufweise, ein Anrecht auf mindestens drei Hektaren kommunales Pachtland in der naheliegenden Umgebung haben müsse. Die Gemeindeversammlung Glarus lehnte den Antrag im Juni 2023 deutlich ab.

## 2. Betriebswirtschaftliche Bedeutung des Pachtlands

Der Anteil des Pachtlands an der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Kanton Glarus ist mit 3920 Hektaren oder 56 Prozent der bewirtschafteten Fläche relativ hoch. Der schweizerische Durchschnitt liegt bei 38 Prozent. Die Gemeinden spielen als grösste Landeigentümerinnen historisch bedingt eine wichtige Rolle bei der Vergabe des Pachtlands.

Im Kanton Glarus pachten die Landwirtschaftsbetriebe am Betriebsstandort rund einen Drittel der Nutzflächen von der Gemeinde. In der Gemeinde Glarus ist der Anteil mit 45 Prozent deutlich höher als in den Gemeinden Glarus Süd und Glarus Nord, wo er leicht über 30 Prozent liegt.

In der Gemeinde Glarus sind die kommunalen Pachtflächen von insgesamt 411 Hektaren aktuell auf 44 Betriebe verteilt, was einen Durchschnitt von rund 9,3 Hektaren Pachtland pro Betrieb ergibt. In Glarus Nord sind es insgesamt 544 Hektaren, verteilt auf 89 Betriebe (Schnitt: rund 6,1 ha/Betrieb), in Glarus Süd 560 Hektaren auf 139 Betriebe (Schnitt: rund 4 ha/Betrieb).

Für die Landwirtschaftsbetriebe sind die Pachtflächen in betriebswirtschaftlicher Hinsicht von grosser Bedeutung. Die Flächen dienen nicht nur als Futter- bzw. Produktionsgrundlage. Auch die Direktzahlungen erfolgen flächenbasiert. Darüber hinaus haben sie einen entscheidenden Einfluss auf die Gewährung von Strukturverbesserungsbeiträgen, da die Betriebsfläche relevant ist für die Tragbarkeitsberechnung im Zusammenhang mit Investitionshilfen.

Der administrative Aufwand der Gemeinden im Zusammenhang mit dem Flächenmanagement ist relativ hoch (Ausschreibungs- und Auswahlprozess, Vertragsabwicklung, Versicherungsbelange usw.). Die Einnahmen aus den Pachtflächen sind derweil gering, zumal die Höhe des Pachtzinses gesetzlich beschränkt ist.

## 3. Aktuelle Gesetzeslage

### 3.1. Pachtland als Finanzvermögen

Die drei Gemeinden verwalten gesamthaft am meisten landwirtschaftliche Nutzflächen im Kanton (1515 ha). Diese Flächen sowie die sich darauf befindlichen Gebäude (sofern sie nicht im Baurecht erstellt wurden) gehören zum Finanzvermögen der jeweiligen Gemeinde. Über die Verwaltung sowie grundsätzliche Vorgaben für die Anlage des Finanzvermögens entscheidet der Gemeinderat (Art. 79 Abs. 1 Bst. a Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden i. V. m. Art. 87 Abs. 1 Bst. g Gemeindegesetz).

Die Vergabe von Pachtland stellt an sich eine vermögensverwaltende Handlung dar. Sie ist grundsätzlich privatrechtlicher Natur. Öffentlich-rechtliche Vorschriften über die Bewirtschaftung des Finanzvermögens sind zwar möglich, aber von Gesetzes wegen nicht erforderlich. Freilich ist das Gemeinwesen bei der Vergabe von Pachtland an die Grundrechte gebunden, da die Erträge daraus zur Finanzierung und damit indirekt zur Besorgung öffentlicher Aufgaben beitragen. Um eine rechtsgleiche und willkürfreie Zuteilung des Pachtlands sicherzustellen, genügen daher gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung Grundsätze oder Konzepte, wie sie etwa aus dem Planungs- und Umweltrecht oder anderen Bereichen bekannt sind. Werden Regelwerke bzw. Richtlinien erlassen, sind diese grundsätzlich zu beachten. Ausnahmen bzw. Abweichungen sind allerdings zulässig. Das gilt insbesondere, wenn diese in den Richtlinien vorgesehen sind.

### 3.2. Heutige Vergabepaxis der Gemeinden

#### 3.2.1. Grundsätzliches

Alle drei Glarner Gemeinden erliessen für das von ihnen verwaltete landwirtschaftliche Pachtland und die Liegenschaften Vergaberichtlinien:

- Glarus Nord: Richtlinien für die Abgabe von landwirtschaftlichen Nutzflächen, Flächen in den Bauzonen und Alpsenten vom 1. Juli 2018
- Glarus: Interne Richtlinien zur Vergabe von landwirtschaftlich genutztem Pachtland und Liegenschaften der Gemeinde Glarus vom 9. Februar 2016
- Glarus Süd: Vergabereglement Landwirtschaftliche Liegenschaften und Heuteile Gemeinde Glarus Süd vom 22. Juni 2012

Diese Richtlinien bezwecken transparente und objektiv begründbare Vergabeentscheide. Das frei werdende Pachtland wird vorbehaltlich von Ausnahmefällen (Betriebsübergaben) jeweils öffentlich ausgeschrieben.

Die Vergaben erfolgen primär an gemeindeansässige Bewirtschafter, welche die Anforderungen der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV) des Bundes erfüllen. Auf diese Weise kann mit einem überschaubaren administrativen Aufwand die Einhaltung jener Mindest- und Qualitätsstandards sichergestellt werden, die im öffentlichen Interesse liegen. Damit geht einher, dass kommunale Pachtflächen bis zum Erreichen des Pensionsalters der betriebsleitenden Person bewirtschaftet werden können. Denn nach Erreichen des Pensionsalters erfüllen die Bewirtschafter die Anforderungen der DZV nicht mehr. Deshalb werden deren kommunalen Pachtflächen vorbehaltlich einer Betriebsübernahme neu ausgeschrieben.

### 3.2.2. Betriebsübernahmen

Betriebsübernahmen werden in der Regel von allen Gemeinden unterstützt: Diese übertragen die von den vormaligen Betriebsleitenden gepachteten Flächen den Nachfolgenden entweder direkt (Glarus und Glarus Süd) oder behandeln die Nachfolgenden im Ausschreibungsverfahren privilegiert (Glarus Nord). Denn die kommunalen Pachtflächen bilden in der Regel einen wichtigen Betriebsbestandteil. Ohne diese Pachtflächen könnte eine Nachfolge oftmals nicht gesichert werden. Freilich muss die Betriebsnachfolge fest- bzw. konkret in Aussicht stehen, wenn die betriebsleitende Person das Pensionsalter erreicht. Die Gemeinde muss grundsätzlich eine ununterbrochene Bewirtschaftung sicherstellen. Sie kann eigenes Pachtland nicht zurückbehalten, bis eine Nachfolge gefunden wird.

### 3.2.3. Gerechte Verteilung

Die Vergabebehörden sind gemäss den jeweiligen Reglementen gehalten, bei der Zuteilung von Pachtland auf eine gerechte Verteilung zu achten, wobei auch der Qualität des Pachtlands Rechnung zu tragen ist. Solche Bestimmungen verleihen den Betrieben bzw. den bewirtschaftenden Personen jedoch keinen absoluten Gleichbehandlungsanspruch. Sie verpflichten die Vergabebehörden insbesondere nicht, jedem Betrieb, der sich bewirbt, gleich viel Pachtland zuzuteilen. Dem Gleichbehandlungsgebot kommt vor dem Hintergrund, dass die Vergabebehörden ihr Ermessen sachgerecht ausüben sollen, lediglich eine abgeschwächte Wirkung zu.

Vielmehr werden die Bewerbungen um frei werdende Pachtlandflächen zum einen untereinander verglichen, zum anderen aber stets auch im Gesamtzusammenhang mit den übrigen gemeindeansässigen Landwirtschaftsbetrieben und den von diesen bewirtschafteten Pachtlandflächen anhand von beleg- und nachvollziehbaren Kriterien beurteilt. Das Kriterium der Grösse der bereits von einem Betrieb gepachteten Fläche ist dabei bewusst nicht das einzige.

### 3.2.4. Vergabekriterien

Im Wesentlichen weisen sämtliche Gemeinden dieselben für den Vergabeentscheid relevanten Schlüsselkriterien auf. Diese werden von den jeweils zuständigen Behörden ähnlich gewichtet. Die Gemeinde Glarus listet in ihrem Reglement folgende Kriterien auf:

- a. Pachtlandverlust zugunsten von Interessen der Gemeinde Glarus
- b. Gesamtfläche an bereits gepachtetem Gemeindepachtland
- c. Arrondierung
- d. Lage des Betriebszentrums
- e. Zukunft / Alter der Landwirtin / des Landwirts
- f. Total bewirtschaftete Fläche

Auch in der Gemeinde Glarus Süd wird der Verlust von kommunalem Pachtland zugunsten öffentlicher Interessen, etwa aufgrund eines Strassenbaus, beim Vergabeentscheid besonders gewichtet. Im Übrigen werden die Distanz innerhalb des Bewirtschaftungskreises, die Bewirtschaftungsstrukturen sowie die Arrondierung bei der Entscheidung mitberücksichtigt.

Gleich präsentiert sich die Sachlage in der Gemeinde Glarus Nord, wobei dort die Kriterien Fahrdistanz zwischen Hauptbetriebsstandort und zu verpachtender Fläche, Arrondierung und Neupachten im Anhang zur Richtlinie inkl. Gewichtung tabellarisch gelistet sind.

Im unwahrscheinlichen Fall, dass eine Beurteilung verschiedener Bewerber anhand dieser Faktoren zu einem identischen Ergebnis führt, entscheidet das Los.

### 3.2.5. Ausnahmeklausel

In begründeten Ausnahmefällen kann in der Gemeinde Glarus die Vergabegruppe Landwirtschaft abweichend zu einzelnen Bestimmungen der Vergaberichtlinien entscheiden. Das ist nur punktuell der Fall, insbesondere, wenn die Anwendung der Vergaberichtlinien zu äusserst stossenden Ergebnissen führen würde.

Ausnahmen sind auch in den anderen kommunalen Richtlinien vorgesehen. So kann beispielsweise in Glarus Süd kommunales Pachtland ausnahmsweise auch über das Pensionsalter hinaus verpachtet werden oder es können Unterpachten zugelassen werden. Dies stellt den für die Beurteilung des Einzelfalls nötigen Ermessenspielraum der Entscheidbehörde sicher.

## 3.3. Zwischenfazit

Im Bewusstsein ihrer öffentlichen Aufgabe, der damit verbundenen öffentlichen Interessen und der zentralen Rolle der Pachtflächen für die ansässigen Betriebe haben alle Glarner Gemeinden detaillierte Regelwerke für die Vergabe des gemeindeeigenen Pachtlands erlassen.

Die aktuelle Vergabepaxis der Gemeinden ist transparent, nachvollziehbar und schlüssig mit Blick auf die zu wahrenen, teils divergierenden öffentlichen und privaten Interessen. Es mag sein, dass die bewirtschaftete Fläche an Gemeindepachtland pro Betrieb in den Gemeinden teils stark variiert (in der Gemeinde Glarus beträgt die bewirtschaftete Fläche pro Betrieb aktuell zwischen 3 und 20 ha). Dies rührt in erster Linie daher,

dass sich nicht alle Betriebe auf Pachtland-Ausschreibungen bewerben und Pachtverhältnisse darüber hinaus in der Regel langjährig sind. Dieser Umstand allein ist jedenfalls kein Indiz für eine ungerechte Vergabepraxis der Gemeinden.

### 3.4. Rechtskontrolle möglich

Die Verwaltung von staatlichem Finanzvermögen erfolgt zwar grundsätzlich nach den Regeln des Privatrechts. Bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften muss gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts derweil zwischen dem eigentlichen privatrechtlichen Vertragsschluss und dem vorangehenden Entscheid, einen solchen Vertrag überhaupt abzuschliessen, differenziert werden.

Für die Verwaltung von landwirtschaftlichem Pachtland durch die Gemeinden bedeutet dies, dass in einem ersten Schritt mittels einer anfechtbaren Verfügung entschieden wird, welchem von mehreren Bewerbern der Zuschlag für die Pacht erteilt wird. Erst in einem zweiten Schritt wird ein privatrechtlicher Pachtvertrag abgeschlossen. Dieser Ansatz ermöglicht es, den öffentlich-rechtlichen Entscheid über die Zuteilung der Pacht und damit die Einhaltung der Vergaberichtlinien in einem vom Untersuchungsgrundsatz beherrschten Verwaltungsverfahren zu überprüfen.

Die Zugangsschwellen für eine Rechtskontrolle sind aufgrund der überschaubaren Verfahrenskosten niedrig. Zuschlagsentscheide werden regelmässig angefochten und auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft. Diese Überprüfungen ergaben durchwegs mit den Richtlinien übereinstimmende Vergabeentscheide. Hinweise auf Anpassungs- bzw. Ergänzungsbedarf gingen nicht hervor. Dabei kann der Kanton das von den Gemeinden betätigte Ermessen kontrollieren. Er kann somit nicht nur bei Rechtsverletzung, also Ermessensüber- oder -unterschreitung und -missbrauch korrigieren, sondern auch bei lediglich unangemessenen Entscheiden.

### 3.5. Frage der Gerechtigkeit

#### 3.5.1. Rolle der öffentlichen Hand

Der Memorialsantrag ist als allgemeine Anregung formuliert und lässt insbesondere offen, was unter einer «gerechten Verteilung» zu verstehen ist. Mit Blick auf die spärlichen Erläuterungen im Memorialsantrag und vor dem Hintergrund des ähnlichen, jüngst zuhanden der Gemeindeversammlung Glarus gestellten Antrags muss davon ausgegangen werden, dass eine Umsetzung des Memorialsantrags die schrittweise Umverteilung von Pachtflächen zur Folge hätte. Nur so könnten sämtliche Betriebe ungeachtet des tatsächlichen Bedarfs, etwa aufgrund der Betriebsstruktur, gleich viel kommunale Pachtfläche erhalten. Denn keine Gemeinde verfügt zurzeit über freie Pachtflächen, die für einen Ausgleich verwendet werden könnten. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Antrag zudem insbesondere darauf abzielt, die Hürde des Pensionsalters bzw. die Zugangsschwelle der Direktzahlungsberechtigung zu beseitigen.

Die Direktzahlungsverordnung legt fest, welche Betriebe direktzahlungsberechtigt sind. Namentlich sind dies Betriebe, welche gewisse Mindest- und Qualitätsstandards einhalten und damit im öffentlichen Interesse als förderungswürdig gelten. Ein Förderkriterium ist die Altersschwelle. Erreicht ein Betriebsleiter bzw. eine Betriebsleiterin das Pensionsalter, ist der Betrieb nicht mehr direktzahlungsberechtigt. Erreichen Bewirtschaftende das Pensionsalter vor dem Vergabezeitpunkt, wird ihnen von der Gemeinde deshalb kein neues Pachtland abzugeben. Wird das Pensionsalter innerhalb der ordentlichen Pachtperiode erreicht, wird die Pachtvertragsdauer im Voraus entsprechend gekürzt und das Ende des Pachtverhältnisses mit dem Auslaufen der Direktzahlungen gleichgeschaltet.

Das Pensionsalter ist eine sinnvolle und gerechte Schwelle, weil damit das zur Verfügung stehende Pachtland regelmässig wieder an eine neue Generation von Bewirtschaftenden verpachtet werden kann. Auf diese Weise wird mithilfe des Gemeindepachtlands auch neuen, jungen Betrieben eine verbesserte Existenzgrundlage ermöglicht, sodass sie eine höhere Chance auf Fortbestand haben.

Ist die Betriebsnachfolge geregelt, werden die damit verbundenen Interessen an der Übernahme der Pachtflächen der vormaligen bewirtschaftenden Person so gut wie möglich berücksichtigt. Die Gemeinde kann jedoch aufgrund der obgenannten Interessenlage der übrigen Landwirtschaftsbetriebe nicht auf unbestimmte Zeit mit einer Ausschreibung zuwarten, bis eine Nachfolge gefunden wurde. Genau dies hat der Antragsteller aber von der Gemeinde Glarus verlangt. Diese war dazu aber nicht bereit. Es besteht denn auch kein öffentliches Interesse daran, jeden Landwirtschaftsbetrieb um jeden Preis zu erhalten. Vielmehr sind öffentliche Güter, gerade das in der Schweiz besonders knappe und daher wertvolle Land, bestmöglich in einer den öffentlichen Interessen dienenden Art und Weise zu verteilen. Die öffentliche Hand trägt hier im Gegensatz zu privaten Landeigentümern der gesamten Bevölkerung gegenüber eine Verantwortung. Würde die Voraussetzung der Direktzahlungsberechtigung für den Zugang zu öffentlichen Pachtflächen gestrichen, wie es der Antragsteller implizit verlangt, wäre die Wahrnehmung dieser Verantwortung nicht mehr gewährleistet.

Die öffentliche Hand leistet Beiträge an Investitionsvorhaben zur Verbesserung der Betriebsgrundlagen. Das Ziel besteht darin, die Effizienz, Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz zu fördern. Landwirtschaftsbetriebe können beispielsweise für Stallbauten Kantons- und Bundesbeiträge beantragen. Die Beiträge richten sich nach dem Raumprogramm, das sich im Wesentlichen auf die bewirtschaftete Nutzfläche abstützt. Die Beiträge können nur gewährt werden, wenn rund 80 Prozent der

gepachteten Fläche über 12–16 Jahre vertraglich gesichert sind. Eine Umverteilung des Pachtlands würde eine Vielzahl von Betrieben existenziell gefährden und eine Flut von Pachtrechtsklagen nach sich ziehen. Denn ein Entzug von Flächen bedeutet nicht nur eine Reduktion der Futtergrundlage und damit allenfalls höhere Kosten durch Zukäufe, sondern auch eine Reduktion der flächenbasierten Direktzahlungen.

Der Kanton wie auch die Gemeinden setzen sich für eine vielfältige Landwirtschaft mit unterschiedlichen Betriebsformen und -grössen ein, zu der u. a. auch Kleinbetriebe und eine Bewirtschaftung im Nebenerwerb gehören. Aus ökologischen und ökonomischen Gründen zentral sind unabhängig von der konkreten Betriebsgrösse möglichst gut arrondierte Betriebsflächen. Eine den Gemeinden vom Kanton auferlegte Regelung, wie sie der Antragsteller verlangt, würde die anhand diverser Faktoren zu bestimmende optimale Zuweisung der Pachtflächen durch die Gemeinden stark erschweren, wenn nicht gar verunmöglichen.

### *3.5.2. Haltung des Glarner Bauernverbands*

Der Glarner Bauernverband befürwortet zwar eine gerechte Verteilung des Pachtlands. Deren Präsident, gleichzeitig Mitglied des Landrates, sprach sich jedoch bereits im Rahmen der Debatte über die Zulässigkeit und Erheblichkeit des vorliegenden Memorialantrags wie auch anlässlich einer konferenziellen Vernehmlassung für eine differenzierte Betrachtung aus. Das Ziel einer gerechten Verteilung sei nicht zwingend erreicht, «nur weil alle Landwirte gleich viel Land erhalten». Dies sei weder sinn-, noch zweckmässig und finde im Übrigen auch keinen Rückhalt in der Landwirtschaft. Er verwies auf die Rechtsunsicherheit, die für die derzeitigen Pachtbetriebe entstehen würde, wenn ihnen kommunale Flächen zwecks einer Umverteilung entzogen werden könnten. Dies könne Betriebe in ihrer Existenz gefährden. Sollten die Einbussen durch anderweitiges Pachtland von privaten Verpächtern gedeckt werden können, die aber an einem ganz anderen Ort liegen, müssten Futter und Dünger allenfalls über viel weitere Strecken transportiert werden. Es drohten zusätzlicher landwirtschaftlicher Verkehr auf den Hauptstrassen und damit verbundene Verkehrsbehinderungen.

### **3.6. Hoher administrativer Aufwand**

Bei Zustimmung zum in Form einer allgemeinen Anregung gehaltenen Memorialsantrag hätten Land- und Regierungsrat eine Vorlage zuhanden der Landsgemeinde auszuarbeiten, welche die im Antrag gestellten Forderungen umsetzt. Bei der Erarbeitung dieser Vorlage wäre zu evaluieren, welche Kriterien vorzusehen wären, um eine Pachtlandvergabe im Sinne des Antrags zu erreichen.

Wegen der fehlenden Verfügbarkeit von gemeindeeigenem Pachtland ist davon auszugehen, dass die vom Antragsteller verfolgten Ziele faktisch einzig über eine schrittweise Umverteilung bereits verpachteter Flächen zu erreichen wären. Dazu müssten laufende Pachtverträge mit gewissen Betrieben gekündigt werden. Das würde zu vielen Erstreckungsbegehren und damit verbundenen Prozessen führen. Derartige Prozesse bergen für das Gemeinwesen ein grosses Kostenrisiko, welches letztlich die Allgemeinheit zu tragen hätte.

Im Zusammenhang mit dem Vollzug der Direktzahlungen stellten sich zudem verschiedene Kohärenzprobleme, wenn die öffentliche Hand Betrieben zwar Pachtflächen zur Bewirtschaftung überlassen würde, hierfür aber wegen Nichterfüllung der bundesrechtlich geregelten Voraussetzungen keine Direktzahlungen leisten würde. Für die betroffenen Betriebe würde dies bedeuten, dass die einen die gleiche Arbeit zu einem deutlich tieferen Preis erledigen müssten als die anderen, was sie letztlich ebenfalls schwächen würde.

Die vom Antragsteller angestrebte Regelung hätte somit in verschiedener Hinsicht einen deutlich erhöhten administrativen Aufwand für die Pachtlandvergabe zur Folge. Diesem zusätzlichen Aufwand steht kein Zusatznutzen gegenüber. Vielmehr würden sich voraussichtlich erhebliche Nachteile für alle Beteiligten ergeben.

### **3.7. Finanzielle Auswirkungen**

Da der Memorialsantrag in der Form der allgemeinen Anregung ausgestaltet ist und diese bei einer Annahme erst umgesetzt werden müsste, können die finanziellen Folgen zum aktuellen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden. Klar ist, dass der bereits heute beträchtliche administrative Aufwand der Gemeinden für die Vergabe und das administrative Flächenmanagement ansteigen würde (s. Ziff. 3.6).

Verschiedene betroffene Landwirtschaftsbetriebe, denen zwecks Umverteilung Pachtflächen entzogen würden, dürften voraussichtlich mit erheblichen finanziellen Herausforderungen konfrontiert werden. Denn ihnen würden Erträge entzogen, die sie nicht nur für ihren Lebensunterhalt, sondern auch für die Rückzahlung der Investitionskredite benötigen. Die für die Kreditwürdigkeit bzw. den -umfang ermittelte finanzielle Belastbarkeit hängt eng mit der Betriebsgrösse bzw. den zum Betrieb gehörenden Flächen zusammen. Beständigkeit ist in diesem Zusammenhang essenziell. Eine wortgetreue Umsetzung des Antrags würde eine Flut von Pachtrechtsklagen nach sich ziehen, da viele Betriebe in ihrer Existenz gefährdet würden.

### 3.8. Fazit

Das gemeindeeigene landwirtschaftliche Pachtland wird heute in allen drei Gemeinden in einem transparenten Verfahren unter Anwendung sachgerechter und überprüfbarer Kriterien auf die in der Gemeinde ansässigen Landwirtschaftsbetriebe aufgeteilt. Es besteht kein Grund, vonseiten des Kantons zusätzliche Regelungen bzw. Vorgaben zu machen. Vielmehr wäre dies im Hinblick auf die Rechtsnatur der Pachtflächen als Finanzvermögen, die bei der Vergabe öffentlicher Güter zu wahren öffentlichen Interessen sowie die zu beachtende Gemeindeautonomie fragwürdig und dürfte der Glarner Landwirtschaft weit mehr schaden als nützen. Der Memorialsantrag, der durch die Landsgemeinde 2022 für unerheblich erklärt wurde, findet entsprechend auch keinen Rückhalt in der Landwirtschaft.

## 4. Beratung der Vorlage im Landrat

### 4.1. Kommission

Die Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter der Leitung von Landrat Roger Schneider, Mollis, befasste sich mit der Vorlage. Sie diskutierte die Vergabep Praxis und -kriterien in den Gemeinden sowie die Beschwerdemöglichkeiten vertieft. Die Kommission kam zum Schluss, dass die derzeitige Praxis der Verteilung des gemeindeeigenen Pachtlands auf transparenten und sachgerechten Kriterien beruht. Deshalb seien zusätzliche Regelungen seitens des Kantons weder erforderlich noch zielführend. Die im Memorialsantrag verlangten Anpassungen erwiesen sich als unfair gegenüber den heutigen Pächtern, die im Vertrauen auf die aktuelle Rechtslage investiert hätten. Ein Handlungsbedarf für eine kantonale Regelung zur Pachtlandverteilung liess sich nicht feststellen.

Die Kommission beantragte dem Landrat entsprechend, der Landsgemeinde die Ablehnung des Memorialsantrags zu empfehlen.

### 4.2. Landrat

Im Landrat war die Ablehnung des Memorialsantrags ebenfalls unbestritten. Positiv gewürdigt wurde jedoch, dass dieser im zweiten Anlauf als erheblich erklärt wurde und dadurch eine fundierte inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Anliegen stattfinden konnte. Dadurch lasse sich nachvollziehbar darlegen, wie problematisch sich die Umsetzung des Memorialsantrags in der Praxis gestalten würde. Der Landrat war sich im Ergebnis einig, dass keine Regelung auf kantonaler Stufe notwendig ist. Die Gemeinden verfügten über passende und funktionierende Regelungen zur Verteilung des Gemeindepachtlands. Natürlich gelte jedoch auch für diese, ihre Praxis von Zeit zu Zeit zu überprüfen. Es sei aber auch in Zukunft weder möglich, noch sinnvoll, jedem Betrieb gleich viel Gemeindegeland zu verpachten.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

## 5. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Gerechte Verteilung des Gemeindepachtlands» abzulehnen.*