



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Grossratsbeschluss zur Revision der Verordnung zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht

1. Ausgangslage

Die Verordnung zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht datiert vom 25. November 1986 (GS 221.310). Sie wurde zweimal teilrevidiert. Beide Male wurden nur begriffliche Anpassungen vorgenommen.

Die Zahl der im aktuellen Jahr bestossenen Alpen und Alprechte, die für Sömmerungsbeiträge laut Direktzahlungsverordnung beitragsberechtigt sind, beläuft sich auf 144. Rund 60% der Einzelalpen oder der Bewirtschaftungsrechte sind im Eigentum von Privatpersonen. Dabei handelt es sich nicht nur um selbstbewirtschaftende Landwirtinnen und Landwirte, sondern auch um Personen, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind und das Grundeigentum innerhalb der Familie übernehmen konnten oder die ihre Tätigkeit als Alpbewirtschafterinnen und -bewirtschafter aufgegeben hatten, ohne die Alp zu veräussern.

Rund 40% der Alpen und Alprechte sind im Eigentum des Kantons, von öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder von Alpgenossenschaften. Rund 90 Alpen oder Alprechte sind verpachtet. In vielen Fällen sind pro Alp jeweils drei Gebäudearten vorhanden: die Hütte, die Melster (Stallung für Rinder, Ziegen oder Schafe) und der Schweinestall.

Einen Strukturwandel, wie dies bei den Heimbetrieben zu beobachten ist, stellt man bei den Alpen derzeit nicht fest. Die Anzahl der Sömmerungsbetriebe in Appenzell I.Rh. ist stabil.

Der Grosse Rat befasste sich anlässlich der Debatte über die Revision der Verordnung zum kantonalen Baugesetz an der Session vom 3. April 2017 mit der Thematik der Nutzung von Alphütten für die alpwirtschaftliche Benutzung. Es wurde der Antrag gestellt, dass man etwas gegen die Entwicklung tun sollte, dass Eigentümerinnen und Eigentümer von privaten Alpen immer häufiger die Bewirtschafterinnen und die Bewirtschafter aus den Hütten drängen. Die Standeskommission anerkannte das Problem, schlug aber eine Prüfung des Anliegens im Zusammenhang mit einer nächsten Revision zum Alpgesetz oder zum Landwirtschaftsgesetz vor.

An der Session vom 23. Oktober 2017 beschloss der Grosse Rat in zweiter Lesung, Art. 76 der Verordnung zum Baugesetz vom 22. Oktober 2012 (BauV, GS 700.010) mit einer Regelung zur Nutzung von Alphütten zu ergänzen. Die Erteilung einer Baubewilligung für Bauvorhaben im Sömmerungsgebiet soll mit der Auflage eines Nutzungsverbots für zonenfremde Nutzungen während der Sömmerungszeit verbunden werden, wobei vorübergehende zonenfremde Wohnnutzungen bewilligt werden können. Es wurde aber darauf hingewiesen, dass eine langfristige Lösung im Rahmen der Alpgesetzgebung geprüft werden soll.

2. Problemstellung

Alphütten sind grundsätzlich nicht für Ferienzwecke bestimmt, sondern dienen der zonenkonformen Bewirtschaftung. Ausserhalb der Alpzeit ist eine zonenfremde Nutzung durchaus verständlich. Die meist schön gelegenen Alpen und Alprechte werden daher im Frühling und Herbst als

beliebte Freizeit- und Ferienobjekte genutzt. In den vergangenen Jahren entstand jedoch in einzelnen Fällen die Situation, dass Alphütten auch während der Sömmerung von den Alpbewirtschafterinnen und -bewirtschaftern nicht benutzt werden konnten, weil die Alprechtseigentümerinnen und -eigentümer auf die Verpachtung ihrer Alphütte an die Pächterin oder den Pächter verzichteten.

Anlässlich der Diskussionen im Grossen Rat und in direkten Gesprächen mit Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern sowie Eigentümerinnen und Eigentümern zeigte sich, dass eine umfassende Analyse der Bewirtschaftungsmöglichkeiten und -pflichten sowie der strukturellen Situationen von Alpen und Alprechten nötig ist. Es zeigte sich, dass die zu bearbeitenden Handlungsfelder weit über die Vermietung von Alphütten hinausgehen. Das Land- und Forstwirtschaftsdepartement setzte daher in der Folge eine Arbeitsgruppe ein, die sich umfassend und themenübergreifend der Alpbewirtschaftung annahm. Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe war dementsprechend breit. Zusätzlich wurde ein externes Coaching eingesetzt. Die Ständekommission hat den umfassenden Schlussbericht der Arbeitsgruppe zur Kenntnis genommen und dem Land- und Forstwirtschaftsdepartement den Auftrag erteilt, die aufgeworfenen Themen einzeln zu bearbeiten und eine Revisionsvorlage vorzubereiten.

Zunächst soll das Handlungsfeld der Verpachtung von Alphütten behandelt werden. Die rechtliche Grundlage dazu bildet nicht das kantonale Alpgesetz, sondern ist vielmehr in der Verordnung zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (GS 221.310) festgelegt.

Eine im Sommer 2018 und 2019 bei rund einem Drittel der Alpbetriebe durchgeführte Umfrage zur Benutzung der Alphütte während der Sömmerungszeit hat ergeben, dass die Mehrheit der Befragten Zugang zur Alphütte haben. Die Befragung hat aber auch ergeben, dass bei einigen Alpen den Pächterinnen und Pächtern die Alphütte während der Sömmerungszeit nicht zur Verfügung steht.

Bei einer Verpachtung eines Nutzungsrechts ohne die Hütte kann der Kanton mit Ausnahme von Hüttenrechten auf Gemeinen Alpen, wo er Grundeigentümer ist, nur im Rahmen der Pachtrechtsbestimmungen, basierend auf dem Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (LPG, SR 221.213.2), Einfluss nehmen.

Für die Pacht von Anteils- und Nutzungsrechten gelten die Bestimmungen über die Pacht von landwirtschaftlichen Grundstücken (Art. 1 Abs. 3 LPG). Allerdings können die Kantone abweichende Bestimmungen erlassen (Art. 3 LPG). Beim Erlass von abweichenden Bestimmungen ist der Kanton weitgehend frei. So könnten beispielsweise die Alpen vom Geltungsbereich ausgenommen oder die Anwendung des Bundesgesetzes verschärft werden. Verschiedene Kantone haben von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht, so namentlich Glarus, Graubünden, Jura, Nidwalden, Uri, Tessin, Waadt und Wallis. So sind beispielsweise im Kanton Waadt Alpbetriebe den Bestimmungen für landwirtschaftliche Gewerbe unterstellt, allerdings mit Ausnahme der Pachtdauer und der Pachtzinsberechnung, womit auch eine parzellenweise Verpachtung bewilligt werden muss. Ergänzend sei noch auf die Möglichkeit hingewiesen, dass die Kantone für Landwirtinnen und Landwirte in Berggegenden ein Vorpachtrecht an benachbarten Alpweiden vorsehen können (Art. 6 LPG). Davon haben die Kantone Appenzell A.Rh., Freiburg, Graubünden, Neuenburg, Tessin, Uri und Wallis Gebrauch gemacht.

Trotz dieser Möglichkeiten, die das Bundesrecht für kantonale Ausnahmen bietet, ist der kantonale Einfluss bei der Verpachtung von Alpen oder Alprechten beschränkt, da die Verpächterin oder der Verpächter bei der Wahl der Pächterin oder des Pächters sowie der vertraglichen Festlegung der einzelnen Pachtbestandteile im Grundsatz frei ist. Die Formulierung der Vertragsde-

tails basiert immer auf dem gegenseitigen Einverständnis der Vertragspartnerinnen und -partner. Die Vermietung von Alphütten während der Alpsaison an die Alpsennen dient jedoch insbesondere der nachhaltigen Bewirtschaftung der Alpen. Mit einer erhöhten Präsenz des Alppersonals, der Bereitstellung von heissem Wasser für die Reinigung, der Verarbeitung und Lagerung der alpeigenen Milchprodukte sowie der hygienischen Lagerungen der Gerätschaften wird eine sinnvolle Alpbewirtschaftung sichergestellt.

Das wirksamste Instrument zur Durchsetzung des öffentlichen Interesses an einer Verpachtung aller betriebsnotwendiger Pachtbestandteile bei Alpen und Alprechten ist die amtliche Pachtgenehmigung. Eine Bewilligungspflicht sieht das Bundesgesetz jedoch nur für die sogenannte parzellenweise Verpachtung vor. Dies ist jedoch nicht auf Alpen anwendbar, sondern vielmehr für die Einzelverpachtung von kleineren Grundstücken, welche in ihrer Gesamtheit ein landwirtschaftliches Gewerbe bilden. Die Kompetenzordnung in Art. 3 LPG bietet den Kantonen jedoch die Möglichkeit, einschränkende oder ergänzende Bestimmungen bei der Verpachtung von Alpen und Weiden, sowie von Nutzungs- und Anteilsrechten zu erlassen. Die Kantone können also auch für andere Pachtobjekte als Parzellen eine Bewilligungspflicht einführen.

3. Geänderte Bestimmungen

Titel

Für die Verordnung wird die Abkürzung VLP eingeführt.

Art. 2

Für die Verpachtung von Alpen und Alprechten wird eine Bewilligungspflicht geschaffen. Diese wird in Art. 4a VLP verankert. In Art. 2 wird die Zuständigkeit geregelt. Die Bodenrechtskommission soll für die Erteilung dieser Bewilligungen zuständig sein.

Art. 4a (neu)

Für die Pacht von Allmenden, Alpen und Weiden sowie von Anteils- und Nutzungsrechten an solchen gelten die Bestimmungen über die Pacht von landwirtschaftlichen Grundstücken (Art. 1 Abs. 3 LPG). Für die Pacht von landwirtschaftlichen Grundstücken ist keine Bewilligung einer kantonalen Behörde notwendig. Allerdings können die Kantone abweichende Bestimmungen für Alpen und Weiden erlassen (Art. 3 LPG). Beim Erlass von abweichenden Bestimmungen ist der Kanton frei. So können beispielsweise die Alpen vom Geltungsbereich ausgenommen oder die Regeln des landwirtschaftlichen Pachtrechts verschärft werden. Verschiedene Kantone haben von der Kompetenz Gebrauch gemacht, mit teils unterschiedlichen Bestimmungen. So wurden beispielsweise in den Kantonen Graubünden und Uri auf kantonaler Ebene ein Vorpachtrecht geregelt, wobei dies auf verschiedenen Erlassstufen erfolgt ist.

Eine kantonale Regelung zum landwirtschaftlichen Pachtrecht sollte im Rahmen der Umsetzungserlasse zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht vorgenommen werden. Die pachtrechtlichen Bestimmungen sind im Kanton Appenzell I.Rh. in der Verordnung zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht geregelt. Abweichungen zum Bundesrecht sollten ebenfalls dort geregelt werden.

Bei einer Verschärfung der Pachtbestimmungen sind die durch die Eigentumsgarantie und die Verhältnismässigkeit vorgegebenen Grenzen zu beachten. Den Einschränkungen durch Verletzungen zu den notwendigen Inhalten, zur Genehmigungspflicht von Pachtverträgen oder das

Erfordernis der Schriftlichkeit steht die Tatsache gegenüber, dass Alphütten während der Sömmerungszeit in erster Linie der Bewirtschaftung der betreffenden Alpen und der Betreuung der auf den Alpen gehaltenen Tiere sowie der Unterbringung des Alppersonals dienen sollen. Die Umsetzung dieses öffentlichen Interesses ist möglich, sie bedingt jedoch die Einführung einer massvollen Kontrollmöglichkeit durch die kantonale Behörde.

Die Systematik der neuen Bestimmungen umfasst in erster Linie die Formvorschriften von Pachtverträgen über Alpen und Alprechte. So wird Schriftlichkeit verlangt. Im Weiteren müssen im Vertrag wesentliche Inhalte der Verpachtung festgehalten sein. Als Vollzugsinstrument für die kantonale Behörde werden sodann die notwendigen Kontroll- und Genehmigungskompetenzen definiert.

Bei der Verpachtung einer Alp ist neben der Sömmerungsfläche, der Bestossungsrechte, der Melster und des Schweinestalls zwingend auch die Alphütte mit zu verpachten. Dies würde einer zonenkonformen Nutzung der Alpen entsprechen. Die zonenkonforme Nutzung der Alphütte kann mit der heutigen kantonal-gesetzlichen Grundlage nicht dauernd überprüft werden. Durch die neu eingeführte Genehmigungspflicht von Pachtverträgen durch die kantonale Bodenrechtskommission kann die zonenkonforme Nutzung während der Sömmerungssaison sichergestellt werden.

Jeder neu begründete Pachtvertrag für Alpen und Alprechte ist von der Bodenrechtskommission zu genehmigen. Die Kommission überprüft den Pachtvertrag auf seine Vollständigkeit. Im Vertrag enthalten sein müssen alle für die Bewirtschaftung notwendigen Gebäude und Anlagen, die Bestossungsrechte und die Sömmerungsflächen. Die kantonale Genehmigung hat konstituierenden Charakter. Das heisst: ohne Genehmigung ist der Pachtvertrag nicht gültig.

Das Pachtrecht verlangt keine Schriftlichkeit bei Pachtverträgen. Es gibt daher heute noch viele Fälle, in denen die Pacht nur mündlich vereinbart wurde. In solchen Situationen ist auch nicht immer klar zu erkennen, in welchem Jahr der Pachtvertrag abgeschlossen wurde. Die Vertragsparteien von Pachtverträgen werden neu zur Aufsetzung eines schriftlichen Vertrags verpflichtet. Durch das Erfordernis der Schriftlichkeit wird eine Überprüfung des Vertragsinhalts ermöglicht und der Behörde eine Kontrollmöglichkeit gegeben. Zudem werden die zwingend notwendigen Inhalte des Pachtvertrags definiert.

Die Bewilligung ist jeweils vor der Laufzeit des Pachtverhältnisses einzuholen. Erst mit der Bewilligung erlangt der Pachtvertrag rechtliche Geltung.

Art. 5a

Für viele Alpen bestehen mündliche Pachtverträge oder Verträge, welche den inhaltlichen Anforderungen gemäss Art. 4a nicht entsprechen. Diese Verträge sollen in absehbarer Zeit nachgebessert werden. Für diese Anpassungen und die Bewilligung wird ein Jahr Zeit eingeräumt.

Inkrafttreten

Der Grossratsbeschluss soll auf den 1. Januar 2022 in Kraft treten.

4. Vernehmlassungsverfahren

Vom 3. Juli bis zum 31. August 2020 wurde ein Vernehmlassungsverfahren bei den Bezirken, Verbänden und Parteien durchgeführt. Die Revisionsvorlage wurde grossmehrheitlich begrüsst.

Dem Wunsch nach einer Präzisierung der durch die Revision zusätzlich anfallenden Verwaltungsaufwände der Bodenrechtskommission wird nachfolgend nachgekommen.

5. Verwaltungsaufwand

Die ordentliche Pachtdauer beträgt gemäss Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht sechs Jahre. Da die laufenden und neuen Pachtverträge vor Beginn der nachfolgenden Pachtperioden genehmigt werden müssen, kann von einem gestaffelten Vollzug der Bodenrechtskommission ausgegangen werden. Es bestehen rund 90 Pachtverhältnisse über Alpen und Alpenrechte. Mit einer Kadenz von sechs Jahren kann somit von durchschnittlich 15 Genehmigungen pro Jahr ausgegangen werden.

Die Vollzugsarbeit inklusive der Vor- und Nachbearbeitung beträgt für 15 Genehmigungen pro Vertrag zirka 2 Stunden, was insgesamt rund 30 Arbeitsstunden pro Jahr ausmachen wird.

Die neu einzuführende Bewilligungspflicht von Pachtverträgen durch die Bodenrechtskommission hat für den Kanton keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen.

6. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Grossratsbeschlusses zur Revision der Verordnung zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 15. Dezember 2020

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig