

An den Landrat

Glarus, 25. März 2015

Bericht zur Revision des Beschlusses über die Bemessung des höchstzulässigen Pachtzinszuschlages für Sömmerungsbetriebe

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission behandelte das obstehende Geschäft an ihrer Sitzung vom 25. März 2015 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Daniela Bösch, Niederurnen

Mitglieder: LR Kaspar Krieg, Niederurnen
LR Beny Landolt, Näfels
LR Renata Grassi Slongo, Niederurnen
LR Myrta Giovanoli, Ennenda
LR Hans-Heinrich Wichser, Braunwald
LR Roger Schneider, Niederurnen
LR Matthias Schnyder, Netstal
LR Christian Marti, Glarus

An der Sitzung nahmen weiter teil:

Marianne Lienhard, Regierungsrätin
Marco Baltensweiler, Abteilung Landwirtschaft
Walter Züger, Departementssekretär DVI

Auf ein Sitzungsprotokoll wurde z.G. der direkten Erstellung eines Berichtes verzichtet.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- regierungsrätlicher Bericht vom 3.2.2015 (nachfolgend „Vorlage“)

1. Einleitung

Regierungsrätin Marianne Lienhard erklärt, dass das neue kant. Landwirtschaftsgesetz (Art. 11) eine neue Ausgangslage für die Ermittlung des höchstzulässigen Pachtzinses für Sömmerungsbetriebe geschaffen hat. Die alte Regelung kannte einen Zuschlag für die Erneuerung der bestimmungsgemässen Infrastruktur unter der Voraussetzung, dass der Verpächter

dafür tatsächlich aufkam. Geregelt war dies im Beschluss über die Bemessung des höchstzulässigen Pachtzinses für Alpen vom 22.11.2000. Dieser ist nun zu ersetzen. Nach neuem Recht kann auf den höchstzulässigen Pachtzins für Sömmerungsweiden nach Bundesrecht ein Zuschlag erhoben werden, wenn dies für den Erhalt des Sömmerungsbetriebes notwendig ist. Dabei stellt man grundsätzlich auf die bestehenden Vertragsverhältnisse ab. Dies in der Annahme die neue Agrarpolitik behandle das Berggebiet und die Alpwirtschaft bevorzugt, was einen gewissen Ausgleich rechtfertige, zumal den Eigentümern zum Nachteil gereiche, dass viele Pachtverträge auf alten Ertragswertschätzungen basierten und Neubewertungen regelmässig zu tieferen Resultaten führten. Grundsätzlich soll deshalb die Vermutung gelten, dass der Verpächter den Zuschlag für den Erhalt des Sömmerungsbetriebes benötigt, wenn ein solcher bereits bislang vereinbart war. Weil die Pachtzinseinnahmen in der Regel zu tief lagen, soll die Vermutung auch eine Pachtzinserhöhung um bis zu einem Fünftel mitumfassen. Dies auch als Folge der zusätzlichen Einkünfte, welche das neue Direktzahlungssystem (AP 14-17) dem Alpbewirtschafter verschafft. Aufgrund der unterschiedlichen Ergebnisse, welche sich je nach dem ergeben, ob Schätzungen auf einer neuen oder alten Anleitung beruhen, bedarf es einer Differenzierung. Nur wenn die Schätzungsanleitung 2004 angewendet wurde, soll der bisherige Ansatz von 65 Franken auf 90 Franken für Milchbetriebe erhöht und bei 65 Franken für Nichtmilchbetriebe belassen werden. Die unterschiedliche Gewichtung je nach Bewirtschaftungsart ergibt sich daher, dass auf Weidemast-, Mutterkuh- oder Jungviehalpen weniger Investitionen getätigt werden müssen. Für Kleinviehalpen ist die Notwendigkeit des Zuschlages glaubhaft zu machen, zumal hier bislang keine Zuschläge gewährt wurden. Der Ansatz beträgt 30 Franken. Basieren Ertragswertschätzungen jedoch auf älteren Anleitungen, resultieren höhere Pachtzinsen. Es bedarf weder höherer Ansätze noch der Gewährung von Zuschlägen für Kleinviehalpen. Bis eine neue Schätzung erfolgen kann, soll in diesen Fällen grundsätzlich das bisherige System weitergelten, unter geringfügiger Anpassung des seit 1.1.2002 unveränderten Ansatzes (75 Fr. statt 65 Fr.). Die neue Regelung erfasst auch Baurechtsverhältnisse. Zuschläge können in dem Umfang nicht gewährt werden, wie der Alpeigentümer durch solche Baurechte entlastet wird oder wie der Pächter Investitionen tätigt, welche an sich dem Verpächter obliegen würden. Dies ermöglicht es, sämtlichen Besonderheiten angemessen Rechnung tragen zu können. Bei den Ansätzen handelt es sich jeweils um Höchstansätze. Diese werden nicht in allen Fällen ausgeschöpft werden müssen. Sie erinnere auch daran, dass sich jüngst auch die Gemeindeversammlung Glarus klar zu den Alpen bekannt habe und namentlich eine Baurechtslösung verworfen habe. Es sei Volkes Wille, dass die Alpen im Eigentum der Gemeinden blieben. Dafür müsse man ihnen aber auch die nötigen Mittel zukommen lassen. Schliesslich weise sie darauf hin, dass man per 2017 mit einer neuen Schätzungsanleitung des Bundes rechnen dürfe. Dannzumal werde man die vorliegende Verordnung anpassen müssen.

2. Eintreten

Ein Mitglied weist darauf hin, dass ihn die Vorlage als Landrat, Gemeinderat, Alpbewirtschafter und Alpeigentümer teils sehr gegensätzlich betreffen würde. Er sei für Eintreten, jedoch der Meinung, dass sich die Alppächter an den Investitionen beteiligen sollten. Heikel sei es damit zu argumentieren, dass im letzten Jahr zusätzliche 1.5 Mio. Franken an Beiträgen an die Alpbewirtschafter geflossen seien. Dies treffe zwar zu, doch entfalle der Grossteil davon auf Biodiversitätsbeiträge, welche v.a. den grösseren Alpen zufließen und welche sich durch die Art der Bewirtschaftung kaum beeinflussen liessen. Sie ergäben sich aufgrund der Lage der Alpen (Höhe, Exposition, Bodenbeschaffenheit etc.). Insofern könne die Situation gerade für kleinere und mittlere Alpen auch unter dem Regime der AP 14-17 noch immer eine angespannte sein, was gegen eine generelle Erhöhung des Pachtzinszuschlages spreche. Er sei ohnehin der Meinung, dass man eine Lösung über die Ertragswertschätzung finden müsste. Abgeleitet aus (zu) tiefen Ertragswertberechnungen ergäben sich auch tiefe Belehnungsgrenzen, was es dem Alpeigentümer erschwere, Investitionen zu finanzieren. Er sei auch der Überzeugung, dass die bäuerlichen Kreise durchaus bereit seien, höhere Pachtzinsen zu bezahlen, sofern die nötigen Investitionen seitens der Eigentümerschaft getätigt werden.

Ein anderes Mitglied weist darauf hin, dass es wichtig sei, dass die Alpeigentümer besser gestellt werden sollten als bisher. Anders seien die angesprochenen Investitionen wohl nicht zu gewährleisten. Es gehe auch darum, dass die bäuerlichen Kreise, welche stets erklärten, bereit zu sein höhere Pachtzinse zu bezahlen, nun Farbe bekennen sollten. Soweit der Vorredner eine Lösung über den Ertragswert fordere, widerspreche er dem. Dies allein genüge nicht, der Pachtzinszuschlag sei zu erhöhen. Man habe in diesem Zusammenhang auch den Vorwurf gehört, die Gemeinden hätten wegen der Fusion Investitionen vernachlässigt. Dies sei falsch. Mit Ausnahme des Jahres 2011 sei in jüngster Zeit sehr viel in die Alpen investiert worden. Die Alp-Einnahmen der Gemeinde Glarus über die letzten 12 Jahre hätten rund 1.7 Mio. Franken betragen. 25 Prozent davon seien Pachtzinszuschläge, was deren Wichtigkeit zeige. Diesen Einnahmen stünden Ausgaben von rund 2.7 Mio. Franken gegenüber. Schliesslich sei er überzeugt, dass man die Ertragswertschätzungen forcieren müsse. Selbst wenn die Eigentümer dadurch schlechter fahren würden, sei eine einheitliche Basis anzustreben, was auch die Diskussion um den Pachtzinszuschlag vereinfache. Die differenzierte Lösung, wie sie die Artikel 2 und 3 des Entwurfs zeigten, sei nicht glücklich.

Seitens der Abteilung Landwirtschaft wird darauf hingewiesen, dass die neue Regelung auch das Problem von Baurechtsverhältnissen aufnehme und dort für alle möglichen Sachlagen eine Lösung aufzeige. Es sei zudem richtig, dass die Ertragswertschätzung das Kernproblem darstelle. Hier bemühe man sich, den Rückstand aufzuholen. Man habe jedoch ein Vollzugsproblem und sei daran, dieses aufzuarbeiten. Dies werde aber noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Zudem liege die Krux im Detail bzw. in der Handhabung des Ermessens. Um dieses Ermessen etwas zu kanalisieren und damit den Prozess effizienter zu gestalten, werde man eine Weisung für die Schätzer erlassen. Dies werde den Vollzug vereinfachen und den Aufarbeitungsprozess beschleunigen.

Auch in Glarus Nord sei die Stimmung ähnlich einzuschätzen, wie sich dies in Glarus gezeigt habe. Doch müsse die Gemeinde entlastet werden. Es müsse Goodwill geschaffen werden. Die Stimmung dürfe nicht kippen. Der Eigentümer müsse investieren, dies jedoch auch können, was entsprechende finanzielle Mittel bedinge.

RR M. Lienhard fasst zusammen, dass hier die beiden Grundhaltungen zeigten, welche sich bereits im Vernehmlassungsverfahren herausgebildet hätten. Sie weise darauf hin, dass allein über den Ertragswert eine Lösung des Problems nicht möglich sei. Hingegen sei man sich offenbar einig, dass dieser Punkt angegangen werden müsse. Man tue dies nach Kräften, doch seien die Kapazitäten der Schätzer begrenzt. Man mache auch der Verpächterschaft nicht generell zum Vorwurf, zu wenig investiert zu haben. Dazu zeigten sich bspw. in Glarus Süd zu unterschiedliche Beispiele. Die Standards seien extrem unterschiedlich. Um bei diesem Beispiel zu bleiben, sei auch festzustellen, dass die Gemeinde Glarus Süd in den letzten Jahren nicht übermässig viel in ihre Alpen investiert habe. Dennoch betrage das Defizit jährlich rund 0.5 Mio. Franken. Die Gemeinden hätten in den vergangenen Jahren nicht „abgesahnt“. In den meisten Fällen lasse sich mit Alpen kein Geschäft machen. Der Regierungsrat habe deshalb einen Kompromiss vorgeschlagen. Man werde die Neuschätzungen, wie bereits erwähnt, forcieren und weil ein solches Projekt nicht von einem Tag auf den andern umzusetzen sei, brauche es zwei Varianten wie in Art. 2 und 3 beantragt.

Mangels anderen Antrags gilt EINTRETEN.

3. Detailberatung

Zu Ziff. 2 des Berichts:

Man hält fest, dass es wichtig sei, dass auch der Regierungsrat die Auffassung vertrete, dass die Gemeinden ihren Investitionspflichten in der Vergangenheit nachgekommen seien. Dem entgegnet man, dass mit dem Hinweis auf Alpeinnahmen/-ausgaben vorsichtig umzugehen sei. Die Kosten(stellen)wahrheit sei hier sehr relativ. Teils sei in der Vergangenheit

sehr ineffizient Unterhalt geleistet worden. Es sei wichtig, dass man nach Möglichkeit Arbeiten an Leute vor Ort übertrage.

Es sei richtig, dass die Glarner Alpen vergleichsweise teuer seien. Dies beruhe aber primär auf alten Schätzungen. Dennoch erachte man den heutigen Zustand als gerechtfertigt. Und schliesslich stehe fest, dass die Gemeinden hier nicht absahnen könnten.

Ein anderes Mitglied wirft die Frage auf, ob Nettoausgaben einer Gemeinde für ihre Alpen in der Höhe von 1 Mio. Franken in den letzten 12 Jahren viel seien. Es sei doch klar, dass die entsprechende Rechnung nicht aufgehen könne und dies auch nicht müsse. Alpen seien eine Gemeindeaufgabe, ein Gemeindewerk und wichtig. Dies dürfe etwas kosten. Vorsicht sei geboten, wenn man in dieses System eingreife. Einige Alpen seien schon heute sehr teuer und andere vergleichsweise zu billig. Es dürfe nicht sein, dass die teuren noch teurer würden, ansonsten man die Bewirtschafter überbelaste.

Man weist nochmals darauf hin, dass die Glarner Alpen teurer seien als in den Nachbarkantonen GR und SG. Doch seien die Systeme nicht zu vergleichen. Dort würden die Alpen oft von leistungs- und finanzstarken Genossenschaften mit Angestellten bewirtschaftet. Bei uns seien es die Bewirtschafter selber. Bei einem Preisanstieg könne die Genossenschaft bspw. Personal abbauen. Ein einzelner Bewirtschafter könne dies nicht.

Es wird darauf hingewiesen, dass es nicht die Absicht der Alpeigentümer sei, hier ein Geschäft machen zu wollen. Man wolle nur festhalten, dass man in der Vergangenheit Investitionen getätigt habe und insofern seinen Pflichten nachgekommen sei.

Es wird die Meinung vertreten, dass Alpen für niemanden sehr rentabel seien. Man erachte es aber als wichtig, dass Alpen gut unterhalten würden. Alles andere sei ein Ärgernis.

Zu Ziff. 4.1 des Berichts:

Es wird die Frage gestellt, ob die neue, bundesrechtliche Beitragsregelung im vorliegenden Entwurf berücksichtigt sei.

Dies wird bejaht. Der Streit drehe sich aber um die Frage, ob es richtig sei, dass all diese Beiträge dem Bewirtschafter alleine zustehen. Die neue AP 14-17 wolle nämlich die Alpwirtschaft stärken. Dazu gehöre sicherlich der Bewirtschafter, doch gehöre wohl auch der Eigentümer dazu, der die nötigen Investitionen finanzieren können müsse. Insofern sei es richtig, dass auch die Eigentümerseite von diesen Zuschüssen profitieren könne und genau dies beabsichtige man über eine Erhöhung der Pachtzinszuschläge umzusetzen, nachdem dies über die erw. Beiträge nicht möglich sei.

Zu Ziff. 6 des Berichts und zum **Verordnungstext**:

Die Präsidentin weist nochmals darauf hin, dass eine Übergangslösung vorliege, welche nur ein paar wenige Jahre Bestand haben solle. Nämlich nur so lange bis der Bund eine neue Schätzungsanleitung vorlege. Deshalb handle es sich auch um einen Kompromiss, der, so hoffe sie, nicht nur eine gleichmässige Unzufriedenheit, sondern eine gleichmässige Zufriedenheit schaffe.

Art. 2 Abs. 1

Es wird – im Sinne eines weitergehenden Kompromisses – beantragt, den Ansatz in Bst. b von 90 Franken auf 75 Franken zu reduzieren.

Dem wird der weitere Antrag gegenübergestellt einen Einheitsansatz von 90 Franken zu bestimmen. Alles andere sei zu kompliziert bzw. nicht praktikabel. Auch mit diesem einheitlichen Ansatz würden Alpen nicht zum Gewinngeschäft.

Seitens der Abteilung Landwirtschaft wird darauf hingewiesen, dass diese unterschiedlichen Ansätze keinen Mehraufwand erfordern würden. Bereits heute erhebe man diese unterschiedlichen Kriterien im Rahmen der Ertragswertberechnung. Man könne also vorhandene Werte heranziehen (vorausgesetzt es liegt eine neuere Schätzung vor), welche v.a. auch nicht je nach konkreter Bestossung ständig ändere und wieder neu berechnet werden müsse. Die Anzahl Normalstösse gemäss Alpurbar und gemäss Pachtvertrag sei fix und darauf werde bei der Berechnung des Pachtzinszuschlages abgestellt (nicht auf die Normalstösse für die Berechnung der Sömmerungsbeiträge!). Im Übrigen nähmen die unterschiedlichen

Ansätze darauf Rücksicht, dass eine sehr unterschiedliche Infrastruktur bereit gestellt werden müsse, je nachdem wie die Alp bewirtschaftet werde.

Der Reduktionsantrag wird damit unterstützt, dass auch der Sömmerungsbeitrag von 330 auf 400 Franken erhöht worden sei. Dies würde in etwa mit dem Antrag um Erhöhung von 65 Franken auf 75 Franken (statt auf 90 Franken) korrespondieren. Biodiversitätsbeiträge dürften hier nicht miteingerechnet werden, weil diese nicht gleichmässig anfielen.

Seitens des Departements wird eindringlich appelliert, beide Anträge unbedingt abzulehnen. Der Vorschlag des Regierungsrates sei sorgfältig austariert. Ein einheitlicher Ansatz von 90 Franken wäre zu hoch und in der Sache nicht gerechtfertigt. Für Kleinvieh gab es bisher nämlich überhaupt keine Zuschläge, weswegen eine „Erhöhung“ von Null auf 90 Franken extrem wäre. Für den Kompromissantrag (75 Franken) habe man zwar grundsätzlich Verständnis, doch würde dies die Verpächterseite schlechter stellen und genau dies sei nie die Absicht gewesen. Man habe gerade die Neuberechnung der Pachtzinse für 16 Alpen nach Massgabe des regierungsrätlichen Entwurfes vorbereitet und dabei festgestellt, dass der Pachtzins in mehreren Fällen tiefer ausfalle, als gemäss geltendem Pachtvertrag! Ursächlich dafür sei, dass teils sehr alte Schätzungen mit einem sehr viel höheren Kapitalisierungssatz ersetzt werden müssten. In solchen Fällen sei man zwingend darauf angewiesen, dies mit höheren Zuschlägen wenigstens einigermaßen ausgleichen zu können. Es sei deshalb nicht zu vertreten, jetzt noch tiefere Ansätze festlegen zu wollen. Dies würde in noch zahlreicheren Fällen und noch verstärkt eine Schlechterstellung der Verpächterseite bringen. Von der Höhe (90 Franken) oder vom Ausmass der Erhöhung (von 66 auf 90 Franken) dürfe man sich auch nicht beeindrucken lassen. Wo dies nicht nötig sei, werde dieser Ansatz nicht voll ausgeschöpft. Es handle sich nicht um einen fixen, sondern um einen Maximalansatz.

Aus der Kommissionsmitte wehrt man sich gegen den „Kompromiss-Antrag“. Die Ausführungen des Departements zeigten, dass bereits der regierungsrätliche Antrag ein Kompromiss darstelle. Darüber hinaus brauche es nicht noch einen zusätzlichen Kompromiss. Der Antrag „Einheitsansatz“ wird aufgrund der gemachten Ausführungen zurückgezogen. Wenn diese differenzierten Ansätze tatsächlich praktikabel seien und bereits heute entsprechende Werte erhoben würden, halte man am Antrag nicht weiter fest.

In der Abstimmung obsiegt der Kompromiss-Antrag mit 5 : 4 Stimmen über die Regelung gemäss Vorlage.

Anmerkung: Die beiliegende, anonymisierte und nach der Kommissionssitzung erstellte Tabelle zeigt die Varianten „Regierungsrat/90 Franken“ und „Kommission/75 Franken“. Die letzte Spalte zeigt das bisherige Total gemäss Pachtverträgen im Betrag von 134'080 Franken. Dieses erhöht sich nach der Variante Regierungsrat auf 138'031 Franken (vgl. 6. Spalte von rechts) und sinkt nach der Variante Kommission auf 129'774 Franken (vgl. 3. Spalte von rechts).

Art. 2 Abs. 3

Antrag: Absatz 3 sei ersatzlos zu streichen. Es handle sich hier um Gegenstände, welche in den Pachtverträgen geregelt werden sollten. Dazu brauche es keine übergeordnete Norm. Dem wird widersprochen. Die Regelung sei sehr hilfreich und mache transparent, nach welchen Regeln die zuständige Vollzugsbehörde die Bewilligungsfähigkeit überprüfe.

In der Abstimmung obsiegt der regierungsrätliche Vorschlag mit 6 : 3 Stimmen über den Antrag aus der Kommissionsmitte.

Art. 3

Antrag: Der ganze Artikel sei ersatzlos zu streichen. Dies umso mehr als man den Ansatz in Art. 1 Abs. 1 Bst. b auf 75 Franken reduziert habe. Es gehe auch darum, den Druck auf neue Ertragswertschätzungen zu erhöhen, selbst auf die Gefahr hin, dass man als Verpächter dadurch kurzfristig schlechter fahre.

Seitens des Departements wird darauf hingewiesen, dass man diese Regelung im Übergang dringend brauche. Die geforderten Neuberechnungen liessen sich nicht innert ein oder zwei

Jahren durchführen. Zudem würde eine „ersatzlose“ Streichung dazu führen, dass für $\frac{3}{4}$ der Alpen keine Regelung betr. Pachtzinszuschlag mehr bestünde.
Dem entgegnet man, dass man auch den Titel des Art. 2 entsprechend anpassen müsste (analog Vernehmlassungsvorlage) – und auch den Text des Absatzes 1.

In der Abstimmung obsiegt der regierungsrätliche Vorschlag mit 6 : 3 Stimmen über den Antrag aus der Kommissionsmitte.

Keine weiteren Wortmeldungen zu den weiteren Ziffern des Berichts.

In der Schlussabstimmung stimmt die Kommission der Vorlage mit 5 : 3 Stimmen mit einer Enthaltung zu.

4. Antrag

1. Die Kommission beantragt dem Landrat der Vorlage mit folgender Änderung zuzustimmen
 - Art. 2 Abs. 1 Bst. b: *„75 Franken für Milchkühe, -schafe und -ziegen;“*.
2. Im Übrigen sei die Verordnung über die Bemessung des höchstzulässigen Pachtzinszuschlags für Sömmerungsbetriebe gemäss Vorlage zu beschliessen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Kommission Bildung/Kultur und
Volkswirtschaft/Inneres**


(LR Daniela Bösch, Präsidentin)

Beilage:

- Liste mit Variantenvergleich „Regierungsrat“ und „Kommission“ zu Art. 2 Abs. 1 Bst. b des Verordnungsentwurfes (s. auch Intranet)