

An den Landrat

Glarus, 20. April 2021

Memorialsantrag Heiri Hösli, Ennenda «Gerechte Verteilung Gemeinde-Pachtland»

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1. Anliegen und Inhalt des Memorialsantrags

Der Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung will den Regierungs- und Landrat beauftragen, auf kantonaler Ebene zuhanden der Landsgemeinde gesetzliche Grundlagen auszuarbeiten, welche die Verteilung von gemeindeeigenem Pachtland zur landwirtschaftlichen Nutzung regeln. Mit der kantonrechtlichen Regelung soll eine gerechte Verteilung des Pachtlands durch die Gemeinden auf die sich interessierenden Bauernbetriebe ermöglicht und eine wirksame Kontrolle und Aufsicht sichergestellt werden. Der Wortlaut und die Begründung liegen bei.

1.2. Zustandekommen des Memorialsantrags

Vorliegend wurde der Memorialsantrag am 12. Januar 2021 durch eine im Kanton Glarus stimmberechtigte Einzelperson, Herrn Heiri Hösli, wohnhaft in Ennenda, eingereicht und mit Schreiben vom 1. März 2021 präzisiert. Massgebend für die vorliegende Prüfung ist die überarbeitete, definitive Fassung des Memorialsantrags vom 1. März 2021. Er erfüllt die Voraussetzungen von Artikel 71 Absätze 2–4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR). Der Memorialsantrag ist somit zustande gekommen (Art. 72 Abs. 1 GPR).

1.3. Übermittlung an den Landrat

Ist ein Memorialsantrag zustande gekommen, stellt der Regierungsrat dem Landrat innerhalb von drei Monaten den Antrag, ihn für rechtlich zulässig oder unzulässig zu erklären (Art. 74 Abs. 1 GPR). Der Landrat entscheidet über die rechtliche Zulässigkeit der Anträge und beschliesst über deren Erheblichkeit (Art. 59 Abs. 2 Kantonsverfassung, KV, i. V. m. Art. 77 Abs. 1 Landratsverordnung, LRV). Der Entscheid ist im Amtsblatt zu publizieren (Art. 74 Abs. 2 GPR). Bei der Prüfung der Zulässigkeit geht es nicht um Fragen der politischen Opportunität eines Antrags, sondern um eine Beurteilung aus rechtlicher Sicht. Der Landrat übt somit eine Rechtskontrolle aus.

2. Zulässigkeit

2.1. Anforderungen

Nach den Bestimmungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV und von Artikel 73 GPR ist ein Memorialsantrag zulässig, wenn er:

- einen Gegenstand betrifft, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt;
- in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt worden ist (Einheit der Form);
- sich mit Gegenständen befasst, die in sich in einem sachlichen Zusammenhang stehen (Einheit der Materie);
- übergeordnetes Recht beachtet;
- und durchführbar ist.

2.2. Gegenstand im Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde

Gegenstand eines Memorialsantrags kann nach Artikel 58 Absatz 2 KV alles sein, was in den Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde gemäss Artikel 69 KV fällt. Vorliegend verlangt der Antragsteller die Schaffung gesetzlicher Grundlagen auf kantonaler Ebene, welche die Verteilung von gemeindeeigenem Pachtland zur landwirtschaftlichen Nutzung regeln. Der Memorialsantrag betrifft somit einen Gegenstand, welcher nach Artikel 69 Absatz 1 KV in die Kompetenz der Landsgemeinde fällt.

2.3. Einheit der Form

Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn der Memorialsantrag ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wird (Art. 73 Abs. 3 GPR). Eine Vermischung beider Formen ist unzulässig. Vorliegend wurde der Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Die Einheit der Form ist gewahrt. Daran ändert auch nichts, dass der Antragsteller mit der Standardarbeitskraft (SAK) ein konkretes Kriterium für die Verteilung benennt. Dem Regierungs- und Landrat bzw. der Landsgemeinde bleibt trotz dieser detaillierten Vorgabe ein genügender Spielraum zur Ausgestaltung der Vorschriften im Gesetzgebungsverfahren.

2.4. Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie will verhindern, dass die Stimmberechtigten auf zwei oder mehrere politisch voneinander unabhängige Fragen nur einmal antworten können. Zwischen den einzelnen Teilen des Antrags muss deshalb ein innerer, sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 73 Abs. 2 GPR). Die einzelnen Elemente des in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Memorialsantrags – die gesetzliche Regelung der Pachtlandverteilung durch die Gemeinden auf kantonaler Ebene, das Anknüpfen an der SAK als Kriterium für die Verteilung und die Sicherstellung einer funktionierenden Kontrolle und Aufsicht – stehen inhaltlich in einem sachlichen Zusammenhang. Die Einheit der Materie ist gewahrt.

2.5. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Der Memorialsantrag darf nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder, wenn sein Gegenstand nicht eine Verfassungsänderung betrifft, der Kantonsverfassung widerspricht (Art. 58 Abs. 4 KV). Im Vordergrund steht und nachfolgend zu prüfen ist die Vereinbarkeit mit Bundesrecht.

Bei der Verpachtung von Land zur landwirtschaftlichen Nutzung entsteht ein privatrechtlicher Vertrag im Sinne von Artikel 275 ff. des Obligationenrechts (OR) und des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht (LPG). Der Entscheid eines Verpächters, mit einem bestimmten Pächter einen Pachtvertrag abzuschliessen zu wollen oder nicht, ist grundsätzlich eine zivilrechtliche Frage, welche durch das Bundesrecht geregelt wird (BGer, Urteil 2C_314/2013 vom 19. März 2014 E. 1.1.1). Selbst wenn die Pachtverträge privatrechtliche

Verträge darstellen, ist der Entscheid, mit dem ein Gemeinwesen über die Benützung von öffentlichen Sachen befindet, öffentlich-rechtlicher Natur. Dies gilt ungeachtet davon, ob das betreffende Pachtland im Einzelfall dem Finanzvermögen oder dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen ist (BGer, Urteil 2C_889/2016 vom 12. Juni 2017 E. 1.1). Zwar hat es das Bundesgericht abgelehnt, die Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen auf die Erteilung von Sondernutzungskonzessionen oder die Übertragung von Verfügungsrechten an Gegenständen des Finanzvermögens analog anzuwenden. Dennoch hat es bisweilen zwischen dem privatrechtlichen Vertragsschluss und der vorangehenden Willensbildung innerhalb des Gemeinwesens, solche Verträge eingehen zu wollen, unterschieden und diese Willensbildung als anfechtbare Hoheitsakte betrachtet (BGer, Urteil 2C_314/2013 vom 19. März 2014 E. 1.1.2 m. w. H.). Eine öffentlich-rechtliche Regelung der Vergabe von gemeindeeigenem Pachtland zur landwirtschaftlichen Nutzung durch kantonales Recht verstösst vor diesem Hintergrund nicht gegen Bundesrecht.

Die Verwaltung des gemeindeeigenen Pachtgutes stellt im Kanton Glarus eine öffentlich-rechtliche Aufgabe der Gemeinden dar, die einer gesetzlichen Regelung zugänglich ist. So erklärt z. B. die Gemeinde Glarus Süd die Verkäufe von gemeindeeigenen Grundstücken sowie die Vergabe von Rechten an gemeindeeigenen Boden und Gebäuden in der Gemeindeordnung (GO) ausdrücklich als Gemeindeaufgabe. Gleichzeitig legt die Gemeindeordnung die Vergabegrundsätze fest und delegiert die Rechtsetzungskompetenzen an den Gemeinderat bzw. für die Vergabe von ausschliesslichen Nutzungsrechten an landwirtschaftlichen Liegenschaften, Heuteilen und Alpen an die Gemeindeversammlung (Art. 90 und 91 GO). Gestützt darauf hat die Gemeindeversammlung der Gemeinde Glarus Süd am 22. Juni 2012 ein Vergabereglement erlassen. Da es sich bei der Vergabe von gemeindeeigenem Pachtgut um eine öffentliche Aufgabe handelt, sind Gemeinwesen bei dessen Regelung an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 Bundesverfassung, BV), insbesondere an das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) und an das Willkürverbot (Art. 9 BV). Diesbezüglich hat das Bundesgericht in einem Urteil aus dem Jahr 2014 entschieden, dass bei der Neuzuteilung von Pachtland die lokalen Verhältnisse zu beachten sind und dass sachlich begründbare Regelungen berücksichtigt werden können, auch wenn dies für die einzelnen Betroffenen nicht gerecht erscheinen mag. So muss das vorhandene Land z. B. nicht unter allen möglichen Pächtern aufgeteilt werden, sondern kann in grösseren Teilen an einzelne Pächter verteilt werden. Die Kriterien müssen jedoch objektiv nachvollziehbar und dürfen nicht willkürlich sein (vgl. BGer, Urteil 2C_314/2013 vom 19. März 2014 E. 5). Als mögliche, grundsätzlich mit dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Willkürverbot vereinbare Kriterien für die Pachtlandverteilung können gemäss Schweizerischem Bauernverband der Wohn- bzw. Betriebsort des Pächters, dessen Alter (nicht über 65 Jahre), der Ausschluss von Nebenerwerbsbetrieben, die Tierhaltung (ja oder nein), mögliche Arrondierungsmöglichkeiten, die bisherige Zuteilung oder die Mindestnormen gemäss LPG dienen (BAUMGARTNER JULIA, Die Korporation als Verpächter, Brugg 2016). Sofern der Antragsteller als Kriterium für die Pachtlandverteilung an der SAK anknüpfen will, so dürfte es sich dabei wohl ebenfalls um ein zulässiges Kriterium handeln. So wird die in SAK bestimmte Betriebsgrösse bereits in anderen Bereichen der Agrarpolitik als Kriterium verwendet, um zu definieren, ob ein Betrieb von einer staatlichen Massnahme profitieren kann, sei es bezüglich Direktzahlungen, bezüglich Strukturverbesserungsmassnahmen oder im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts. Eine zu starre bzw. zu einseitige Anknüpfung an der SAK darf jedoch nicht zu einer rechtsungleichen oder gar willkürlichen Ordnung führen. Da sich ein allfälliger Mangel im nachfolgenden Gesetzgebungsverfahren beheben lässt, führt dies jedoch nicht zur Unzulässigkeit des Antrags (vgl. BGE 139 I 292 E. 5.8).

Das Erfordernis der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht steht der rechtlichen Zulässigkeit des Memorialsantrags somit nicht entgegen.

2.6. Durchführbarkeit

Ist ein Memorialsantrag offensichtlich nicht realisierbar, ist er für unzulässig zu erklären (Art. 58 Abs. 4 KV). Sich abzeichnende, grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines Memorialsantrags im Falle seiner Annahme genügen dafür jedoch nicht. Vielmehr muss die Umsetzung zweifelsfrei und aufgrund eines unüberwindbaren Hindernisses unmöglich sein. Da dies vorliegend nicht der Fall ist, steht das Durchführbarkeitserfordernis der rechtlichen Zulässigkeit des Memorialsantrags nicht entgegen.

2.7. Ergebnis

Der Regierungsrat kommt zum Ergebnis, dass der als allgemeine Anregung eingereichte Memorialsantrag die Anforderungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV sowie von Artikel 73 GPR erfüllt. Er ist für rechtlich zulässig zu erklären.

3. Erheblichkeit

Ob ein rechtlich zulässiger Memorialsantrag erheblich erklärt wird, obliegt ausschliesslich dem Landrat (Art. 59 Abs. 2 KV). Die Stellungnahme des Regierungsrates beschränkt sich auf die rechtliche Zulässigkeit (Art. 74 Abs. 1 GPR).

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag für zulässig zu erklären und über die Erheblichkeit zu befinden.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Memorialsantrag (Original)
- Memorialsantrag (Transkript, erstellt durch Staatskanzlei)