

An den Landrat

---

Glarus, 5. Dezember 2017

## **Änderung des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, über das bäuerliche Bodenrecht und über die landwirtschaftliche Pacht**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Ausgangslage**

Die Landsgemeinde hat im Mai 2014 das Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, über das bäuerliche Bodenrecht und über die landwirtschaftliche Pacht (EG LwG; GS IX D/1/1) verabschiedet. Daraufhin wurden die dazugehörigen Verordnungen angepasst, revidiert oder aufgehoben sowie die notwendigen Weisungen erlassen. Die Praxis hat nun gezeigt, dass nach rund vier Jahren wieder Anpassungsbedarf besteht.

### **2. Vorvernehmlassungs- und Vernehmlassungsverfahren**

Bevor im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren aufgrund der geplanten Änderungen ein erster Gesetzesentwurf ausgearbeitet und in die Vernehmlassung geschickt wurde, stellte man die in Frage stehenden Änderungen im Rahmen einer Vorvernehmlassung zur Diskussion. Dort äusserte sich eine Mehrheit grundsätzlich positiv zur geplanten Teilrevision des EG LwG. Auf Ablehnung stiess jedoch die Absicht, die Qualifikation der Alpen als Gewerbe und den spätesten Alpabfahrtstermin aufzugeben. Die Rückmeldungen wurden soweit möglich in die Vernehmlassungsvorlage eingearbeitet, womit die Interessierten nochmals Gelegenheit erhielten, sich detailliert mit der Thematik auseinanderzusetzen.

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass die Streichung der Regelung zur Alpdüngung (Art. 3 Abs. 1 EG LwG) sowie derjenigen über die höchstzulässige Bestossung (Art. 4 Abs. 1 EG LwG) die Befürchtung schürt, dass die Intensität der Alpnutzung zum Nachteil der Biodiversität ansteigen werde. Ein angestrebtes Ziel der vorliegenden Teilrevision stellt die Liberalisierung der kantonalen Vorgaben dar, da einzelne Bestimmungen die Glarner Alpbetriebe in ihrer Bewirtschaftungsfreiheit, insbesondere im Vergleich mit Alpbetrieben in anderen Kantonen, einschränken. Es droht jedoch kein Wildwuchs, da die gesamtschweizerisch verbindlichen Bestimmungen der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (DZV; SR 910.13) die Alpbewirtschaftung auch weiterhin regeln. Die vorgesehenen Änderungen bedeuten nicht zwangsläufig eine Intensivierung, ermöglichen aber eine Flexibilisierung der Bewirtschaftung. So wird beispielsweise mit der Aufhebung der Bestossungslimite nach Grossvieheinheiten zugunsten einer Regelung nach Normalstössen die Möglichkeit eröffnet, den Tierbesatz besser dem Futterangebot anzupassen und damit die Alp oder einzelne Stäfel einer Alp standortgerechter zu bewirtschaften. Auch die Streichung des Düngerverbots hat nicht notwendigerweise die befürchteten Konsequenzen. Derzeit unterstehen im Kanton

Glarus sämtliche Alpbetriebe der DZV, welche die Zufuhr von alpfremdem Dünger gleich wie die bestehende kantonale Regelung untersagt. Selbst wenn dem zukünftig einmal nicht mehr so sein sollte, gewährleistet die Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung, dass Alpen nicht im Übermass genutzt und vor allem gedüngt werden können, sodass die Biodiversität darunter leiden würde. Gerade diese bundesrechtlichen Vorgaben bieten den nötigen Rahmen für eine nachhaltige und standortgerechte Bewirtschaftung unter Berücksichtigung der Erhaltung der Biodiversität.

Weiter hat man sich auch in der Vernehmlassung mehrheitlich für die Beibehaltung des derzeit geltenden spätesten Alpfahrtstermins ausgesprochen und die vorgeschlagene Variante, diesen auf den letzten Samstag vor dem 6. Oktober zu legen, abgelehnt. Zwei Vernehmlassungsteilnehmer beantragten dagegen, den Termin gänzlich zu streichen und diesen in die Kompetenz der Alpeigentümer zu stellen. Dies erscheint jedoch nicht mehrheitsfähig. Schliesslich wurden vereinzelt noch andere Änderungen angeregt (Änderungen von Art. 5 Abs. 1 und 2 EG LwG; keine Änderungen in Art. 9 EG LwG; Aufhebung von Art. 10 EG LwG; grössere Reduktion bzw. Aufstockung der Kommission in Art. 14 EG LwG). Sie wurden jedoch, da nicht mehrheitsfähig, nicht umgesetzt.

### **3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### *Artikel 3; Bewirtschaftung der Alpen*

Dass die Düngung mit alpeigenem Dünger zu erfolgen hat und Ausnahmen von der kantonalen Vollzugsbehörde bewilligt werden müssen, regelt auch Artikel 30 Absatz 1 Sätze 2 und 3 DZV. Auf eine Wiederholung im kantonalen Recht ist zu verzichten (Verwesentlichung). Derzeit unterstehen sämtliche Alpbetriebe der DZV; Änderungen sind hier keine zu erwarten, zumal die Alpbewirtschaftung künftig ohne staatliche Subventionen kaum attraktiv und finanzierbar sein wird.

Das Verbot, Raufutter und Dünger von Alpen wegzuführen (Abs. 2), geht auf die Zeit zurück, bevor an der Landsgemeinde 2000 das erste kantonale Landwirtschaftsgesetz erlassen wurde. Es sollen dem Alpbetrieb keine alpeigenen Dünger verlustig gehen und es soll kein Alpdünger für die Produktion von Futter für alpfremdes Vieh eingesetzt werden (vgl. Memorial 2000, S. 149). Der auf Alpen anfallende Dünger sowie das dort wachsende Futter sollten ausschliesslich den Alptieren dienen. Grundsätzlich ist heute das Wegführen von Dünger oder Futter, insbesondere von Raufutter, von den Alpen kaum mehr relevant. Dennoch soll am kantonalen Verbot festgehalten werden. Mit einer Aufhebung dieses Verbots könnten falsche Anreize gesetzt werden, nachdem schon zu beobachten war, dass vereinzelt Gras von futterbaulich wertvollen Flächen auf Alpen geschnitten und weggeführt wurde.

Von diesem Verbot nicht erfasst ist die Wegfuhr von *Mähgut* von Feuchtwiesen, Nasswiesen sowie Flachmooren für die Streuegewinnung; dieses gilt weder als Raufutter noch als Dünger im Sinne von Artikel 3 Absatz 2.

#### *Artikel 4; Höchstzulässige Bestossung*

Die Bestimmung über die höchstzulässige Bestossung wird aufgehoben. Sie ist eine Glarner Eigenart. Da der Bund die Nutzung der Alpen über den Normalbesatz regelt, erscheint die Notwendigkeit einer zusätzlichen kantonalen Regelung fraglich. Der Normalbesatz ist der einer nachhaltigen Nutzung entsprechende Tierbesatz, umgerechnet in sogenannte Normalstösse (NST). Ein NST entspricht der Sömmerung einer raufutterverzehrenden Grossvieheinheit (RGVE) während 100 Tagen (Art. 39 DZV). Für jeden Sömmerungsbetrieb ist der Normalbesatz für Schafe und übrige raufutterverzehrende Nutztiere festzulegen (Art. 40 DZV).

Mit der Festlegung der höchstzulässigen Bestossung bestimmt der Kanton Glarus zusätzlich eine restriktivere, weil starre Obergrenze für den Besatz mit Gross- und Kleinvieh. Liegt beispielsweise der Normalbesatz eines Sömmerungsbetriebs bei 20 NST, können nach Bundesrecht 16 RGVE während 125 Tagen ( $16 \times 125 = 2000 / 100 \text{ Tage} = 20 \text{ NST}$ ), 20 RGVE

während 100 Tagen ( $20 \times 100 = 2000 / 100 \text{ Tage} = 20 \text{ NST}$ ) oder  $26 \frac{2}{3}$  RGVE während 75 Tagen ( $26 \frac{2}{3} \times 75 = 2000 / 100 \text{ Tage} = 20 \text{ NST}$ ) gesömmert werden. Setzt demgegenüber der Kanton die höchstzulässige Bestossung für denselben Sömmerebetrieb auf 20 RGVE Grossvieh fest, liegt im ersten Fall eine Unterstossung und im dritten Fall eine Überstossung vor. Die Regelung über den Normalbesatz ist flexibel, die kantonale Regelung über die höchstzulässige Bestossung ist, vorbehaltlich der Ausnahmeregeln nach den Absätzen 2 und 3, starr. Dass flexible Lösungen anspruchsvoller und aufwändiger zu kontrollieren sind, ist hinzunehmen.

Die Bundesregelung über den Normalbesatz genügt. Einer zusätzlichen kantonalen Regelung zur Nutzung der Alpen bedarf es nicht. Vielmehr erscheint es notwendig, die Alpen künftig auch im Hinblick auf sinnvolle Herdenschutzmassnahmen eventuell anders als bisher bestossen zu können. Im Alpurbar, welches weiterhin geführt wird, kann zusätzlich zu den verfügbaren NST angegeben werden, ob es sich um einen Sömmerebetrieb handelt, der mit Gross- oder mit Kleinvieh bestossen werden kann; nicht jede Alp eignet sich für die Beweidung durch Grossvieh. Entfällt Absatz 1, werden auch die Absätze 2 und 3 hinfällig.

#### *Artikel 5; Alpordnung, Alpfahrtstermin*

Obwohl insbesondere die Festlegung des spätesten Alpfahrtstermins immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt, soll auf eine solche Regelung nicht verzichtet werden. Auch andere Kantone kennen einen spätesten Alpfahrtstermin. Allerdings regelt dies nur der Kanton Glarus auf Gesetzesstufe.

#### *Artikel 9; Vorkaufsrechte kantonalen Rechts*

Bei freiwilligen Meliorationen sind allfällige Vorkaufsrechte für Meliorations-Körperschaften notwendig, weshalb die Regelung nach Absatz 1 Buchstabe a beibehalten werden soll. Vorkaufsrechte für Gemeinden (Bst. b) sind demgegenüber nicht mehr notwendig. Es gehört nicht zu den Kernaufgaben einer Gemeinde, Alpen zu betreiben bzw. solche aufzukaufen. Dies umso mehr, als Alpen in der Regel defizitär betrieben werden und auch Privatalpen nicht wesentlich schlechter funktionieren können.

Aufgrund der Änderungen in Absatz 1 kann Absatz 2 ersatzlos gestrichen werden.

#### *Artikel 14; Landwirtschaftskommission*

*Absatz 1:* In der Praxis hat sich seit der Totalrevision 2014 gezeigt, dass der Ausschuss Pacht der Landwirtschaftskommission kaum zum Einsatz gelangt. Die vereinzelt Anfragen können durch die übrigen Mitglieder der Kommission übernommen werden; die Zahl der Kommissionsmitglieder kann reduziert werden, wobei dies durch die neuen Aufgaben im Bereich des Herdenschutzes (s. Ausführungen zu Abs. 2) teilweise wieder kompensiert wird. Es ist festzustellen, dass Ersatzmitglieder nur sinnvoll eingesetzt werden können, wenn sie regelmässig zum Einsatz kommen. Dies war nicht zu gewährleisten, weshalb künftig auf Ersatzmitglieder verzichtet werden soll. Stattdessen sollen sich die Kommissionsmitglieder gegenseitig vertreten. Die Landwirtschaftskommission soll künftig aus zehn und nicht mehr aus zwölf Mitgliedern bestehen. Fachkompetenz wie organisatorische Überlegungen sprechen zwar für eine noch tiefere Mitgliederzahl. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass sämtliche Mitglieder einen landwirtschaftlichen Hintergrund aufweisen, bei welchem naturgemäss die meiste Arbeit in den Sommermonaten anfällt. In derselben Zeit sind jedoch auch die zeitintensiven Alpinspektionen und Ertragswertschätzungen durchzuführen, was insbesondere im Hinblick auf die beidseitige Wetterabhängigkeit schnell zu Engpässen führen kann. Aufgrund dieser zeitlichen Belastung ist es nicht möglich, ein Mitglied gleichzeitig im Ausschuss Ertragswertschätzungen und im Ausschuss Alpen einzusetzen. Dies bedingt eine Anzahl von zehn Mitgliedern, sollen Vertretungen gewährleistet werden können.

*Absatz 2 Buchstabe d:* Die Beratung und Kontrolle im Bereich des Herdenschutzes wird zur Aufgabe der Landwirtschaftskommission; Artikel 10<sup>ter</sup> Absatz 4 Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV; SR 922.01) verpflichtet die Kantone dazu, den Herdenschutz in die landwirtschaftliche Beratung zu integrie-

ren. Zwar hat der Kanton mit dem Plantahof eine Leistungsvereinbarung betreffend die landwirtschaftliche Beratung abgeschlossen, doch sollen im Bereich des Herdenschutzes die Beratungs- und Informationsaufgaben ab Sommer 2018 durch die Landwirtschaftskommission wahrgenommen werden, dies insbesondere infolge der Rückkehr von Grossraubtieren (Wolf). Die beiden speziell ausgebildeten Herdenschutzbeauftragten, welche im Kanton verankert sind, sind bereits seit einem Jahr auf Mandatsbasis angestellt, weshalb ihr Einbezug in die Landwirtschaftskommission zweckmässig erscheint. Mögliche notwendige strukturelle Anpassungen auf Alpen zur Umsetzung effizienter Herdenschutzmassnahmen können so im Rahmen der Alpinspektionen diskutiert werden.

#### *Artikel 17; Gerichtsbehörden*

Absatz 2 kann gestrichen werden. Zum einen ist die Aufzählung der Rechtsgeschäfte, für welche das Kantonsgericht zuständig ist, nicht abschliessend und zum anderen bestimmt das Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (s. Art. 13, 14) die Zuständigkeit des Zivilgerichts bzw. des Einzelrichters.

#### *Artikel 19; Rechtsschutz*

In Absatz 2 ist der Rechtsmittelweg auf kantonaler Stufe abschliessend zu benennen.

#### *Artikel 20; Strafbestimmungen*

*Absatz 1:* Bis anhin wurden Verstösse gegen Bestimmungen des kantonalen Rechts mit Kürzungen der Sömmerungsbeiträge geahndet. Eine solche Kürzung ist jedoch nur noch bei Verstössen gegen die DZV möglich. Verstösse gegen kantonales Recht dürfen nicht mittels Kürzung von Bundessubventionen sanktioniert werden. Es ist deshalb eine gesetzliche Grundlage für diese Verwaltungssanktionen zu schaffen. Zusätzlich sind neben dieser Grundlage die Zuständigkeit sowie die Bussenhöhe zu definieren. Die entsprechende Kompetenz soll der Vollzugsbehörde zukommen; es handelt sich um eine Vollzugsaufgabe. Mit der Zuweisung zum Departement käme zudem eine weitere Behörde zu den bereits zahlreichen involvierten (Art. 12–17) hinzu. Selbstredend kann die Verhängung einer Verwaltungssanktion beschwerdeweise überprüft werden (vgl. Art. 19). Die maximale Sanktion im Wiederholungsfall orientiert sich am bisherigen Rahmen, wie dies jeweils mit dem Sömmerungsbeitrag verrechnet wurde. Als Verstösse kommen unwahre oder täuschende Angaben in einem Verfahren betreffend die Gewährung kantonalen Leistungen oder im Bewilligungsverfahren nach dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) in Frage oder wenn jemand erhebliche Tatsachen in solchen Verfahren verschweigt. Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass die Schaffung dieser Sanktionsmöglichkeit die Einleitung eines Strafverfahrens nicht verunmöglicht und Verwaltungssanktionen auch in anderen Bereichen durchaus üblich sind.

*Absatz 2:* Artikel 105 Absatz 2 Strafgesetzbuch verlangt eine ausdrückliche Regelung.

*Absatz 3:* Der bisherige Absatz 3 kann gestrichen werden. Die Strafbestimmungen des Bundes sind nicht ausdrücklich vorzubehalten. Stattdessen soll eine Regelung aufgenommen werden, welche es dem Departement – im Interesse einer möglichst einheitlichen Rechtsanwendung – erlaubt, entsprechende Richtlinien zu erlassen.

### **3.1. Überprüfungen ohne Änderungsbedarf**

Der Bund erarbeitet zurzeit Kriterien, um die Handhabe bei Strukturverbesserungen zu verschärfen. Je nachdem ist nach Erlass der bundesrechtlichen Kriterien eine Änderung der kantonalen Regelungen (vgl. Art. 6 und 7) nochmals zu überprüfen.

Eingehend diskutiert wurde der kantonale Vorbehalt (Art. 8 Abs. 1 Bst. b), wonach Sömmerungsbetriebe mit mehr als 30 Normalstössen den Regeln über landwirtschaftliche Gewerbe unterstehen. Er soll beibehalten werden. Im Kanton Glarus bildeten einzelne Alpen für Familien seit jeher eine Existenzgrundlage, unabhängig davon, ob diese Familien in der übrigen Zeit in der Landwirtschaft oder in einem anderen Bereich tätig waren. Diese Tradition wollte

man beim Erlass des damaligen Einführungsgesetzes zum BGBB 1994 erhalten, damit beim Verkauf oder beim Erbgang Alpen mit mehr als 30 Grossviehstössen (damals) von einem geeigneten Selbstbewirtschafter übernommen werden konnten, und zwar unabhängig davon, ob er bereits Eigentümer eines Landwirtschaftsbetriebs war. Im Rahmen der Totalrevision 2014 wurde diese Bestimmung sprachlich angepasst. Diese Überlegungen gelten in Bezug auf den Erbgang im Grundsatz nach wie vor, selbst wenn private Alpen die Ausnahme bilden und Gemeindealpen nicht vererbt werden. Wesentlicher dürfte sein, dass der höchstzulässige Pachtzins für Alpen behördlich bewilligt werden muss, während dieser bei Grundstücks-pachten nur auf Gesuch hin kontrolliert wird. Der Alppachtzins wird somit von Amtes wegen festgelegt, ohne dass ein Gesuch gestellt werden muss und Restriktionen befürchtet werden müssen. Allerdings dürften die Eigentumsverhältnisse auch hier Missbrauch weitgehend ausschliessen.

Allerdings werden Alpen, welche das Bundesrecht als landwirtschaftliche Grundstücke versteht, das kantonale Recht jedoch zu einem Gewerbe macht, bei der Festlegung des Pachtzinszuschlags als Grundstücke behandelt bzw. es müssen die Regeln für „Sömmerungsweiden“ (Art. 11 Abs. 1) angewendet werden, um zu einem vernünftigen Ergebnis zu gelangen.

Wieso die Pächterstreckung auf Sömmerungsbetriebe keine Anwendung finden soll (vgl. Art. 10), lässt sich den Materialien nicht entnehmen. Als 2001 der Sömmerungsbeitrag wegfiel und an seiner Stelle ein Pachtzinszuschlag eingeführt wurde, wurden die Abweichungen von den bundesrechtlichen Vorschriften im damaligen Absatz 2 zusammengefasst. Dieser Absatz wurde im Zuge der Totalrevision 2014 zum neuen, heute geltenden Artikel 10 EG LWG. Es ist anzunehmen, dass aufgrund der längeren erstmaligen Pachtdauer für Gewerbe (mind. 9 Jahre; bei Grundstücken mind. 6. Jahre) eine Erstreckungsmöglichkeit nicht mehr gewollt war. Vielmehr soll beim Bestreben nach noch langfristigeren Lösungen die Einräumung eines Baurechts in Betracht gezogen werden.

Sodann plant der Bund, per 1. April 2018 eine neue Anleitung für die Ertragswertschätzung in Kraft zu setzen. Die Ertragswertschätzungen der Sömmerungsbetriebe (vgl. Art. 11) dürften sodann höher ausfallen. In der Folge könnte der Pachtzinszuschlag reduziert werden, was auf Verordnungsstufe zu bewerkstelligen wäre.

Zudem hatte man beabsichtigt, die Vollzugsbehörde (Art. 16) gegenüber der Landwirtschaftskommission mit einer Weisungsbefugnis auszustatten. Dies wurde in der Vorvernehmlassung jedoch schlecht aufgenommen. Man fürchtete, die Kompetenzen der Landwirtschaftskommission zu schwächen und ihre Unabhängigkeit zu untergraben. Mit dieser Weisungsbefugnis hätten der Landwirtschaftskommission gewisse Ordnungsvorschriften auferlegt werden sollen, beispielsweise innert welcher Frist eine Ertragswertschätzung zu erfolgen hat oder welche zusätzlichen Kontrollen durchgeführt werden sollten. Diese Fragen sind nun im Organisationsreglement zu regeln.

Schliesslich können die Übergangsbestimmungen der letzten Teilrevision im Gesetz stehen gelassen werden und müssen mit der vorliegenden Teilrevision nicht aufgehoben werden (Art. 21).

#### **4. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die geplanten Änderungen wirken sich in finanzieller Hinsicht kostenneutral aus. Die Verschiebung der Herdenschutzbeauftragten in die Landwirtschaftskommission ergibt lediglich eine Kostenverschiebung. Durch die Reduktion der Zahl der Mitglieder der Landwirtschaftskommission sind geringfügige Einsparungen zu erwarten. Alle übrigen Änderungen haben keine finanziellen Auswirkungen. Auch in personeller Hinsicht sind keine Auswirkungen zu erwarten. Die beiden Herdenschutzbeauftragten sind bereits seit geraumer Zeit tätig und anderweitige Anstellungen ergeben die Gesetzesänderungen nicht.

## **5. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der beiliegenden Gesetzesänderung zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.*

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

**Im Namen des Regierungsrates**

*Rolf Widmer, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse