



## **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 bestehende Verordnung datiert vom 25. November 1986. Sie wurde zweimal teilrevidiert. Beide Male wurden jedoch 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 Privatpersonen, welche dieses Grundeigentum innerhalb der Familie übernehmen konnten oder die ihre Tätigkeit als praktizierende Alpbewirtschaftnerinnen und -bewirtschaftner aufgegeben hatten, ohne ihre 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 befinden sich in einem Pachtverhältnis. 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 aktuell nicht fest. Die Anzahl Sömmerungsbetriebe in Appenzell I.Rh. ist sehr 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. Der Grosse Rat stimmte dem Eventualantrag der Standeskommission zu, Art. 76 Abs. 4 der Verordnung zum Baugesetz vom 22. Oktober 2012 (BauV, GS 700.010) mit einer Regelung zur Nutzung von Alphütten zu ergänzen. Art. 76 Abs. 4 BauV besagt, dass die Erweiterung einer Baubewilligung für zonenkonforme Bauvorhaben im Sömmerungsgebiet mit einer Auflage eines Nutzungsverbots für zonenfremde Nutzung während der Sömmerungszeit zu verbinden ist. Vorübergehende zonenfremde Wohnnutzungen können bewilligt werden.

Landeshauptmann Stefan Müller stellte dem Grossen Rat in Aussicht, dass die Sachlage voraussichtlich im Rahmen einer Revision des Alpgesetzes vorgelegt werden kann. Er schlug vor, dass sich die Standeskommission der Sache annimmt und dem Grossen Rat Bericht erstattet, damit dieser auf einer sauberen Grundlage seine Entscheide treffen kann.

Die Nutzung von Alphütten ist im Grundsatz nicht für Ferienzwecke bestimmt, sondern sie dient 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 in einzelnen Fällen die Situation, dass Alphütten auch während der Sömmerung von

den Alpbewirtschafterinnen und -bewirtschaftern nicht benutzbar waren, da die Alprechtseigentümerinnen und -eigentümer auf die Verpachtung ihrer Alphütte an die Pächterin oder den Pächter verzichteten.

Anlässlich der Diskussionen im Grossen Rat und in 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 hinausgeht. 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 auch sehr breit und durch ein externes Coaching ergänzt. Die Standeskommission hat den umfassenden Schlussbericht der Arbeitsgruppe zur Kenntnis genommen und dem Land- und Forstwirtschaftsdepartement den Auftrag erteilt, die verschiedenen Themen einzeln zu bearbeiten und die entsprechenden Revisionsarbeiten vorzubereiten.

Das Handlungsfeld der Verpachtung von Alphütten wird damit separat behandelt. Die rechtliche Grundlage dazu bildet nicht das kantonale Alpgesetz, sondern ist vielmehr in der Verordnung zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (GS 221.310) festzulegen.

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 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 ausgeschlossen oder die Anwendung des LPG verschärft werden. Verschiedene Kantone haben von der Kompetenz Gebrauch gemacht (Glarus, Graubünden, Jura, Nidwalden, Uri, Tessin, Waadt und Wallis), mit teils unterschiedlichen Bestimmungen. Im Kanton Waadt sind beispielsweise Alpbetriebe den Bestimmungen für landwirtschaftliche Gewerbe unterstellt, allerdings mit Ausnahme der Pachtdauer und der Pachtzinsberechnung, womit auch eine parzellenweise Verpachtung bewilligt werden muss.

Trotz dieser Möglichkeiten, die das LPG 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 Vertragsdetails basiert immer auf dem gegenseitigen Einverständnis der Vertragspartnerinnen und -partner. Die Vermietung von Alphütten während der Alpsaison an die Alpsennen dient jedoch 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 Lagerung der Gerätschaften werden die alpwirtschaftlichen Tätigkeiten qualitativ sichergestellt.

Das wirksamste Instrument zur Durchsetzung des öffentlichen Interesses einer Verpachtung aller betriebsnotwendiger Pachtbestandteile bei Alpen und Alprechten ist die amtliche Pachtgenehmigung.

Eine Bewilligungspflicht sieht das LPG jedoch nur für die sogenannte parzellenweise Verpachtung vor. Dies ist jedoch nicht für Alpen anwendbar, sondern vielmehr für die Einzelverpachtung von kleineren Grundstücken, welche in ihrer Gesamtheit ein landwirtschaftliches Gewerbe bilden.

Die oben erwähnte 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.

## **2. Geänderte Bestimmungen**

### *Art. 2*

In Art. 2 soll die Bodenrechtskommission neu auch für die Bewilligung von Pachtverträgen für Alpen und Alprechte gemäss Art. 3 LPG 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 ausgeschlossen oder die Anwendung des LPG verschärft werden. Verschiedene Kantone haben von der Kompetenz Gebrauch gemacht (Glarus, Graubünden, Jura, Nidwalden, Uri, Tessin, Waadt und Wallis), mit teils unterschiedlichen Bestimmungen. So wurden beispielsweise in den Kantonen Graubünden und Uri auf kantonomer Ebene ein Vorpachtrecht geregelt, wobei dies auf verschiedenen Erlassstufen erfolgt ist.

Eine ergänzende kantonale Regelung hat somit im Rahmen der Umsetzungserlasse des LPG zu erfolgen. Die pachtrechtlichen Bestimmungen sind im Kanton Appenzell I.Rh. in der Verordnung zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht zu regeln.

Die Kompetenz der Kantone geht so weit, dass die Lockerung der Vorschriften bis zur Ausnahme vom Geltungsbereich des LPG gehen kann. Bei einer Verschärfung sind durch die Eigentumsgarantie und die Verhältnismässigkeit Grenzen gesetzt. Dem Umstand, dass durch die Definition der notwendigen Vertragsinhalte, die Genehmigungspflicht der Pachtverträge und das Erfordernis der Schriftlichkeit die Nutzungsrechte der Eigentümerinnen und Eigentümer eingeschränkt werden, steht die Tatsache gegenüber, dass Alphütten während der Sömmerungszeit in erster Linie der Bewirtschaftung der betreffenden Alpen und der Betreuung auf der Alp anwesenden Tiere und dadurch auch der Unterbringung des Alppersonals dienen sollen. Die Umsetzung dieses öffentlichen Interesses 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 werden die notwendigen Vertragsinhalte sowie

die Schriftlichkeit verlangt. Als Vollzugsinstrument für die kantonale Behörde werden sodann die notwendigen Kontroll- und Genehmigungskompetenzen definiert.

Bei der Verpachtung einer Alp ist auf Verlangen der Pächterin oder des Pächters neben der Sömmerungsfläche, der Bestossungsrechte, der Melster und des Schweinestalls auch die Alphütte mitzuverpachten, sofern dies betrieblich notwendig ist. Dies würde einer zonenkonformen Nutzung der Alpen entsprechen. Die zonenkonforme Nutzung der Alphütte kann mit der jetzigen kantonalen gesetzlichen Grundlage nicht dauernd überprüft werden. Durch die neu einzuführende 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 zu dessen Gültigkeit von der Bodenrechtskommission zu genehmigen. Die Bodenrechtskommission überprüft den Pachtvertrag auf seine Vollständigkeit. Im Vertrag enthalten sein müssen alle für die Bewirtschaftung notwendigen Gebäude und Anlagen, die Bestossungsrechte und die Sömmerungsflächen. Ohne die Genehmigung durch die kantonale Bodenrechtskommission ist ein Pachtvertrag für Alpen und Alprechte rechtlich nicht gültig.

Das Pachtrecht verlangt keine Schriftlichkeit bei Pachtverträgen. Es gibt daher sehr viele Fälle, bei denen die Pacht nur mündlich vereinbart wurde. Ein schriftlicher Pachtvertrag ist nicht vorhanden. 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 wird eine Kontrollmöglichkeit gegeben. Zudem werden die zwingend notwendigen Inhalte des Pachtvertrags definiert.

Ein Grossteil der verpachteten Alpen und Alprechte würden sich bei Inkrafttreten der Verordnung in einem bereits laufenden Pachtverhältnis befinden. Die reguläre Pachtdauer für Alpen und Alprechte beträgt sechs Jahre (Art. 7 LPG). Ist der Pachtvertrag auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und wurde er nicht ordnungsgemäss gekündigt, gilt der Pachtvertrag unverändert für jeweils weitere sechs Jahre (Art. 8 Abs. 1 LPG).

Hier käme folgende Regelung zur Anwendung: Ohne Kündigung des Pachtvertrags erneuert sich die Pachtperiode jeweils nach sechs Jahren. Falls der Pachtvertrag unverändert für weitere sechs Jahre weiterläuft, ist er spätestens zu Beginn der nachfolgenden Pachtperiode genehmigungspflichtig. Die Verpächterin oder der Verpächter steht somit in der Pflicht, den Pachtvertrag vor Ablauf der ordentlichen Pachtperiode der Bodenrechtskommission zur Genehmigung einzureichen.

Im Falle, dass der Pachtvertrag der Bodenrechtskommission nicht vorgelegt wird, könnte die Bodenrechtskommission auf Eigeninitiative eine Kontrolle durchführen. Die Pachtverträge könnten unter Ansetzung einer bestimmten Frist eingefordert werden.

Das Inkrafttreten ist auf den 1. Januar 2022 vorgesehen.

### **3. Finanzielle Auswirkungen**

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

#### 4. 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,

**Namens Landammann und Ständekommission**

Der reg. Landammann:                      Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig