

Art. 8 und Art. 9 BV; Art. 16 ff. und Art. 26 ff. LPG; Art. 16 und Art. 34 VRG. Grundrechtsschutz bei der Verwaltung von Finanzvermögen; Zulässigkeit verwaltungsrechtlicher Rechtsmittel zur Anfechtung der Pachtland-Kündigung durch eine Gemeindebehörde (OGE 60/2007/32 vom 9. November 2007)

Die Pachtland-Kündigung durch eine Gemeindebehörde kann insoweit mit verwaltungsrechtlichen Rechtsmitteln angefochten werden (Rekurs an den Regierungsrat, Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht), als geltend gemacht wird, die Kündigung sei aus öffentlich-rechtlichen Gründen rechtswidrig (E. 2).

Die Auswahlkriterien für die Verpachtung von Gemeindeland brauchen nicht durch generell-abstrakte Rechtssätze geregelt zu werden. Es genügt ein Konzept oder Grundsätze, nach welchen die Pacht vergeben werden soll. Dem Rechtsgleichheitsgebot kommt bei der Pachtlandvergabe nur abgeschwächte Wirkung zu. Es genügt, wenn die Auswahl sachlich vertretbar, d.h. nicht willkürlich ist. Ortsansässige Bauern dürfen bei der Vergabe grundsätzlich bevorzugt werden. Die Vergabebehörde hat im Rahmen sachlich vertretbarer Gründe einen grossen Ermessensspielraum (E. 4b und c).

Aufgrund eines neuen Konzepts für die Verpachtung ihres landwirtschaftlich nutzbaren Landes kündigte die Stadt Schaffhausen unter anderem dem in Thayngen ansässigen Bauern X. den seit mehreren Jahren bestehenden landwirtschaftlichen Pachtvertrag. Gegen diese Kündigung erhob X. einerseits zivilrechtliche Erstreckungsklage und andererseits Rekurs an den Regierungsrat. Der Regierungsrat trat auf den Rekurs nicht ein. Das Obergericht hob auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde von X. den Nichteintretensentscheid des Regierungsrats auf, stellte jedoch fest, dass die Pachtland-Kündigung nicht aus öffentlich-rechtlichen Gründen rechtswidrig sei.

Aus den Erwägungen:

2.– Umstritten ist, ob der Regierungsrat auf den Rekurs des Beschwerdeführers hätte eintreten sollen.

a) Der Regierungsrat macht zur Begründung seines Nichteintretensentscheids geltend, beim fraglichen Pachtland handle es sich um Finanzvermögen der Stadt Schaffhausen. Dieses unterstehe im Aussenverhältnis den Vorschriften des Privatrechts. Anwendbar sei das Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht vom 4. Oktober 1985 (LPG, SR 221.213.2), welches verschiedene Rechtsmittel kenne. Im vorliegenden Fall komme eine zivilrechtliche Klage auf Pächterstreckung in Frage; der Verwaltungsrechtsweg sei daher ausgeschlossen. Das Obergericht sei zwar schon auf Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen die Pachtlandzuteilung durch eine Gemeindebehörde eingetreten, doch gehe es vorliegend nicht um die Pachtlandzuteilung, sondern um die Kündigung eines Pachtvertrags. Die Prüfung, ob eine Kündigung zu Recht erfolgt ist, sei aufgrund der dargelegten Rechtslage Sache des Zivilrichters. Der Verpächter müsse vor dem Zivilrichter dartun, weshalb er den Vertrag gekündigt habe. Ebenso habe der Zivilrichter die persönlichen Verhältnisse zu würdigen, welche nach Auffassung des Beschwerdeführers bei der Kündigung zu wenig berücksichtigt worden seien. Durch die beim Kantonsgericht erhobene Erstreckungsklage habe der Beschwerdeführer bereits umfassende Rechtsschutzmöglichkeiten wahrgenommen. Für ein paralleles Verfahren vor dem Regierungsrat sei daher kein Raum. Daran ändere nichts, wenn der Beschwerdeführer geltend mache, der Pachtvertrag sei in Umsetzung eines rechtswidrigen Konzepts gekündigt worden. Dieses sei gegebenenfalls bei der effektiven Neuvergabe zu prüfen, da andernfalls bei einer Änderung des Vergabekonzepts kaum mehr gekündigt werden könnte.

Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, bei der Pachtlandvergabe sei nach der Praxis des Kantons Schaffhausen und weiterer Kantone ähnlich wie beim Submissionsverfahren von der Zweistufentheorie auszugehen. Danach werde beim Abschluss von privatrechtlichen Verträgen durch das Gemeinwesen unterschieden zwischen dem privatrechtlichen Vertragsschluss einerseits und der vorangehenden internen Willensbildung der Behörde andererseits. Das Verfahren der internen Willensbildung unterstehe dabei dem öffentlichen Recht und schliesse mit einer Verfügung ab. Im vorliegenden Fall habe zwar noch keine neue Pachtlandzuteilung stattgefunden, doch bilde die Kündigung des Pachtvertrags einen Vorakt dazu, welcher als anfechtbare Verfügung zu betrachten sei. Daher müsse ihm nicht nur die zivilrechtliche Erstreckungsklage sondern auch der öffentlich-rechtliche Rechtsschutz offen stehen. Es sei zwar denkbar, dass das Kantonsgericht die erwähnte öffentlich-rechtliche Frage als Vorfrage prüfe, doch sei es hiezu wohl nicht verpflichtet. Über die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit bzw. Rechtmässigkeit der Pachtkündigung sei daher primär im verwaltungsrechtlichen Verfahren zu befinden.

b) Zwischen den Parteien ist unbestritten, dass es sich beim fraglichen Pachtland um Finanzvermögen der Stadt Schaffhausen handelt. Dieses untersteht im Aussenverhältnis (Verhältnis Staat-Privater) grundsätzlich dem Privatrecht. So bestimmt sich insbesondere die Verpachtung von kommunalem Weideland an Landwirte im Prinzip nach den Vorschriften des Privatrechts (vgl. *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich/St. Gallen 2006, Rz. 2359 ff., S. 504 f., mit Hinweis auf BGE 112 II 35 ff.). Heute ist allerdings anerkannt, dass der Staat auch bei der privatrechtlichen Verwaltung des Finanzvermögens an die Verfassung, namentlich an die Grundrechte gebunden ist. Er muss also insbesondere die Rechtsgleichheit (Art. 8 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) beachten, wobei allerdings nicht völlig klar ist, wer eine Verletzung der Grundrechte durch das privatrechtlich handelnde Gemeinwesen geltend machen kann und auf welchem Weg dies zu rügen ist (*Häfelin/Müller/Uhlmann*, Rz. 295 ff., insbesondere Rz. 297, S. 60). Wie der Beschwerdeführer zu Recht geltend macht, besteht dazu im Kanton Schaffhausen und in einigen weiteren Kantonen eine Rechtsprechung, wonach der Akt der behördlichen Willensbildung vor dem Vertragsabschluss im Sinn der vom Submissionsrecht her bekannten Zweistufentheorie als anfechtbare Verfügung betrachtet wird (vgl. dazu *Arnold Marti*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986, S. 112 bei Anm. 46, sowie *Tobias Jaag*, Gemeindegebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, ZBl 1992, S. 145 ff., S. 149 Anm. 20, je mit weiteren Hinweisen; vgl. zur Zweistufentheorie auch allgemein *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Rz. 287 ff., S. 58 ff.).

Es trifft zwar zu, dass die erwähnten Entscheide regelmässig die Anfechtung der Pachtlandvergabe durch Dritte, nicht die Kündigung von Pachtverträgen gegenüber dem privaten Vertragspartner betrafen, welchem – im Unterschied zu ausgeschlossenen Dritten – im Prinzip privatrechtliche Rechtsschutzmöglichkeiten offen stehen. Trotzdem erscheint es entgegen der Auffassung des Regierungsrats sinnvoll und richtig, auch gegen die Kündigung von Pachtverträgen durch das Gemeinwesen verwaltungsrechtliche Rechtsmittel zuzulassen. Die Kündigung selber ist zwar eine rein privatrechtliche Willenserklärung (Ausübung eines Gestaltungsrechts), doch geht ihr bei Verträgen eines Gemeinwesens regelmässig eine behördliche Willensbildung (Beschlussfassung) voraus, welche im Sinn der Zweistufentheorie als Verfügung betrachtet werden kann (vgl. im vorliegenden Fall auch den ausdrücklichen Beschluss des Stadtrats Schaffhausen vom 6. Juni 2006, welcher den betroffenen Pächtern allerdings erst im Nachhinein bekannt gemacht wurde). Der betreffende behördliche Beschluss kann vor den Zivilgerichten nicht angefochten und überprüft werden. Die Zivilgerichte wenden vielmehr das Privatrecht an, welches grundsätzlich von der Vertragsfreiheit ausgeht. Zivil-

rechtlich kann daher – abgesehen von formellen Mängeln der Kündigung und der Einhaltung der Kündigungsfristen (vgl. Art. 16 ff. LPG) – grundsätzlich nicht geltend gemacht werden, die Kündigung sei an sich – aus inhaltlichen, öffentlich-rechtlichen Gründen – unzulässig. Vielmehr besteht auf entsprechende Klage hin grundsätzlich nur Anspruch auf eine Pächterstreckung um maximal sechs Jahre, sofern dies für den Beklagten zumutbar ist (vgl. Art. 26 ff. LPG).

Zwar wäre es denkbar, dass der Zivilrichter vorfrageweise prüft, ob die Kündigung allenfalls aus öffentlich-rechtlichen Gründen rechtswidrig sein könnte, zumal eine Pächterstreckung grundsätzlich nur möglich ist, wenn eine gültige Kündigung vorliegt (vgl. zur Prüfung fremdrechtlicher Vorfragen allgemein *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Rz. 58 ff., S. 14 ff., mit Hinweisen). Wenn jedoch die für die öffentlich-rechtliche Prüfung grundsätzlich zuständigen Behörden eine Überprüfung dieser Frage ablehnen bzw. auf entsprechende Rechtsmittel mangels Zuständigkeit nicht eintreten, ist es fraglich, ob die Zivilgerichte eine solche Prüfung vornehmen würden, insbesondere dann, wenn wie im vorliegenden Fall nicht klar feststeht, dass ein offensichtlicher Rechtsfehler vorliegt. Somit kann nicht davon ausgegangen werden, ein genügender Rechtsschutz bezüglich der öffentlich-rechtlichen Zulässigkeit der fraglichen Kündigung bestehe auch im zivilgerichtlichen Verfahren (vgl. zum prekären Rechtsschutz bei privatrechtlichem staatlichem Handeln auch *Arnold Marti*, Zürcher Kommentar zum Zivilgesetzbuch, 3. A., Zürich 1998, Art. 6 Rz. 203, S. 1163 f., mit weiteren Hinweisen, und insbesondere *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Rz. 297, S. 60).

Im Sinn eines umfassenden Rechtsschutzes, wie er neuerdings sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene garantiert ist (vgl. Art. 29a BV; Art. 17 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 [KV, SHR 101.000]), erscheint es daher als richtig, gegen die Kündigung von Pachtland durch das Gemeinwesen auch die verwaltungsrechtlichen Rechtsmittel zuzulassen, soweit – wie dies vorliegend der Fall ist – öffentlich-rechtliche Anfechtungsgründe geltend gemacht werden. Hiefür spricht auch, dass die verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzinstanzen aufgrund ihrer besonderen Ausbildung und Erfahrung besser als die Zivilgerichte in der Lage sind, öffentlich-rechtlichen Grundsätzen auch im Bereich des privatrechtlichen Handelns des Gemeinwesens zum Durchbruch zu verhelfen (vgl. dazu auch die Hinweise bei *Arnold Marti*, Zusammenlegung von privatrechtlichem und öffentlichrechtlichem Rechtsschutz bei Verwaltungsjustizbehörden und Spezialgerichten, ZBl 2000, S. 169 ff.). Es kann in diesem Zusammenhang sodann auch darauf hingewiesen werden, dass nach dem (allerdings erst seit 1. Juli 2007 geltenden) Art. 7a des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 (VRG, SHR 172.200) auch bei Vor-

liegen blosser Realakte eine anfechtbare Verfügung verlangt werden kann. Diese Regelung gilt zwar nur für Staatshandeln, dessen Grundlage im öffentlichen Recht liegt (vgl. dazu für die entsprechende Bundesregelung *Enrico Riva*, Neue bundesrechtliche Regelung des Rechtsschutzes gegen Realakte, SJZ 2007, S. 337 ff., S. 341). Doch wurde bereits dargetan, dass für die behördliche Willensbildung bei der Verwaltung von Finanzvermögen das öffentliche Recht zu beachten ist und insofern öffentlich-rechtliches Staatshandeln vorliegt. Schliesslich wäre es auch rein praktisch unsinnig, wenn der Beschwerdeführer zwar nicht die Kündigung selber bzw. den zugrundeliegenden Beschluss des Stadtrats Schaffhausen, wohl aber später die Neuvergabe anfechten und geltend machen könnte, das Konzept der Neuverpachtung, auf welcher die Kündigung beruht, sei rechtswidrig.

c) Die vorliegende Beschwerde ist somit insofern gutzuheissen, als der angefochtene Nichteintretensentscheid des Regierungsrats als Rekursinstanz aufzuheben ist.

3.– ...

4.– a) In materieller Hinsicht macht der Beschwerdeführer geltend, die ausgesprochene Kündigung sei rechtswidrig, weil sie auf einem Konzept bzw. einem Beschluss des Stadtrats beruhe, mit welchem die Rechtsgleichheit, das Willkürverbot, das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie der Grundsatz von Treu und Glauben verletzt würden. Beim fraglichen Konzept handle es sich um eine Verordnung, welche generell-abstrakte Rechtsnormen enthalte. Ob es sich um eine Rechtsverordnung oder eine Verwaltungsverordnung mit Ausenwirkungen handle, könne offen gelassen werden, da die Rechtsstellung des Beschwerdeführers jedenfalls tangiert werde, zumal das Konzept genaue Anweisungen enthalte, was mit dem gesamten Pachtland während der Zeitspanne von 2007 bis 2013 zu geschehen habe. Aus politischen Gründen solle das vom Beschwerdeführer bisher bewirtschaftete Land neu an Schaffhauser Landwirte in Gennersbrunn verpachtet werden, obwohl es sich hierbei im Unterschied zum Beschwerdeführer nicht um längerfristig existenzfähige landwirtschaftliche Betriebe handle.

Zwar möge die Bevorzugung von ortsansässigen Landwirten grundsätzlich mit dem Gleichbehandlungsgebot vereinbar sein, aber nur wenn sachliche Gründe dies rechtfertigen. Dass nur ortsansässige Bauern in der Stadt Schaffhausen Steuern zahlen, vermöge hiefür nicht zu genügen. Vom Wohnsitzprinzip werde im Übrigen nicht konsequent, sondern völlig nach Belieben Gebrauch gemacht, könnten doch die Hemmentaler Bauern ihr Pachtland im Hauental behalten, ebenso die Merishausener Bauern im Durachtal. Einem Landwirt aus Dörflingen, welcher in unmittelbarer Nähe des Beschwerdeführers ebenfalls Land gepachtet habe, sei im Übrigen zunächst gekündigt und

nun doch wieder eine Weiterverpachtung zugesichert worden. Die in Frage stehenden Flächen seien bis vor wenigen Jahren nicht begehrt gewesen (keine Direktzahlungen; geeignet nur für Raufutter verzehrende Tiere), was dazu geführt habe, dass städtische Bauern entsprechendes Land an Dörflinger Bauern in Unterpacht gegeben hätten. Die Kündigung habe den Beschwerdeführer auch völlig unvorbereitet getroffen. So sei die Stadt 1997 mit dem Anliegen der Renaturierung an die Pächter im Gebiet Pfaffenseewiesen herangetreten. Diese hätten hierbei mitgeholfen, ohne für diese Arbeiten und den damit verbundenen Ertragsausfall eine Entschädigung zu erhalten. Es sei ihnen damals eine grosszügige und rücksichtsvolle Behandlung der Pachtverhältnisse zugesagt worden, was sich nun als unzutreffend erweise.

b) aa) Beim fraglichen Konzept handelt es sich entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers aufgrund von Form, Inhalt und Art der Veröffentlichung weder um eine Rechts- noch um eine Verwaltungsverordnung. Eine rechtssatzmässige Umschreibung der vorgesehenen Neuverpachtung bzw. der massgebenden Auswahlkriterien ist aber auch nicht erforderlich, weil es nicht um die Nutzung von Verwaltungsvermögen oder von Sachen im Gemeingebrauch, sondern von Finanzvermögen geht. Diese ist im Unterschied zum Gebrauch anderer öffentlicher Sachen nicht öffentlich-rechtlich, sondern privatrechtlich geregelt. Öffentlich-rechtliche Vorschriften über die Bewirtschaftung des Finanzvermögens sind somit zwar möglich, aber nicht erforderlich (vgl. dazu bzw. zur entsprechend beschränkten Geltung des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit der Verwaltung *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Rz. 368 ff., insbesondere Rz. 413 ff., 421, S. 78 ff., sowie Rz. 2359 ff., S. 504 f.; zur erforderlichen generell-abstrakten Regelung der Auswahlkriterien bei Sachen im Gemeingebrauch auch *Jaag*, S. 165). Um eine rechtsgleiche und willkürfreie Zuteilung des Pachtlands sicherzustellen, genügen daher Grundsätze oder Konzepte, wie sie etwa aus dem Planungs- und Umweltrecht oder andern Politikbereichen bekannt sind. Dies gilt umso mehr, als der Beschwerdeführer selber ausführt, es ergäben sich aus dem erwähnten Konzept genaue Anweisungen, was mit dem gesamten Pachtland in der Zeitspanne von 2007 bis 2013 zu geschehen habe. Obwohl es sich nicht um eigentliche Rechtssätze handelt, können die entsprechenden Grundsätze und Anweisungen richterlich überprüft werden, soweit sie – wie dies vorliegend unbestrittenerweise zutrifft – Grundlage für angefochtene und rechtlich zu prüfende Anwendungsakte bilden. Dabei ist freilich darauf hinzuweisen, dass dem Obergericht als Verwaltungsgericht eine auf Sachverhalts- und Rechtsfragen beschränkte Kognition zukommt; nicht überprüft werden können demgegenüber reine Ermessensfragen (Art. 36 Abs. 1 und 2 VRG).

bb) Generell ist zu beachten, dass dem Gleichbehandlungsgebot im Bereich der Pachtlandvergabe – ähnlich wie bei der Zonenzuordnung im Raum-

planungsrecht – nur eine abgeschwächte Wirkung zukommen kann, denn es liegt im Wesen dieser Landvergabe, dass nicht alle Interessenten berücksichtigt werden können. Selbst wenn sich mehrere Interessenten in gleicher oder ähnlicher Lage befinden, muss eine Auswahl getroffen werden. Verfassungsrechtlich muss es daher genügen, dass die Auswahl *sachlich vertretbar*, d.h. nicht willkürlich ist, soweit nicht besondere Garantien bestehen (insbesondere das sich aus der Wirtschaftsfreiheit ergebende Prinzip der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden). Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt insoweit praktisch mit dem Willkürverbot zusammen (vgl. dazu für die Benützung des öffentlichen Grunds BGE 132 I 100 f. E. 2.2 [= Praxis 2007 Nr. 2] und für das Bau- und Planungsrecht BGE 116 Ia 195 E. 3b mit Hinweis, *Haller/Karlen*, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, Rz. 121 ff., S. 38 f., mit Hinweisen; zum grossen Ermessensspielraum bei der Pachtvergabe auch *Kölz/Bosshart/Röhl*, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 50 Rz. 91, S. 676).

cc) Gemäss dem vom Stadtrat gutgeheissenen *Neuverpachtungskonzept der Stadt Schaffhausen* vom 25. Mai 2006 hat die Entwicklung der Landwirtschaftspolitik den Druck auf die Landwirte zur Erweiterung der durchschnittlichen Betriebsgrösse erhöht, und die Landwirte sind auch aufgrund des Stands der Technik in der Lage, wesentlich mehr Land zu bewirtschaften als noch vor zehn oder zwanzig Jahren. In diesem Zusammenhang haben offenbar die Landwirte aus der Stadt Schaffhausen die Forderung aufgestellt, dass grundsätzlich kein städtisches Land mehr an Auswärtige zu verpachten sei. Auch wurde der Vorwurf erhoben, die Verpachtung des städtischen Landes erfolge zu wenig transparent und bevorzuge einseitig bisherige Pächter. Dies hat zur Schaffung des umstrittenen Neuverpachtungskonzepts geführt (Ziff. 2 des Konzepts). Dieses Neuverpachtungskonzept sieht nun einerseits *generelle Voraussetzungen* an die Pächter vor (Haupterwerb aus Landwirtschaft, umweltfreundliche Bewirtschaftung [nach ÖLN- oder Bio-Normen], Besitz der nötigen Fachkenntnisse und Berechtigung zum Bezug von Direktzahlungen [daher Maximalalter 65]; Ziff. 3.2 des Konzepts) und bestimmt andererseits, *Pächter aus der Stadt Schaffhausen* würden bei der Zuteilung von Pachtland *privilegiert*, wobei aus historisch-sozialen Gründen Ausnahmen vorgesehen sind (Ziff. 3.3 des Konzepts).

dd) Damit stellt sich die Frage, ob die *Privilegierung der städtischen Landwirte* sachlich vertretbar sei. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist es grundsätzlich mit dem Gleichbehandlungsgebot bzw. dem Willkürverbot vereinbar, die in einem Gemeinwesen Niedergelassenen hinsichtlich der Benützung öffentlicher Anstalten oder öffentlicher Sachen besser zu stellen als Auswärtige. Das Bundesgericht führt dazu aus, dies lasse sich nicht nur mit der Steuerpflicht der Einheimischen, sondern auch damit be-

gründen, dass die öffentlichen Anlagen, die ein Gemeinwesen mit seinen eigenen Mitteln erworben bzw. erstellt hat, zulässigerweise in erster Linie für die Einwohner dieses Gemeinwesens gedacht seien (BGE 121 I 286 E. 5c mit weiteren Hinweisen). Diese Erwägungen betreffen öffentliche Sachen im Gemeingebrauch und Anstalten, müssen aber umso mehr auch für das Finanzvermögen gelten, zumal in diesem, grundsätzlich der privatrechtlichen Tätigkeit des Gemeinwesens überlassenen Bereich eher weniger strenge Anforderungen an die Gleichbehandlung gelten dürften. Es kann in diesem Zusammenhang darauf verwiesen werden, dass nach herrschender Auffassung auch beim vergleichbaren Problem der Vergabe von kommunalen Wohnungen Ortsansässige privilegiert werden dürfen (vgl. *Jaag*, S. 166).

ee) Eine Einschränkung dieser Betrachtungsweise kann sich allerdings dann ergeben, wenn das sich aus der Wirtschaftsfreiheit ergebende Prinzip der *Gleichbehandlung der Gewerbetenossen* eine Gleichstellung von ortsansässigen und auswärtigen Bewerbern erfordert. Dieses Prinzip ist heute namentlich im Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (BGBM, SR 943.02) konkretisiert, welches den Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt garantiert (vgl. dazu den Zweckartikel von Art. 1 Abs. 1 BGBM). Wie das Bundesgericht dazu in einem kürzlich ergangenen Entscheid festgestellt hat, löst dieses Gesetz allerdings das besondere Problem nicht, wie vorzugehen ist, wenn der zur Verfügung stehende Raum nicht ausreicht, um jedermann eine Bewilligung für den Marktzutritt zu erteilen, welche Frage sich in dem zu entscheidenden Fall stellte (Verweigerung eines Marktstands an einer lokalen Messe gegenüber einem auswärtigen Marktfahrer aus Platzgründen). Das Bundesgericht hat aber immerhin festgestellt, auch in einem solchen Fall müsse dem sich aus Art. 3 BGBM ergebenden Diskriminierungsverbot trotzdem so weit wie möglich Rechnung getragen werden. Eine gewisse Bevorzugung der lokalen Händler und Vereine sei zwar grundsätzlich zulässig, um den Erfolg und den Besuch des Jahrmarkts sicherzustellen, woran ein berechtigtes öffentliches Interesse liege, und es dürfe auch berücksichtigt werden, dass es für die örtlichen Anbieter eher schwierig sei, an vergleichbaren auswärtigen Veranstaltungen teilzunehmen. Die bestehende, nach Regionen abgestufte Präferenzordnung, welche auswärtige Interessenten praktisch ausschliesse, sei jedoch verfassungswidrig (BGE 132 I 101 f. E. 2.2 [= Praxis 2007 Nr. 2]).

ff) Auch aus diesem Entscheid kann aber nicht geschlossen werden, dass die Bevorzugung ortsansässiger Landwirte bei Pachtlandvergabe durch ein Gemeinwesen unzulässig sei. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das umstrittene Konzept durchaus Ausnahmen vorsieht, in welchen auswärtige Land-

wirte berücksichtigt werden sollen (Ziff. 3.3 des Konzepts). Überdies stehen vorliegend nicht öffentliche Sachen im Gemeingebrauch in Frage, sondern Finanzvermögen, bei dessen Bewirtschaftung das Gemeinwesen mehr Spielraum haben muss als bei der Regelung der Benutzung von öffentlichen Sachen (Strassen, Plätze), welche zweckgemäss der Öffentlichkeit oder – bei gesteigertem Gemeingebrauch – zumindest einem grösseren Kreis von Berechtigten zur Verfügung stehen sollen. Und schliesslich geht es im vorliegenden Fall gar *nicht* um den *Marktzutritt*, sondern um die Zurverfügungstellung einer *Produktionsgrundlage* (Boden für landwirtschaftliche Produktion). Insoweit aber kann sich ein Landwirt ebenso wenig auf die Gleichbehandlung von Gewerbetreibenden berufen wie ein im Rahmen der Ansiedlungspolitik eines Gemeinwesens nicht berücksichtigter Gewerbetreibender. Aus der Wirtschaftsfreiheit bzw. dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden kann nicht abgeleitet werden, dass ein Gemeinwesen einem andern Interessenten ebenfalls Land für die Produktion zur Verfügung stellen müsse. Der Beschwerdeführer beruft sich denn auch zur Begründung seiner Beschwerde nicht oder jedenfalls nicht ausdrücklich auf die Wirtschaftsfreiheit bzw. den daraus abgeleiteten besonderen Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden, sondern nur auf das allgemeine Gleichbehandlungsgebot sowie auf das Willkürverbot. Somit aber kann nicht gesagt werden, die in Ziff. 3.3 des Neuverpachungskonzepts vorgesehene Privilegierung städtischer Landwirte bei der Pachtlandvergabe sei an sich verfassungswidrig.

c) aa) Der Beschwerdeführer macht allerdings geltend, das Neuverpachungskonzept mache vom Wohnsitzprinzip nach Belieben Gebrauch oder eben nicht, indem zahlreiche und verschiedenartigste Ausnahmen vorgesehen seien. Es werde offensichtlich mit ganz unterschiedlichen Ellen gemessen; die städtischen Behörden liessen sich hierbei von Argumenten und Motiven leiten, welche in keiner Weise mit rechtsstaatlichen Grundprinzipien, insbesondere der Rechtsgleichheit und dem Verbot willkürlichen Handelns zu vereinbaren seien. Wie bereits dargelegt, entspricht es grundsätzlich einer sachgerechten Vergabepolitik, wenn in begründeten Sonderfällen Ausnahmen vom Wohnsitzprinzip vorgesehen werden. Dem Beschwerdeführer ist allerdings darin Recht zu geben, dass die städtischen Behörden sich bei der Abweichung vom Wohnsitzprinzip ebenfalls an die Grundsätze der Rechtsgleichheit und des Willkürverbots zu halten haben. So wäre es unzulässig, wenn sie einzelne auswärtige Landwirte in gleicher oder ähnlicher Situation ohne sachliche Gründe bei der Pachtlandvergabe berücksichtigen, andere dagegen ausschliessen würden.

bb) In den vom Beschwerdeführer angeführten Fällen bestehen aber grundsätzlich sachliche Gründe, welche eine abweichende Behandlung bzw.

eine ausnahmsweise Berücksichtigung auswärtiger Landwirte zu rechtfertigen vermögen. So trifft es zu, dass die Hemmentaler Bauern nahe Anfahrtswege zum Land im Haultal haben, was ökologisch vorteilhaft ist, und es darf im Rahmen des weiten, der Stadt zustehenden Ermessens berücksichtigt werden, dass die beiden Gemeinden zur Zeit Fusionsverhandlungen führen. Auch was das Land im Durachtal anbetrifft, ist es richtig, dass eine besondere geographische Nähe zu Merishausen besteht. Im Übrigen soll auch im Durachtal mehr Land als bisher an städtische Bauern verpachtet werden. Hinsichtlich des Pachtlands Pfaffenseewiesen weist der Regierungsrat demgegenüber zu Recht darauf hin, dass die für die Neuverpachtung vorgesehenen Gennersbrunner Bauern nicht nur städtische Bauern sind, sondern auch nicht längere Anfahrtswege als der Beschwerdeführer haben, was nach dem Gesagten grundsätzlich eine Privilegierung gegenüber dem Beschwerdeführer bzw. eine Neuzuteilung zu begründen vermag. Inwieweit die längerfristige Existenzfähigkeit der verschiedenen Betriebe zu berücksichtigen ist, muss sodann grundsätzlich dem Ermessen der Stadt Schaffhausen als Verpächterin überlassen bleiben.

Klar ist lediglich, dass ein Verzicht auf eine Selbstbewirtschaftung bzw. eine Vergabe durch städtische Landwirte in Unterpacht an auswärtige Landwirte mit dem Konzept bzw. den massgebenden Grundsätzen nicht vereinbar wäre und zu einer Neuregelung der Pacht führen müsste. Ebenfalls geprüft werden müsste im konkreten Fall, ob es zulässig sei, entgegen den ursprünglichen Absichten der Beschwerdegegnerin 1 einem Landwirt aus Dörflingen Land in unmittelbarer Nähe des vorliegend umstrittenen Pachtlands doch wieder pachtweise zur Verfügung zu stellen, wie dies der Beschwerdeführer geltend macht. Dies könnte allenfalls einen Anspruch des Beschwerdeführers auf Gleichbehandlung bei der Neuverpachtung begründen.

cc) Im Übrigen aber ist nicht dargetan und aufgrund einer summarischen Prüfung von Ziff. 3.3 des Konzepts auch nicht ersichtlich, dass sich die städtischen Behörden bei der Zulassung auswärtiger Landwirte zur Pachtlandvergabe in einzelnen Gebieten von unsachlichen Kriterien hätten leiten lassen. Zwar mögen einzelne vorgesehene Ausnahmen diskutabel sein, doch werden dafür durchwegs sachliche Gründe vorgebracht. Ist man mit diesen nicht einverstanden, müsste daher gegen dieses Konzept eher auf politischem Weg vorgegangen werden. Es kann daher jedenfalls nicht gesagt werden, dass der Kündigung zugrundeliegende Neuverpachtungskonzept sei rechts- oder gar verfassungswidrig.

d) Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die Kündigung treffe ihn völlig unvorbereitet, kann darauf hingewiesen werden, dass dieser Umstand durchaus im zivilgerichtlichen Erstreckungsverfahren berücksichtigt werden kann bzw. muss. Dasselbe gilt für weitere konkrete bzw. persönliche

Umstände (vgl. dazu Art. 27 Abs. 4 LPG). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers kann dagegen aus den geltend gemachten, aber nicht näher substantiierten Erklärungen der Stadt Schaffhausen im Zusammenhang mit einer vor zehn Jahren vorgenommenen Renaturierung nicht aufgrund von Treu und Glauben ein rechtlicher Anspruch auf Fortsetzung des Pachtverhältnisses abgeleitet werden. Allenfalls können entsprechende Umstände dagegen ebenfalls im Rahmen des zivilrechtlichen Pächterstreckungsverfahrens berücksichtigt werden.

e) Somit ergibt sich, dass die angefochtene Kündigung des Pachtvertrags nicht aus öffentlich-rechtlichen Gründen unrechtmässig ist. Der entsprechende Eventualantrag des Beschwerdeführers (Feststellung der Rechtswidrigkeit der ausgesprochenen Kündigung) ist somit abzuweisen und es ist festzustellen, dass die angefochtene Pachtland-Kündigung nicht aus öffentlich-rechtlichen Gründen rechtswidrig ist.