

Bericht und Antrag
des Regierungsrats
an den Landrat

20. August 2024

Nr. 2024-509 R-362-30 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Teilrevision des Gesetzes über die Enteignung (Expropriationsgesetz)

I. Zusammenfassung

Die Motion «Anpassung der kantonalen Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland bei Enteignungen» verlangt, die rechtlichen Grundlagen für den Kanton und die Gemeinden so anzupassen, dass bei Enteignungen von landwirtschaftlichem Kulturland das Dreifache des Schätzwerts entschädigt wird.

An der Landratssession vom 28. September 2022 erklärte der Landrat die Motion erheblich.

In der Folge liess der Regierungsrat einen Änderungserlass zum Expropriationsgesetz ausarbeiten.

Neu soll für Kulturland im Geltungsbereich des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) das Dreifache des ermittelten Höchstpreises gemäss Artikel 66 Absatz 1 BGBB entschädigt werden.

Das neue Recht findet nach dessen Inkrafttreten auf alle (auch auf hängige) erstinstanzliche freihändige Erwerbsverfahren Anwendung.

Die Auswirkungen auf Finanzen, Personalaufwand sowie Wirtschaft und Gesellschaft werden als moderat beurteilt.

Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i>	1
II.	Ausführlicher Bericht	3
1.	Ausgangslage	3
2.	Bemerkungen zur Teilrevision	3
3.	Auswirkungen der Teilrevision	5
3.1.	Finanzielle Auswirkungen.....	5
3.2.	Personelle Auswirkungen.....	5
3.3.	Auswirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft.....	6
4.	Resultate der Vernehmlassung.....	6
4.1.	Allgemeines	6
4.2.	Grundsätzliche Stimmen zur Vorlage.....	6
4.3.	Würdigung des Regierungsrats.....	7
4.4.	Antrag auf eine Mindestentschädigung von 20 Franken pro m ²	8
4.5.	Würdigung des Regierungsrats betreffend Mindestentschädigung	8
III.	Antrag.....	8

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Am 9. Februar 2022 reichten Landrat Alois Brand, Spiringen, und die Zweitunterzeichnenden Alois Arnold (1965), Bürglen, Bruno Christen, Hospental, und Eveline Lüönd, Schattdorf, die Motion zur Anpassung der kantonalen Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland bei Enteignungen ein. Darin fordern sie den Regierungsrat auf, die rechtlichen Grundlagen für den Kanton und die Gemeinden so anzupassen, dass bei Enteignungen von landwirtschaftlichem Kulturland das Dreifache des Schätzwerts entschädigt wird.

Die Motionäre führen aus, das eidgenössische Parlament habe das Bundesgesetz über die Enteignung (EntG; SR 711) revidiert. Es beschloss dabei unter anderem eine Erhöhung des Entschädigungssatzes für landwirtschaftliches Kulturland, das sich im Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts befindet. Mit Inkrafttreten per 1. Januar 2021 wird bei einer Enteignung neu für landwirtschaftliches Kulturland das Dreifache des ermittelten Höchstpreises nach bäuerlichem Bodenrecht vergütet. Diese Anpassung gilt für Vorhaben und Projekte des Bundes.

Eine Anpassung der Entschädigungsansätze bei einer Enteignung auf kantonaler und kommunaler Ebene sei nun ebenfalls angezeigt. Die Gründe, die im eidgenössischen Parlament aufgeführt wurden, gelten auch für den Kanton Uri. Der zu günstige Preis für Landwirtschaftsland und der Umstand, dass dieses noch nicht überbaut sei, würden Begehrlichkeiten wecken und den sorglosen Umgang mit dem Kulturland fördern. Mit einer Entschädigungserhöhung würden die haushälterische Beanspruchung des Bodens gefördert und eine fairere Abgeltung der Enteigneten gewährleistet. Im Kanton Uri werde aktuell bei Enteignungen ein Schätzwert bis 12 Franken je m² Kulturland entschädigt. Wasserbauprojekte, weitere Strassenbauprojekte und auch der Ausbau von Radwegen stünden aber bevor und würden zu erheblichen Diskussionen im Zusammenhang mit dem Kulturlandbedarf führen. Mit einer Erhöhung der Entschädigungsansätze bei einer Enteignung könne eine Angleichung an das Bundesgesetz über die Enteignung erreicht werden. Indem die gleichen Bestimmungen für den Bund, den Kanton und die Gemeinden gelten, könne dem Rechtsgleichheitsgebot entsprochen werden und es könne zu einer einfacheren Lösungsfindung, eventuell vor dem eigentlichen Enteignungsprozess, führen. Trotz dieser Anpassung werde der Landerwerb, sofern es sich um landwirtschaftliches Kulturland handelt, ein untergeordneter Ausgabeposten bei Infrastrukturprojekten bleiben.

An der Landratssession vom 28. September 2022 erklärte der Landrat die Motion mit 29 Ja, 17 Nein und 2 Enthaltungen erheblich.

In der Folge liess der Regierungsrat eine Teilrevision zum Expropriationsgesetz ausarbeiten.

2. Bemerkungen zur Teilrevision

Nach Artikel 2 Gesetz über die Enteignung (Expropriationsgesetz; RB 3.3211) kann das Enteignungsrecht unter anderem in Anspruch genommen werden für die Erstellung, die Veränderung, den Unterhalt, den Betrieb sowie für die künftige Erweiterung öffentlicher Werke.

Nach Artikel 9 Expropriationsgesetz kann die Enteignung nur gegen volle Entschädigung erfolgen. In gleicher Weise regelt Artikel 26 Bundesverfassung (BV; SR 101), dass Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll entschädigt werden.

Nach geltendem Recht (Art. 10 Expropriationsgesetz) sind bei der Festsetzung der Entschädigung alle Nachteile zu berücksichtigen, die dem Enteigneten aus der Entziehung oder Beschränkung seiner Rechte erwachsen. Demnach sind zu vergüten: der volle Verkehrswert des enteigneten Rechts (Ziff. 1); wenn von einem Grundstück oder von mehreren wirtschaftlich zusammenhängenden Grundstücken nur ein Teil in Anspruch genommen wird, auch der Betrag, um den der Verkehrswert des verbleibenden Teils sich vermindert (Ziff. 2); alle weiteren, dem Enteigneten verursachten Nachteile, die sich nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge als Folge der Enteignung voraussehen lassen.

Im Rahmen der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags sind Bund, Kantone und Gemeinden für verschiedene Infrastrukturen zuständig, die sie im Interesse der Allgemeinheit umsetzen. Das für diese Bauten und Anlagen erforderliche Land steht häufig nicht bereits von vornherein im Eigentum der betreffenden Körperschaft, sodass es von Privaten erworben werden muss. Dies ist entweder freihändig möglich oder, wenn mit den Betroffenen keine Einigung gefunden werden kann, unter strengen Voraussetzungen auch gestützt auf eine Enteignung.

Die volle Entschädigung beinhaltet den Ersatz des erlittenen Schadens, aber keinen Gewinn. Die Motion fordert im Zusammenhang mit der Enteignung von landwirtschaftlichem Kulturland den dreifachen Schätzwert und damit im Grundsatz eine dreifach höhere Entschädigung als bei anderem Land.

Aktuell wird im Kanton Uri bei Enteignungen ein Schätzwert von 4 Franken bis 12 Franken je m² Kulturland entschädigt.

Die Revisionsvorlage verfolgt ein im Bundesrecht bereits umgesetztes Anliegen. Deshalb erscheint es als sachgerecht, die Formulierung des neuen Artikel 19 Buchstabe a^{bis} des eidgenössischen Expropriationsgesetzes (EntG; SR 711) nahezu wortgetreu zu übernehmen.

Artikel 10 Ziffer 1a (neu) Gesetz über die Enteignung (Expropriationsgesetz)

Bei der Festsetzung der Entschädigung sind alle Nachteile zu berücksichtigen, die dem Enteigneten aus der Entziehung oder Beschränkung seiner Rechte erwachsen. Demnach sind zu vergüten:

1a. für Kulturland im Geltungsbereich des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB)² das Dreifache des ermittelten Höchstpreises gemäss Artikel 66 Absatz 1 BGBB.

Grundlage für die Berechnung der Entschädigung bildet der ermittelte Höchstwert nach Artikel 66 Absatz 1 BGBB. Dieser Höchstwert entspricht dem Erwerbspreis, der gerade noch als nicht übersetzt gilt. Der Erwerbspreis gilt als übersetzt, wenn er die Preise für vergleichbare landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstücke in der betreffenden Gegend im Mittel der letzten fünf Jahre um mehr als 5 Prozent übersteigt (Art. 66 Abs. 1 BGBB).

Da auf hängige erstinstanzliche Verfahren grundsätzlich das neue Recht Anwendung findet (vgl. Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022,

§24 N 552), was vorliegend (politisch) wohlgewollt ist, wurde auf eine Übergangsbestimmung im Entwurf verzichtet. Damit besteht Gewähr, dass die Teilrevision nach dessen Inkrafttreten auf alle (auch auf hängige) erstinstanzlichen freihändigen Erwerbsverfahren Anwendung findet.

Der Regierungsrat hat sich mit der Frage befasst, ob der dreifache Höchstpreis nach dem bäuerlichen Bodenrecht bereits im freihändigen Erwerbsverfahren angeboten werden muss bzw. kann, oder ob dies erst im eigentlichen Enteignungsverfahren (nach Projektauflage) möglich ist. Der freihändige Erwerb eines Grundstücks im Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) wird vom BGBB grundsätzlich abschliessend geregelt. Das gilt auch für den freihändigen Erwerb von Grundstücken durch das Gemeinwesen (vgl. Art. 65 BGBB). Die Regelungskompetenz der Kantone ist in diesem Bereich daher sehr beschränkt und nur im (engen) Rahmen des delegierten Bereichs möglich (wie etwa im Rahmen von Art. 66 Abs. 2 BGBB). Es ist fraglich, inwiefern eine kantonale Regelung geschaffen werden darf, die vorschreibt, dass im Rahmen eines freihändigen Erwerbs der dreifache Höchstpreis nach dem bäuerlichen Bodenrecht angeboten werden muss. Umgekehrt kann das Gemeinwesen den dreifachen Höchstpreis nach dem bäuerlichen Bodenrecht anbieten. Denn für das Gemeinwesen gelten die Verweigerungsgründe von Artikel 63 BGBB, namentlich die Preisschranke, im Falle von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a BGBB im Gegensatz zu Privaten nicht (vgl. zum Ganzen Beat Stalder/Christoph Bandli, Kommentar zum BGBB, 2. Aufl., Brugg 2011, Art. 65 N 1 ff.). Im Lichte des Grundsatzes von Treu und Glauben erscheint ein solches Angebot des dreifachen Höchstpreises nach dem bäuerlichen Bodenrecht auch im freihändigen Erwerbsverfahren richtig. Eine explizite kantonale Regelung dazu braucht es nicht.

3. Auswirkungen der Teilrevision

3.1. Finanzielle Auswirkungen

Als Folge der völligen Unstetigkeit des jährlichen Drittlandbedarfs der öffentlichen Hand, der Uneinheitlichkeit der in diesem Zusammenhang zu erwerbenden dringlichen Rechte sowie der Tatsache, dass solch benötigtes Drittland nicht durchwegs in der Landwirtschaftszone liegt, lassen sich zu den direkten finanziellen Auswirkungen dieser Vorlage keine verlässlichen Angaben machen. Sie dürften insgesamt und dabei namentlich im Kontext der Kosten der Gesamtprojekte aber moderat ausfallen.

Im Vergleich zu anderen Kantonen liegen die durchschnittlichen Entschädigungen im Kanton Uri mit 4 Franken bis 12 Franken im Schnitt (OW: 12 Franken; AG: 3 bis 14 Franken; SZ: mind. 20 Franken (= Dreifachentschädigung); LU: 27 Franken (= Dreifachentschädigung); NW: 6.50 Franken bis 34 Franken (Inkonvenienzen bereits eingerechnet); SG: 30 Franken (= Dreifachentschädigung); GR: grundsätzlich 5 Franken bis 10 Franken; ZH: 7 Franken bis 9 Franken; BE: max. 10 Franken).

3.2. Personelle Auswirkungen

Abgesehen von einem gewissen Mehraufwand im Schätzungsprozess hat die Vorlage keine massgebliche Auswirkung auf die Personalressourcen der kantonalen Verwaltung.

3.3. Auswirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft

Die Erhöhung des Entschädigungspreises bei Landwirtschaftsland führt zu einer Verteuerung der betroffenen Bauwerke oder Einrichtungen, die untergeordneten Charakter hat. Auf der anderen Seite kann den legitimen Interessen der jeweiligen Eigentümer des Landwirtschaftslands nach einer höheren Abgeltung Rechnung getragen werden.

4. Resultate der Vernehmlassung

4.1. Allgemeines

Zur Vernehmlassung wurden die folgenden Vernehmlassungsadressaten eingeladen: Einwohnergemeinden des Kantons Uri, Gemeindeverband, Korporation Uri, Korporation Ursern, Politische Parteien (Die Mitte, FDP, SP, Grüne, SVP, GLP, Junge SVP, Jungfreisinnige, Juso, Junge Mitte, Junge GLP), Abwasser Uri, Baudirektion, Justizdirektion, Finanzdirektion, Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion, Volkswirtschaftsdirektion, Sicherheitsdirektion, Baumeisterverband Uri, Architekturforum Uri, Wirtschaft Uri, Urner Umweltrat, Bauernverband Uri.

Von 45 Eingeladenen gingen 24 Rückmeldungen ein. 15 Rückmeldungen unterstützen die Motion, drei Rückmeldungen sprechen sich gegen die Motion aus. Sechs Rückmeldungen stellen sich neutral zur Motion.

4.2. Grundsätzliche Stimmen zur Vorlage

Jene, die sich für die Motion aussprechen, begründen dies mit der begrüßten Angleichung von kantonalem an Bundesenteignungsrecht. Zudem würden die haushälterische Beanspruchung des Bodens gefördert und eine fairere Abgeltung der Enteigneten gewährleistet. Dies könne zu einer einfacheren Lösungsfindung beim Landerwerb beitragen. Gleichzeitig werde mit der Entschädigung des Lands auch die künftig tieferen Ertragsmöglichkeiten des Landeigentümers abgegolten. Es sei zudem zu berücksichtigen, dass es sich bei Infrastrukturprojekten trotz der Anpassung um einen untergeordneten Ausgabenposten handle. Vereinzelt wird beantragt, für Kulturland im Geltungsbereich des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht sei das Dreifache des ermittelten Höchstpreises gemäss Artikel 66 Absatz 1 BGG zu bezahlen, mindestens jedoch 20 Franken pro m². Für gutes Kulturland, beispielsweise Fruchtfolgefläche, werde somit in Zukunft eine deutlich höhere Entschädigung ausgerichtet. Allerdings könne die nun vorliegende Fassung dazu führen, dass weniger ertrageiches Landwirtschaftsland sogar unter dem aktuell festgelegten Preis von 4 Franken bis 12 Franken je m² abgegolten werde. Dies wäre nicht im Sinne des Motionärs und eines haushälterischen Umgangs mit Kulturland. Mit dem Mindestansatz von 20 Franken pro m² für gute und weniger gute landwirtschaftliche Flächen bestünden weniger grosse Differenzen der Preise und die gegenseitige Akzeptanz innerlandwirtschaftlich wäre grösser.

Die Begründung, dass im Grundsatz eine dreifach höhere Entschädigung als bei anderem Land stattfände, sei nicht korrekt. Mit dem anderen Land sei zum Beispiel Bauland, Industrieland oder private Grundstücke gemeint. Die Quadratmeterpreise für dieses andere Land werde zum Verkehrswert entschädigt. Diese Verkehrswerte seien jedoch massiv höher als die gesetzlich regulierten Preise für

Landwirtschaftsland gemäss BGG.

Zu den rechtlichen Bedenken sei festzuhalten, dass es sich nicht um einen freien Verkehrswert handle, sondern um einen gesetzlich regulierten Wert gemäss BGG. Das enteignete Land unterstehe fortan nicht mehr dem BGG. Es müsse daher anders bewertet sein als dem BGG unterstellte Grundstücke. Eine Überentschädigung (Mehrfaches der vollen Entschädigung) liege daher nicht vor.

Jene, die sich gegen die Motion aussprechen, begründen dies mit der Ungleichbehandlung von Landwirtschaftsland mit Land von Gewerbetreibenden und Privatpersonen. Zudem können nur Eigentümerinnen und Eigentümer von landwirtschaftlichem Kulturland profitieren. Die Umsetzung der Motion führe zu Mehrkosten bei Projekten der öffentlichen Hand. Die Voraussetzungen für eine Enteignung seien sehr hoch angesetzt, sodass eine solche in keinem Fall bereits als Folge eines zu günstigen Preises für Landwirtschaftsland erfolge. Wenn das Interesse der Allgemeinheit überwiege, könne es nicht im Sinne der öffentlichen Hand sein, die Realisierung dieses Interesses noch zusätzlich mit unnötigen Kosten zu belegen.

Auch sei die aktuell geltende Gesetzesregelung so allgemein gefasst, dass sie für alle möglichen Fälle Anwendung finden könne und ebenfalls der Schätzungskommission, die in Streitfällen über die Höhe der Entschädigung zu entscheiden habe, einen gewissen Spielraum lasse.

Bei einer Enteignung von Landwirtschaftsland nach bäuerlichem Bodenrecht seien deshalb der «Verkehrswert» und damit die «volle Entschädigung» so weit durch Artikel 66 Absatz 1 BGG vorgegeben, dass die Bezahlung eines übersetzten Preises, der mehr als 5 Prozent von vergleichbaren landwirtschaftlichen Gewerben oder Grundstücke abweiche, durch dieses Gesetz verboten sei. Dieses Verbot wurde vom Parlament erlassen, um die landwirtschaftlichen Betriebe vor der Bezahlung von übersetzten Landpreisen zu schützen und die effektiv bezahlten Bodenpreise in der Landwirtschaft nicht anzuheizen. Neu wären die Entschädigungen drei Mal so hoch wie der maximale «Verkehrswert» nach BGG. Der Beschluss der neuen Bestimmung würde gerade selbst neue Präzedenzfälle für bezahlte höhere Preise von Landwirtschaftsland schaffen, die dadurch Anlass gäben, die erlaubten Erwerbspreise nach BGG höher anzusetzen. Es käme somit eine eigentliche Preisspirale für Landwirtschaftsland in Gange.

4.3. Würdigung des Regierungsrats

Die Motion stützt sich auf das teilrevidierte Bundesgesetz über die Enteignung (EntG). Das Bundesparlament hat beschlossen, dass bei Bundesvorhaben für Kulturland im Geltungsbereich des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht die Entschädigung bei Enteignungen das Dreifache des ermittelten Höchstpreises beträgt (Art. 19 Bst. a^{bis} EntG).

Der Regierungsrat unterstützt die Stossrichtung der Revision, wie sie durch die Motion vorgegeben ist, zumal für landwirtschaftliche Grundstücke – anders als bei Bauland – kein Verkehrswert im Sinne eines Marktpreises herangezogen werden kann. Der Regierungsrat hegt einzig gewisse rechtliche Bedenken, da eine kantonale Bestimmung, die bei einer Enteignung ein Mehrfaches der vollen Entschädigung vorsieht, allenfalls der Bundesverfassung zuwiderlaufen könnte.

Artikel 26 Absatz 2 BV sieht nämlich explizit (nur) eine volle Entschädigung vor. Allerdings sind Praxis wie Lehrmeinungen in dieser Rechtsfrage uneinheitlich. Das Bundesgericht hielt dazu in BGE 127 I 185 ff. fest, dass es der bundesverfassungsmässige Grundsatz der vollen Entschädigung den Kantonen nicht verwehre, den Enteigneten im Rahmen von formellen kantonrechtlichen Enteignungen mehr als den ganzen Schaden zu ersetzen und damit Vergütungen auszurichten, die den Rahmen des Anspruchs auf volle Entschädigungen übersteigen.

Vor diesem Hintergrund unterstützt auch der Regierungsrat die Vorlage im Grundsatz. Das gilt insbesondere auch mit Blick auf all die anderen Kantone, die eine Dreifachentschädigung bei einer Enteignung rechtlich bereits umgesetzt haben.

4.4. Antrag auf eine Mindestentschädigung von 20 Franken pro m²

Zwei Vernehmlassungsadressaten beantragen die Festlegung einer Mindestentschädigung von 20 Franken pro m² enteigneten Kulturlands. Sie wollen damit verhindern, dass wenig ertragreiches Landwirtschaftsland inskünftig sogar mit weniger als dem aktuell festgelegten Höchstpreis von 4 Franken bis 12 Franken je m² abgegolten wird. Das sei nicht im Sinne des Motionärs und eines haushälterischen Umgangs mit Kulturland.

4.5. Würdigung des Regierungsrats betreffend Mindestentschädigung

Bei der Bemessung der Entschädigung sind das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) und das eng damit verbundene Willkürverbot (Art. 9 BV) zu beachten. Als Folge davon wäre es nicht zulässig, zur Umsetzung der vorliegenden Motion generell für alle landwirtschaftlichen Grundstücke vom gleichen (Höchst-)Preis auszugehen. Das gleiche dürfte auch für die Festlegung einer allgemeinen Mindestentschädigung gelten, wenn diese in ihrer Höhe dazu führt, dass für landwirtschaftliches Kulturland im Ergebnis stets ein Preis bezahlt wird, der die konkreten (unterschiedlichen) Verhältnisse bezüglich Lage und Qualität des Lands kaum mehr abbildet.

Aus diesen Gründen erachtet der Regierungsrat den beantragten Mindestpreis von 20 Franken pro m² als nicht statthaft beziehungsweise als zu starre Regelung.

III. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Die Änderung des Gesetzes über die Enteignung (Expropriationsgesetz; RB 3.3211), wie sie im Anhang enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Die Motion Alois Brand, Spiringen, zur Anpassung der kantonalen Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland bei Enteignungen wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.

Beilagen

- Teilrevision zum Expropriationsgesetzes (Beilag 1)
- Synopse (Beilage 2)