



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 13. November 2024
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Geschäftsnummer: 2022.DIJ.5063
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Gesetz über die Enteignung (Änderung)

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	1
2.	Ausgangslage	2
2.1	Geltende Regelung im Kanton Bern	2
2.2	Geltende Regelung auf Bundesebene	2
2.3	Motion Wandfluh	3
3.	Grundzüge der Neuregelung	3
4.	Erlassform	4
5.	Rechtsvergleich	4
6.	Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	4
7.	Erläuterung zu den Artikeln	4
7.1	Titel	4
7.2	Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 4	4
7.3	Berichtigung von Art. 12 Abs. 2 Bst. a	5
8.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtssetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	5
9.	Finanzielle Auswirkungen	5
10.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	5
11.	Auswirkungen auf die Gemeinden	5
12.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	5
13.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	6
14.	Antrag	6

1. Zusammenfassung

Am 13. Juni 2022 überwies der Grosse Rat die Motion «Anpassung der kantonalen Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland bei Enteignungen» und beauftragte den Regierungsrat, die kantonalen Entschädigungsansätze bei Enteignung von landwirtschaftlichem Kulturland anzupassen. In diesen Fällen soll in Zukunft mindestens das Dreifache des ermittelten

Höchstpreises gemäss Art. 66 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bürgerliche Bodenrecht (BGBB)¹ entschädigt werden. Mit der vorliegenden Änderung des Gesetzes vom 3. Oktober 1965 über die Enteignung² wird dieser parlamentarische Auftrag umgesetzt. Bei dieser Gelegenheit wird zudem der anlässlich einer Mutation im Lexwork irrtümlicherweise geänderte Art. 12 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes über die Enteignung berichtigt.

2. Ausgangslage

2.1 Geltende Regelung im Kanton Bern

Bei einer Enteignung ist eine volle Entschädigung zu leisten (Art. 24 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV)³ sowie Art. 10 des Gesetzes über die Enteignung). Die Entschädigung bei vollständiger Enteignung eines Grundstücks wird dabei so bemessen, dass der oder die Enteignete im Stande ist, sich angemessenen Ersatz zu beschaffen (Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes über die Enteignung). Es wird damit grundsätzlich der Verkehrswert des betreffenden Grundstücks entschädigt. Übersteigt das Interesse des Enteigneten an der Weiternutzung des Grundstücks den (objektiven) Verkehrswert, so wird der höhere subjektive Vermögensschaden ersetzt. Zusätzlich ist eine Entschädigung für den weiteren Schaden (Inkonvenienzen) vorgesehen (Art. 13 des Gesetzes über die Enteignung).⁴ Der Verkehrswert bei landwirtschaftlichem Kulturland wird durch das BGBB begrenzt (Art. 66 BGBB). Demnach darf der Erwerbspreis die Preise für vergleichbare landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstücke in der betreffenden Gegend im Mittel der letzten fünf Jahre nicht um mehr als 5 Prozent übersteigen (Art. 66 Abs. 1 BGBB). Der Kanton bezahlt bei Enteignungen für Kulturland in der Regel zwischen 2.- und 10.- CHF/m², wobei die Entschädigung unter anderem für bestes Ackerland in einem Gemüseanbaugebiet vermehrt sogar 11.- oder 12.- CHF/m² beträgt.

2.2 Geltende Regelung auf Bundesebene

Per 1. Januar 2021 ist eine Änderung des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG)⁵ in Kraft getreten. Der revidierte Art. 19 Bst. a^{bis} EntG sieht neu vor, dass die Entschädigung für Kulturland bei Enteignung durch den Bund neu das Dreifache des ermittelten Höchstpreises gemäss Art. 66 Abs. 1 BGBB beträgt.

Diese Änderung geht auf die Motion Ritter zurück, welche eine Anpassung der Entschädigung bei einer Enteignung von Kulturland forderte. Der Bundesrat lehnte die Motion ab und wies darauf hin, dass diese nicht verfassungskonform umgesetzt werden könne (Geschäft 18.057, AB 2020 N 242). Zur Begründung wies er im Wesentlichen auf das Gutachten «Motion Ritter (13.3196) Entschädigung bei Enteignung von Kulturland» von Wüest & Partner vom 15. Juni 2021 zuhanden des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hin. Die Entschädigung für eine Enteignung darf gemäss dem Gutachten nicht über den Ersatz des vollen Schadens hinausgehen. Die Entschädigung darf nur den erlittenen Schaden aber keinen Gewinn beinhalten (Gutachten S. 32 ff. und S. 38). Die Entschädigung hat sich stets am Begriff des Schadens zu orientieren (Gutachten S. 55). Der Nationalrat beschloss entgegen dem Antrag des Bundesrates, die Entschädigung auf das Sechsfache des massgeblichen Höchstpreises zu erhöhen. Der Ständerat sah demgegenüber eine Erhöhung

¹ SR 211.412.11

² BSG 711.0

³ BSG 101.1

⁴ Peter Ludwig/Beat Stalder in Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 602 N. 31

⁵ SR 711

auf das Dreifache des ermittelten Höchstpreises vor. In der Differenzbereinigung wurde der Vorschlag des Ständerates angenommen. Damit orientiert sich die Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland durch den Bund nicht mehr am durch das BGGB gedeckelten Verkehrswert; es hat ein Systemwechsel stattgefunden. Die Enteignungsentschädigung wird dadurch vom Schadenersatz zum Vorteilsausgleich.⁶

2.3 Motion Wandfluh

Am 13. Juni 2022 überwies der Grosse Rat die Motion Wandfluh «Anpassung der kantonalen Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland bei Enteignungen» (M 255-2021).⁷ Der Regierungsrat hatte ihre Ablehnung beantragt. Als Begründung hatte der Regierungsrat insbesondere ausgeführt, dass die Gerichte und Behörden im Kanton Bern Gesetze nicht anwenden dürfen, die der Verfassung des Kantons Bern oder Bundesrecht bzw. der Bundesverfassung widersprechen (Art. 66 Abs. 3 KV). Auch die Verfassung des Kantons Bern dürfe nicht gegen die Bundesverfassung verstossen. Die mit der Motion beabsichtigte Regelung einer mehrfachen Entschädigung sei verfassungswidrig, weshalb die Behörden und Gerichten im Kanton Bern diese nicht anwenden dürften.⁸ Mit der Überweisung der Motion hat der Grosse Rat dem Regierungsrat jedoch einen verbindlichen Gesetzgebungsauftrag erteilt. Das Enteignungsgesetz ist im Sinne der Motion anzupassen. Eine allfällige Verfassungswidrigkeit der neu einzuführenden Bestimmung ist daher in Kauf zu nehmen.

Die Motion lautet folgendermassen:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, die kantonalen rechtlichen Grundlagen so anzupassen, dass analog zu Enteignungen auf Bundesebene für landwirtschaftliches Kulturland mindestens das Dreifache des ermittelten Höchstpreises gemäss Artikel 66 Absatz 1 BGGB vergütet wird.»

Zur Begründung wird ausgeführt, die bezahlten Schätzpreise für landwirtschaftliches Kulturland seien auf kantonaler Ebene so niedrig, dass es sich lohne, wenn immer möglich landwirtschaftliches Kulturland zu enteignen. Für landwirtschaftliches Kulturland werde im Kanton Bern zwischen 2.- bis 9.- CHF/m² bezahlt. Nur für guten fruchtbaren Boden werde in seltenen Fällen 10.- CHF/m² bezahlt. Selbst die 10.- CHF/m² entsprächen nur einem Bruchteil dessen, was für Bauland bezahlt werde. Dadurch leide der Schutz des Kulturlands. Durch eine höhere Entschädigung könne sichergestellt werden, dass mit Kulturland sorgfältiger und rücksichtsvoller umgegangen werde. Auf Bundesebene sei die Vergütung des dreifachen Schätzpreises verankert worden. Um eine Rechtsungleichheit zu verhindern, müsse die Entschädigung auf kantonaler Ebene daher ebenfalls angepasst werden.

3. Grundzüge der Neuregelung

Mit der Vorlage wird Art. 12 des Gesetzes über die Enteignung mit einem vierten Absatz ergänzt. Bei der Enteignung von landwirtschaftlichem Kulturland ist neu analog zum Bundesgesetz über die Enteignung das Dreifache des ermittelten Höchstpreises nach Art. 66 Abs. 1 BGGB zu bezahlen. Damit wird das kantonale Enteignungsrecht an die Regelung auf Bundesebene angepasst.

⁶ Beat Stalder, Der Bundesgesetzgeber auf enteignungsrechtlichen Abwegen, in ZBl 120/2019 S. 645; Peter Ludwig/Beat Stalder in Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S.601 N 29

⁷ Geschäft 2021.RRGR.375

⁸ RRB Nr. 303/2022 vom 23. März 2022

4. Erlassform

Die vorliegende Rechtsänderung beinhaltet wichtige und grundlegende Bestimmungen, die nach Art. 69 Absatz 4 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni (KV; BSG 101.1) einer formell gesetzlichen Grundlage bedürfen.

5. Rechtsvergleich

Bei Enteignungen von Kulturland durch den Bund wird seit dem 1. Januar 2021 gemäss Art. 19 Bst. a^{bis} EntG das Dreifache des ermittelten Höchstpreises bezahlt. In den Kantonen gibt es bisher keine entsprechende Regelung. Im Kanton Zug ist der Preis für den Erwerb von Land in der Landwirtschaftszone für kantonale Bauvorhaben auf Fr. 80.-- pro Quadratmeter festgelegt. Dieser Betrag kann um maximal 10% erhöht oder reduziert werden.⁹ Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug hat eine solche Entschädigung als verfassungswidrig bezeichnet.¹⁰ Einige Kantone, darunter der Kanton Luzern, planen die im Bundesgesetz über die Enteignung vorgenommene Änderung des Entschädigungsansatzes für landwirtschaftliches Kulturland auch ins kantonale Recht zu überführen. Die Kantone Solothurn und Aargau planen ebenfalls eine Anpassung der Entschädigung bei einer Enteignung von landwirtschaftlichem Kulturland, wobei sie eine eigene Regelung für die Erhöhung des Entschädigungsansatzes anstreben.

6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Änderung von Art. 12 des Gesetzes über die Enteignung erfolgt durch die Enteignungsschätzungskommission. Eine Evaluation des Vollzugs ist nicht erforderlich.

7. Erläuterung zu den Artikeln

7.1 Titel

Das Gesetz wird bei dieser Gelegenheit mit einer Legalabkürzung versehen. Dazu muss der Titel des Gesetzes geringfügig angepasst werden.

7.2 Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 4

Bei einer Enteignung von Kulturland beträgt die Entschädigung zukünftig analog zu Art. 19 Bst. a^{bis} EntG das Dreifache des ermittelten Höchstpreises nach Art. 66 Abs. 1 BGG. Der Verkehrswert von landwirtschaftlichem Kulturland wird weiterhin gestützt auf das BGG berechnet werden. Der dabei berechnete Verkehrswert wird bei der Festlegung der Enteignungsentschädigung verdreifacht.

⁹ Art. 2 des Kantonsratsbeschlusses betreffend Landerwerb für kantonale Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone vom 24. September 2009 des Kantons Zug (BGS 711.9)

¹⁰ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 12. Mai 2020, V 2018 32, E. 5.1.2

7.3 Berichtigung von Art. 12 Abs. 2 Bst. a

Die Aufzählung in Art. 12 Abs. 2 ist bei einer technischen Änderung im Lexwork fehlerhaft mutiert worden. In Bst. a wurde fälschlicherweise der Wortlaut von Bst. f eingefügt, weshalb Bst. a seit dieser Mutation wortwörtlich dem Bst. f. entspricht. Der ursprüngliche Bst. a wurde dabei irrtümlicherweise aufgehoben. Der heutige Wortlaut von Art. 12 Abs. 2 entspricht damit nicht dem Willen des Gesetzgebers, weshalb die Bestimmung bei dieser Gelegenheit zu berichtigen ist. Der französische Gesetzestext ist nicht betroffen, weshalb hier keine Änderung vorzunehmen ist.

8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

In den Richtlinien der Regierungspolitik ist die Vorlage nicht ausdrücklich vorgesehen. Sie wurde durch eine vom Grossen Rat überwiesene Motion ausgelöst. Schnittstellen oder Konflikte zu anderen wichtigen Planungen oder laufenden Gesetzgebungsvorlagen bestehen nicht.

9. Finanzielle Auswirkungen

Die von der Motion verlangte Änderung des Gesetzes über die Enteignung führt dazu, dass der Kanton bei Enteignungen von landwirtschaftlichem Kulturland in seinem Aufgabenbereich zukünftig den dreifachen Betrag bezahlen muss. Die Kosten für Enteignungen von landwirtschaftlichem Kulturland werden dementsprechend steigen. Der Kanton ist unter anderem für den Bau von Kantonsstrassen zuständig und daher der Enteigner der dafür benötigten Flächen.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Gemeinden haben bei Enteignungen von landwirtschaftlichem Kulturland, die im Zusammenhang mit Aufgaben der Gemeinden einhergehen, zukünftig einen dreimal höheren Betrag zu entschädigen als bisher. Gemeinden sind unter anderem für die Planung und den Bau von Erschliessungsanlagen oder Volksschulen zuständig. In diesen Fällen legt die Gemeinde die dafür benötigten Flächen fest und gilt damit als Enteignerin.

12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Beurteilung anhand der Regulierungscheckliste hat ergeben, dass die Vorlage keine relevanten Auswirkungen auf die administrative oder finanzielle Belastung von Unternehmen oder auf die Volkswirtschaft insgesamt hat.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Der Regierungsrat ermächtigte die Direktion für Inneres und Justiz am 1. Mai 2024, für die Änderung des Gesetzes über die Enteignung eine Vernehmlassung durchzuführen. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 3. Mai 2024 bis zum 5. August 2024. Es gingen 30 Stellungnahmen ein. Elf der Teilnehmerinnen und Teilnehmer hatten keine Bemerkungen zur Vorlage bzw. verzichteten auf eine inhaltliche Stellungnahme. Bei den anderen stiess die Vorlage mehrheitlich auf Zustimmung. Die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer nahmen in grundsätzlicher Weise Stellung zur Änderung der Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland. Viele der Teilnehmerinnen und Teilnehmer äusserten zudem Verständnis für das Anliegen der Motion, landwirtschaftliches Kulturland schützen zu wollen. Der Berichtigung von Art. 12 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes über die Enteignung stimmten mehrere Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausdrücklich zu.

Die Änderung der Entschädigung für landwirtschaftliches Kulturland wird unter anderem von der Mitte Kanton Bern, der EDU Kanton Bern, der EVP Kanton Bern und der SVP Kanton Bern befürwortet. Mit der Änderung könne sichergestellt werden, dass mit dem Kulturland sorgfältiger umgegangen werde. Zudem werde dadurch die kantonale Gesetzgebung an die Bundesgesetzgebung angepasst und damit die bestehende Ungleichheit behoben. Die SVP Kanton Bern, der Berner Bauern Verband und der Verband der Berner Waldbesitzer vertreten ferner die Ansicht, dass die neue Regelung nicht verfassungswidrig sei.

Der Hauseigentümerverband Bern und Umgebung schlägt vor, es sei eine Übergangsbestimmung zu schaffen, in welcher geregelt wird, ab wann und in welchen hängigen Fällen das neue Recht gilt. Nach der allgemeinen Praxis und Rechtsprechung ist in hängigen erstinstanzlichen Verfahren grundsätzlich das neue Recht anwendbar. Mit der Übergangsbestimmung im Bundesgesetz über die Enteignung hat der Bund festgelegt, dass der neue 19 Bst. a^{bis} EntG auf bereits eingeleitete Enteignungsverfahren nicht zur Anwendung kommt (vgl. Urteil Bundesverwaltungsgericht A-518/2022 vom 19.10.2023 E. 3.4 ff.). Im Kanton Bern soll demgegenüber der neue Art. 12 Abs. 4 des Gesetzes über die Enteignung für die hängigen Verfahren vor der Enteignungsschätzungskommission mit Inkrafttreten anwendbar sein. Ohne Übergangsbestimmung wird entsprechend der Rechtsprechung das neue Recht mit Inkraftsetzung direkt anwendbar. Eine Übergangsbestimmung erübrigt sich damit und ist folglich nicht notwendig.

Grundsätzlich abgelehnt wird die Änderung der Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland unter anderem von den Grünen Kanton Bern, der GLP Kanton Bern und der SP Kanton Bern. Als Grund für die Ablehnung wird insbesondere vorgebracht, es mache gesetzgeberisch keinen Sinn, verfassungswidriges kantonales Recht zu erlassen.

Die Grünen Kanton Bern fordern, es sei ein Rechtsgutachten zu der Neuregelung einzuholen, bevor diese dem Grossen Rat vorgelegt werde. Ein Rechtsgutachten wurde bereits im Rahmen der Änderung des Bundesgesetzes über die Enteignung erstellt. Der Regierungsrat ist aufgrund der überwiesenen Motion zudem verpflichtet, die Gesetzesänderung vorzunehmen. Die Frage der Verfassungsmässigkeit der neuen Bestimmung wird durch die Gerichte zu klären sein. Aus diesen Gründen wird auf die Einholung eines Gutachtens verzichtet.

14. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat die Annahme der Vorlage. Die vorgesehene Änderung ist Folge des vom Grossen Rat überwiesenen parlamentarischen Vorstosses, der wenig Spielraum lässt. Mit der vorgesehenen Änderung wird bloss der Entschädigungsansatz für landwirtschaftliches Kulturland an das Bundesrecht angepasst. Es rechtfertigt sich daher, im Grossen Rat nur eine Lesung durchzuführen.