

Beschluss Nr. 287/2021

Schwyz, 27. April 2021 / ju

Motion M 14/20: Anpassung der kantonalen Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland bei Enteignungen

Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 18. November 2020 haben die Kantonsräte Anton Bamert-Birchler, Adolf Fässler und Peter Dettling folgende Motion eingereicht:

«Das eidgenössische Parlament hat das Bundesgesetz über die Enteignung revidiert. Es beschloss dabei unter anderem eine Erhöhung des Entschädigungssatzes für landwirtschaftliches Kulturland, welches sich im Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechtes (BGBB) befindet. Mit Inkrafttreten per 1.1.2021 wird neu für landwirtschaftliches Kulturland das Dreifache des ermittelten Höchstpreises vergütet. Diese Anpassung gilt für Vorhaben und Projekte des Bundes.

Eine Erhöhung der Entschädigungsansätze auf kantonaler Ebene ist nun ebenfalls angezeigt. Die Gründe, welche im eidgenössischen Parlament aufgeführt wurden, gelten auch für den Kanton Schwyz. Der zu günstige Preis für Landwirtschaftsland und der Umstand, dass dieses noch nicht überbaut ist, weckt Begehrlichkeiten und fördert den sorglosen Umgang mit dem Kulturland. Mit einer Entschädigungserhöhung wird die häusliche Beanspruchung des Bodens gefördert und eine fairere Abgeltung der Enteigneten gewährleistet.

Im Kanton Schwyz wird aktuell bei Enteignungen ein Schätzungswert von Fr. 12.- je m² Kulturland entschädigt. Darin enthalten ist gemäss dem Enteignungsgesetz §20 a) der Verkehrswert des enteigneten Rechtes, b) der Minderwert, wenn von einem Grundstück oder von mehreren wirtschaftlichen zusammenhängenden Grundstücken nur ein Teil in Anspruch genommen wird und c) weitere geldwerte Nachteile, sich nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge als Folge der Enteignung voraussehen lassen.

Mit einer Erhöhung des Schätzungswertes um das Dreifache kann eine Angleichung an das Enteignungsgesetz des Bundes und damit dem Rechtsgleichheitsgebot entsprochen werden. Trotz dieser Anpassung wird der Landerwerb, sofern es sich um landwirtschaftliches Kulturland handelt, ein untergeordneter Ausgabeposten bei Infrastrukturprojekten bleiben.

Antrag an den Regierungsrat

Der Regierungsrat wird ersucht, die rechtlichen Grundlagen so anzupassen, dass bei Enteignungen von landwirtschaftlichem Kulturland das Dreifache des Schätzwertes vergütet wird.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeines

Im Rahmen der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags sind Bund, Kantone und Gemeinden u. a. für verschiedene Infrastrukturen zuständig. Das für diese Bauten und Anlagen erforderliche Land steht häufig nicht bereits von vornherein im Eigentum der betreffenden Körperschaft oder öffentlichen Anstalt, so dass es von Privaten erworben werden muss. Dies ist entweder in einem freihändigen Verfahren möglich oder, wenn mit den betroffenen Parteien keine Einigung gefunden werden kann, unter strengen Voraussetzungen auch gestützt auf eine Enteignung. Eine solche ist gemäss § 4 des Enteignungsgesetzes vom 22. April 2009 (EntG, SRSZ 470.100) zulässig für Bau, Betrieb und Unterhalt sowie künftige Erweiterung von Werken, die im öffentlichen Interesse liegen (Bst. a); Bezug, Transport und Lagerung von Bau- und Aushubmaterial, das für Werke, welche im öffentlichen Interesse liegen, erforderlich ist (Bst. b); Ausführung von Schutzbauwerken und Renaturierungsmassnahmen an öffentlichen und privaten Gewässern sowie von Schutzbauten für die Abwehr von Naturgefahren (Bst. c); Inanspruchnahme von Materialien für Gewässerverbauung, Hochwasserschutz und Schutz vor Naturgefahren (Bst. d); Erhaltung von Bauten und Objekten, die dem Schutz nach den Vorschriften des Natur- und Heimatschutzes unterstehen und von erheblicher Bedeutung sind (Bst. e) sowie für weitere in Gesetzen vorgesehene Gründe (Bst. f). Eine Enteignung ist nur zulässig, wenn und soweit sie zur Erreichung des öffentlichen Zweckes geeignet und erforderlich ist (§ 5 Abs. 1 EntG).

2.2 Rechtsgrundlagen der Entschädigung bei Enteignungen

Sowohl nach der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) als indirekt auch der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) sind Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll zu entschädigen (Art. 26 Abs. 2 BV, § 10 KV). Dieser Grundsatz ist auch in § 17 EntG festgehalten. Gemäss damaliger Botschaft des Bundesrates über die Ergänzung der BV mit den einschlägigen Artikeln und auch nach ständiger Praxis des Bundesgerichts (vgl. BGE 112 Ib 531) darf die verfassungsrechtlich vorgegebene „volle Entschädigung“ grundsätzlich nur der Schadloshaltung und nicht der Gewinnerzielung dienen. In seiner Botschaft vom 1. Juni 2018 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Enteignung (BBI 2018 4713) stellte der Bundesrat in verfassungsmässiger Hinsicht sodann sinngemäss fest, dass sich die Enteignungsentschädigung – nebst den übrigen verfassungsmässigen Prinzipien – alleine am durch eine Enteignung erlittenen Schaden zu orientieren habe. Diese volle Entschädigung dürfe demnach nur den erlittenen Schaden und keinen Gewinn beinhalten. Im Weiteren hätten Entschädigungsregelungen auch den Anforderungen an eine rechtsgleiche und willkürfreie Rechtsanwendung zu genügen, da das Enteignungsrecht zu unterschiedlichen Zwecken (z. B. Nationalstrassen, Eisenbahnen, aber auch zur Raumsicherung beispielsweise im Gewässerraum) eingesetzt werden könne. Dies führe etwa zu unterschiedlichen Einschätzungen des künftigen Nutzens, die aber in keinem Zusammenhang mit dem enteigneten Recht stünden und deshalb nicht zu willkürlichen und rechtungleichen Entschädigungen führen dürften, welche keinen Zusammenhang mit dem entstandenen Schaden hätten.

Das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) werden auch von der vorliegenden Motion tangiert, wird mit dieser bei Enteignungen von landwirtschaftlichem Kulturland mit dem dreifachen Schätzwert doch eine andere, sprich höhere Entschädigung gefordert als bei anderem Land.

2.3 Regelung beim Bund

Die Motion stützt sich auf das kürzlich teilrevidierte Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (EntG, SR 711). Das Bundesparlament hat beschlossen, dass bei Bundesvorhaben für Kulturland im Geltungsbereich des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB, SR 211.412.11) die Entschädigung bei Enteignungen das Dreifache des ermittelten Höchstpreises beträgt (Art. 19 Bst. a^{bis} EntG). Der Bundesrat hat in den parlamentarischen Beratungen diese Regelung klar als verfassungswidrig bezeichnet. Dabei stützte er sich u. a. auf die langjährige bundesgerichtliche Rechtsprechung und auf ein vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation eingeholtes und veröffentlichtes Gutachten. Da auf Bundesebene eine Verfassungsgerichtsbarkeit fehlt, ist es für das Bundesparlament jedoch möglich, verfassungswidrige Normen zu erlassen. Denn nach Art. 190 BV ist das Bundesgericht an Bundesgesetze gebunden.

2.4 Bindung der Kantone an die Bundesverfassung

Anders als auf Bundesebene müssen kantonale Gerichte und Verwaltungsbehörden den Vorrang der BV von Amtes wegen beachten. Dies ergibt sich aus der derogatorischen Kraft des Bundesrechts nach Art. 49 BV, wonach Bundesrecht entgegenstehendem kantonalen Recht vorgeht. Eine Bestimmung im kantonalen Recht, die bei einer Enteignung ein mehrfaches der vollen Entschädigung vorsieht, würde grundsätzlich der BV zuwiderlaufen, die in Art. 26 Abs. 2 BV explizit (nur) eine volle Entschädigung vorsieht. Darüber hinaus würde eine solche Regelung als Folge der unterschiedlichen Behandlung von Landwirtschafts- und anderem Land wohl auch einen Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot sowie – wegen des einheitlichen Faktors drei – das Willkürverbot bedeuten. Die kantonalen Verwaltungsbehörden sowie die Gerichte (Kantonale Schätzungskommission und Verwaltungsgericht) dürften eine solche Bestimmung im kantonalen Enteignungsrecht mutmasslich somit gar nicht anwenden.

Die mit der Motion verlangte Anpassung des kantonalen EntG erweist sich damit schon aus rechtlichen Überlegungen als nicht angezeigt.

2.5 Enteignungsvoraussetzungen

Die Motionäre begründen ihren Antrag zur Gesetzesänderung damit, dass der zu günstige Preis für Landwirtschaftsland und der Umstand, dass dieses noch nicht überbaut ist, Begehrlichkeiten wecken und den sorglosen Umgang mit dem Kulturland fördern könnte. Mit einer Entschädigungserhöhung werde die haushälterische Beanspruchung des Bodens gefördert.

Diese in der Motion erwähnten Ziele werden indes bereits durch die in der BV und im EntG selber statuierten Enteignungsvoraussetzungen gewährleistet. Die Enteignung stellt einen Eingriff in ein Grundrecht dar und muss gemäss BV daher erhöhten Voraussetzungen genügen, damit sie überhaupt zulässig ist (Art. 36 BV). So bedarf eine Enteignung einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage, muss im öffentlichen Interesse liegen und zudem verhältnismässig sein. Der Begriff der Verhältnismässigkeit ist ein doppelter. Die Enteignung ist nur zulässig, wenn und soweit sie zur Erreichung des öffentlichen Zweckes geeignet und erforderlich ist (§ 5 Abs. 1 EntG [SZ]). Und weiter ist nach § 5 Abs. 2 EntG [SZ] die Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung zu wahren. Die materiellen Vorgaben bzw. Voraussetzungen für eine Enteignung sind somit sehr hoch angesetzt, so dass eine solche in keinem Fall bereits als Folge des «zu günstigen Preises für Landwirtschaftsland», wie es die Motionäre ausdrücken, erfolgen kann.

2.6 Enteignungsentschädigung

Der Kanton Schwyz berücksichtigt bei der Entschädigung von Kulturland unter anderem die Parzellenfläche, die Hangneigung sowie die Qualität der Abtretungsfläche und bezahlt einen Preis zwischen Fr. 5.-- bis Fr. 12.-- pro m², wobei die Fr. 12.-- pro m² beinahe den Regelfall darstellen. Unter gegebenen Voraussetzungen kann zusätzlich eine Entschädigung für Inkonvenienzen ausgerichtet werden, deren Höhe jeweils in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Bauernverbandes ermittelt wird.

Im Vergleich zu anderen Kantonen fallen die durchschnittlichen Entschädigungen im Kanton Schwyz höher aus (z. B. ZH: Fr. 7.-- bis Fr. 9.--; LU: Fr. 9.--; SG: Fr. 5.-- bis Fr. 10.--; GR: grundsätzlich Fr. 5.-- bis Fr. 10.--). Eine Ausnahme besteht im Kanton Zug, wo die mit einem Kantonsratsbeschluss festgelegte Entschädigung bei Fr. 72.-- bis Fr. 88.-- pro m² liegt. Diese Regelung wurde in der Zwischenzeit jedoch vom Verwaltungsgericht Zug grundsätzlich als verfassungswidrig bezeichnet.

Die Motionäre führen aus, dass im vom Kanton Schwyz ausgerichteten Betrag von Fr. 12.-- pro m² gemäss § 20 EntG der Verkehrswert des enteigneten Rechts, der Minderwert eines Grundstücks, wenn davon oder von mehreren wirtschaftlich zusammenhängenden Grundstücken nur ein Teil in Anspruch genommen wird, sowie weitere geldwerte Nachteile, die sich nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge als Folge der Enteignung voraussehen lassen, enthalten seien. Diese Aussage ist nicht zutreffend. Die Fr. 12.-- pro m² werden für die effektiv zu erwerbende Fläche bezahlt (Verkehrswert der tatsächlich benötigten Fläche). Es handelt sich dabei um die Entschädigung nach § 19 Bst. a EntG. Zusätzlich wird ein allfälliger Minderwert nach § 19 Bst. b EntG ausgerichtet, wenn durch Wegfall der enteigneten Fläche ein solcher entsteht. Und schliesslich werden nach § 19 Bst. c EntG allfällige weitere geldwerte Nachteile vergütet, die durch die Enteignung entstehen. Dies können etwa Entschädigungen für den Mehraufwand in der Bewirtschaftung (z. B. Umwegentschädigung) oder für bauliche Massnahmen sein. Diese Entschädigungen nach den Bst. b und c werden auch Inkonvenienzen genannt und wie erwähnt zusätzlich zum Quadratmeterpreis ausgerichtet.

2.7 Weitere Überlegungen

Neben den aufgeführten rechtlichen Gründen sprechen auch folgende Aspekte gegen die mit der Motion verlangte Anpassung der Entschädigungsregelungen bei Enteignungen von landwirtschaftlichem Kulturland:

Die Rechtsordnung soll einheitlich ausgestaltet sein. Demnach ist davon abzusehen, beim Landwerb durch die öffentliche Hand resp. beim hierfür zu bezahlenden Preis danach zu unterscheiden, ob dieser freihändig oder gestützt auf eine Enteignung erfolgt. Im Weiteren ist eine Diskrepanz etwa zum Steuerrecht zu vermeiden, indem in jenem von einem anderen Grundstückswert ausgegangen wird als eben beim Grundstückserwerb durch die öffentliche Hand.

Eine weitere Ungleichbehandlung geschaffen würde sodann zu Grundstücken, die in einer anderen Zone liegen und die im Enteignungsfall nach dem (einfachen) Verkehrswert entschädigt werden.

Schliesslich würden (einvernehmliche) Lösungen erschwert, bei denen die Entschädigung durch Realersatz geleistet werden könnte, weil die Mehrfachentschädigung auch für die Bemessung des Realersatzes einen solchen aus faktischen Gründen regelmässig vereiteln dürfte.

2.8 Fazit

Zwar kann der Regierungsrat den Wunsch namentlich der betroffenen Eigentümer von Landwirtschaftsland nach einer höheren Entschädigung für die Abtretung solchen Landes an die öffentliche Hand an sich nachvollziehen. Dennoch muss einem solchen Ansinnen entgegengehalten werden, dass mit dem nach geltendem Recht zu entschädigenden Verkehrswert (der im Kanton Schwyz im vorliegenden Zusammenhang freilich weitgehend vereinheitlicht zur Anwendung gebracht wird) auf den objektiv richtigen Parameter abgestellt wird, weil dieser eben den tatsächlichen Wert des in Frage stehenden Grundstücks widerspiegelt. Über diesen hinausgehend werden sodann zusätzlich gewisse weitere geldwerten Nachteile entschädigt, womit auch den konkreten Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen werden kann. Von diesen Überlegungen abgesehen sprechen schliesslich rechtliche Gründe gegen eine spezifische und höhere Entschädigungsregelung beim Erwerb von Landwirtschaftsland. Demgemäss beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion nicht erheblich zu klären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Baudepartement; Hochbauamt.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber