

Sitzung vom: 7. Dezember 2021
Beschluss Nr.: 224

Motion betreffend Anpassung der kantonalen Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland bei Enteignungen: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion betreffend Anpassung der kantonalen Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland bei Enteignungen (52.21.13), die von Kantonsrat Daniel Blättler, Kerns, und 15 Mitunterzeichnenden am 28. Oktober 2021 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Anliegen der Motionäre

1.1 Auftrag

Die Motionäre ersuchen den Regierungsrat, die rechtlichen Grundlagen für den Kanton und die Gemeinden so anzupassen, dass bei Enteignungen von landwirtschaftlichem Kulturland das 3-fache des Schätzungswertes vergütet wird.

1.2 Begründung

Die Motionäre führen im Wesentlichen aus, mit Inkrafttreten der Revision des Bundesgesetzes über die Enteignung per 1. Januar 2021 werde neu für Kulturland das 3-fache des ermittelten Höchstpreises nach dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) vergütet. Dies bei Vorhaben und Projekten des Bundes. Eine Erhöhung der Entschädigungsansätze auf kantonaler und kommunaler Ebene sei nun ebenfalls angezeigt. Im Kanton Obwalden werde aktuell bei Enteignungen ein Schätzungswert von bis ca. Fr. 12.– je m² Kulturland entschädigt. Zurzeit würden sich die grossen Wasserbauprojekte in Obwalden in der abschliessenden Bewilligungsphase befinden oder in der Umsetzung. Strassenbauprojekte wie der Ausbau von Radwegen würden aber bevorstehen und zu weiteren erheblichen Diskussionen im Zusammenhang mit dem Kulturlandverlust führen. Mit einer Erhöhung des Schätzungswertes um das 3-fache könnten eine Angleichung an das Enteignungsgesetz des Bundes erreicht, dem Rechtsgleichheitsgebot entsprochen und vermehrt gütliche Einigungen erzielt werden.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1 Landerwerb bei Infrastrukturvorhaben

Infrastrukturprojekte von Bund, Kantonen und Gemeinden, etwa in den Bereichen Strassen- und Wasserbau, stehen im öffentlichen Interesse. Sie gewährleisten Mobilität und bieten Schutz vor Naturgefahrenereignissen. Solche Bauten und Anlagen benötigen Flächen (und Rechte), die sich regelmässig nicht im Eigentum des Gemeinwesens befinden. Dieses muss die Flächen zuerst von den Privaten erwerben.

Das Verfahren beginnt regelmässig damit, dass ein bewilligtes und rechtskräftiges Infrastrukturprojekt vorliegt. Damit ist sichergestellt, dass der Erwerb auf einem finanzierten und flächen-

mässig definierten Projekt gründet. In der Folge wird mit den Landeigentümerinnen und Landeigentümern in Verhandlungen getreten und eine gütliche Einigung über den Erwerb der notwendigen Flächen gesucht. In diesem Stadium des freihändigen Erwerbs hat das Gemeinwesen einen gewissen Verhandlungsspielraum, um sich mit den Landeigentümerinnen und Landeigentümern zu einigen. Wenn keine Einigung gefunden werden kann, muss der Weg der Enteignung beschritten werden, der unter strengeren Voraussetzungen steht. In diesem Fall hat das Gemeinwesen keinen Spielraum mehr. Die Art und Höhe der Entschädigung wird durch die Schätzungskommissionen verbindlich festgelegt. Sie ist nicht mehr Ergebnis einer Verhandlung, sondern hoheitlich festgelegt.

2.2 Entschädigung von Kulturland im Enteignungsverfahren

Die Bundesverfassung wie auch die Kantonsverfassung statuieren, dass Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll entschädigt werden müssen. Grundsätzlich sind damit bei der Festsetzung der Entschädigung alle Nachteile zu berücksichtigen, die dem Enteigneten aus der Entziehung oder der Beschränkung seiner Rechte erwachsen. Dazu gehört in der Regel der volle Verkehrswert des enteigneten Rechts sowie die übrigen Nachteile, die sich aus der Enteignung ergeben (sog. Inkonvenienzen).

Bei Enteignungen im Kanton Obwalden werden zwei unterschiedliche Entschädigungsgrundlagen angewendet, die allerdings bis am 31. Dezember 2020 zu ähnlichen Entschädigungsansätzen geführt haben.

Geht es um Bauten und Anlagen, die im Interesse des Bundes liegen, gelangt das Bundesgesetz über die Enteignung (EntG; SR 711) zur Anwendung. Dieses gelangt aber ebenso zur Anwendung, wenn es um kantonale oder kommunale Massnahmen des Wasserbaus oder Gewässerunterhalts geht (Art. 13 Gesetz über den Wasserbau und die Wassernutzung [Wasserbaugesetz [WBG; GDB 740.1]]). In diesen beiden Fällen legt die eidgenössische Schätzungskommission, Kreis 9, die Höhe der Entschädigung nach Bundesrecht fest. Bis am 31. Dezember 2020 wurde für den Verkehrswert von Kulturland praxismässig auf den staatlich regulierten Höchstpreis nach BGGB abgestellt, der im Vergleich zu Bauland sehr viel tiefer liegt und nicht durch den freien Markt gebildet wird (AJP 2021 S. 209). Ab 1. Januar 2021 verlangt das Bundesrecht nun aber, für Kulturland das 3-fache des ermittelten Höchstpreises nach BGGB zu vergüten (Art. 19 Bst. a^{bis} EntG). Dies gilt somit neu auch für kantonale oder kommunale Wasserbauprojekte.

Geht es um die übrigen kantonalen und kommunalen Infrastrukturprojekte, gelangt heute das kantonale Gesetz über die Zwangsenteignung (kEntG; GDB 760.1) zur Anwendung. Zuständig für die Festlegung der Höhe der Entschädigung ist die kantonale Schätzungskommission in Enteignungssachen. Art. 5 kEntG bestimmt, dass bei der Berechnung der Entschädigung grundsätzlich der wahre allgemeine Wert nach gewöhnlichem Kauf und Lauf in Anschlag kommen soll. Bis am 31. Dezember 2020 deckte sich diese Regelung inhaltlich etwa mit der eidgenössischen Praxis. Ging es um Kulturland, wendete die kantonale Schätzungskommission vorwiegend die statistische Vergleichsmethode an, was in etwa zu einer Entschädigung analog dem regulierten Höchstpreis nach BGGB führte (vgl. etwa die Entscheide der kantonalen Schätzungskommission vom 21. August 1981, S. 7, und vom 22. Dezember 1980 bzw. 6. Februar 1981, S. 9). Das kantonale Enteignungsrecht hat per 1. Januar 2021 nicht geändert, weshalb nun zum eidgenössischen Recht eine Differenz um das 3-fache des ermittelten Höchstpreises nach BGGB entstanden ist.

2.3 Überblick über die Entschädigungssysteme und -ansätze

Insoweit bestehen seit 1. Januar 2021 im Kanton Obwalden ganz unterschiedliche Angebots- und Entschädigungsansätze für Kulturland im Geltungsbereich des BGGB, dies je nachdem wie

der Kulturlanderwerb erfolgt (freihändig oder über die Enteignung), um welches Infrastrukturprojekt es geht oder welches Gemeinwesen erwirbt.

Parteien	Grundlagen	Preis (Annahmen)
Privater / Privater		
<ul style="list-style-type: none"> Freihandkauf 	regulierter Höchstpreis BGG (Art. 66 Abs. 1 BGG)	Fr. 1.– bis 7.– /m ²
Kanton und Gemeinden / Privater		
<i>Allgemein</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Freihandkauf/Enteignung 	regulierter Höchstpreis BGG (praxisgemäss)	Fr. 1.– bis 7.– /m ²
<i>Wasserbau</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Freihandkauf 	(praxisgemäss)	bis Fr. 12.– /m ²
<ul style="list-style-type: none"> Enteignung 	3x regulierter Höchstpreis BGG (Art. 13 WBG, Art. 19 Bst. a ^{bis} EntG i.V.m. Art. 66 Abs. 1 BGG)	Fr. 3.– bis 21.– /m ²
Bund / Privater		
<ul style="list-style-type: none"> Freihandkauf/Enteignung 	3x regulierter Höchstpreis BGG (Art. 19 Bst. a ^{bis} EntG i.V.m. Art. 66 Abs. 1 BGG)	Fr. 3.– bis 21.– /m ²

Soweit ersichtlich wird heute beim freihändigen Erwerb von Kulturland für Hochwasserschutzprojekte im Sarneraatal ein Preis bis Fr. 12.–/m² bezahlt. Es ist wohl zu erwarten, dass sich dieser Preis zukünftig an der neuen Höhe der Entschädigung im Enteignungsverfahren (Art. 19 Bst. a^{bis} EntG) orientieren wird.

2.4 Praktische Überlegungen zu einer Umsetzung der Motion

Mit der neuen Regelung von Art. 19 Bst. a^{bis} EntG hat der Bund einen systemischen Bruch mit den kantonalen Enteignungsgesetzen herbeigeführt (vgl. dazu AJP 2021 S. 211). Dies bewirkt nun unterschiedliche Angebots- und Entschädigungsansätze und damit eine unbefriedigende Ungleichbehandlung der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Wegen den regionalen Unterschieden verstärkt die neue Dreifachentschädigung die Ungleichbehandlung noch.

In Bezug auf den Kanton Obwalden gilt es – wie oben tabellarisch dargestellt – zwischen verschiedenen ungleichen Ansatzsystemen zu unterscheiden.

Beim Kulturlanderwerb durch das Gemeinwesen ist zwischen den kantonalen und eidgenössischen Entschädigungsansätzen zu differenzieren. Geht es um Bauten und Anlagen des Bundes, wird neu das 3-fache des ermittelten Höchstpreises nach BGG vergütet (Art. 19 Bst. a^{bis} EntG). Die Ungleichbehandlung wird dann augenscheinlich, wenn im gleichen Projekt das eidgenössische und das kantonale Enteignungsrecht gleichzeitig zur Anwendung gelangen, aber eben mit unterschiedlichen Entschädigungsansätzen (z.B. Bahnprojekt/Strassenprojekt). Zusätzlich kommt im Kanton Obwalden – als einziger Kanton – bei kantonalen Massnahmen des Wasserbaus und Gewässerunterhalts das eidgenössische Enteignungsrecht zur Anwendung (Art. 13 Abs. 1 WBG i.V.m. Art. 19 Bst. a^{bis} EntG). Damit besteht nicht nur eine Ungleichbehandlung bei eidgenössischen und kantonalen Infrastrukturprojekten, sondern auch innerhalb der kantonalen Projekte, was die Ungleichbehandlung noch stossender macht.

Weiter gilt es zu differenzieren zwischen dem Kulturlanderwerb unter Privaten und durch das Gemeinwesen. Ist das Gemeinwesen der Erwerber, sei es durch Freihandkauf oder Enteignung, richtet sich der Kaufpreis oder die Entschädigung nach den enteignungsrechtlichen Ansätzen. Neu wäre also die Entschädigung dreimal höher als der Höchstpreis, der nach BGG für den Erwerb von Kulturland vorgesehen ist. Dagegen bleibt der Kaufpreis unter Privaten begrenzt auf maximal den einfachen Höchstpreis nach BGG (für Gemeinwesen gilt die Beschränkung nach Art. 63 ff. BGG nicht). Damit besteht eine dem Zufall geschuldete Ungleichbehandlung, je nachdem ob das Gemeinwesen oder ein Privater das Kulturland erwirbt. Auch wenn die Motion umgesetzt würde, könnte an dieser Ungleichbehandlung nichts geändert werden. Die unterschiedlichen Ansätze im Enteignungsverfahren und beim freihändigen Erwerb unter Privaten können mit den gesetzestechnischen Mitteln des Kantons nur in sehr geringem Umfang angenähert werden (vgl. aber immerhin Art. 66 Abs. 2 BGG).

2.5 Rechtliche Überlegungen zu einer Umsetzung der Motion

Die Motionäre verlangen, dass bei Infrastrukturprojekten von Kanton und Gemeinden auch ausserhalb des Wasserbaus das 3-fache des ermittelten Höchstpreises nach BGG zu vergüten sei (Art. 19 Bst. a^{bis} EntG). Damit würde eine Vereinheitlichung der Ansätze einerseits für Bundesprojekte und kantonale Wasserbauprojekte und andererseits für weitere kantonale Projekte herbeigeführt.

Die Bundesversammlung hat – aufgrund der Motion Ritter (13.3196) „Totalrevision des Bundesgesetzes über die Enteignung. Marktkonforme Entschädigung der Enteigneten“ – die Regelung von Art. 19 Bst. a^{bis} EntG gegen den Widerstand des Bundesrats beschlossen. Dieser argumentierte unter anderem, dass die Regelung verfassungswidrig sei. Dies weil Enteignete durch die Enteignung – nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der „vollen Entschädigung“ – weder einen Verlust noch einen Gewinn erfahren dürften. Mit dem willkürlich festgelegten Faktor sei nicht ersichtlich, wie eine verfassungskonforme Umsetzung möglich sei (BBI 2018 4724 ff.).

Tatsächlich fällt mit der schematischen Anwendung des festgelegten Faktors der individuelle Beurteilungsspielraum der Schätzungskommissionen weg, weshalb im einzelnen Fall eine Unter- oder Überentschädigung eintreten kann. Damit würde der Verfassungsgrundsatz der „vollen Entschädigung“ verletzt, aber auch das Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot. Da auf Bundesebene eine Verfassungsgerichtsbarkeit fehlt, ist es für die Bundesversammlung möglich, verfassungswidrige Normen zu erlassen (vgl. Art. 190 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]). Dagegen dürfen auf kantonaler Ebene Gesetze, welche der Kantonsverfassung oder Bundesverfassung widersprechen, nicht angewendet werden. Selbst wenn die Kantonsverfassung in dem Sinne angepasst würde, dass in der Gesetzgebung das 3-fache des ermittelten Höchstpreises nach BGG statuiert werden dürfte, würde eine solche Regelung wahrscheinlich nach wie vor gegen die Bundesverfassung verstossen. Und früher oder später würde diese Regelung bei den Gerichten angefochten.

Die mit der Motion verlangte Anpassung des kEntG erweist sich aus rechtlichen Überlegungen als problematisch.

2.6 Ergebnis

Der vom Bund herbeigeführte systemische Bruch mit den kantonalen Enteignungsgesetzen lastet nun auf den Kantonen. Die daraus entstehende Ungleichbehandlung von Eigentümerinnen und Eigentümern wird als stossend empfunden. Es ist daher verständlich, dass die Motionäre diese Ungleichbehandlung beseitigen möchten. Es sind denn auch in anderen Kantonen vom Wortlaut her ähnliche Motionen mit gleichem Anliegen eingereicht worden. Gesamtschweizerisch zeichnet sich aber bei den Kantonen noch keine einheitliche Lösung ab. Grundsätzlich erlaubt es die Souveränität der Kantone, in ihrem Kompetenzbereich individuelle Regelungen be-

treffend Preis- und Entschädigungsansätze zu erlassen, solange diese der Verfassung entsprechen (vgl. auch AJP 2021 S. 211). Auch im Kanton Obwalden bestehen bezüglich einer allfälligen Lösung noch zahlreiche rechtliche und praktische Unklarheiten, die es zu lösen gilt.

Die Ungleichbehandlung, die beim Kulturlanderwerb durch die öffentliche Hand aufgrund der unterschiedlichen kantonalen und eidgenössischen Preis- und Entschädigungsansätze entstanden ist, kann behoben oder zumindest gemildert werden, indem die kantonalen Ansätze erhöht werden. Eine gesetzgeberische Lösung muss aber verfassungskonform sein. Zudem muss sie alle Verfahren erfassen, die den Erwerb und die Abgeltung von Land und Rechten zum Inhalt haben. Es sind daher generelle Überlegungen zu entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zu machen, um nicht neue Ungleichheiten zu schaffen. Dabei steht nicht das formelle Enteignungsverfahren im Fokus, sondern vor allem der vorgelagerte freihändige Landerwerb, zumal die öffentliche Hand in den letzten Jahrzehnten für den Landerwerb praktisch nie den kostspieligen und aufwändigen Enteignungsweg einschlagen musste. Offenbar wurden den Betroffenen, wenn immer möglich, Realersatz angeboten. Es wird daher auch zu klären sein, welches die Auswirkung einer Mehrfachentschädigung auf solche Realersatzangebote sind. Weiter sind in die generellen Überlegungen beispielsweise die Landumlegung sowie die aus der Planung entstehenden entschädigungspflichtigen Eingriffe einzubeziehen (Art. 26 Baugesetz [BauG; GDB 710.1]). Es gibt weitere offene Punkte, wie etwa das Verhältnis zum steuerrechtlichen Grundstückswert oder zu den nicht dem BGGB unterstellten Kulturlandparzellen (z.B. Art. 2 Abs. 3 BGGB [kleine Grundstücke]), auf die aber hier nicht weiter eingegangen werden kann.

Die ungleichen Preis- und Entschädigungsansätze beim Kulturlanderwerb durch einen Privaten oder durch die öffentliche Hand können ebenfalls in einem beschränkten Rahmen angeglichen werden. Denn die Kantone können den nach dem BGGB ermittelten Höchstpreis in eigener Kompetenz bis um 15 Prozent erhöhen (Art. 66 Abs. 2 BGGB). Dem stehen aber vielleicht die Auswirkungen auf den lokalen Bodenmarkt entgegen; der künstliche durch das BGGB tiefgehaltene Bodenpreis schützt nämlich primär die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer in der Landwirtschaft vor übersetzten Erwerbspreisen (Verhinderung von Spekulationen).

Die Lösung muss gesamtkantonal einheitlich sein, also auch für den Landerwerb durch die Gemeinden, Anstalten und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften gelten – mit den entsprechenden finanziellen Konsequenzen. Welche diese sein werden, kann nicht gesagt werden, da zurzeit keine genauen Angaben zu Anzahl und Umfang von Landerwerbungen durch die Gemeinwesen im Kanton Obwalden vorliegen.

Vor diesem Hintergrund erachtet es der Regierungsrat als sinnvolle und sachgerechte Vorgehensweise, eine gesamtheitliche Lösung im Rahmen eines Postulats zu prüfen. Dabei kann auch das Vorgehen mit anderen Kantonen koordiniert werden.

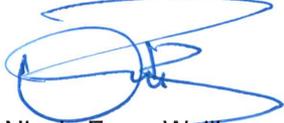
3. Antrag des Regierungsrats

Aus den genannten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und dieses zu überweisen.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Motionstext)
- Sicherheits- und Justizdepartement
- Amt für Justiz
- Volkswirtschaftsamt
- Amt für Landwirtschaft und Umwelt
- Staatskanzlei

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 15. Dezember 2021