



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

30. August 2022

Nr. 2022-526 R-362-30 Motion Alois Brand, Spiringen, zur Anpassung der kantonalen Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland bei Enteignungen; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 9. Februar 2022 reichten Landrat Alois Brand, Spiringen, und Zweitunterzeichner Alois Arnold (1965), Bürglen, Zweitunterzeichner Bruno Christen, Hospental, und Zweitunterzeichnerin 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 Schätzungswerts 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 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 werde die häusliche Beanspruchung des Bodens gefördert und eine fairere Abgeltung der Enteigneten gewährleistet. Im Kanton Uri werde aktuell bei Enteignungen ein Schätzungswert von 2 Franken bis 12 Franken je m² Kulturland entschädigt (so die Motionäre). Wasserbauprojekte, weitere Strassenbauprojekte und auch der Ausbau von Radwegen stünden aber bevor und werden zu erheblichen Diskussionen im Zusammenhang mit dem Kulturlandbedarf führen. Mit einer Erhöhung der Entschädigungsansätze 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.

II. Vorbemerkung

1. Im Vergleich zu anderen Kantonen liegen die durchschnittlichen Entschädigungen im Kanton Uri mit 4 Franken bis 12 Franken im guten Schnitt (SZ: 5 Franken bis 12 Franken; OW: 12 Franken; LU: 9 Franken; NW: 20 Franken bis 34 Franken (Inkonvenienzen bereits eingerechnet); ZH: 7 Franken bis 9 Franken; SG: 5 Franken bis 10 Franken; GR: grundsätzlich 5 Franken bis 10 Franken; SO: 8 Franken).
2. Die Baudirektion führte zur Motion eine Vernehmlassung und eine Ämterkonsultation durch. Eingeladen wurden die Einwohnergemeinden, der Gemeindeverband, die Korporationen Uri und Ursern und die Abwasser Uri. Zugleich wurden fünf betroffene Ämter zu einem Mitbericht eingeladen. Von 27 Angeschriebenen reichten 14 eine Stellungnahme ein (**Beilage**: Auswertung). Acht sprachen sich dabei für und fünf gegen die Motion aus. Eine Einwohnergemeinde enthielt sich der Stimme.
3. Im Rahmen der Vernehmlassung und der Ämterkonsultation wurden teils die Positionen aus der bundesgesetzlichen Revision aufgenommen. Im Wesentlichen gaben die Adressaten die folgenden Stellungnahmen ab:

Pro:

- Höhere Entschädigung fördert haushälterischen Umgang mit Boden
Durch die Umsetzung der Motion wird dank marktkonformer Entschädigung der haushälterische Umgang mit dem Boden gefördert. Es ist grundsätzlich denkbar, dass höhere Entschädigungen bei der Enteignung von Kulturland in Einzelfällen verhindernd auf die Entwicklung volkswirtschaftlich relevanter Infrastruktur wirken und somit Kulturland schützen.
- Anpassung an Bundesrecht
Durch die Anpassung der kantonalen Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland bei Enteignungen findet eine Anpassung an die Gesetzgebung des Bundes statt. Durch die Anpassung wird der gleiche Preis wie bei einer Enteignung durch den Bund bezahlt.
- Entschädigung gleicht tiefere Ertragsmöglichkeiten aus
Mit der höheren Entschädigung werden die künftig tieferen Ertragsmöglichkeiten der Landeigentümerin oder des Landeigentümers abgegolten.

Gleichzeitig wird der Einwand gemacht, dass eine nachhaltige Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen dadurch aber nicht erreicht wird. Dies auch vor dem Hintergrund, dass sich das landwirtschaftliche Kulturland nur teilweise in Bauernhand befindet.

- Wechsel vom System des Verkehrswerts zum Höchstpreis nach BGG
Durch die Umsetzung der Motion findet ein Wechsel vom System des Verkehrswerts zum Höchstpreis nach bäuerlichem Bodenrecht (Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht [BGG]; SR 211.412.11) statt.

Contra:

- Aufwand für freihändigen Erwerb steigt
Es besteht die Gefahr, dass der neue Ansatz inskünftig als Verhandlungsbasis der Veräusserung angenommen wird. Dies hat zur Folge, dass die Aufwendungen für eine gütliche Einigung zunehmen werden. Es kann gut sein, dass man sich lieber enteignen lässt, als mit der Gemeinde (Bund, Kanton) in entsprechende Verhandlungen zu treten. Dadurch hat die kantonale Schätzungskommission in einer grösseren Anzahl nicht gütlicher Einigungen die Preise festzusetzen.
- Negative Kostenfolgen
Die Übernahme des Bundesrechts in Bezug auf die Höhe der Entschädigungen für Kulturland bei Enteignung hat finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden.
- Ausdehnung des schonenden Umfangs mit Nutzungsformen
Wenn als eine der massgebenden Begründung der schonende Umgang mit dem Boden geltend gemacht wird, so betrifft das alle Nutzungsformen ausserhalb des Siedlungsraums und nicht nur die landwirtschaftlichen Kulturlächen; insbesondere auch Waldflächen, Alpflächen, Naturvorrangflächen, unproduktive Flächen usw. Falls eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung erfolgt, wird angeregt, diese nicht nur auf landwirtschaftliche Kulturlächen, sondern auch auf die übrigen naturnahen Nutzungsformen zu erweitern.
- Dreifachentschädigung schützt kein Kulturland
Da die Voraussetzungen für eine Enteignung sehr hoch angesetzt sind, kann davon ausgegangen werden, dass eine solche in keinem Fall bereits als Folge des «zu günstigen Preises für Landwirtschaftsland, den Begehrlichkeiten und ein sorgloser Umgang mit dem Kulturland», erfolgt. Es ist zudem nicht sichergestellt, ob eine Dreifachentschädigung des Höchstpreises das Kulturland vor einer Enteignung massgeblich schützt, da Projekt- und Baukosten oft um ein Vielfaches höher sind als die Landerwerbskosten. Es stehen verschiedene Projekte mit potenziellem Landbedarf an (Wasserbau, Strassenbau). Es kann aber nicht im Sinne des Gemeinwohls und übergeordneter Überlegungen sein, diese Projekte - die ja zum Nutzen der Allgemeinheit realisiert werden - durch Erhöhung der Entschädigungen unnötigerweise zu erschweren.
- Verfassungsmässige Rechte sind tangiert
Die Umsetzung wirft Fragen zur Rechtsgleichheit und Willkür auf. Das heutige System der Preisbestimmung über den Verkehrswert hat sich bewährt, entspricht der gelebten Praxis und widerspiegelt den demokratischen Wert.
- Faktische Preissteigerung bei Landwirtschaftsland
Der Erwerb von Land für Infrastrukturanlagen im Nichtbaugebiet soll mit der neuen Regel bei einer Enteignung das Dreifache des Höchstpreises nach BGG befragen. Die nach Artikel 66 Absatz 1 BGG als übersetzt geltenden Preise machen somit nur noch ein Drittel des Maximalbetrags aus. Wenn im Rahmen von Enteignungen das Dreifache des Höchstpreises nach BGG bezahlt wird, kann dies faktisch zu einer Preissteigerung bei Landwirtschaftsland

führen.

Gleichzeitig wird der Einwand erhoben, dass bei einer Enteignung keine Erwerbsbewilligung notwendig ist (Art. 62 Bst. e BGG). Der vereinbarte Preis (Entschädigung) wird daher nicht durch die Bewilligungsbehörde überprüft und hat deshalb keine Auswirkungen auf zukünftige höchstzulässige Preise anderer landwirtschaftlicher Grundstücke und Gewerbe.

- Steuerliche Auswirkungen

Aus steuerrechtlicher Sicht wird das Vermögen gemäss Artikel 47 Steuergesetz (StG; RB 3.2211) zum Verkehrswert bewertet. Dies gilt für alle nicht landwirtschaftlichen Grundstücke (nLW) im Kanton Uri. Gemäss Verordnung über die steueramtliche Schätzung der Grundstücke (SchäV; RB 3.2215) richtet sich der Verkehrswert von nLW Grundstücken und Gebäulichkeiten, die sich in gleicher oder ähnlicher Lage befinden und gleich oder ähnlich beschaffen sind, nach dem durchschnittlichen Verkaufspreis. Für (LW) Grundstücke gilt der Ertragswert (Art. 48 Abs. 2 StG). Artikel 66 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht ist zu beachten. Artikel 66 BGG besagt, dass der Erwerbspreis als übersetzt gilt, wenn dieser die Preise für vergleichbare landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstücke in der betreffenden Gegend im Mittel der letzten fünf Jahre um mehr als 5 Prozent übersteigt. Freihandverkäufe würden zudem weiterhin durch das BGG beschränkt, bei Enteignungen würde das Bundesgesetz jedoch nicht mehr greifen. Eine Anpassung der Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland hätte des Weiteren Auswirkungen auf die Bemessung des Realersatzes und für den Kanton Uri Mehrkostenfolgen, sofern keine Einigung über einen angemessenen Realersatz gefunden wird.

- Die Umsetzung der Motion kann zu einer Erhöhung der Steuerabgaben für enteignete Landwirtinnen und Landwirte führen (die durch die Enteignung einen Grundstücksgewinn erzielen).

III. Antwort des Regierungsrats

1. Im Rahmen der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags sind Bund, Kantone und Gemeinden für verschiedene Infrastrukturen zuständig. 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 Voraussetzung auch gestützt auf eine Enteignung.

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

Gemäss 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.

Die volle Entschädigung beinhaltet den Ersatz des erlittenen Schadens, aber keinen Gewinn. Die Motion fordert nun 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 Motion stützt sich auf das kürzlich 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 Bundesrat hat in den parlamentarischen Beratungen diese Regelung 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 möglich, verfassungswidrige Normen zu erlassen. Denn nach Artikel 190 Bundesverfassung sind für das Bundesgericht und andere rechtsanwendende Behörden die Bundesgesetze massgebend.

Anders als bei Bundesgesetzen müssen die Gerichte und Verwaltungsbehörden bei der Anwendung von kantonalen Rechtserlassen den Vorrang der Bundesverfassung von Amtes wegen beachten. Dies ergibt sich aus der derogatorischen Kraft des Bundesrechts nach Artikel 49 BV, wonach Bundesrecht entgegenstehendem kantonalen Recht vorgeht. Eine Bestimmung im kantonalen Recht, die bei einer Enteignung ein Mehrfaches der vollen Entschädigung vorsieht, läuft der Bundesverfassung zuwider, da Artikel 26 Absatz 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 - gegen das Willkürverbot bedeuten. Die kantonalen Verwaltungsbehörden sowie die Gerichte (kantonale Schätzungskommission und Verwaltungsgericht) dürften eine solche Bestimmung im kantonalen Enteignungsrecht wohl gar nicht anwenden.

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

2. Auf Grund der in der Vernehmlassung und der Ämterkonsultation gemachten Äusserungen befürchtet der Regierungsrat eine Preissteigerung bei Landwirtschaftsland. Der Erwerb von Land für Infrastrukturanlagen im Nichtbaugebiet soll mit der neuen Regel bei einer Enteignung das Dreifache des Höchstpreises nach BGGB betragen. Die nach Artikel 66 Absatz 1 BGGB als übersetzt geltenden Preise machen somit nur noch ein Drittel des Maximalbetrags aus. Wenn im Rahmen von Enteignungen das Dreifache des Höchstpreises nach BGGB bezahlt wird, führt dies faktisch zu einer Preissteigerung bei Landwirtschaftsland. Folglich hat dies auch finanzielle Auswirkungen für die Projekte des Kantons und der Gemeinden.

Den Einwand, dass bei einer Enteignung keine Erwerbsbewilligung notwendig ist (Art. 62 Bst. e BGG), der vereinbarte Preis (Entschädigung) daher nicht durch die Bewilligungsbehörde überprüft werde und deshalb keine Auswirkungen auf zukünftige höchstzulässige Preise anderer landwirtschaftlicher Grundstücke und Gewerbe haben soll, sieht der Regierungsrat nicht. Faktisch erhöht sich der Druck auf die Preise im Landwirtschaftsland.

Zudem besteht die Gefahr, dass der neue Ansatz inskünftig als Verhandlungsbasis der Veräusserung angenommen wird. Dies hätte zur Folge, dass die Aufwendungen für eine gütliche Einigung zunehmen würden. Es kann gut sein, dass sich Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer lieber enteignen lassen, als mit dem Kanton oder der Gemeinde in entsprechende Verhandlungen zu treten. Dadurch hätte die kantonale Schätzungskommission im Expropriationsverfahren in einer grösseren Anzahl nicht gütlicher Einigungen die Preise festzusetzen.

Ob durch die geforderte «marktkonforme» Entschädigung der haushälterische Umgang mit dem Boden gefördert würde, ist offen. Die Voraussetzungen für eine Enteignung sind per se hoch. Daher kann davon ausgegangen werden, dass eine solche in keinem Fall bereits als Folge des zu günstigen Preises für Landwirtschaftsland erfolgt. Auch ist nicht sicher, ob eine Dreifachentschädigung des Höchstpreises das Kulturland vor einer Enteignung massgeblich schützt; denn die Projekt- und Baukosten sind oft um ein Vielfaches höher als die Landerwerbskosten. Es kann aber nicht im Sinne des Gemeinwohls und übergeordneter Überlegungen sein, diese Projekte - die ja zum Nutzen der Allgemeinheit realisiert werden - durch Erhöhung der Entschädigungen unnötigerweise zu erschweren.

Eine Anpassung der Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland hätte des Weiteren Auswirkungen auf die Bemessung des Realersatzes und für den Kanton Uri Mehrkostenfolgen, sofern keine Einigung über einen angemessenen Realersatz gefunden wird.

Es ist auch daran zu erinnern, dass im Rahmen der Plangenehmigungsverfahren einzig über Art, Umfang und Inhalt von Enteignungen zu entscheiden ist. Die Höhe der Entschädigung bildet sodann - nach Rechtskraft der Plangenehmigungsverfügung - Gegenstand des anschliessenden Schätzungsverfahrens vor der kantonalen Schätzungskommission im Expropriationsverfahren und ist demnach nicht im Plangenehmigungsverfahren zu entscheiden.

3. Laut Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Enteignung hat der Bundesrat die vorgeschlagene Neuordnung der Entschädigung für die Enteignung bei Kulturland verworfen, da er eine solche Lösung weder als zweckmässig noch als praktikabel beurteilt hat. Zudem scheidet die Umsetzung einer solchen Lösung nach Meinung des Bundesrats am verfassungsmässig vorgegebenen Rahmen (Gewinnerzielungsverbot, Rechtsgleichheit und Willkürverbot). Dieser Beurteilung schliesst sich der Regierungsrat an.

IV. Empfehlung des Regierungsrats

Gestützt auf die vorangegangenen Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion als nicht erheblich zu erklären.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathaus-
presse; Standeskanzlei und Baudirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'D' followed by 'B' and 'C' with a horizontal line extending to the right.

Beilage

- Auswertung Vernehmlassung