

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Januar 2022

Nr. 2022/82

KR.Nr. A 0219/2021 (BJD)

Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Harmonisierung der Bestimmungen bei Enteignung Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Vorlage zur Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen für Enteignungen auszuarbeiten, damit die Entschädigung bei vom Kanton vorgenommenen Enteignungen mit denjenigen des Bundes harmonisiert werden.

2. Begründung (Vorstosstext)

Die Realisierung von Infrastrukturbauten ist eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Hand. Diese Infrastrukturen sind wichtig für die Attraktivität der Schweiz und den Kanton Solothurn. Die Infrastrukturen benötigen Fläche, die sich oft nicht im Eigentum der öffentlichen Hand befindet. Dieses Land muss von der öffentlichen Hand beschaffen werden. Wenn keine Lösung mit dem Grundeigentümer gefunden wird, erfolgt eine Enteignung.

Auf eidgenössischer Ebene hat das Parlament im Jahr 2020 das Enteignungsrecht angepasst. Mit der Anpassung wird enteignetes Kulturland zum dreifachen Schätzwert entschädigt. Diese neuen Entschädigungsansätze gelten aber nur für Projekte des Bundes. Bei vielen Projekten kommt aber nicht das Enteignungsrecht des Bundes, sondern das kantonale Enteignungsrecht zur Anwendung. So beispielsweise bei Kantonsstrassen oder Revitalisierungsprojekten. Die unterschiedlichen Regeln für Enteignungen durch den Bund und den Kanton sind störend und sind zu beseitigen. Daher haben einige Kantone (zum Beispiel die Kantone Aargau und Luzern) ihre rechtlichen Bestimmungen mit den neuen eidgenössischen Rechtsgrundlagen harmonisiert. Der Kanton Solothurn soll dies nun auch tun.

Die Anpassung der kantonalen Bestimmungen bei Enteignungen an diejenige des Bundes stärkt auf der einen Seite den Schutz des Grundeigentums, auf der anderen Seite den Gedanken des Kulturlandschutzes. Die höheren Entschädigungen bei Enteignungen geben einen Anreiz zu einem haushälterischen Umgang mit Kulturland und helfen, überdimensionierte Projekte einzudämmen. Die Anpassung der Entschädigungen schafft auch einen Anreiz, damit sich der Kanton bei Beanspruchung von Land intensiv um Realersatz-Lösungen kümmert. Die allermeisten Eigentümer, die Kulturland für Projekte der öffentlichen Hand abtreten müssen, wünschen sich Realersatz.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Das teilrevidierte Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (EntG; SR 711) ist am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Beschlossen wurde die Gesetzesnovelle von den eidgenössischen Räten am 19. Juni 2020. Die Teilrevision des EntG geht auf zwei Motionen aus dem Jahr 2013 zurück. So forderte auf der einen Seite die Motion Regazzi (Motion Regazzi 13.3023 «Totalrevision des Bundesgesetzes über die Enteignung») die Revision des EntG aufgrund diverser Änderungen anderer Bundeserlasse, beispielsweise im Hinblick auf die Koordinationspflicht. Die Motion Ritter (Motion Ritter 13.3196 «Totalrevision des Bundesgesetzes über die Enteignung. Marktkonforme Entschädigung der Enteigneten») verlangte auf der anderen Seite eine marktkonforme Entschädigung von zu enteignendem Kulturland. Schliesslich wurde das EntG dahingehend revidiert, als dass diverse materielle wie auch verfahrensrechtliche Anpassungen vorgenommen wurden.

Vorliegend von Interesse und sicherlich die bedeutsamste Änderung erfuhr die Entschädigung von Kulturland. Der Nationalrat hatte in der Sommersession 2019 - entgegen dem Vorschlag des Bundesrates (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die Enteignung vom 1. Juni 2018, AS 2018, 4713 ff., 4723 ff.) - beschlossen, dass die Entschädigung für Kulturland gemäss dem revidierten Art. 19 Bst. a^{bis} EntG das Sechsfache des gemäss Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB; SR 211.412.11) zulässigen Höchstpreises betragen soll. In der Folge veröffentlichte der renommierte Enteignungsrechtler Prof. Dr. Beat Stalder den Artikel «Der Bundesgesetzgeber auf enteignungsrechtlichen Abwegen» (in: ZBl 120/2019, S. 645 ff.) und kritisierte darin verschiedene Unzulänglichkeiten des nationalrätlichen Vorschlags.

In der darauffolgenden Behandlung des Geschäfts in der ständerätlichen Kommission sprach sich diese für eine Streichung des vorgesehenen Art. 19 Bst. a^{bis} EntG aus. Eine Minderheit schlug jedoch im Sinne eines Kompromissvorschlags eine dreifache Entschädigung für die Enteignung von Kulturland vor. Mit 23 zu 20 Stimmen setzte sich der Minderheitsantrag im Ständerat und schlussendlich auch im Nationalrat durch (vgl. AB 2019 S 1068 f. sowie AB 2019 N 790 ff.). Neu lautet Art. 19 Bst. a^{bis} EntG somit wie folgt: «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: [...] für Kulturland im Geltungsbereich des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) das 3-fache des ermittelten Höchstpreises gemäss Artikel 66 Absatz 1 BGBB; [...]».

Die gegen die Revision des EntG erwachsene Kritik stützt sich auf rechtliche, aber auch auf tatsächliche Gegebenheiten. Aus rechtlicher Sicht fraglich ist, ob die bundesrechtliche Regelung sowie eine allenfalls einzuführende kantonale Regelung zur Vervielfachung des zu entschädigenden Höchstpreises verfassungskonform ist. Auf Bundesebene wurde dies von Bundesrätin Simonetta Sommaruga verneint (Geschäft 18.057, AB 2020 N 242). Die Vervielfachung widerspreche der Eigentumsgarantie nach Art. 26 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101), wonach für Eigentumsbeschränkungen volle Entschädigung zu leisten ist. Weiter wurde in der parlamentarischen Debatte vorgebracht, die neue Regelung widerspreche dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 BV) aber auch dem Willkürverbot (Art. 9 BV). Im Kanton Solothurn finden sich gleichlautende Bestimmungen auch auf Stufe Kantonsverfassung (Art. 7 Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986, KV; BGS 111.1) für die Rechtsgleichheit, Art. 16 Abs. 2 KV für die «volle Entschädigung» bei Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen).

Auf Bundesebene statuiert Art. 190 BV das Gebot, dass Bundesgesetze trotz allfälliger Verfassungswidrigkeiten anzuwenden sind. Unabhängig von der Beurteilung, ob Art. 19 Bst. a^{bis} EntG der Bundesverfassung widerspricht oder nicht, ist die vorgenannte Bestimmung durch die Bundesbehörden somit anzuwenden. Dieses «Privileg» kommt jedoch nur Bundesgesetzen zu, kantonale Gesetze profitieren nicht davon. So hält denn auch Art. 88 Abs. 3 KV fest: «Soweit Erlasse

von Kanton und Gemeinden Bundesrecht oder übergeordnetem kantonalem Recht widersprechen, sind sie für den Richter nicht verbindlich.» Im Streitfall stünde es somit den kantonalen Gerichtsbehörden frei, kantonale Bestimmungen auf ihre Verfassungs- und Rechtmässigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls nicht anzuwenden. So hat denn beispielsweise das Verwaltungsgericht des Kantons Zug im Urteil V 2018 32 vom 12. Mai 2020 entschieden, dass ein Kantonsratsbeschluss, wonach der zu bezahlende Preis bei einer Enteignung im Rahmen des Projekts Tangente Zug/Baar das Achtfache des Verkehrswerts betrage, aufgrund des Verstosses gegen übergeordnetes Recht (Verfassungswidrigkeit) nicht anzuwenden sei.

Festzuhalten ist, dass die Ansichten zur Verfassungsmässigkeit der Vervielfachung der Entschädigung auseinandergehen und diese somit höchst umstritten ist. Nebst diesen Unklarheiten - die in die Nichtanwendbarkeit von kantonalem Recht münden könnten - führt eine Vervielfachung des Höchstpreises zu anderen Problemen, wovon deren vier beispielhaft aufzuführen sind:

- Die Ungleichbehandlung zwischen den verschiedenen Grundeigentümern von Kulturland würde verstärkt. Eine Vervielfachung des Höchstpreises führt automatisch zu einer Hebelwirkung bei der Entschädigung. Erhält beispielsweise ein Grundeigentümer im Rahmen eines enteignungsrechtlichen Verfahrens gemäss der aktuellen Rechtslage Fr. 4.20/m² und ein anderer Fr. 6.-/m², so würde bei einer Verdreifachung die Differenz zwischen den Entschädigungen von Fr. 1.80/m² auf Fr. 5.40/m² anwachsen. Diese Ungleichbehandlung aufgrund eines zufällig bestimmten Multiplikationsfaktors erweist sich sowohl rechtlich wie auch faktisch als nicht rechtfertigbar.
- Es dürfte kaum bestritten sein, dass die Verdreifachung des zu entrichtenden Höchstpreises bei Realersatz keine Anwendung findet. Ein oftmals vorgebrachtes Argument, wonach die Verdreifachung aufgrund der Deckelung des Höchstpreises gemäss BGGB nicht verfassungswidrig sei, greift nur bei Enteignungen gegen Geldersatz. Bei einem Realersatz wird gleichwertiger Ersatz für zu enteignendes Land geleistet. Eine Verdreifachung des zu leistenden Realersatzes würde klarerweise dem Bereicherungsverbot widersprechen und wäre somit im Lichte von Art. 26 Abs. 2 BV und Art. 16 Abs. 2 KV rechts- und verfassungswidrig. Es würde für Grundeigentümer von Kulturland in der Folge ein Anreiz geschaffen, den Realersatz abzulehnen und den dreifachen Höchstpreis in Anspruch zu nehmen, was dem Grundgedanken des vorliegend zu beantwortenden Vorstosses - nämlich Realersatz vor Geldersatz - diametral entgegensteht.
- Weiter würde eine Verdreifachung des zu entrichtenden Höchstpreises dazu führen, dass Grundeigentümer, welche ein enteignungsrechtliches Verfahren durchlaufen, denjenigen gegenüber bevorzugt würden, welche im privaten Handel Kulturland veräussern.
- Bei der Verdreifachung des Höchstpreises ist der Multiplikationsfaktor, sprich der Faktor «Drei», weder sachlich noch objektiv rechtfertigbar. Vielmehr handelt es sich um eine zufällig gewählte Zahl, welche sich aus den parlamentarischen Debatten ergibt.

Diesen und weiteren Problematiken waren sich auch die im Vorstoss angerufenen Kantone Luzern und Aargau bewusst. Im Kanton Luzern wurden die entsprechenden Postulate folglich von der Regierung abgelehnt. Das Parlament erklärte diese dennoch mit jeweils 82 zu 32 Stimmen für erheblich. Im Kanton Aargau wurde die entsprechende Motion vom Regierungsrat aufgrund der vorstehenden Bedenken ebenfalls abgelehnt. Dem Anliegen wurde jedoch insofern Rechnung getragen, als dass die Motion als Postulat entgegengenommen wurde zur Prüfung einer verfassungskonformen Umsetzung einer erhöhten Entschädigung. Somit kann entgegen dem

Vorstosstext nicht davon die Rede sein, dass der Kanton Luzern und der Kanton Aargau ihre Bestimmungen mit dem eidgenössischen Recht harmonisiert hätten.

Aus all diesen Gründen lehnen wir es ab, die kantonalen Grundlagen im Enteignungsrecht mit dem Bundesrecht zu harmonisieren. Für eine Harmonisierung des Bundesrechts im Sinne einer Übernahme der bundesrechtlichen Bestimmungen ins kantonale Recht bestehen zu viel Unklarheiten und Unabwägbarkeiten, die im schlimmsten Fall in einer Nichtanwendbarkeit der zu erlassenden Bestimmungen enden könnten.

Dieser Schluss führt aber nicht dazu, dass in diesem Bereich keine gesetzgeberische Tätigkeit vorzusehen ist. Der vorliegende Vorstoss zielt sowohl auf den Kulturlandschutz, den haushälterischen Umgang mit Kulturland, wie auch auf die Schaffung von Anreizen zur Erarbeitung von Realersatz-Lösungen ab. Diesen Ideen stehen wir offen gegenüber und bieten Hand für eine Lösung, welche sorgfältig erarbeitet, verfassungskonform und sachlich und objektiv begründbar ist. Insbesondere soll dem zukünftigen betriebswirtschaftlichen Verlust, welcher der Grundeigentümer von Kulturland erleidet, sofern kein Realersatz geleistet werden kann, Rechnung getragen und dieser entschädigt werden. Hierzu bietet es sich beispielsweise an, zusätzlich zum Höchstpreis nach BGGB, die Differenz zum Barwert einer Annuität, welche sich auf objektive Kriterien wie den entgangenen bereinigten Deckungsbeitrag und der Verzinsung nach dem mittleren Zinssatz der Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht (VBB; SR 211.412.110) stützt, zu entschädigen. Damit kann dem betriebswirtschaftlichen Verlust Rechnung getragen und dieser gestützt auf objektive und sachliche Kriterien ermittelt werden. Zwingend damit verknüpft werden muss die Verpflichtung, bei angebotenen Realersatz – unter Berücksichtigung der Gleichwertigkeit dieses Realersatzes und allfällig abzugeltenden Inkonvenienzen - diesen auch annehmen zu müssen. Wird nämlich gleichwertiger Realersatz angeboten und ein Ausgleich für mögliche Inkonvenienzen, beispielsweise aufgrund einer längeren Bewirtschaftungsdistanz zum Betriebszentrum, geleistet, so besteht keinerlei betriebswirtschaftlicher Verlust. Es soll dringend vermieden werden, einen Fehlanreiz zu schaffen, wonach die Grundeigentümer von Kulturland sich bevorzugt gegen Geld enteignen lassen, anstatt den angebotenen Realersatz anzunehmen. Damit wird auch der Idee des vorliegenden Vorstosses, nämlich wo immer möglich Realersatz zu leisten, Nachachtung geschafft.

Im Lichte dieser Überlegungen schlagen wir vor, eine entsprechende verfassungskonforme und rechtmässige Vorlage auszuarbeiten, wonach bei Enteignungen von Kulturland der betriebswirtschaftliche Verlust zu entschädigen ist und gleichwertiger Realersatz - sofern er denn angeboten wird - durch den Enteigneten zwingend anzunehmen ist. Damit wird die Idee des vorliegenden Vorstosses, wo immer möglich Realersatz zu leisten, in der letzten Konsequenz auch umgesetzt.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut: Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Vorlage zur Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen für Enteignungen auszuarbeiten, damit bei der Enteignung von Kulturland der betriebswirtschaftliche Verlust entschädigt und gleichzeitig - sofern angeboten - eine Pflicht zur Annahme von gleichwertigem Realersatz verankert wird.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
 Bau- und Justizdepartement (br)
 Bau- und Justizdepartement/Rechtsdienst (vs)
 Amt für Raumplanung
 Amt für Verkehr und Tiefbau
 Volkswirtschaftsdepartement
 Amt für Landwirtschaft
 Finanzdepartement
 Aktuariat UMBAWIKO
 Parlamentsdienste
 Traktandenliste Kantonsrat