

Luzern, 18. Mai 2021

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 357

Nummer: P 357
 Eröffnet: 07.09.2020 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
 Antrag Regierungsrat: 18.05.2021 / Teilweise Erheblicherklärung
 Protokoll-Nr.: 614

Postulat Birrer Martin und Mit. über die Anpassung der Abgeltung beim Erwerb von Landwirtschaftsland

Hinweis: Unsere Antwort auf das Postulat P 357 ist identisch mit unserer Antwort auf das Postulat [P 358](#) Krummenacher-Feer Marlis über die Entschädigung beim Erwerb von landwirtschaftlichem Boden bei freihändigem Kauf für Infrastrukturvorhaben, die wir Ihrem Rat gleichzeitig unterbreiten.

Die erfolgreiche Realisierung von kantonalen Infrastrukturprojekten ist eine wichtige öffentliche Aufgabe. Der Bau, die Erneuerung und der Unterhalt unserer Strassen ist für viele Verkehrsarten Voraussetzungen für die Wahrnehmung unserer Mobilität. Der bauliche Schutz vor Naturgefahrenereignissen (bspw. Wasserbau) schützt Menschen und erhebliche Sachwerte vor Hochwasser und anderen Gefahrenprozessen. Renaturierungen leisten einen wesentlichen Beitrag an Hochwasserschutzmassnahmen und werten Gewässer als wichtige Lebensräume von Tieren und Pflanzen auf. Damit ist ein grosser positiver Nutzen für unsere Gesellschaft, unsere Umwelt und unsere Wirtschaft verbunden.

Diese Infrastrukturprojekte benötigen allerdings Raum und beanspruchen regelmässig Flächen, die sich nicht im Eigentum des Kantons befinden. Um die Projekte erfolgreich realisieren zu können, müssen die langfristig beanspruchten Flächen entlang folgender Verfahrensschritte häufig erst ins Eigentum des Kantons überführt werden.



Abb. 1: Schematische Darstellung der Verfahrensschritte

Die Entschädigung für den Erwerb von Grund und Rechten für Infrastrukturvorhaben wird im Landerwerbsverfahren geregelt. Dieses beginnt ordentlicherweise, sobald die rechtskräftige Projektbewilligung und die entsprechende Ausgabenbewilligung vorliegen. So ist sichergestellt, dass der Erwerb auf einem definitiv bewilligten und finanzierten Projekt basiert.

Alternativ kann die Verwaltung vom Instrument des vorsorglichen Landerwerbs Gebrauch machen (vgl. Ziffer 4.5.9 der [Immobilienstrategie des Kantons Luzern](#)). Unser Rat ermächtigt dabei die Dienststelle Immobilien bereits vor dem Vorliegen der Projektbewilligung für ein bestimmtes Projekt Landerwerbsverhandlungen aufzunehmen. Diese Praxis kommt aktuell beispielsweise beim Projekt Hochwasserschutz und Renaturierung Reuss zur Anwendung und ermöglicht, dass bereits parallel zur Projekterarbeitung Landerwerbs- und Entschädigungsverhandlungen geführt werden können. Um die nötigen Projekt- und Kreditbewilligungen sowie das Rechtsmittelverfahren nicht zu unterlaufen, werden diese Verhandlungen und Vorverträge in der Regel unter der Bedingung geführt und abgeschlossen, dass das Projekt später auch tatsächlich rechtskräftig genehmigt und die Ausgabenbewilligung erteilt wird.

Sowohl im ordentlichen Landerwerbsverfahren als auch beim vorsorglichen Landerwerb wird versucht, mit den bisherigen Landeigentümerinnen und Landeigentümern in Verhandlungen eine gütliche Einigung über den Erwerb der Flächen und die Entschädigung zu erzielen. Dies gelingt aus Erfahrung in den weitaus meisten Fällen. Können sich die beteiligten Parteien ausnahmsweise nicht gütlich einigen, muss der Kanton auf das vorsorglich eingeholte Enteignungsrecht zurückgreifen, um die öffentlichen Interessen durchzusetzen, welche an der Realisierung von wichtigen Infrastrukturbauvorhaben bestehen. Die Art und Höhe der Entschädigung der Enteignung wird in diesen Fällen im Schätzungsverfahren durch die Schätzungskommission festgelegt. In der Folge ist die Entschädigung nicht mehr Ergebnis einer Verhandlung, sondern wird durch die Schätzungskommission verbindlich festgelegt.

Folglich kann der Kanton im vorsorglichen Landerwerb und im ordentlichen Landerwerbsverfahren grundsätzlich freihändig erwerben und hat damit in dieser Phase einen gewissen Verhandlungsspielraum, um sich mit den bisherigen Landeigentümerinnen und Landeigentümern zu einigen. Dabei kann er insbesondere dem Umstand Rechnung tragen, dass sich das Landerwerbsverfahren bei einer gütlichen Einigung abkürzen lässt und entsprechende Verfahrenskosten gespart werden. Über diesen Spielraum verfügt der Kanton im Enteignungsfall nicht mehr – legt hier doch die Schätzungskommission die Entschädigung verbindlich fest.

Mit Blick auf den Grundsatz der kostenbewussten Aufgabenerfüllung (§ 13 Abs. 1 der [Kantonsverfassung](#)) und dem Gebot, bei mehreren möglichen Lösungen die wirtschaftlich günstigste zu wählen (§ 2 Abs. 2 der [Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen](#)), ist aber festzuhalten, dass auch der Spielraum beim vorsorglichen und ordentlichen Landerwerb beschränkt ist. Im Weiteren limitiert auch das Rechtsgleichheitsgebot (§ 10 Abs. 2 der Kantonsverfassung mit Verweis auf Art. 8 [Bundesverfassung](#)) und das Willkürverbot (Art. 9 Bundesverfassung) die ungleiche Entschädigung von Landeigentümerinnen und Landeigentümern in den verschiedenen Verfahren.

Daraus leitet sich ab, dass gewisse Grundsätze des Enteignungs- und Schätzungsverfahrens auch auf das freihändige, nicht staatlich erzwungene, Landerwerbsverfahren (vorsorglich und ordentlich) Anwendung finden müssen. Zentraler Grundsatz des Enteignungsrechts ist, dass eine Enteignung nur gegen volle Entschädigung erfolgen darf (§ 16 Enteignungsgesetz [\[EntG\]](#)). Das heisst, dass Enteignete vor und nach der Enteignung wirtschaftlich gleich zu stellen sind. Für sie darf also weder ein Verlust noch ein Gewinn resultieren. Umgekehrt verbietet dieser Grundsatz den Kantonen, Enteignungsabgeltungen zu leisten, welche über die volle Schadloshaltung hinausgehen.

Um den Umfang der «vollen Entschädigung» zu bemessen und damit auch festzulegen, bei welchem Betrag weder Verlust noch Gewinn resultieren, regelt das EntG die Ermittlung der Entschädigung, wobei allgemein massgeblich auf den Verkehrswert des enteigneten Rechtes abgestellt wird (§ 18 EntG). Dieser Verkehrswert hängt von zahlreichen Faktoren ab. Neben der Nutzungsart (Zonenzugehörigkeit) und Nutzungsintensität (Ausnützungs-/Überbauungsziffer) spielt auch der Standort der Gemeinde (städtisch, ländlich) sowie die Möglichkeit eines Ausnützungstransfers zum Restgrundstück eine bedeutende Rolle.

Bezogen auf konkret zu erwerbende Grundstücke wird jeweils ein externes Fachgutachten erstellt, welches die vorgenannten Faktoren berücksichtigt und den geschätzten Verkehrswert aufführt, der die wichtigste Grundlage für die anschliessenden Preisverhandlungen ist. Geht es um ein landwirtschaftliches Gewerbe oder landwirtschaftliche Nutzflächen hat allerdings das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht ([BGBB](#)) einen entscheidenden Einfluss. Das BGBB legt nämlich – primär zum Schutz des Landwirtschaftslandes vor Bodenspekulation – maximal mögliche Kaufpreise fest. Im Kanton Luzern bewegt sich dieser Höchstpreis – abhängig von der Bodenqualität – zwischen 3 bis 9 Franken pro Quadratmeter. Im Gegensatz zu Grundstücken in einer Bauzone, bei welchen der Verkehrswert marktnah ermittelt wird und im Durchschnitt bei 200 bis 400 Franken pro Quadratmeter liegt, kommt bei landwirtschaftlichem Boden dieser regulierte Höchstpreis zur Anwendung und bildet damit die Grundlage für den kantonalen Landerwerb.

National- und Ständerat haben nun kürzlich im Rahmen der Revision des [Bundesgesetzes über die Enteignung](#) mit Schlussabstimmungen vom 19. Juni 2020 festgelegt, dass der Bund bei Enteignungen von Kulturland künftig das Dreifache des gemäss BGBB ermittelten Höchstpreises entschädigen muss. Dies gegen den Widerstand des Bundesrates, der diese Regelung als verfassungswidrig bezeichnete, weil Enteignete gemäss Bundesverfassung durch die Enteignung weder einen Verlust noch einen Gewinn erleiden dürften und der festgelegte Faktor willkürlich sei. Dies ergibt sich auch aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und den vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation eingeholten und veröffentlichten Gutachten (vgl. auch [Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Bundesgesetzes über die Enteignung](#), BBl 2018 4723 f.). Weil die Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennt, ist es für das eidgenössische Parlament gestützt auf Art. 190 der Bundesverfassung allerdings möglich, verfassungswidrige Normen zu erlassen.

Damit hat das Bundesparlament die Situation geschaffen, dass bei einer Enteignung von Kulturland für Bundesvorhaben das Dreifache des BGBB-Höchstpreises entschädigt wird, Kanton und Gemeinden hingegen weiterhin an den BGBB-Höchstpreis gebunden sind und diesen entschädigen. Damit geht eine störende Ungleichbehandlung der jeweiligen Betroffenen einher.

Unser Rat hat deshalb grundsätzlich Verständnis für das Anliegen, diese Ungleichbehandlung zu beseitigen. Dabei gilt es aber, folgenden gewichtigen Aspekten Rechnung zu tragen.

Das BGBB gibt den Kantonen beim Erwerb zum Zweck des Hochwasserschutzes, der Revitalisierung von Gewässern, des Baus von Ausgleichs- und Pumpspeicherbecken bei Wasserkraftwerken sowie des Realersatzes für diese Bedürfnisse zwar einen grösseren preislichen Spielraum (Art. 62 BGBB). Damit ist aber noch nicht geklärt, bis zu welcher Höhe dieser Spielraum besteht und welchen Einfluss eine systematische Marktprivilegierung des Kantons hätte. Der Kanton wäre dadurch nämlich in der Lage, einen (weit) höheren Kaufpreis zu bieten als die übrigen Marktteilnehmer. Allfällige negative Auswirkungen oder ungewollte Effekte auf den Markt mit landwirtschaftlichen Böden lassen sich derzeit nicht abschätzen. Die vorgeschlagene Lösung würde auch regionale Unterschiede verstärken: Der Höchstpreis liegt in einigen Gebieten bei 3 Franken, in anderen bei 9 Franken pro Quadratmeter. Durch die Hebelwirkung (Faktor) der Dreifachentschädigung verstärkten sich diese Unterschiede unnötig.

Hinsichtlich der finanziellen Konsequenzen einer Entschädigungserhöhung lässt sich generell sagen, dass sich kantonale Infrastrukturprojekte erheblich verteuern würden. Eine Simulation der finanziellen Auswirkungen, basierend auf den in den Jahren 2012 bis 2019 getätigten Landkäufen, zeigt, dass die im Postulat erwähnte Erhöhung der Entschädigung von 9 auf 27 Franken pro Quadratmeter im Bereich Strassenbau geschätzte Mehrkosten von 800'000 bis 1'200'000 Franken pro Jahr und im Bereich Hochwasserschutz/Renaturierungen von 600'000 Franken pro Jahr zur Folge hätte. Insgesamt wären also Mehrkosten von schätz-

zungsweise durchschnittlich 1'600'000 Franken pro Jahr die Folge. Diese vergangenheitsbasierte Simulation gibt allerdings keine abschliessend zuverlässige Schätzung für die künftigen Mehrkosten. Insbesondere bei flächenintensiven Infrastrukturprojekten könnten die Mehrkosten auch höher liegen. Auf der anderen Seite bietet sich die Chance, dass aufgrund höherer Entschädigungen mehr gütliche Einigungen zustande kämen, womit sich der Erwerb von Grund und Rechten abkürzen liesse und Verfahrenskosten gespart werden könnten.

Mit einer Erhöhung der kantonalen Entschädigungen könnte die durch den Bund mit der Verdreifachung seiner Abgeltung für Kulturland herbeigeführte Ungleichbehandlung zwar beseitigt oder zumindest verkleinert werden. Will der Kanton seinerseits aber nicht die gleiche Situation für die ebenfalls dem kantonalen Enteignungsgesetz unterstellten Gemeinden sowie die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten des kantonalen Rechts schaffen, müsste die Entschädigungserhöhung auch für diese verbindlich gelten – mit entsprechenden finanziellen Auswirkungen.

Weiter ist zentral, dass eine verfassungskonforme Lösung gefunden wird, bei der dem Rechtsgleichheitsgebot und der Gleichbehandlung der Betroffenen ein sehr hoher Stellenwert eingeräumt wird. Demnach dürfte eine Anpassung des Entschädigungssystems nicht bloss für den freihändigen Landerwerb gelten, sondern müsste konsequenterweise auf alle Verfahren zum Erwerb von Grund und Rechten Anwendung finden, um neue Ungleichbehandlungen zu verhindern. Somit müsste die Anpassung des Entschädigungssystems aber auch mit den Grundsätzen all dieser Verfahren vereinbar sein. Hier gerät die geforderte Anpassung möglicherweise in Konflikt mit dem verfassungsmässigen Verbot der übermässigen Entschädigung und dem Willkürverbot.

Vor diesem Hintergrund ist unser Rat bereit, den Prüfauftrag entgegenzunehmen, um insbesondere vertieft abklären zu können, ob und in welchem Umfang bzw. in welcher Ausgestaltung eine Anpassung des Entschädigungssystems mit dem Verbot der übermässigen Abgeltung und des Willkürverbots vereinbar und damit verfassungskonform ist. Daneben sollen allfällige negative Auswirkungen oder ungewollte Effekte der Entschädigungserhöhung auf den Markt mit landwirtschaftlichen Böden erhoben und besser abgeschätzt werden können. Im Weiteren sind die Gemeinden sowie die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten des kantonalen Rechts zu einer möglichen Anpassung zu konsultieren. Und schliesslich bietet sich so die Gelegenheit, die mögliche Entschädigungserhöhung mit dem Vorgehen anderer Kantone zu koordinieren, welche durch die Anpassung des eidgenössischen Enteignungsgesetzes mit der gleichen Ausgangslage konfrontiert sind.

Die angeregte Erhöhung der heute gültigen Entschädigung um den Faktor drei hält unser Rat aber insbesondere mit Blick auf die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen nicht für vertretbar. Entsprechend sollen tiefere Ansätze als der Faktor drei, aber höhere Ansätze als heute für die Entschädigung beim Erwerb von landwirtschaftlichem Boden für Infrastrukturbauprojekten evaluiert werden.

Die Umsetzung des Prüfauftrags, die Ausarbeitung eines Anpassungsvorschlags (bspw. Änderung Enteignungsgesetz) unter Einbezug aller relevanten Anspruchsgruppen sowie dessen parlamentarische Beratung wird etwas Zeit in Anspruch nehmen. Während dieser Zeit herrscht bis zum Vorliegen neuer Entschädigungsgrundlagen eine gewisse Planungsunsicherheit für alle Beteiligten. Es ist damit zu rechnen, dass die laufenden Landerwerbsverhandlungen Verzögerungen erfahren, weil Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer die voraussichtlich höheren Ansätze abwarten wollen.

Um weiterhin gütliche Einigungen zu erreichen und so Projektverzögerungen zu verhindern, sieht unser Rat vor, künftig in alle Landerwerbsverträge eine neue Vertragsklausel aufzunehmen. Diese besagt, dass der vereinbarte Quadratmeterpreis solange seine Gültigkeit behält, bis dieser aufgrund übergeordneter Regelungen/Gesetze neu berechnet bzw. festgelegt wer-

den muss. Spätestens im Zeitpunkt der Grundbuchanmeldung des Vertrags wird der Kaufpreis diesbezüglich überprüft. Dank dieser Vertragsklausel könnten auch Betroffene laufender Landerwerbsverhandlungen von einer allfälligen künftigen Erhöhung der Ansätze profitieren. Damit gehen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer kein Risiko ein, wenn sie während dieser Zeit gütliche Einigungen abschliessen und haben keinen Anreiz für Verzögerungen.

Wir sind überzeugt, dass damit ein gangbarer Weg zur Verfügung steht, dank dem das Vorstossanliegen fundiert und breit abgestützt umgesetzt werden kann, ohne dass dem Kanton und den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern gewichtige Nachteile daraus entstehen.

Zusammenfassend halten wir fest, dass die erfolgreiche Realisierung von kantonalen Infrastrukturprojekten eine wichtige öffentliche Aufgabe ist und mit grossem positivem Nutzen verbunden ist. Es besteht daher ein grosses Interesse, dass die für Infrastrukturprojekte benötigten Drittflächen effizient vom Kanton erworben werden können. Dabei sind zahlreiche verfahrensrechtliche und verfassungsrechtliche Bestimmungen zu beachten. Insbesondere dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Willkürverbot kommt dabei grosse Bedeutung zu. Mit seinem Beschluss, dass der Bund bei Enteignungen von Kulturland künftig das Dreifache des gemäss BGGB ermittelten Höchstpreises entschädigen muss, hat das Bundesparlament eine störende Ungleichbehandlung gegenüber Betroffenen von Enteignungen durch den Kanton oder die Gemeinden geschaffen. Vor diesem Hintergrund ist unser Rat bereit, den Prüfauftrag entgegenzunehmen, um insbesondere bezüglich den dargelegten Umsetzungsfragen vertiefte Abklärungen vornehmen zu können. Die Erhöhung um den Faktor drei hält unser Rat aufgrund der finanziellen Auswirkungen nicht für vertretbar. Entsprechend sollen tiefere Ansätze evaluiert werden. Um während der Umsetzung des Prüfauftrags Planungsunsicherheiten und Projektverzögerungen zu verhindern, sieht unser Rat in Landerwerbsverträgen den Einsatz einer neuen Vertragsklausel vor, dank der auch Betroffene laufender Landerwerbsverhandlungen von einer allfälligen künftigen Erhöhung der Ansätze profitieren würden.

Wir beantragen Ihnen daher, das Postulat im Sinne unserer Ausführungen teilweise erheblich zu erklären.