



**Motion von Thomas Rickenbacher
betreffend Entschädigung für landwirtschaftlichen Boden bei freihändigem Kauf für
Infrastrukturvorhaben
(Vorlage Nr. 1618.1 - 12564)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 29. April 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Motion von Thomas Rickenbacher betreffend Entschädigung für landwirtschaftlichen Boden bei freihändigem Kauf für Infrastrukturvorhaben vom 7. Dezember 2007 (Vorlage Nr. 1618.1 - 12564). Unsere Ausführungen gliedern wir wie folgt:

1.	In Kürze	Seite	1
2.	Motion	Seite	3
3.	Preisgestaltung für Liegenschaften ausserhalb der Bauzonen im Kanton Zug		
	a) Unter Privaten	Seite	4
	b) Zwischen Kanton und Privaten	Seite	5
4.	Preisgestaltung im Enteignungsverfahren		
	a) Bund	Seite	5
	b) Kanton Zug	Seite	6
5.	Handlungsbedarf für eine neue Preisgestaltung		
	a) Aus politischen Gründen	Seite	6
	b) Aus Gründen der Verhältnismässigkeit	Seite	7
6.	Handlungsmöglichkeiten und Risiken		
	a) Bundesverfahren	Seite	7
	b) Kantonale Verfahren	Seite	7
	c) Chancen und Risiken einer neuen kantonalen Lösung	Seite	8
7.	Finanzielle Folgen einer neuen gesetzlichen Regelung	Seite	9
8.	Behandlung des parlamentarischen Vorstosses	Seite	9
9.	Antrag	Seite	10

1. In Kürze

Der Kanton Zug muss seine Infrastruktur mit dem starken Wachstum in Einklang bringen. Der Kantonsrat hat mit dem kantonalen Richtplan die einzelnen Infrastrukturvorhaben vorgegeben. Sie zu verwirklichen, geht nicht ohne Landerwerb. Die bisherige Praxis des Regierungsrats, für Landwirtschaftsland einen Preis von Fr. 20.-- pro Quadratmeter zu bezahlen, stösst zunehmend auf Widerstand. Kantonsrat Thomas Rickenbacher hat

deswegen eine Motion eingereicht. Dieser mit 26 weiteren Unterschriften versehene Vorstoss fordert ein Preisband von Fr. 70.-- bis Fr. 120.-- pro Quadratmeter. Der Regierungsrat geht auf das Anliegen ein. Ein Verhältnis von etwa 1:50 zwischen den Preisen für Landwirtschaftsland und Bauland liesse sich auf Dauer nicht aufrecht erhalten, insbesondere wo es um ein und dasselbe Strassenbauprojekt geht. Der Regierungsrat schlägt daher vor, die Motion erheblich zu erklären und eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um einen Richtpreis von Fr. 80.-- pro Quadratmeter für Land ausserhalb der Bauzonen, namentlich für Strassenland zu ermöglichen, der je nach Lage des Grundstückes um maximal 10 % darunter oder darüber festgelegt werden kann.

Keine freien Preise für Landwirtschaftsland

Der Kanton benötigt für seine Infrastruktur immer wieder Land von Privaten. Wo es um Bauland geht, sind die Marktpreise meist schnell ermittelt. Landwirtschaftsland aber ist nicht dem freien Markt unterworfen. Dafür ist das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB) verantwortlich. Es schützt die Landwirtschaft vor Preistreiberei auf dem Bodenmarkt. Gleichzeitig verschafft es den Verwandten von Landwirten und den Pächtern einen Vorrang dort, wo ein landwirtschaftliches Gewerbe oder landwirtschaftliche Grundstücke zur Veräusserung gelangen. Die Preise für Land nach BGBB liegen nahe beim Ertragswert. In der Regel sind das Fr. 10.-- bis Fr. 15.-- pro Quadratmeter. Der Kanton Zug zahlt seit rund 15 Jahren jeweils Fr. 20.-- pro Quadratmeter. Im Vergleich zu anderen Kantonen ist das ein eher grosszügiger Preis. Dennoch war es aus verfassungsrechtlicher Sicht richtig, die Praxis zu hinterfragen.

Motion bringt Bewegung

Eine Motion von Kantonsrat Thomas Rickenbacher, die 26 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner auf sich vereinte, fordert ein Preisband von Fr. 70.-- bis Fr. 120.-- pro Quadratmeter, je nach Lage des Grundstücks. Nach Überweisung der Motion am 31. Januar 2008 hat sich der Regierungsrat entschlossen, die Landerwerbspolitik zu überdenken. Die Verhältnismässigkeit als Grundsatz, der verfassungsrechtlich der Eigentumsgarantie beigeordnet ist, wirkt sich auf die Preisgestaltung aus. Wenn für ein Strassenbauprojekt sowohl Bauland als auch Landwirtschaftsland erforderlich ist, kann es nicht länger angehen, das eine mit Fr. 1'000.-- pro Quadratmeter zu bezahlen und das andere 50 mal billiger mit Fr. 20.-- pro Quadratmeter. Die Diskrepanz ist zu gross, als dass sie noch verhältnismässig wäre. Selbstverständlich ist Landwirtschaftsland kein Bauland und preislich auch nicht gleich zu bewerten. Eine Milderung der grossen Preisunterschiede ist jedoch gerechtfertigt.

Kanton kann laut Bundesgericht mehr zahlen

Der Kanton ist frei, bei kantonalen Vorhaben einen höheren Preis für Landwirtschaftsland zu bezahlen, als er nach bäuerlichem Bodenrecht gelten würde. Das Bundesgericht hat den Kantonen diese Möglichkeit generell offen gelassen. Zudem gelten gemäss Art. 65 Abs. 2 BGBB die Verweigerungsgründe von Art. 63 BGBB für das Gemeinwesen nicht. Erwirbt das Gemeinwesen daher landwirtschaftliche Liegenschaften zur unmittelbaren Erfüllung einer raumplanungsrechtlich vorgesehenen öffentlichen Aufgabe, so kommen die Verweigerungsgründe des Art. 63 BGBB - und damit namentlich auch die Preisgrenze (Bst. b) - nicht zur Anwendung (Beat Stalder, Kommentar BGBB, Art. 63, Rz. 12). Bezahlt also das Gemeinwesen für Landwirtschaftsland, welches es für seine nach den Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen öffentlichen Aufgaben benötigt, einen übersetzten Erwerbspreis, besteht nach BGBB keine rechtliche Möglichkeit, die dazu notwendige Bewilligung zu verweigern. In Fällen der materiellen Enteignung und bei eidgenössischen Infrastrukturbauten gilt allerdings Bundesrecht. Das eidgenössische Enteignungsgesetz geht für Land ausserhalb der Bauzonen von Preisen aus,

die sich am bäuerlichen Bodenrecht orientieren. Massgebend ist die Praxis der eidgenössischen Schätzungscommissionen. Diese Praxis wird kantonale Regelungen jedoch berücksichtigen müssen.

Kosten steigen verhältnismässig

Wenn der Kantonsrat die Motion erheblich erklärt, werden wir eine gesetzliche Regelung ausarbeiten. In der Folge werden die Kostenberechnungen für kantonale Bauvorhaben, die den Erwerb von Land ausserhalb der Bauzonen bedingen, angepasst werden müssen. Der Kostenanstieg ist jedoch vertretbar, weil die Baukosten bei einem Projekt nach wie vor wesentlich mehr ausmachen als die Kosten des Landerwerbs.

Wirklichkeit und Gesetzgebung

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass er noch vor Kurzem juristisches Verständnis gewinnen konnte, wenn er auf seine feste Praxis verwies und den Preis von Fr. 20.-- pro Quadratmeter für Landwirtschaftsland verteidigte. Die Motion von Thomas Rickenbacher löste jedoch Überlegungen aus, die zur Einsicht führten, dass Wirklichkeit und Gesetzgebung in Übereinstimmung zu bringen sind. Der Kanton soll es den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern nicht verdenken, wenn sie überzeugt sind, für baulich genutztes Land vom Kanton mehr als bisher fordern zu können.

2. Motion

Am 7. Dezember 2007 hat Thomas Rickenbacher eine Motion betreffend Entschädigung für landwirtschaftlichen Boden bei freihändigem Kauf für Infrastrukturvorhaben eingereicht. 26 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner haben den Vorstoss unterstützt. Das Motionsbegehren lautet wie folgt:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) mit folgenden Zielen zu unterbreiten:

1. Der freihändige Erwerb von Landwirtschaftsland, welches der Kanton oder die Gemeinden für öffentliche Infrastrukturanlagen, namentlich für den Bau von Strassen und von öffentlichen Gebäuden wie Schulhäuser, Werkhöfe und dergleichen benötigen, ist mit einem Betrag zwischen CHF 70.00 und CHF 120.00 je m² zu entschädigen.
2. Bei der Bemessung der Entschädigung ist die Lage des Grundstücks zu berücksichtigen, insbesondere die Nähe zum Siedlungsgebiet, die Nähe zu Bauzonen, die Nähe zu Erschliessungen, die Attraktivität der Lage zu potenziellen Bauzonen, die Wirtschaftlichkeit der Bewirtschaftung und die Produktivität des Bodens.
3. Der Regierungsrat erlässt nach Anhörung der Einwohnergemeinden eine Verordnung, um eine rechtsgleiche Anwendung sicherzustellen.
4. Die Vorlage ist gemäss § 39^{bis} Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates innert einem Jahr seit der Erheblicherklärung der Motion dem Kantonsrat zu unterbreiten.

In der Begründung heisst es unter anderem, ein Preis von Fr. 20.-- pro Quadratmeter reflektiere die heutige Situation und die langfristigen Optionen für Land im Kanton Zug in keiner Weise. Beim Kauf von Bauland zahle der Kanton Zug einen Marktpreis. Die Berufung auf bäuerliches Bodenrecht beim Kauf von Landwirtschaftsland gehe fehl, weil das BGGB zum Schutz des Landwirtschaftslandes vor Bodenspekulation eingeführt worden sei. Das Gemeinwesen erziele mit dem Bau von Infrastrukturanlagen einen volkswirtschaftlichen Nutzen. Die Kantone könnten nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung für Landwirtschaftsland einen höheren Preis zahlen, insbesondere bei freihändigem Erwerb, als im Enteignungsfall geschuldet wäre. Nicht jedes landwirtschaftliche Grundstück sei gleich attraktiv, weshalb ein Raster für Entschädigungsansätze in Vorschlag gebracht werde. Die anstehenden Grossprojekte sollten den Regierungsrat nicht veranlassen, die Motion zögerlich zu behandeln (siehe Vorlage Nr. 1618.1 - 12564).

Der Kantonsrat hat die Motion am 31. Januar 2008 dem Regierungsrat zur Beantwortung und Antragstellung überwiesen. - Wir nehmen nachfolgend Stellung.

3. Preisgestaltung für Liegenschaften ausserhalb der Bauzonen im Kanton Zug

a) Unter Privaten

Kaufverträge unter Privaten für ein Grundstück bedürfen nach Obligationenrecht der öffentlichen Beurkundung. In der Preisgestaltung sind die Privaten grundsätzlich frei. Diese privatrechtliche Ordnung steht jedoch nicht allein. Aus volkswirtschaftlichen Gründen hat der Bund gewichtige Einschränkungen gemacht. Nach dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGGB; SR 211.412.11) sind für einzelne oder zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehörende landwirtschaftliche Grundstücke die Preise von vornherein reguliert. In erster Linie sind es Grundstücke ausserhalb einer Bauzone nach Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700), dann aber auch Grundstücke, die zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören und innerhalb einer Bauzone liegen, Waldgrundstücke, Grundstücke mit gemischter, teils landwirtschaftlicher und teils nichtlandwirtschaftlicher Nutzung, usw. Der Erwerb von solchen Grundstücken ist bewilligungspflichtig. Unter den Ausnahmen von dieser Regel erscheint die Enteignung durch die öffentliche Hand. Diese kann sich auch eine Bewilligung für den Erwerb verschaffen, wenn sie die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben nach den Plänen des Raumplanungsrechts geltend machen kann oder wenn geltendes Recht für ein öffentliches Werk die Leistung von Realersatz verlangt. Ist die Bewilligungspflicht zum Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstücks gegeben, wird die Bewilligung insbesondere verweigert, wenn ein übersetzter Preis vereinbart wurde. Der Erwerbspreis gilt dann als übersetzt, wenn er die Preise für vergleichbare landwirtschaftliche Gewerbe bzw. Grundstücke in der betreffenden Gegend im Mittel der letzten fünf Jahre und mehr als fünf Prozent übersteigt. Dadurch liegen die Preise wesentlich näher beim Ertragswert von landwirtschaftlichen Grundstücken bzw. Gewerben als bei einem Preis, der sich auf dem freien Markt bilden würde. Das Ziel des bäuerlichen Bodenrechts scheint erreicht worden zu sein. Im Kanton Zug sind Handänderungen unter Eigentümern von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken allerdings eher selten. Die tatsächlich bezahlten Preise tendieren nach oben, weil die Nachfrage auch von Seiten der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter hoch ist und oft die entsprechenden finanziellen Mittel beschafft werden können.

Das BGGB spaltet einen Markt, der diese Bezeichnung kaum verdient, weil es sich unter Herrschaft dieses Bundesgesetzes meist nicht um freie Kaufinteressenten geht, sondern um verwandtschaftliche Nachfolge von Selbstbewirtschaftern handelt, allenfalls auch um Übernahme

einer Liegenschaft durch den Pächter. Nur vereinzelt sind Grundstücke ausserhalb der Bauzonen frei handelbar. Es sind Grundstücke von weniger als 15 Aren Rebland oder 25 Aren anderem Land, die zudem nicht zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören. Wo solche Grundstücke im Verkauf sind, handelt es sich nicht selten um ausparzellierte Liegenschaften mit Wohngebäuden. Diese aber erzielen Liebhaberpreise.

b) Zwischen Kanton und Privaten

Nach BGGB hat das Gemeinwesen einen Anspruch auf Bewilligung des Erwerbs landwirtschaftlicher Grundstücke, wenn es zur Erfüllung einer nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen öffentlichen Aufgabe das Land benötigt oder eidgenössisches oder kantonales Recht das Gemeinwesen zu Realersatz verpflichtet. Letzteres ist im Kanton Zug nicht Gegenstand des kantonalen Rechts.

Der Landerwerb durch das Gemeinwesen ist nach BGGB ausdrücklich nicht an die Bedingung geknüpft, dass kein übersetzter Preis vereinbart werden darf (Art. 65 Abs. 2 BGGB). Die Bewilligungsbehörde muss somit nicht prüfen, wie die Preislage für vergleichbare landwirtschaftliche Grundstücke aussieht. Sie muss jedoch abklären, ob eine öffentliche Aufgabe den Landerwerb erfordert und ob „Pläne des Raumplanungsrechts“ zugrunde liegen. Bei diesen Plänen kann es sich beispielsweise um einen Sondernutzungsplan, sprich Bebauungsplan für Gebäulichkeiten handeln, um einen Baulinien- oder Strassenplan für eine Strasse oder Wegverbindung, usw.

Im Kanton Zug hat sich seit rund 15 Jahren im Verkehr zwischen Kanton und Privaten für Land ausserhalb der Bauzonen ein Preis von Fr. 20.-- pro Quadratmeter eingespielt. Diese Faustregel ist weder durch die seither eingetretene Teuerung noch durch die allgemeine Preissteigerung für Liegenschaften durchbrochen worden. Allerdings hat der Kanton je nach Einzelfall besondere Umstände berücksichtigt, in dem er Nachteile, die für den Veräusserer oder die Veräussererin entstanden sind, mit zusätzlichen finanziellen Leistungen ausgeglichen hat. Diese so genannten Inkonvenienzentschädigungen sind dem Enteignungsrecht entlehnt (vgl. Art. 19 Bst. c Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 [EntG; SR 711]; § 59 Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 [PBG; BGS 721.11]).

Im Übrigen hat der Kanton auch schon die Gelegenheit genutzt, in zwangsrechtlichen Verfahren bei Versteigerungen mitzubieten.

4. Preisgestaltung im Enteignungsverfahren

a) Bund

Wenn Bundesbehörden Land ausserhalb der Bauzonen für Zwecke des Bundes oder seiner Anstalten erwerben müssen, begehen sie wie die anderen Gemeinwesen den Verhandlungsweg. Weil statt Marktpreise wie bereits erwähnt entweder die regulierten Preisen nach BGGB gelten, orientieren sich die Bundesbehörden im Falle von landwirtschaftlichen Grundstücken stark am Ertragswert bzw. an den Entschädigungen, die eidgenössische Schätzungskommissionen in Enteignungsverfahren ermittelt haben. Für landwirtschaftliche Grundstücke kommen so Werte von höchstens Fr. 10.-- bis Fr. 15.-- pro Quadratmeter zur Anwendung. Solche Preise haben sich in der bundesgerichtlichen Überprüfung als richtig erwiesen. Sie sind jedenfalls mit dem BGGB vereinbar, das doch das Preisniveau für landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke weitgehend steuert.

Dem Bund ist es verwehrt, den freihändigen Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken nur um der Freiwilligkeit willen mit einem wesentlichen Aufpreis zu belohnen oder gar deutlich, bzw. um ein Mehrfaches über den landwirtschaftlichen Ertragswert hinaus zu gehen. Er geriete sonst mit Art. 19^{bis} EntG in Konflikt, weil für die Bemessung der Enteignungsentschädigung der Verkehrswert im Zeitpunkt der Einigungsverhandlung vor der Schätzungskommission massgebend ist. Als Verkehrswert für landwirtschaftliche Grundstücke ist am ehesten der Wert zu verstehen, der für Interessentinnen und Interessenten mit Aussicht auf Erwerbsbewilligung nach BGGB gilt. Mit anderen Worten ist der enteignungsrechtliche Weg kein Freipass für höhere Entschädigungen, auch wenn das Erfordernis der Erwerbsbewilligung im Enteignungsverfahren entfällt (Art. 62 Bst. e BGGB). Die Folge ist, dass der Bund beispielsweise für Nationalstrassen oder Starkstromleitungen den Landerwerb im engen Rahmen seines Enteignungsgesetzes abwickeln muss und bei freihändigen Käufen nicht wesentlich über jene Preise hinausgehen darf, die er als Entschädigung im Enteignungsverfahren zu zahlen hätte. Andere Lösungen würden dem Grundsatz der Rechtsgleichheit zuwider laufen.

b) Kanton Zug

Enteignungsverfahren sind im Kanton Zug eher selten. Die Bemessung einer Enteignungsentschädigung ist Sache der kantonalen Schätzungskommission (§ 63 Abs. 3 PBG). Soweit ersichtlich geht die Kommission nicht anders vor als eidgenössische Schätzungskommissionen. Sie hat aufgrund der gesetzlichen Grundlagen auch keine andere Wahl (vgl. § 59 PBG und Art. 19 und Art. 19^{bis} EntG).

5. Handlungsbedarf für eine neue Preisgestaltung

a) Aus politischen Gründen

Dass aus politischer Sicht Bedarf besteht, die Preisgestaltung beim Erwerb von Land ausserhalb der Bauzonen durch den Kanton zu überdenken, ist unbestritten und mit der vorliegenden Motion belegt.

Der Handlungsbedarf ist in erster Linie darin begründet, dass der Kanton Zug im Zeichen des Wachstums steht und seine Infrastruktur entsprechend anpassen muss. Der kantonale Richtplan vom 28. Januar 2004 hat dazu die Weichen gestellt. Vergleicht man die Richtplankarte und die Grundlagenkarte „Landschaft“, wird klar, dass abgesehen von den weitgehend geschützten, im Bundesinventar der Landschaften von nationaler Bedeutung liegenden Landschaftsteile im Talgebiet immer weniger Flächen für die landwirtschaftliche Nutzung zur Verfügung stehen, hauptsächlich jedoch Siedlungsgebiete ineinander greifen und sich rund um das nördliche Becken des Zugersees ausbreiten. Ein ähnliches Bild bietet sich am Nordwestufer des Ägerisees, wenn auch in einem deutlich kleineren Massstab. Bei dieser Ausgangslage fällt es zunehmend schwer, eine scharfe Trennung der vom BGGB geregelten Preise von dem freien Markt unterliegenden Landpreisen aufrecht zu erhalten. Das Verständnis für eine kantonale Behörde, die sich auf die Preise nach BGGB beruft, schwindet, nur schon weil die Preise für Bauland geläufig sind, nicht aber jene für landwirtschaftliche Grundstücke.

Kommt hinzu, dass in der gemeindlichen Nutzungsplanung die Zuweisung von landwirtschaftlichen Grundstücken zu einer Zone des öffentlichen Interesses da und dort dazu geführt hat, dass die verantwortliche Einwohnergemeinde bei ihrem Preisangebot nicht etwa vom Wertverlust des Landes ausgegangen ist, sondern einen frei bemessenen Mischwert zwischen frühe-

rem Ertragswert und Baulandpreis angenommen hat. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hätte in einem solchen Fall auf den dem Eigentümer oder der Eigentümerin entzogenen Landwert abgestellt, d.h. im Grunde auf den unter Selbstbewirtschaftern möglichen Landwert.

b) Aus Gründen der Verhältnismässigkeit

Bereits in politischen Überlegungen sind auch solche zur Verhältnismässigkeit enthalten. Staatliches Handeln muss immer im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung, BV). Das gilt sowohl für die Rechtsetzung als auch die Rechtsanwendung. Wenn das nach Art. 26 Abs. 1 BV gewährleistete Eigentum im einen wie im anderen Fall dem Privaten entzogen, jedoch für ein und denselben Zweck benötigt wird, wenn dabei aber stark voneinander abweichende Erlöse für die Grundeigentümerin oder den Grundeigentümer resultieren, ist die Frage der Verhältnismässigkeit offen. Diese lautet zwar im vorliegenden Zusammenhang meist, ob ein Eingriff überhaupt tragbar sei, während die Höhe der Entschädigung überhaupt von Fragen ausgenommen wird, weil sie regelmässig dem vollen Wert des entzogenen Rechtes zu entsprechen habe. Verhältnismässig handelt die Behörde aber erst, wenn sie solchen Diskrepanzen der Preisansätze entgegen tritt und für Ausgleich auf klarer gesetzlicher Grundlage sorgt.

6. Handlungsmöglichkeiten und Risiken

a) Bundesverfahren

Bundesrechtlich begründete Verfahren, die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer im Kanton Zug betreffen, sind keiner kantonalen Sonderlösung zugänglich. Bundesrecht geht vor. Dem eidgenössischen Enteignungsgesetz kann der Kanton keine kantonale Regelung zur Seite stellen, die das Bundesrecht selber ändern würde. Nach Art. 26 Abs. 2 BV sind Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll zu entschädigen. Näher ausgeführt ist der Grundsatz im Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (EntG; SR 711). Dieses eidgenössische Enteignungsgesetz gilt nur für Bundeszwecke, die Kraft eines Bundesgesetzes auch auf dem Enteignungsweg durchgesetzt werden müssen, nicht aber für kantonale Zwecke; diese sind grundsätzlich auf den kantonalen Enteignungsweg verwiesen.

In allen Bundesverfahren reicht die Entschädigung jeweils als Folge einer Enteignung so weit, dass Enteignete nicht reicher und nicht ärmer werden als vor dem staatlichen Eingriff, um es mit einem Kommentator des eidgenössischen Enteignungsgesetzes zu sagen (Hess/Weibel, Enteignungsrecht des Bundes, Bern 1986, Seite 211). Eine bloss angemessene Entschädigung würde nach Bundesverfassung nicht genügen. In Gesetzgebung und Praxis zum eidgenössischen Enteignungsrecht ist es bisher immer darum gegangen, die Entschädigung ausreichend, d.h. im vollen Umfang zu gewähren. Nie ist davon die Rede, dass der Staat allenfalls eine Entschädigung um zusätzliche staatliche Leistungen aufstocken könnte. Das ist im Umfeld des kantonalen Rechts anders, wie zu zeigen ist.

b) Kantonale Verfahren

In kantonalen Verfahren, auch in Enteignungsverfahren nach kantonalem Recht sind die Kantone frei, den Enteigneten bzw. allgemein vom Entzug dinglicher Rechte Betroffenen auch Entschädigungsansprüche zuzugestehen, welche über die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV

hinaus gehen (Urteil des Bundesgerichts vom 30. Mai 2001 i.S. R. gegen Munizipalgemeinde Staldenried und Kantonsgericht des Kantons Wallis; BGE 127 I 185). In dieser Entscheidung ging es um die Frage, ob ein so genannter Unfreiwilligkeitszuschlag nach dem Enteignungsgesetz des Kantons Wallis mit Bundesrecht vereinbar sei. Das Bundesgericht hat festgestellt, dass der Bundesgesetzgeber die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten für enteignungsrechtliche Regelungen nicht voll in Anspruch genommen hat, so dass die Kantone nach wie vor frei sind, den Enteigneten Entschädigungsansprüche zuzugestehen, welche über das verfassungsrechtlich Gebotene hinausgehen. Das Bundesgericht hat allerdings bewirkt, dass die Kantone in Verfahren, die eine materielle Enteignung betreffen (vgl. § 56 ff. PBG), nicht mehr und nicht weniger von der Enteignung Betroffenen zusprechen können, als ihnen nach den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung aufgestellten Kriterien vergütet werden darf (BGE 127 I 185, E.4). Um es nochmals mit dem Bundesgericht zu sagen, hat der Kanton Zug die Möglichkeit, „den Enteigneten im Zusammenhang mit formellen kantonalrechtlichen Expropriationen mehr als den ganzen Schaden zu ersetzen und damit Vergütungen auszurichten, die den Rahmen des Anspruchs auf volle Entschädigung sprengen“. Allerdings ist dem Rechtsgleichheitsgebot besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Diese Möglichkeit wird der öffentlichen Hand - wie bereits dargelegt - in Art. 65 BGG i.V.m. Art. 63 BGG ausdrücklich eingeräumt.

c) *Chancen und Risiken einer neuen kantonalen Lösung*

Risiken aus einer solchen Sonderlösung, die unseres Wissens noch kein Kanton getroffen hat, liegen insbesondere in der Rechtsgleichheit, die streng zu beachten ist, dann aber auch ganz praktisch in der finanziellen Belastung des Staatshaushaltes. Die rechtsgleiche Behandlung von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern ist nur dann gewährleistet, wenn sie alle unter vergleichbaren Umständen dieselben Entschädigungen für den Entzug dinglicher Rechte erhalten, sobald sie diese Rechte für kantonale Werke abtreten müssen. Dafür muss eine gesetzliche Grundlage sorgen, ohne die ohnehin nach der massgebenden Kantonsverfassung keine neue Ausgabe getätigt werden kann (§ 41 Bst. b KV; §§ 24, 25 und 27 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 31. August 2006; BGS 611). Das Bundesgericht hat im zitierten Entscheid ausgeführt, der so genannte Unfreiwilligkeitszuschlag nach Walliser Enteignungsgesetz entbehre eines ernsthaften sachlichen Grundes. Er komme dem Ausgleich seelischer Unbill gleich, gelte jedoch unterschiedslos auch für juristische Personen als Grundeigentümerinnen. Die kantonale gesetzliche Grundlage müsste also so ausgestaltet sein, dass sie rechtsgleiche Verhältnisse schafft.

Ein Verpflichtungskredit nach § 28 FHG, wie ihn beispielsweise der Kantonsratsbeschluss betreffend Rahmen- und Objektkredit für die Planung und den Bau der „Umfahrung Cham-Hünenberg“ sowie für den Landerwerb vom 1. Juni 2006 (GS 29, 113) darstellt, oder auch der Kantonsratsbeschluss betreffend die Bewilligung eines Rahmenkredites zur Beschaffung von Landreserven vom 28. Juni 2007 (GS 29, 321) sind jedenfalls keine Grundlagen, um beim Erwerb dinglicher Rechte von vornherein einem Grundeigentümer oder einer Grundeigentümerin mehr als eine Entschädigung nach Verkehrswert anbieten zu können und gleichzeitig Rechtsgleichheit zu schaffen.

Der Landwert ist ausserhalb der Bauzonen in der Regel kein freier, sondern scheint einerseits im Korsett des BGG zu verharren, und andererseits kann im Kanton Zug die verfassungsrechtliche Verhältnismässigkeit nicht von Entschädigungsfragen ausgenommen werden. Die enorme Spannweite der Entschädigungen von Land innerhalb und ausserhalb der Bauzonen ist als solche stossend, nicht aber eine neue Grundlage für die Landbewertung. Wir sehen diese Neuerung darin, dass Land ausserhalb der Bauzonen mit Fr. 80.-- pro Quadratmeter zu bewer-

ten ist, wenn es dem Staat für Infrastrukturzwecke abgetreten werden soll. Dieser Betrag entspricht dem Preis, der vor Inkrafttreten des BGG für Landwirtschaftsland bezahlt wurde. Dafür braucht es eine gesetzliche Lösung. Diese wird den tatsächlichen Verhältnissen eher gerecht, als wenn der Kanton seine bisherige Praxis fortsetzen würde. Die Chancen eines solchen Weges sind stärker zu gewichten als die Risiken.

Der Motionär beantragt, dass diese Vorlage nur für den freihändigen Erwerb von Landwirtschaftsland gilt. Dies ist jedoch aus Gründen der Rechtsgleichheit nicht möglich. Dieser Kantonsratsbeschluss bezieht sich auch auf die formellen Enteignungsverfahren und somit für die Bemessung der Entschädigungen durch die kantonale Schätzungskommission.

Zudem haben weitere zusätzliche Fachabklärungen ergeben (namentlich bei der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, VLP), dass aus schon genannten Gründen für Land ausserhalb der Bauzone ein Preis von über Fr. 20.-- bezahlt werden kann.

7. Finanzielle Folgen einer neuen gesetzlichen Regelung

Entscheidet sich der Kanton Zug dafür, die Infrastruktur insbesondere im siedlungsnahen Bereich zu fördern, wie es der kantonale Richtplan vom 28. Januar 2004 vorsieht, fallen zunächst grosse Kosten an. Diese stärken jedoch den Wirtschaftsraum und sind volkswirtschaftlich unabdingbar. Die Erstellungs- und Betriebskosten dieser Infrastrukturanlagen sind nur zu einem kleinen Teil Landkosten. Daran wird eine neue gesetzliche Grundlage für die Preisbemessung von Land ausserhalb der Bauzonen, das der Kanton beansprucht, nichts Wesentliches ändern. Wir haben für das Projekt „Umfahrung Cham-Hünenberg“ beispielhaft berechnet, wie sich die neue Grundlage auswirken kann. Haben wir dort den Landerwerb mit 6,8 Mio. Franken geschätzt, würde sich die Summe mit einer neuen gesetzlichen Grundlage wohl um 8 Mio. Franken erhöhen (vgl. Vorlage Nr. 1393.1 - 11890, Seite 32). Da im Kreditbeschluss von 230 Mio. Franken eine erhebliche Reserve eingerechnet ist, wird diese Kostenerhöhung tragbar sein. Die weiteren finanziellen Folgen sind nicht genau bezifferbar. Der Kanton wird bei jeglichem Landerwerb ausserhalb der Bauzonen auf das neue Preisniveau abstellen müssen.

Der Kantonsratsbeschluss wird sich auch auf die Einwohnergemeinden auswirken. Allerdings haben sie schon bisher beim Erwerb von Land ausserhalb der Bauzonen, insbesondere in Zonen des öffentlichen Interesses ein Mehrfaches des sonst enteignungsrechtlich bestimmten Preises geboten.

Insgesamt ist der neue Kantonsratsbeschluss für den Finanzhaushalt des Kantons Zug und seiner Einwohnergemeinden keine untragbare Belastung. Direkte finanzielle Nachteile werden von volkswirtschaftlichen Vorteilen aufgewogen. Projekte kommen eher zustande. In diesem Sinne ist § 2 FHG mit seinen Grundsätzen für die Haushaltsführung eingehalten.

8. Behandlung des parlamentarischen Vorstosses

Die Motion von Thomas Rickenbacher und Mitunterzeichnerinnen sowie Mitunterzeichnern stösst scheinbar eine Türe auf, die zu rechtlich unsicheren Wegen führt. Der Regierungsrat ist jedoch überzeugt, dass sich eine gesetzliche Lösung finden wird, um offensichtliche Mängel der heutigen Praxis zu beheben. Die Lösung kann in einem Kantonsratsbeschluss bestehen, der wie in der Motion beantragt das Planungs- und Baugesetz ergänzt und gleichzeitig als se-

parater Erlass die Spezialität der Regelung veranschaulicht. Wir behalten uns vor, in den einzelnen Regelungen die materiellen Vorgaben der Motion weiter zu entwickeln und insbesondere den festen Richtpreis von Fr. 80.-- pro Quadratmeter statt eines Preisbandes vorzusehen, der je nach Lage des Grundstückes um maximal 10 % darunter oder darüber festgelegt werden kann. Ein Preisband würde unter anderem nur zu schwierigen Festlegungsprozessen und somit zu Diskussionen führen, da auch innerhalb eines Preisbandes Abgrenzungsfragen nicht definitiv ausgeräumt werden könnten. Eines ist noch festzuhalten: An der raumplanerischen Ordnung ändert die Motion nichts. Sie hat einzig Einfluss auf den Preis von Handänderungen zwischen Selbstbewirtschaftern bzw. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern von Land ausserhalb der Bauzonen und dem Staat. Hier ist der Interessenausgleich wieder so zu gestalten, dass er von beiden Seiten akzeptiert werden kann.

9. Antrag

Die Motion von Thomas Rickenbacher betreffend Entschädigung für landwirtschaftlichen Boden bei freihändigem Kauf für Infrastrukturvorhaben vom 7. Dezember 2007 (Vorlage Nr. 1618.1 - 12564) sei erheblich zu erklären.

Zug, 29. April 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio