

Generalsekretariat UVEK

Bern

Motion Ritter (13.3196)
Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland

Gutachten

Zürich

15.6.2016



Wüest & Partner

Projektnummer	107276
Auftraggeber	Generalsekretariat UVEK Rechtsdienst Kochergasse 6 3003 Bern
Kontaktperson	Christoph Julmy
Bearbeitung	Wüest & Partner AG Alte Börse Bleicherweg 5 CH-8001 Zürich Tel. +41 44 289 90 00 Fax +41 44 289 90 01 mail@wuestundpartner.com www.wuestundpartner.com
Projektleitung	Jörg Schläpfer
Bearbeitung	Patrick Schnorf Joël Buntschu
Zeitraum	Studer Anwälte und Notare AG: Dr. Benno Studer und RA Michael Ritter 14.3.-15.6.2016

Wüest & Partner ist ein international tätiges Beratungsunternehmen in den Bereichen Immobilien- und Bauprodukt sowie Raum- und Standortentwicklung. Das multidisziplinär zusammengesetzte Team berät sowohl institutionelle Eigentümer wie Banken, Versicherungen, Immobiliengesellschaften und Immobilienfonds als auch Bauunternehmen, die öffentliche Hand und Private.

Mit umfassenden Dienstleistungen, innovativen Produkten und exklusiven Daten entwickelt Wüest & Partner kundennahe Lösungen und wirkt in vielen Fällen bei deren Umsetzung mit.

Seit seiner Gründung im Jahr 1985 in Zürich steht Wüest & Partner, nicht zuletzt dank seiner Unabhängigkeit, für höchste Qualität. Die Konzentration auf Beratungsleistungen gewährleistet professionelle und neutrale Ergebnisse.

Mit einem rund 100-köpfigen, interdisziplinären Beraterteam verfügt das Unternehmen über eine exzellente Wissensbasis. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stammen aus den Disziplinen Ökonomie, Architektur, Informatik, Ingenieurwesen sowie Sozial- und Naturwissenschaften. Ein internationales Netzwerk von Partnerfirmen und regional gut verankerten Fachpersonen vor Ort ergänzt die in Zürich, Genf, Bern, Frankfurt und Berlin stationierten Beraterteams.

Für Kontinuität, Nachhaltigkeit und Unabhängigkeit der Unternehmensleistungen bürgen die siebzehn Partner, die zugleich Eigentümer der Wüest & Partner AG sind: Martin Hofer, Andreas Ammann, Marcel Scherrer, Marco Feusi, Andreas Bleisch, Jan Bärthel, Nabil Aziz, Patrick Schnorf, Mario Grubenmann, Patrik Schmid, Gino Fiorentin, Stefan Meier, Hervé Froidevaux, Ronny Haase, Pascal Marazzi-de Lima, Andreas Keller und Karsten Jungk.

Zusammenfassung

Erfolgen Enteignungen gestützt auf das Bundesgesetz über die Enteignung (EntG; SR 711), so wird der Enteignete finanziell schadlos gehalten. Die Entschädigung bemisst sich gemäss Art. 19 EntG anhand des Verkehrswertes. Für Kulturland beträgt dieser zwischen CHF 2.- und CHF 13.-/m², was einem Bruchteil des Verkehrswertes von Bauland entspricht.

Mit der Motion Ritter (13.3196) dürfte eine Erhöhung der Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland angestrebt werden. Eine solche Erhöhung bringt Schwierigkeiten bei der Verfassungskonformität mit sich. Denn die Eigentümgarantie - welche Grundlage und Schranke einer jeden Enteignung ist - legt fest, dass der Enteignete nach der Enteignung finanziell gleichzustellen ist wie vor der Enteignung.

Die Auswirkungen der Motion wären insbesondere finanzieller Natur, einerseits für die Enteigneten von Kulturland selbst, welche finanziell besser gestellt würden. Andererseits für die Enteigner, welche die höheren Infrastrukturausgaben langfristig auf die Konsumenten überwälzen würden. Wie hoch der Betrag sein wird, ist davon abhängig, wie hoch die Entschädigung nach einer Umsetzung der Motion Ritter ausfallen würde.

Die Motion fordert einen vielschichtigen Paradigmenwechsel bei der Entschädigung von Enteignungen. Allerdings erweisen sich die im Motionstext vorgeschlagenen Konzepte - marktwirtschaftlich, künftiger Nutzen und Lageklassenmethode - als verfassungsmässig kritisch aufgrund des Gewinnverbotes und der Willkürfreiheit. Zudem sind sie in der Umsetzung aus einer ökonomischen und bewertungstechnischen Perspektive wenig praktikabel. Entsprechend dürften die damit einhergehenden Preise als wenig plausibel wahrgenommen werden.

In einer Suche nach Alternativen zu den explizit in der Motion vorgeschlagenen Umsetzungsvorschlägen, bei Enteignungen von Kulturland eine höhere Entschädigung als bisher zu erzielen, wurden verschiedene Konzepte geprüft. Nach Meinung der Verfasser dieses Gutachtens ist keiner dieser Wege dem Status quo mit der Entschädigung des Verkehrswertes vorzuziehen. Es wäre jedoch denkbar, neben dem zu entschädigenden Verkehrswert auch weitere Elemente in die Messung des Schadens einfließen zu lassen.

Zusammengefasst ergibt sich aus den in diesem Gutachten geprüften Aspekten nach Meinung der Autoren kein dringender Revisionsbedarf im EntG.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Abgrenzung	5
1.3	Aufbau	6
2	Ist-Zustand: Enteignungen von Kulturland	7
2.1	Rechtslage zur Entschädigung bei Enteignungen	7
2.2	Kulturland	8
2.2.1	Bedeutung von Kulturland	8
2.2.2	Entwicklung von Kulturland	9
2.2.3	Erhalt von Kulturland bei Enteignungen	11
2.3	Verkehrswerte von Kulturland	12
2.3.1	Heutige Praxis der Verkehrswertschätzung	12
2.3.2	Illustration: Verkehrswerte für den Kanton Zürich	13
2.3.3	Einfluss des Ertragswertes	14
2.3.4	Wirkung des BGG	15
2.3.5	Einfluss von Subventionen	16
2.4	Entschädigungshöhe bei Enteignungen von Kulturland	17
2.4.1	Beispiele	18
2.4.2	Kantonale Enteignung: Spezialfall Zug	19
3	Soll-Zustand: Die Motion Ritter aus ökonomischer Sicht	21
3.1	Forderungen in der Motion	21
3.2	Marktkonforme Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland	21
3.2.1	Relevanter Markt	21
3.2.2	Preisregulierung	22
3.2.3	Preisbestimmung bei Enteignung	23
3.3	Künftiger Nutzen des Werkes	24
3.3.1	Ausgangslage	24
3.3.2	Praktikabilität	25
3.4	Lageklassenmethode	26
3.4.1	Methodische Erläuterungen	27
3.4.2	Zahlenbeispiel	27
3.4.3	Eignung	28
4	Soll-Zustand: Die Motion Ritter aus rechtlicher Sicht	32
4.1.1	Die Eigentumsgarantie	32
4.1.2	Entschädigungshöhe	33
4.1.3	Motion Ritter	35

5	Auswirkungen der Motion	39
5.1	Preis bei Enteignungen von Kulturland	39
5.2	Betroffene Flächen	39
5.2.1	Beispiel des Kantons Zürich	40
5.2.2	Fälle bei den Eidgenössischen Schätzungskommissionen	41
5.2.3	Schätzung der betroffenen Flächen	42
5.3	Bund	42
5.3.1	Personelles	42
5.3.2	Steuereinnahmen	43
5.4	Enteignete	43
5.5	Enteigner	43
5.6	Volkswirtschaft	44
5.7	Erhalt von Kulturland	45
5.8	Raum- und Infrastrukturentwicklung	46
5.9	Sonderstellung des Kulturlandes	46
5.10	Übergangsphase	47
6	Alternative Konzepte zur Bestimmung der Entschädigung	48
6.1	Mögliche Arten der Bestimmung der Entschädigung	48
6.2	EntG und Motion Ritter (Vorschläge 1-5)	50
6.3	Erstellungskosten (6)	50
6.4	Optionswert: Entschädigung der Wahrscheinlichkeit einer Einzonung (7)	50
6.4.1	Praktikabilität der Bewertung	51
6.4.2	Juristische Perspektive	52
6.5	Berücksichtigung der umliegenden Nutzungszonen (8)	53
6.6	Reglementierte Preise (9-10)	53
6.7	Gewinnanspruchsrecht (11)	53
6.8	Rückkaufsrecht (12)	54
6.9	Entschädigung der seelischen Unbill bei Enteignungen (13)	55
7	Wertung der Motion	57
	Die Motion Ritter (13.3196) im Wortlaut	59
	Abkürzungsverzeichnis	60
	Literaturverzeichnis	61
	Haftungsausschluss	62

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Herr Nationalrat Markus Ritter ersucht mit einer Motion (13.3196) die Gesamtrevision des Bundesgesetzes über die Enteignung. In der Motion wird ausgeführt, dass bei Enteignungen die bezahlten Preise für Kulturland tief seien, sie nicht dem Marktwert entsprächen und die künftige Nutzung von Infrastrukturprojekten ignoriere. Der Motionär unterstreicht die Wirkung des im Enteignungsverfahren bezahlten Preises auf den Erhalt von Kulturland.

Der Bundesrat und das Parlament anerkennen, dass gewisse Regelungen im Enteignungsgesetz (EntG) allenfalls revisionsbedürftig sind. Beide Kammern des Parlaments stimmten dem durch den Bundesrat vorgelegten Änderungsantrag zu und erklärten die Motion für erheblich. Das Thema Enteignung und die damit verbundenen Auswirkungen sind allerdings derart vielschichtig, dass vor einer allfälligen Revision eine umfassende Auslegeordnung angezeigt ist. Damit hat der Bund die Revisionsbedürftigkeit des EntG vertieft zu prüfen.

Das Generalsekretariat des UVEK beauftragte Wüest & Partner mit der Erstellung eines Gutachtens als Teil der Auslegeordnung zur Prüfung der Revisionsbedürftigkeit des EntG. Der vorliegende Bericht dient als Grundlage für die Vernehmlassungsvorlage und die Botschaft an das Parlament.

Generell würden gewisse Forderungen der Motion Ritter einen Paradigmenwechsel im EntG bedeuten. So sieht das EntG in Art. 19 heute vor, dass bei Enteignungen der Verkehrswert des Grundstückes entschädigt wird – unabhängig von der künftigen Verwendung des enteigneten Grundstückes. Die Motion Ritter strebt an, dass bei Enteignungen – zumindest bei Kulturland – ein höherer Preis als der Verkehrswert bezahlt werden soll, was einen Paradigmenwechsel darstellen würde. Der Motionär schlägt diesbezüglich eine marktwirtschaftliche Entschädigung vor, die sich am künftigen Nutzen des Werkes orientiert und bringt die Lageklassenmethode ins Spiel. Der Gesetzgeber kann Gesetze anpassen, sofern die Änderung im Einklang mit der Verfassung steht. Vor der möglichen Umsetzung der Motion ist dementsprechend eine Prüfung der Verfassungsmässigkeit vorzunehmen.

Im vorliegenden Gutachten werden die ökonomischen wie auch die juristischen Aspekte der Motion behandelt. Wüest & Partner hat dabei mit der Studer Anwälte und Notare AG zusammengearbeitet, welche insbesondere bei den Kapiteln 2.1, 4 und 6.4 ff. federführend war.

1.2 Abgrenzung

In der Motion Ritter (13.3196) geht es primär um die Höhe der Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland ausserhalb der Bauzone. Sekundär geht es um die Auswirkungen der Entschädigungshöhe bei Enteignungen auf den Erhalt von Kulturland. Und drittens werden in der Begründung der Motion implizit auch strengere Voraussetzungen für die Durchführung einer Enteignung angesprochen. Explizit wird aber eine Verschärfung der Enteignungsvoraussetzungen im Motionstext nicht gefordert.

Das vorliegende Gutachten fokussiert auf die Höhe und die Bemessung der Entschädigung bei Enteignungen (Art. 19 ff. EntG) und analysiert die im Wortlaut der Motion Ritter genannten Forderungen. Das Gutachten behandelt formelle Enteignungen, die nach Bundesrecht vollzogen werden: Das sind verfügte Handänderungen zuhanden des Gemeinwesens für Infrastrukturprojekte, welche ein hinreichendes öffentliches Landesinteresse begründen. Dazu gehören beispielsweise Bauten für Verkehrswege, Starkstromeinrichtungen, Wasserbauten oder militärische Anlagen.

Nach Rücksprache mit dem Auftraggeber werden in diesem Gutachten andere Aspekte der Enteignung nicht berücksichtigt: Einerseits Enteignungen durch Gemeinden und Kantone nach kantonalem Recht (bspw. für den Bau von Gemeindestrassen) und andererseits materielle Enteignungen, bei denen keine formelle Handänderung stattfindet. Gewisse Aspekte, die der Motionär in der Begründung erwähnt wie beispielsweise die Verfahrensstraffung oder die Motion Regazzi, werden in anderen Gutachten abgehandelt. Ebenso wird der Spezialfall formeller Enteignungen von Nachbarrechten aufgrund von Immissionen in einem anderen Gutachten beurteilt.

Der Schutz von Kulturland wird nur in dem Masse behandelt, in welchem der Preis bei einer Enteignung Einfluss auf den Erhalt von Kulturland hat. Denn das Motionsanliegen wird u.a. damit begründet, dass ein tiefer Preis negative Auswirkungen auf den Erhalt von Kulturland habe. Der in einer informellen Stellungnahme im Rahmen der Revision des Enteignungsgesetzes durch den Bauernverband geäusserte Gedanke, die Kann-Formulierung zum Schutz von Kulturland in eine Muss-Formulierung umzuwandeln, ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

Die in diesem Gutachten angestellten Überlegungen und Einschätzungen der Auswirkungen einer Anpassung der Entschädigung nach Bundesrecht können de facto indirekt weitere Auswirkungen mit sich bringen, namentlich auf Enteignungsarten, die gemäss den vorherigen Abschnitten nicht Teil dieses Gutachtens sind.

1.3 **Aufbau**

Nach den Einführungen und Abgrenzungen in Kapitel 1 wird im Kapitel 2 die heutige Rechtsgrundlage und Entschädigungspraxis zur Darstellung des Ist-Zustands im Zusammenhang mit Entschädigungen bei Enteignungen von Kulturland aufgezeigt. Der Begriff Kulturland wird definiert und der Verbrauch von Kulturland untersucht.

In Kapitel 3 werden die Forderungen der Motion Ritter dargelegt und geprüft. Zuerst werden drei zentrale Begriffe der Motion - marktwirtschaftlich, künftiger Nutzen, Lageklassenmethode - im Hinblick auf die Bestimmung der Entschädigungshöhe aus ökonomischer Sicht erläutert. Im darauffolgenden Kapitel 4 werden die Inhalte der Motion auf ihre Verfassungsmässigkeit geprüft. Unter der Annahme, dass die im Motionstext genannten Forderungen umgesetzt werden, werden in Kapitel 5 mögliche Auswirkungen gegenüber der heutigen Situation skizziert.

Kapitel 6 löst sich vom Wortlaut der Motion, stützt sich auf den Grundgedanken der Motion und prüft weitere Möglichkeiten, bei denen enteignetes Kulturland mit einer höheren Entschädigung als heute entschädigt werden könnte. Dabei werden in einer Auslegeordnung zuerst die theoretisch möglichen Bestimmungsgrossen für die Entschädigungshöhe aufgezeigt und anschliessend unter ökonomischen und rechtlichen Aspekten beleuchtet. Im abschliessenden Kapitel 7 legen die Autoren ihre persönliche Wertung der Motion dar.

2 Ist-Zustand: Enteignungen von Kulturland

Dieses Kapitel erläutert den Ist-Zustand, also die heutige Festlegung der Entschädigungen bei Enteignungen von Kulturland basierend auf dem EntG. Ebenso werden die Eigenschaften und Entwicklung des Kulturlandes beschrieben und die heutigen Verkehrswerte von Kulturland sowie die Entschädigungshöhe bei Enteignungen von Kulturland aufgezeigt.

2.1 Rechtslage zur Entschädigung bei Enteignungen

Für den Ausbau der Infrastruktur des Bundes wird mitunter die Umnutzung von bestehendem Land notwendig. Für den Bau von Strassen, Schienen oder für Stromprojekte wird oftmals sogenanntes Kulturland enteignet. Bei der Enteignung wird der Eigentümer entschädigt. Ein Grundanliegen der Motion Ritter besteht in der Erhöhung der Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland.

Wird ein Grundstück basierend auf dem EntG enteignet, so bemisst sich die Höhe der Entschädigung gemäss Art. 19 EntG nach dem vollen Verkehrswert des enteigneten Rechtes. Als Grundlage einer jeden Enteignung ist die in der Bundesverfassung verankerte Eigentumsgarantie von wesentlicher Bedeutung, welche ihre Grundlage in Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) hat. Nach Art. 26 Abs. 2 BV ist bei Enteignungen die volle Entschädigung geschuldet. Der Enteignete ist in wertmässiger Hinsicht gleich zu stellen, wie wenn er nicht enteignet worden wäre, was sowohl eine Schlechter- als auch eine Besserstellung ausschliesst. In Art. 19 EntG wurde die Entschädigungshöhe für Enteignungen basierend auf dem EntG dahingehend definiert, dass diese Enteignungsentschädigung dem Verkehrswert zu entsprechen hat.

Die Verkehrswertschätzung bei Enteignungen entspricht im Grundsatz den Verkehrswertschätzungen im Rahmen freiwilliger Transaktionen. Festzuhalten bleibt jedoch, dass in den Fällen der Enteignung im Gegensatz zu freiwilligen Transaktionen der Eigentümer gerade keinen Verkauf anstrebt und somit keine freiwillige Veräusserung vorliegt. In Bezug auf die Bemessung des Verkehrswerts spielt es diesbezüglich jedoch keine Rolle, ob eine freiwillige Veräusserung oder eine Enteignung erfolgt.

Art. 20 Abs. 1 EntG sieht weiter vor, dass ein Mehrwert einer besseren Verwendung unter den jetzigen Vorzeichen – beispielsweise wenn die mögliche landwirtschaftliche Nutzung noch nicht in vollem Ausmass angewendet wird – zu berücksichtigen ist. Dies beinhaltet jedoch keine Werterhöhungen oder -minderungen, welche sich durch die künftige Nutzung ergeben (Art. 20 Abs. 3 EntG). Demgemäss wird eine höherwertige Nutzung durch den Enteigner, auch wenn sich nur für diesen eine solche ergeben kann, nicht für die Bemessung des Verkehrswertes

tes berücksichtigt. Auch der Mehrwert eines Infrastrukturprojektes auf der enteigneten Fläche ist nicht in der Verkehrswertschätzung bzw. der Enteignung zu berücksichtigen. Massgebend ist nicht die künftige Nutzung, sondern der Verkehrswert im Zeitpunkt der Einigungsverhandlung. Diese Praxis ist festgehalten im Entscheid des Bundesgerichts 1C_246/2011 vom 26. Oktober 2011, E. 6, wonach die künftige Nutzung des enteigneten Bodens durch das Gemeinwesen keinen Einfluss auf die Höhe der Entschädigung hat. Massgebend ist, wie das Land durch den Enteigneten und jeden anderen Privaten gegenwärtig nutzbar wäre.

Die heutige Rechtslage sieht im Grundsatz vor, dass ein sich durch die Enteignung ergebender möglicher Mehrwert nicht der Entschädigung angerechnet werden kann. Der Verkehrswert wird zum Zeitpunkt der Einigungsverhandlung bemessen (Art. 19^{bis} Abs. 1 EntG). So wird etwa Kulturland, bei welchem eine Einzonung noch nicht beschlossen oder nicht unmittelbar bevorsteht, nach dem Verkehrswert vor der Einzonung entschädigt (BGer 1C_217/2012 vom 6. November 2012). Umstritten sind oftmals Enteignungen, bei denen mit einer künftigen Einzonung gerechnet werden kann, eine solche jedoch noch nicht unmittelbar bevorsteht und deshalb bei der Bemessung der Entschädigung im Sinne des Entscheids des BGer 1C_217/2012 vom 6. November 2012 nicht berücksichtigt wird. Diesbezüglich hat das BGer im Entscheid 1C_217/2012 vom 6. November 2012, E. 2.3, ausdrücklich festgehalten, dass bei der Bemessung der Enteignungsentschädigung lediglich jene Ein- bzw. Umzonungen berücksichtigt werden können, welche im Zeitpunkt der Einigungsverhandlung feststehen oder mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind.

2.2 Kulturland

2.2.1 Bedeutung von Kulturland

Der Motionstext fordert, dass bei Enteignungen Bauland anders als Nicht-Bauland behandelt wird. Unter Nicht-Bauland sind alle Flächen ausserhalb von ordentlichen Bauzonen zu verstehen. Die Autoren des Gutachtens nehmen an, dass in der Motion damit vordergründig Kulturland gemeint ist, weswegen in vorliegendem Gutachten der Begriff Kulturland stellvertretend für Nicht-Bauland verwendet wird.

Der Begriff Kulturland ist uneinheitlich und unscharf definiert. In der Praxis wird darunter im Allgemeinen diejenige unbebaute Fläche verstanden, welche landwirtschaftlich genutzt wird und sich ausserhalb der Bauzone befindet.¹ In diesem Sinne umfasst Agrarland unter anderem Ackerland, Wiesland, Weiden, Alpen, aber auch Hecken und naturnah bewirtschaftete Feucht- und Trockenwiesen.

¹ <http://www.are.admin.ch/dokumentation/01378/04320/index.html?lang=de>

Kein Kulturland sind definitionsgemäss überwiegend naturbelassene Flächen, unproduktive Flächen, Wald, Grünflächen wie Parkanlagen, Golfplätze, Gärten und Umschwung von nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken sowie Siedlungs- und Infrastrukturflächen.

Kulturland charakterisiert sich typischerweise durch grosse, zusammenhängende Flächen bzw. Grundstücke, welche eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung zulassen. Der Boden von Kulturland bildet die direkte Ertragsgrundlage und somit die Existenzgrundlage für die Landwirtschaft.

Aus rechtlicher Sicht bestehen Einschränkungen in der Nutzung und dem Handel von Kulturland. Das Raumplanungsgesetz (RPG, SR 700) schreibt vor, mittels Nutzungsplänen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen zu unterscheiden (Art. 14 Abs. 2 RPG). Die Art. 16, 16a und 16b RPG fassen die zulässigen Nutzungen der Landwirtschaftszonen, welchen der überwiegende Teil des Kulturlandes zugehörig ist, sehr eng. Im Wesentlichen sind nur Nutzungen und entsprechende Bauten und Anlagen im Zusammenhang mit bodenabhängiger landwirtschaftlicher Produktion, produzierendem Gartenbau und der Pferdehaltung zulässig.

Das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB, SR 211.412.11) beschränkt die Handelbarkeit von landwirtschaftlichen Grundstücken im Sinne von Art. 2 BGBB. So ist einerseits der mögliche Käuferkreis von landwirtschaftlichen Grundstücken eingeschränkt, indem gemäss Art. 61 BGBB für den Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstückes grundsätzlich eine Erwerbsbewilligung notwendig ist. Eine solche erhalten primär nur Selbstbewirtschafter im Sinne von Art. 9 BGBB. Andererseits limitiert Art. 66 BGBB die Höhe des Kaufpreises pro m² auf maximal 105 % des Durchschnittspreises der letzten 5 Jahre für vergleichbare Grundstücke in der Gegend.

2.2.2 Entwicklung von Kulturland

Die Ackerfläche in der Schweiz beträgt heute total 1.5 Mio. Hektaren, wovon über ein Drittel Alpweiden sind. Pro Einwohner entspricht dies einem Wert von 19 Aren Ackerfläche. Dieser Wert ist deutlich tiefer als in Europa oder weltweit und hat in den vergangenen Jahren abgenommen.

Die Zahlen über den Kulturlandverlust können aus der Arealstatistik des BFS abgeleitet werden. In den 24 Jahren zwischen den Erhebungen der Arealstatistik, die in den Jahren 1985 respektive 2009 abgeschlossen worden sind, gingen pro Sekunde 1.1 m² Landwirtschaftsfläche (inklusive Alpflächen) verloren. Kulturland wurde zu zwei Dritteln für die Erweiterung der Gebäudeflächen benutzt. In der Wichtigkeit folgen anschliessend die Naturräume sowie Wald und danach die

Verkehrsflächen. In der Periode von 1985 bis 2009 sind rund 8'000 Hektaren Kulturland in Verkehrsflächen umgewandelt worden.

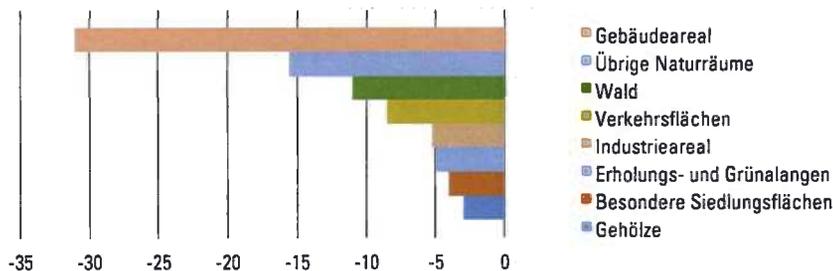


Abbildung 1: Verluste der Landwirtschaftsflächen zwischen 1985 und 2009 nach Art der Neunutzung in '000 ha
Quelle: BFS²

Verkehrsflächen sind diejenigen Flächen, bei deren Schaffung das EntG am häufigsten zur Anwendung kommt. Der Kulturlandverlust kann weiter aufgeschlüsselt werden nach Art der neu entstandenen Flächen, bei denen das EntG potenziell zur Anwendung gekommen ist. Die nachfolgende Tabelle zeigt diese Flächen für die drei Arealstatistiken - deren Erfassung in den Jahren 1985, 1997 respektive 2009 abgeschlossen worden ist.

Art der neuen Fläche / Periode	1985 bis 1997	1997 bis 2009
Autobahn, Autobahngrün	355	253
Strassen, Wege, Strassengrün	3'717	2'556
Befestigtes Bahnareal, Bahngrün	78	158
Flugplätze, Graspisten, Flugplatzgrün	92	119
Hochwasserverbauung	36	22
Lawinen- und Steinschlagverbauungen	165	100
Total Fläche	4'443	3'178

Tabelle 1: Verluste von ausgewählten Landwirtschaftsflächen zwischen 1985 und 2009 nach Art der Neunutzung in ha und nach Abschlussjahr der Arealstatistik
Quelle: BFS, Wüest & Partner

Der grösste Anteil dieses Kulturlandverlustes ist zugunsten von Strassen und Wegen entstanden. Beim Strassenbau kommt das EntG vor allem bei National- und teilweise bei Kantonsstrassen zur Anwendung, aber nicht bei Gemeindestrassen. Unter der Annahme der Verfasser dieses Gutachtens, dass bei einem Viertel der Strassen und Wege das EntG in Frage gekommen ist, reduziert sich der relevante Flächenbereich deutlich. Es resultiert ein Verlust von Kulturland zugunsten von Flächen, bei denen potenziell das EntG angewendet worden ist, um jährlich 132 ha für die Arealstatistiken zwischen 1985 bis 1997 und um jährlich 107 ha für die Arealstatistik zwischen 1997 bis 2009. Die Geschwindigkeit des Kulturlandverlustes hat sich also reduziert.

² <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.190134.pdf>

Dieser Trend zur Verlangsamung dürfte sich nach Meinung der Verfasser fortsetzen. Somit lässt das Ausmass des Kulturlandverlustes in der Vergangenheit nur beschränkt Schlüsse auf den künftigen Verbrauch von Kulturland zu. Zumal sich eine Reihe von Rahmenbedingungen verändert hat:

- Bei der Infrastruktur von bundesnahen Betrieben sind für die absehbare Zukunft eher weniger Neubauten mit zusätzlichem Landbedarf zu erwarten als in der Vergangenheit. Das Nationalstrassennetz ist praktisch fertiggestellt. Auch das Eisenbahnnetz ist im Grundsatz gebaut. Neue Projekte betreffen oftmals Tunnels oder einen Spurausbau. Gewisse Verkehrsprojekte stehen jedoch durchaus an, betreffen in der Regel aber eher urbane Räume, in denen Kulturland unterdurchschnittlich vertreten ist. Hochspannungsleitungen könnten tendenziell weiter ausgebaut werden.
- Zur Durchsetzung des Kulturlandschutzes sind zahlreiche Aktivitäten und Vorschläge auf unterschiedlicher gesetzgeberischer Ebene, namentlich und prioritär im Rahmen der Raumplanung etabliert worden.³
- Der Bundesrat will den Schutz des Kulturlandes verstärken und Massnahmen in verschiedenen Handlungsfeldern ergreifen oder unterstützen. Er kann seiner Vorbildfunktion seinerseits gerecht werden, indem bei Bundesvorhaben schonend mit dem Kulturland umgegangen wird und wertvolle Fruchtfolgeflächen (FFF) im Rahmen der Verhältnismässigkeit durch Ameliorationsverfahren kompensiert werden.
- Mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen verpflichtete der Bund 1992 die Kantone, ihre besten Ackerböden langfristig zu erhalten. Eine Analyse des Vollzugs in den vergangenen zehn Jahren zeigt, dass der Sachplan die Erwartungen bisher weitgehend erfüllt hat.⁴
- Wie Abstimmungen auf nationaler (Zweitwohnungsinitiative) und kantonaler Ebene (Kulturlandinitiative Kanton Zürich) zeigen, besteht auch in der Bevölkerung eine hohe Sensibilität für den Kulturlandschutz.⁵

2.2.3 Erhalt von Kulturland bei Enteignungen

Bei Enteignungsverfahren wird anstelle einer monetären Entschädigung teilweise auch Realersatz an die Landwirte geleistet. Realersatzleistungen ermöglichen es den Landwirten, auch nach einer Enteignung eine gleich grosse Fläche zu bewirtschaften. Auch wenn damit der Landwirt dieselbe Fläche an Kulturland besitzt wie vor dem Enteignungsverfahren, geht durch die Infrastrukturentwicklung effektiv Kulturland verloren. Denn das Kulturland, welches der Landwirt als Realersatz erhält, geht andernorts verloren.

³ <http://wupx.ch/BqEgB>

⁴ <http://www.blw.admin.ch/themen/01361/index.html>

⁵ <http://wupx.ch/pjtnQ>

Damit aus einer nationalen Perspektive dieselbe Fläche Kulturland nach einer Enteignung für ein Infrastrukturprojekt erhalten bleibt, ist eine vollständige Amelioration erforderlich. Es muss also die gleiche Fläche an Kulturland aus Nicht-Kulturland geschaffen werden. In der Praxis sind Ameliorationsverfahren zur Schaffung von geeignetem Ackerland unter gewissen Bedingungen möglich. Die Kosten für solche Bodenrekultivierungen dürften im Vergleich zu typischen Baulandwerten eher gering ausfallen und typischerweise unter CHF 50.-/m² Grundfläche liegen.⁶

2.3 Verkehrswerte von Kulturland

2.3.1 Heutige Praxis der Verkehrswertschätzung

Zur Bestimmung des Verkehrswertes von Kulturland wird üblicherweise die Vergleichswertmethode angewandt. Dabei werden Transaktionen von landwirtschaftlichen Grundstücken aus der Gemeinde und der Region zum Vergleich mit dem zu bewertenden Grundstück hinzugezogen. Vor- und nachteilige Abweichungen in der Grundstückqualität werden mithilfe sogenannter Bodenpunkte berücksichtigt, welche nach der Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes vom 26. November 2003 bestimmt werden.⁷

Auf Basis der Verkehrslage, der Klimaregion und der Bodenqualität (Wasserhaushalt, Bodenbestand, Gefüge und Pflanzennutzbare Gründigkeit) erhält jedes Grundstück eine Anzahl unbereinigter Bodenpunkte (Optimale Verhältnisse = 100 Punkte). Davon werden je nach Neigung (Abzüge für Hanglagen), Grösse (Abzüge für Kleinparzellen), Form (Abzüge für schlechte Arrondierung) oder Anstoss (Abzüge für angrenzenden Wald und/oder Gewässer) Abzüge gemacht. Daraus resultiert die Anzahl bereinigter Bodenpunkte für ein Grundstück. Diese werden mit einem Wert (Rappen pro Bodenpunkt und m²) multipliziert und ergeben den Sachwert des landwirtschaftlichen Grundstückes. Der Wert pro Bodenpunkt ergibt sich aus den für den Vergleich herangezogenen Transaktionsobjekten und wird so festgelegt, dass er den Anforderungen von Art. 66 BGG genügt.

Die Bewertung der Bodenqualität und die Anzahl Bodenpunkte erfolgen durch spezialisierte Bewerter landwirtschaftlicher Grundstücke des Schweizerischen Bauernverbandes (Agriexpert) oder durch die zuständige kantonale Fachstelle. Agriexpert hat eine Karte erstellt, welche sich als Richtwert zur Verkehrswertfestlegung etabliert hat. Die nachfolgende Abbildung zeigt diese Karte mit der regionalen Verteilung der Richtpreise in CHF/m² für Kulturland in der Schweiz für das Jahr 2015.

⁶ <http://www.nzz.ch/zuerich/gutes-ackerland-aufbauen-ist-nicht-banal-1.17974306>
<http://www.aln.zh.ch/internet/audirektion/aln/de/fabo.html>

⁷ Anhang 1 der Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht, VBB

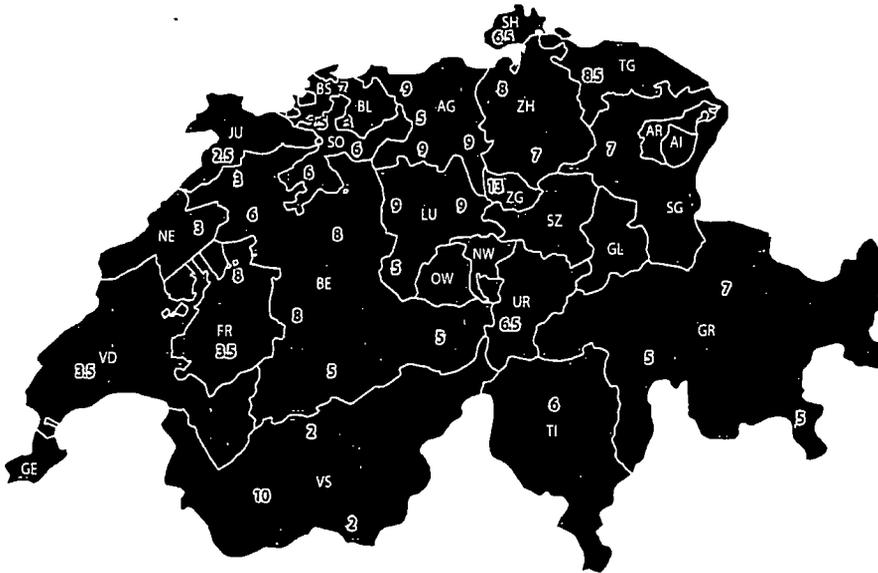


Abbildung 2: Regionale Verteilung der Richtpreise für Kulturland in CHF/m²
Quelle: Agriexpert

Die Verkehrswerte für Kulturland bewegen sich in vergleichsweise engen Grenzen. Sie liegen im Alpenraum und im Juraboden zwischen CHF 2.- und CHF 6.- und in den Tälern und im Flachland zwischen CHF 6.- und CHF 13.-.

Für Kulturland wird im Markt deutlich weniger bezahlt als für Bauland. Als grobe Richtgrössen im Durchschnitt der Gesamtschweiz können CHF 7.-/m² für Kulturland und CHF 450.-/m² für Bauland genannt werden. Die Werte unterscheiden sich also typischerweise um den Faktor 64. Am grössten ist die Preisdifferenz zwischen Kulturland und Bauland in Wohnzonen. Der Wert für eingezontes Bauland kann um einen Faktor 100 oder noch höher über dem Wert für Kulturland liegen. Aber auch die Preisdifferenz zwischen Kulturland und Bauland in der Industriezone ist hoch.

2.3.2 Illustration: Verkehrswerte für den Kanton Zürich

Die unterschiedlichen Verkehrswerte nach Zonenart können durch Daten für Freihandverkäufe von unbebautem Land illustriert werden, welche für den Kanton Zürich flächendeckend ausgewiesen werden. Die durchschnittlichen Preise für 807 Transaktionen im Jahr 2014 sind in nachfolgender Tabelle nach Art der Zone angegeben:

Zone	Median Transaktionspreis in CHF/m ²
Wohnzone	1'060.-
Arbeitszone	425.-
Landwirtschaft	12.-
Wald	3.-

Tabelle 2: Durchschnittliche Transaktionspreise in CHF/m² von Landflächen nach Zonenart im Kanton Zürich im Jahr 2014

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Handänderungsstatistik

Der Wert von CHF 12.-/m² ist ein höherer Wert als der Richtpreis, welcher Agriexpert für den Kanton Zürich vorgibt. Infolgedessen ist davon auszugehen, dass obige Klassifikation für Landwirtschaftsland auch Kulturland miteinschliesst, welches nicht dem BGGB unterstellt ist.

In den letzten 30 Jahren haben sich die Preisdifferenzen zwischen Bauland und Kulturland weiter vergrössert, weil die Marktwerte für die Wohn- und die Arbeitszonen deutlich angestiegen sind. Dies zeigt die nachfolgende Abbildung für den zeitlichen Verlauf der in Freihandtransaktionen bezahlten Landpreise für den Kanton Zürich. Wiederum gilt, dass aufgrund der absoluten Höhe und der beträchtlichen Fluktuation in den Preisen der Landwirtschaftszone nicht nur Landflächen eingeschlossen sind, welche dem BGGB unterstehen.

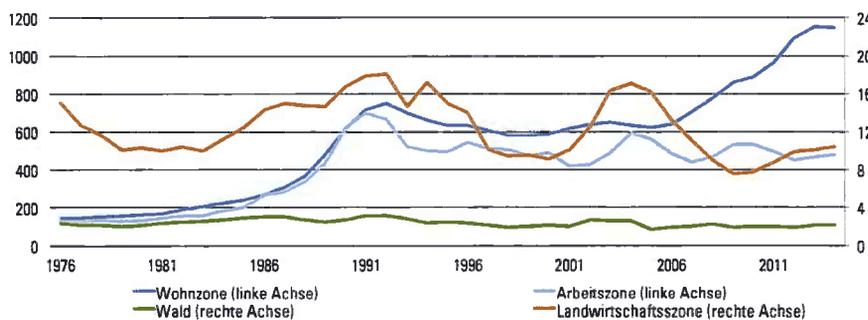


Abbildung 3: Transaktionspreise von unbebauten Landflächen in CHF/m² nach Nutzung und Jahr im Kanton Zürich (3-jähriger gleitender Durchschnitt)

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Handänderungsstatistik

2.3.3 Einfluss des Ertragswertes

Es stellt sich die Frage, inwiefern der Ertragswert Einfluss auf die landwirtschaftlichen Bodenpreise hat. Bei Renditeobjekten wie vermieteten Wohnungen, Geschäftsliegenschaften, Baugrundstücken, aber auch landwirtschaftlichen Grundstücken, ist der Barwert der künftigen Erträge für die Verkehrswertschätzung von grundlegender Bedeutung. Basis der Bewertung ist im Grundsatz der kapitalisierte Wert der künftigen Erträge.

Bei unbebauten, landwirtschaftlichen Grundstücken (Kulturland) bewegt sich der Ertragswert in bescheidenen Dimensionen. Der kapitalisierte Ertragswert von Kulturland liegt in der Schweiz je nach Bodenqualität zwischen 30 und 55 Rap-

pen pro Quadratmeter.⁸ Er liegt damit um den Faktor 5 bis 20 unter den Verkehrswerten, welche für entsprechende Grundstücke bezahlt werden. Daraus kann geschlossen werden, dass im Verkehrswert bei landwirtschaftlichen Grundstücken auch andere Motive eingepreist werden. Dies können sein:

- Kapitalanlagegedanke
- Options- und Spekulationsgedanke (Partizipation an künftigen Gewinnen)
- Status-/Vermächtnisgedanke

Giuliani⁹ konnte Indikatoren für Options-/Spekulationsgedanken nachweisen, etwa auf die langfristige Einzonung und damit Vervielfachung des Landwertes. Je näher ein landwirtschaftliches Grundstück an einem Wirtschaftszentrum gelegen ist und je grösser die Wachstumsdynamik und das Bevölkerungswachstum einer Region sind, desto höher liegen gemäss Giuliani die Preise landwirtschaftlich vergleichbarer Grundstücke.

2.3.4 Wirkung des BGG

U.a. um die Spekulation mit Kulturland einzudämmen wurde 1994 das BGG eingeführt. In Art. 66 Abs. 1 wird festgehalten, dass der Erwerbspreis als übersetzt gilt, wenn er die Preise für vergleichbare landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstücke in der betreffenden Gegend im Mittel der letzten fünf Jahre um mehr als 5 Prozent übersteigt. Die Kantone können die Grenze auf 115 % anheben. Anders als beispielsweise bei Bauland sind die Preise für landwirtschaftliche Grundstücke im Sinne des BGG nicht frei durch Käufer und Verkäufer bestimmbar.

Im Allgemeinen werden die Begriffe Marktwert und Verkehrswert als Synonym verwendet. In diesem Gutachten wird bei Märkten mit Preisregulierung vom Verkehrswert und nicht vom Marktwert gesprochen, weil der Preis nicht frei bestimmt worden ist. Diese begriffliche Präzisierung ermöglicht eine Abgrenzung zu Märkten, in welchen die Preise frei bestimmt werden und somit der Begriff Marktpreis passender ist.

Mit der Inkraftsetzung des BGG per 1. Januar 1994 konnten gemäss einer Auswertung von Giuliani⁹ folgende Entwicklungen beobachtet werden:

- Die gehandelte Menge an Kulturland erreichte im Jahr 1993 Höchstwerte und fiel danach auf unter die Hälfte. In den folgenden Jahren stiegen die gehandelten Mengen in den meisten Kantonen wieder an, blieben jedoch unter dem Niveau von vor 1993.

⁸ Bewertung von landwirtschaftlichen Liegenschaften, Martin Goldenberger, SBV Treuhand und Schätzungen, 2009.

⁹ Landwirtschaftlicher Bodenmarkt und landwirtschaftliche Bodenpolitik in der Schweiz, Gianluca Giuliani, Zürich, August 2002.

- Die Landpreise sanken nach der Inkraftsetzung über mehrere Jahre und stabilisierten sich um die Jahrtausendwende auf 50 % (Luzern), 60 % (St. Gallen, Basel-Land) bis 70 % (Aargau, Waadt) der Werte von 1993. In Bergregionen waren die Preisveränderungen deutlich weniger ausgeprägt.

Gemäss Auskunft des Schweizerischen Bauernverbandes SBV sind die gehandelten Mengen an Kulturland in jüngerer Zeit konstant geblieben. Die Preise sind je nach Region konstant bis leicht steigend.

Die vom Gesetzgeber gewünschte spekulationsentziehende Wirkung des BGGB auf das Kulturland konnte somit teilweise erreicht werden, indem das Preisniveau sank und sich die Preise aufgrund der Vorgaben von Art. 66 BGGB stabilisierten. Die Preise für Kulturland liegen aber nach wie vor deutlich über dem Ertragswert. Das BGGB hatte aber auch zur Folge, dass nur wenig Kulturland zum Verkauf angeboten wird, der Markt für Kulturland ist in gewissen Regionen praktisch zum Erliegen gekommen. Da ein bedeutender Anteil des Verkehrswertes von Kulturland auf die Möglichkeit einer Aufwertung bei einer künftigen Einzonung zurückzuführen sein dürfte (vgl. Kapitel 2.3.3), wird heute an zentrumsnahen Lagen, wo eine Einzonung langfristig wahrscheinlicher ist, selten Kulturland zum Verkauf angeboten.

2.3.5 Einfluss von Subventionen

Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung von Boden wird in der Schweiz in Form von Direktzahlungen unterstützt. Art und Höhe regelt die Direktzahlungsverordnung (DZV; SR 910.13). Wird die landwirtschaftliche Bewirtschaftung auf die Maximierung der Subventionen ausgerichtet, kann bei Kulturland in der Talzone und Hügelzone ein Gesamtbeitrag von bis zu CHF 0.70 bis CHF 0.80/m² und in den höheren Bergzonen ein solcher von bis zu CHF 1.- bis CHF 1.10/m² resultieren. Der Wert durch Subventionen kann den eigentlichen landwirtschaftlichen Ertragswert somit deutlich übersteigen, liegt aber noch immer deutlich unter den heutigen Verkehrswerten. Dieser tiefere Betrag ergibt sich aus der Tabelle 3 über Direktzahlungsarten. Direktzahlungen dürften auf den Verkehrswert von Kulturland lediglich einen geringen Einfluss haben. Auch die Erwartung künftiger Erträge aus Direktzahlungen dürfte bei Handänderungen von Kulturland aufgrund der Höhe der Direktzahlungen von untergeordneter Bedeutung sein.

Subventionsart	Beitrag	Minimalbetrag in Rp./m ²	Maximalbetrag in Rp./m ²
Kulturlandschaftsbeiträge	Offenhaltungsbeitrag	1.0	3.9
	Hangbeitrag	4.1	10.0
	Steillagenbeitrag	1.0	10.0
	Hangbeitrag für Rebflächen	15.0	50.0
	Alpungsbeitrag ¹⁰	1.8	7.4
	Sömmerungsbeitrag ¹¹	0.6	8.0
Versorgungssicherheitsbeiträge	Basisbeitrag	4.5	9.0
	Produktionserschwernisbeitrag	2.4	3.6
	Beitrag für die offene Ackerfläche und für Dauerkulturen	4.0	4.0
Biodiversitätsbeiträge	Qualitätsbeitrag	4.5	38.0
	Vernetzungsbeitrag	5.0	10.0
Landschaftsqualitätsbeiträge	Landschaftsqualitätsbeiträge	2.4	3.6
Produktionssystembeiträge	Beitrag für biologische Landwirtschaft	2.0	16.0
	Beitrag für extensive Produktion von Getreide, Sonnenblumen, Eiweisserbsen, Ackerbohnen und Raps	4.0	4.0
	Beitrag für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion	2.0	2.0
	Beitrag für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS) ¹²	0.5	3.5
	Beitrag für regelmässigen Auslauf im Freien (RAUS) ¹³	0.8	4.6
Ressourceneffizienzbeiträge	Beitrag für emissionsmindernde Ausbringverfahren	0.3	0.3
	Beitrag für schonende Bodenbearbeitung	1.5	4.0
	Beitrag für den Einsatz von präziser Applikationstechnik		Anschaffungskostenanteil, max. CHF 10'000.-
Übergangsbeitrag	Übergangsbeitrag		Betriebsabhängig

Tabelle 3: Direktzahlungsbeiträge nach Subventionsart
Quelle: Direktzahlungsverordnung

2.4 Entschädigungshöhe bei Enteignungen von Kulturland

Der Preis, der gestützt auf Art. 19 EntG bei einer Enteignung von Kulturland bezahlt wird, entspricht dem Verkehrswert von Kulturland. Bei Kulturland sind die Verkehrswerte nicht Preise einer Marktwirtschaft mit freier Preisbildung, sondern sie sind gemäss dem BGGB reglementiert. Die Eidgenössischen Schätzungskommissionen orientieren sich bei der Entschädigungsbestimmung an der Preistabelle von Agriexpert sowie an den Ertragsmöglichkeiten und der Lage des Kulturlandes. Somit kommen die in Kapitel 2.3 genannten Richtwerte für Kulturland auch in der Entschädigungspraxis zur Anwendung. Die Entschädigungen für Kulturland inklusive Abgeltung der Inkonvenienzen liegen dabei tendenziell leicht über den Preisen bei Freihandtransaktionen gemäss BGGB. Wird ein Grundstück enteignet, welches dem BGGB untersteht, so bemisst sich die Entschädigung

¹⁰ Abgeleitet: CHF 370.- pro Normalstoss (1 Grossvieheinheit mit 100 Sömmerungstagen). Pro Normalstoss werden zwischen 0,5 und 2 ha Alpfläche benötigt.

¹¹ Abgeleitet: CHF 120.- bis CHF 400.- pro Normalstoss (1 Grossvieheinheit mit 100 Sömmerungstagen). Pro Normalstoss werden zwischen 0,5 und 2 ha Alpfläche benötigt.

¹² Abgeleitet: CHF 90.- bis CHF 280.- pro Grossvieheinheit. Pro Grossvieheinheit werden zwischen 0,8 und 2 ha düngbare Fläche benötigt.

¹³ Abgeleitet: CHF 165.- bis CHF 370.- pro Grossvieheinheit. Pro Grossvieheinheit werden zwischen 0,8 und 2 ha düngbare Fläche benötigt.

anhand des Verkehrswerts, welcher wiederum dem zulässigen Höchstpreis gemäss Art. 66 BGGB entspricht.

Anlässlich von Vorträgen hat der Motionär ausgeführt, dass bei Enteignungen gemäss Art. 62 lit. e BGGB keine Erwerbsbewilligung notwendig sei, weshalb auch nicht auf den zulässigen Höchstpreis nach Art. 66 BGGB abgestellt werden müsse. Es darf jedoch nicht ausser Acht gelassen werden, dass bei der Enteignung zwar keine Erwerbsbewilligung notwendig ist, jedoch ein Verkehrswert des Grundstücks vorhanden ist, da eine freiwillige Veräusserung nur zum zulässigen Höchstpreis nach Art. 66 BGGB möglich wäre.

2.4.1 Beispiele

Nachfolgend sind beispielhaft Entschädigungshöhen bei Grundstücksenteignungen aufgeführt. Die nachfolgende Tabelle 4 gibt beispielhafte Einschätzungen der Entschädigungen von Verkehrswerten gemäss EntG in Abhängigkeit der Qualität und der Lage des Kulturlandes für typische Verhältnisse.

Beschreibung	Typische Entschädigung in CHF/m ²
Kulturland mit hohem Ertragswert, also ackerfähiger Boden, gut bewirtschaftbar, gute Bodenqualität, eben bis leichte Neigung	7.-
Kulturland mit mittlerem Ertragswert, also eingeschränkte Bewirtschaftungsverhältnisse oder Ackerfähigkeit respektive an Hanglage oder eine Naturwiese	6.-
Kulturland mit schlechten Ertragsmöglichkeiten, also Naturwiese/Weide, mittlere bis grosse Hanglage, erschwerte Bewirtschaftungsverhältnisse	3.-
Rebgrundstücke ohne Rebanlagen	9.-

Tabelle 4: Indikative Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland nach Lage und Qualität in CHF/m²
Quelle: Interview mit einem im Enteignungsverfahren des Bundes erfahrenen Akteur

Der Kanton Zürich erfasst bei Enteignungen auch die effektiv bezahlten Entschädigungen. Nachfolgende Tabelle zeigt den Median der Entschädigungen pro Quadratmeter bei Enteignungen, in denen Kulturland enthalten war.¹⁴ Die Preise beziehen sich nicht auf Enteignungen nach dem eidgenössischen EntG, sondern auf Enteignungen von 74 Arealen nach kantonalem Enteignungsrecht.

¹⁴ 5 Projekte wurden aus der Statistik herausgenommen, weil deren Median über CHF 200.-/m² lag. Damit muss es sich beim Areal zu grossen Teilen um Bauland handeln.

Jahr	Anzahl Areale	Fläche in m ²	Entschädigung in CHF/m ²
2016	4	855	10.-
2015	3	713	9.-
2015	4	307	6.-
2014	3	960	6.-
2014	4	516	5.-
2014	15	803	20.-
2013	7	3'779	6.-
2013	10	4'153	2.-
2011	4	1'150	7.-
2010	16	1'997	7.-
2008	4	1'156	8.-

Tabelle 5: Entschädigungen für enteignete Areale mit Kulturland nach zürcherischem Enteignungsrecht. Medianpreis in CHF/m²

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Handänderungsstatistik

2.4.2 Kantonale Enteignung: Spezialfall Zug

Das EntG gelangt nur bei der Enteignung für Werke zur Anwendung, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder in einem grossen Teil des Landes liegen, sowie für andere im öffentlichen Interesse liegende Zwecke, sofern sie durch ein Bundesgesetz anerkannt sind (Art. 1 Abs. 1 EntG). Aus diesem Grund sind die Kantone gehalten, kantonale Enteignungsgesetze vorzusehen. Während sich die Höhe der Entschädigung in den meisten Kantonen ebenfalls am Verkehrswert orientiert, bildet der Kanton Zug hier eine Ausnahme. Schon in den 1990er Jahren wurde die Enteignung von Kulturland mit einem im Schweizer Schnitt überdurchschnittlichen Quadratmeterpreis entschädigt. Seit einem entsprechenden Beschluss des Kantonsrates im Jahr 2009 werden Eigentümer von Kulturland je nach Lage des Grundstückes im Enteignungsfall nach kantonalem Recht mit CHF 72.- bis CHF 88.-/m² entschädigt. Diesbezüglich ist jedoch zwingend zu beachten, dass der besagte Beschluss noch nie gerichtlich auf die Verfassungsmässigkeit geprüft wurde und der Zuger Regierungsrat das Kantonsparlament im Rahmen des Entlastungsprogrammes 2015 - 2018 um Anpassung des entsprechenden Gesetzesartikels ersucht. Es besteht also die Absicht, sich künftig wiederum stärker an den Verkehrswerten des BGGB zu orientieren.

Fazit: Ist-Zustand

Wird ein Grundstück basierend auf dem EntG enteignet, so bemisst sich die Höhe der Entschädigung nach dem vollen Verkehrswert des enteigneten Rechtes. Massgebend ist nicht die künftige Nutzung, sondern der Verkehrswert im Zeitpunkt der Einigungsverhandlung. Einzonungen werden nur berücksichtigt, wenn sie feststehen oder mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind. Bei Enteignungen von Kulturland ist bei der Bestimmung des Verkehrswertes die Bewertungspraxis unter Berücksichtigung des BGGB anzuwenden.

Die durchschnittlichen Verkehrswerte für Kulturland liegen im Alpenraum und im Juraboden zwischen CHF 2.- und CHF 6.-/m² und in den Tälern und im Flachland zwischen CHF 6.- und CHF 13.-/m². Diese Preise betragen nur einen Bruchteil der Verkehrswerte für Bauland. Die Verkehrswerte von Kulturland liegen aber auch nach Anrechnung der Direktzahlungen immer noch deutlich über den landwirtschaftlichen Ertragswerten.

In den vergangenen Jahren ist nach Schätzung von Wüest & Partner Kulturland im Umfang von ungefähr 120 ha pro Jahr zugunsten von Bundesprojekten aufgewendet worden, bei denen das EntG hätte potenziell angewendet werden können. Allerdings ist ein Trend zur Verlangsamung der Geschwindigkeit des Kulturlandverbrauchs erkennbar.

3 Soll-Zustand: Die Motion Ritter aus ökonomischer Sicht

In diesem Kapitel werden die Forderungen der Motion Ritter dargelegt und aus ökonomischer Sicht geprüft. Dabei werden die drei in der Motion verwendeten zentralen Begriffe – marktwirtschaftlich, künftiger Nutzen, Lageklassenmethode – zur Bestimmung der Entschädigungshöhe erläutert.

3.1 Forderungen in der Motion

Die Motion zielt auf eine Revision des EntG, wenn Kulturland basierend auf dem eidgenössischen EntG enteignet wird. Im Wortlaut fordern Nationalrat Markus Ritter und seine Mitunterzeichner: „Damit der Boden nicht zu günstig enteignet wird und die Enteigner wirtschaftliche Vorteile daraus erzielen, soll der Preis auch ausserhalb des Baugebietes marktwirtschaftlich bestimmt werden. Die Eigentümer müssen deshalb auch von der öffentlichen Hand und auch ausserhalb der Bauzone eine marktkonforme Entschädigung angeboten erhalten. Diese hat sich neben dem verursachten Schaden auch am künftigen Nutzen des Werkes zu orientieren. Wo ein Marktwert fehlt, kommt die Lageklassenmethode zur Anwendung.“

3.2 Marktkonforme Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland

Die Motion fordert, dass bei Kulturland eine marktkonforme Entschädigung entrichtet wird. Für dieses Gutachten sind insbesondere die folgenden Elemente relevant, welche ein Preis erfüllt, der marktwirtschaftlich bestimmt wird:¹⁵

- Er bezieht sich auf einen definierten Markt.
- Er kommt in einer freien Verhandlung ohne Preisschranke zustande.
- Die Transaktion beruht auf Freiwilligkeit.

Im Folgenden werden diese Elemente der Marktwirtschaft vor dem Hintergrund untersucht, ob es angezeigt ist, bei der Bestimmung der Entschädigung für enteignetes Kulturland vom Begriff des Verkehrswertes auf den Begriff der marktkonformen Entschädigung zu wechseln.

3.2.1 Relevanter Markt

Zuerst gilt es festzuhalten, dass ein Marktpreis jeweils für einen bestimmten Markt gilt. Für diese Motion können – grob gesagt – drei unterschiedliche Märkte von Grundstücken voneinander unterschieden werden:

- Kulturland, welches dem BGGB unterstellt ist
- Kulturland, welches nicht dem BGGB unterstellt ist
- Bauland

¹⁵ Weitere Anforderungen sind die Kriterien vollständiger Konkurrenz in einem Markt für ein homogenes Gut.

Weil die unterschiedlichen Märkte unterschiedliche Nutzungen erlauben, sind auch die Verkehrswerte unterschiedlich hoch (vgl. Kapitel 2.3.2). Die Wertdifferenz zwischen Bauland und Kulturland ist gross. Die Verkehrswerte von Kulturland unterscheiden sich dahingehend, ob ein Grundstück dem BGGB unterstellt ist oder nicht. Ein Grundstück, welches dem BGGB nicht untersteht, kann von einem viel grösseren Personenkreis und zu anderen Preisen erworben werden als ein BGGB-Grundstück, bei welchem der Kauf eine Erwerbsbewilligung voraussetzt und die Höchstpreisgrenze zur Anwendung kommen muss. Durch die Loslösung der Unterstellung unter das BGGB erhöht sich der Verkehrswert von einem Stück Kulturland. Als Beispiel dafür kann ein nicht mehr von der Landwirtschaft benötigtes Wohnhaus inklusive Umschwung genannt werden, das abparzelliert wird.

Die Tatsache, dass sich die Transaktionspreise zwischen den Märkten teilweise deutlich unterscheiden, ist ein Argument dafür, dass es sich effektiv um unterschiedliche Märkte handelt. Ein weiteres Argument ist, dass die Preise beim Markt für Kulturland, welches dem BGGB unterstellt ist, nicht frei bestimmt werden (Kapitel 3.2.2).

Es ist fraglich, ob die Zugehörigkeit zu einem Markt durch die Einleitung eines Enteignungsverfahrens tangiert werden sollte. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn bei der Enteignung der künftige Nutzen relevant sein soll. In Kapitel 4 wird ausgeführt, dass ein Abstellen auf den künftigen Nutzen mit dem verfassungsmässigen Prinzip der vollen Entschädigung nicht zu vereinbaren ist.

Aufgrund der Einteilung in unterschiedliche Märkte wäre es kaum nachvollziehbar, bei Enteignungen von Kulturland, welches dem BGGB unterstellt ist, den Marktwert für Kulturland zu entschädigen, welches nicht dem BGGB unterstellt ist.

3.2.2 Preisregulierung

Bei Bauland wird grundsätzlich marktwirtschaftlich mit freier Preisbestimmung gehandelt, der Verkehrswert entspricht damit dem Marktwert. Auch bei Kulturland, das nicht dem BGGB unterstellt ist, kann der Preis frei festgelegt werden. Anders sieht es bei Kulturland aus, das dem BGGB unterstellt ist. Mit der Einführung des BGGB wurden die Preise bei Handänderungen von Kulturland bewusst der freien Marktwirtschaft entzogen und damit ein eigenständiger Markt mit regulierten Preisen geschaffen. Käufer und Verkäufer können den Preis bei einer Transaktion von Kulturland, welches dem BGGB unterstellt ist, nicht frei festlegen.

In einem Markt mit Preisregulierung entspricht der Verkehrswert nicht immer dem Marktwert, der sich ohne Preisregulierung ergeben würde. Gemäss Kapitel

2.3 entspricht der Verkehrswert von Kulturland, das dem BGGB unterstellt ist, weder dem Ertragswert noch dem Wert einer freien Marktwirtschaft. In einer freien Marktwirtschaft ohne preisregulierendes BGGB wären die Transaktionspreise von Kulturland mit grosser Wahrscheinlichkeit höher, als es heute der Fall ist. Denn in den Transaktionspreisen ohne Preisregulierung wäre der Spekulationswert einer möglichen Einzonung vollständig eingepreist.

Im Markt für das dem BGGB unterstellte Kulturland werden seit dem 1. Januar 1994 und dem Inkrafttreten des BGGB nur noch die Verkehrswerte beobachtet, die maximal bei dem durch den im BGGB vorgeschriebenen höchstzulässigen Preis liegen. Ein Marktpreis, bei welchem der Preis aufgrund von Angebot und Nachfrage frei bestimmt wird, kann gar nicht mehr beobachtet werden. Infolgedessen gibt es keinen aktiven Markt, in welchem sich der Preis für Kulturland, welches dem BGGB unterstellt ist, in einer freien Verhandlung zwischen Käufer und Verkäufer ergibt.

3.2.3 Preisbestimmung bei Enteignung

Der Enteigner ist nicht als gewöhnlicher Marktteilnehmer zu betrachten, sondern verfügt über das spezielle Recht, ein Grundstück auch auf dem Verfügungsweg zu erhalten, wenn in einem freiwilligen Verfahren dem Verkauf nicht zugestimmt wird.

Falls sich Enteigner und Enteigneter nicht gütlich auf einen Transaktionspreis einigen können, dann legen die Eidgenössischen Schätzungskommissionen die Entschädigung fest. Es entspricht der Absicht des Gesetzgebers, dass der Preis bei Enteignungen nicht abschliessend in freier Preissetzung durch eine Verhandlung zwischen dem Enteigner und dem Enteigneten festgesetzt wird. Ansonsten würde der Grundstücksbesitzer über eine aussergewöhnlich hohe Preissetzungsmacht verfügen. Schliesslich handelt es sich bei Enteignungen nach Bundesrecht vielfach um überregionale, lineare Projekte, bei denen wenig Spielraum für Varianten besteht. Müsste beispielsweise eine Nationalstrasse um ein einzelnes Grundstück geführt werden, weil der Bund ein Grundstück nicht kaufen kann, so könnte dies unverhältnismässige Kostensteigerungen nach sich ziehen.

Da im Falle einer Enteignung der Enteignete stets von Anfang an weiss, dass er das Grundstück abzutreten hat, kann bei Enteignung nicht derjenige Preis entschädigt werden, der sich bei einer freien Preisverhandlung einstellen würde. Gewisse Grundstücksbesitzer würden einen utopischen Betrag verlangen. Zudem würde in der Preisverhandlung nicht unterschieden werden können zwischen zwei nicht beobachtbaren Werten: Einerseits dem Preis, welchen der Enteignete fordert im Wissen, dass seine Verhandlungsmacht gross ist, und andererseits

dem sogenannten Reservationspreis, also dem Preis, ab dem der Enteignete das Grundstück freiwillig veräussern würde.¹⁶

Anstatt dass sich der Preis in einer Verhandlung von freiwilligen Marktteilnehmern ergibt, ist der Preis für Kulturland bei nicht erzielbarer Einigung von der zuständigen Eidgenössischen Schätzungscommission festzusetzen. Der im Enteignungsverfahren von der Eidgenössischen Schätzungscommission verfügte Preis orientiert sich – gestützt auf den heutigen Art. 19 EntG – am Verkehrswert für vergleichbare Grundstücke. Diese Entschädigung bemisst sich am Preis, welchen der Enteignete erzielen würde, wenn er sein Grundstück freiwillig veräussern würde.

Aus dem Gesagten kann festgehalten werden: Bei einer Enteignung handelt es sich nicht um eine Transaktion am freien Markt sondern um einen Verwaltungsakt. Im Enteignungsfall wird der Preis eines Grundstückes deshalb nicht marktwirtschaftlich bestimmt, weil die Transaktion nicht unter einer Vielzahl von freiwilligen Käufern und Verkäufern stattfindet und der Preis nicht abschliessend zwischen dem Enteigner und dem Enteigneten frei verhandelt wird. Vielmehr wird mit dem Verkehrswert diejenige Summe entschädigt, die bei einem freihändigen Kauf von einem Grundstück mit ähnlichen Eigenschaften erwartet werden kann.

3.3 **Künftiger Nutzen des Werkes**

3.3.1 **Ausgangslage**

Ein hoher Nutzen bringt eine hohe Zahlungsbereitschaft des Käufers mit sich. In einer freien Marktwirtschaft mit vollständiger Konkurrenz wird diese hohe Zahlungsbereitschaft jedoch nicht linear auf den Kaufpreis übertragen. Der Verkäufer kann den künftigen Nutzen nicht voll abschöpfen, da der Käufer das Gut bei vollständiger Konkurrenz bei einem Konkurrenten einkaufen würde, der das Gut auch zu einem tieferen Preis hergäbe. Ergibt sich der Preis also in der freien Marktwirtschaft, so hat der künftige Nutzen einen limitierten Einfluss auf den Verkaufspreis.

Im heutigen EntG hat der künftige Nutzen des Werkes keinen Einfluss auf den Verkaufspreis. Die Motion Ritter strebt hier einen Paradigmenwechsel an. Der Nutzen, der ein Projekt stiftet, soll neu bei Enteignungen von Kulturland direkt in die Entschädigung einfließen. Diese Änderung würde bewirken, dass Projekte, die einen hohen Nutzen stiften, höhere Entschädigungen für den Grundstückserwerb nach sich ziehen würden.

¹⁶ In der Praxis ist bei vielen Landwirten der Reservationspreis, ab dem sie freiwillig Land veräussern würden, höher als der Verkehrswert.

Diese Perspektive könnte für gewisse Enteignete wünschenswert sein, zumal eine Enteignung ein Gefühl der Ungerechtigkeit auslösen kann. Dies etwa, wenn der Enteigner mit der künftigen Verwendung einen Gewinn erzielt oder wenn der Erlös bei der Enteignung für ein nahegelegenes Grundstück deutlich höher ausfällt. Diese wahrgenommene Unzufriedenheit kann umso mehr aufkommen, als eine Enteignung ein einschneidendes Ereignis für den Grundstückseigentümer bedeuten und ein Gefühl der Machtlosigkeit auslösen kann. Falls der Enteignete am Nutzen des Projektes finanziell partizipiert, dürfte die wahrgenommene Fairness gestärkt werden.

3.3.2 Praktikabilität

Die praktische Umsetzung des Einbezugs des künftigen Nutzens bei der Preisbestimmung gestaltet sich in der Praxis als schwierig. Zwar generieren die Infrastrukturprojekte, bei denen das EntG zum Zug kommt, in der Regel einen Nutzen, der mit einer grosszügigen Fehlertoleranz ökonomisch geschätzt werden kann. Aber bei vielen Projekten des Service Public entfällt nur ein kleiner Teil des volkswirtschaftlichen Nutzens auf den Eigentümer des Werkes – und somit diejenige Körperschaft, welche die Enteignung entschädigt.

Dieser Gedankengang kann durch das Beispiel einer Nationalstrasse illustriert werden: Profiteure einer Nationalstrasse sind in erster Linie die Verkehrsteilnehmer in der Schweiz. Ein einzelner Nationalstrassenabschnitt generiert aber keine direkten Erlöse für den Eigentümer, zumal die Vignette für das ganze Nationalstrassennetz gilt. Es gibt aber eine Reihe von Profiteuren, die indirekt profitieren. Der Bund als Eigentümer der Nationalstrasse kann durch den Ausbau der Infrastruktur die Wirtschaftsleistung steigern, was langfristig zu höheren Steuereinnahmen führt. Von diesen indirekten Effekten profitieren andere Körperschaften deutlich stärker als der Bund als Eigentümer der Nationalstrasse. Auf Seite der öffentlichen Hand profitieren von einer verbesserten Erreichbarkeit in erster Linie die Gemeinden sowie der Kanton entlang der Nationalstrasse. Ein weiterer Kreis an Begünstigten sind Grund- und Immobilieneigentümer, welche von einer Landaufwertung im Einzugsgebiet der neuen Nationalstrasse profitieren. In der Summe dürfte der Nutzen, welcher beim Eigentümer entsteht, kann grösser sein als seine Kosten für den Bau und den Unterhalt der Nationalstrasse.

Bei Nationalstrassen ist es besonders herausfordernd, den Nutzen eines Strassenabschnittes seinem Eigentümer zuzuordnen. Bei Enteignungen für die Erstellung von Strommasten gibt es einen Ansatzpunkt für die Nutzenberechnung für den Eigentümer, da auf Strom eine Infrastrukturabgabe bezahlt wird. Bei Eisenbahnprojekten könnte sich die Messung des Nutzens am Trasseepreis orientieren, welcher in gewissem Masse eine Quantifizierung des Nutzens darstellt.¹⁷

¹⁷ Der Trassenpreis ist das Entgelt, damit ein Zug die Schieneninfrastruktur nutzen kann.

Allerdings ist es noch immer eine Herausforderung, den Betrag genau zu bestimmen, der eine einzelne Infrastrukturanlage zum wirtschaftlichen Erfolg des Eigentümers beiträgt.

Angenommen, der Nutzen eines Grundstücks für den Eigentümer wäre messbar und quantitativ relevant, dann müssten noch mehrere knifflige Fragen zum Begriff „künftiger Nutzen des Werkes“ geklärt werden, der ins EntG integriert werden könnte.

Eine erste Frage wäre, wann der Nutzen gemessen würde. Der effektiv realisierte Nutzen kann Jahre nach der Enteignung genauer berechnet werden als zum Enteignungszeitpunkt, bei dem der Nutzen prognostiziert wird.

Zweitens die Frage, ob sich der künftige Nutzen auf den Bruttonutzen des Werkes oder auf den wirtschaftlichen Gewinn nach Abzug der Kosten einer marktüblichen Rendite bezieht.

Drittens die Frage, wie mit Reduktionen von Landwerten nach der Enteignung umgegangen werden soll. Denn durch den Bau von gewissen Werken wird ökonomisch betrachtet Wert für den Grundstücksbesitzer zerstört. Als Beispiel dient eine Landenteignung im Zusammenhang mit einer Renaturierung eines Flusses. Nach Projektabschluss hat das überflutete Land weniger Wert als vor der Enteignung.

Nach dem Gesagten erscheint es den Verfassern des vorliegenden Gutachtens nicht praktikabel, den künftigen Nutzen eines Werkes bei der Bestimmung der Entschädigungshöhe anrechnen zu lassen. Denn es ist zum Enteignungszeitpunkt kaum möglich, den Nutzen zu beziffern, welcher beim Eigentümer durch den Bau eines Werkes künftig anfallen wird. Hinzu kommt, dass bei vielen Projekten des Service Public der Eigentümer keinen wirtschaftlichen Gewinn erzielt, Profiteure sind in erster Linie die Nutzer und die Standortgemeinde der Infrastruktur.

3.4 Lageklassenmethode

Dem Motionär scheinen die Tücken bei Bestimmung der Entschädigung, sofern nicht auf den Verkehrswert abgestimmt werden soll, bewusst zu sein. In der Motion wird denn auch ein konkreter Umsetzungsvorschlag zur Bestimmung des Verkehrswertes ausserhalb der Bauzone genannt, falls Marktwerte fehlen: „Wo ein Marktwert fehlt, kommt die Lageklassenmethode zur Anwendung.“ Im Folgenden wird die Lageklassenmethode beschrieben und anschliessend auf ihre Tauglichkeit bei Enteignungen von Kulturland geprüft.

3.4.1 Methodische Erläuterungen

Die Lageklassenmethode ist eine Methode zur relativen Landwertermittlung. Sie basiert auf der Annahme, dass der Landwert in einer bestimmten Relation zum Gebäudewert respektive zum Mietwert der auf dem Grundstück stehenden Liegenschaft steht. Die Lageklassenmethode war in der Vergangenheit bei Liegenschaftswertermittlungen verbreitet und wurde vor allem dann verwendet, wenn im Rahmen einer Realwertbestimmung der Landwert nicht mit statistischen Methoden (konkrete Verkäufe in vergleichbarer Lage) bestimmt werden kann. In der heutigen Bewertungspraxis für Liegenschaftswertermittlungen kommen in der Regel Vergleichswertverfahren (hedonische Verfahren), Ertragswertmethoden und Discounted Cashflow-Methoden zum Einsatz. Für unbebaute Grundstücke wird bei Liegenschaftsschätzungen i.d.R. die sogenannte direkte Methode angewandt, bei welcher der Landwert aus dem Mietwert abgeleitet wird. Ist oder wird ein Grundstück bebaut, wird typischerweise die indirekte Methode angewandt, bei welcher der Landwert aus den Wiederherstellungskosten der darauf stehenden Bauten oder Anlagen berechnet wird.

Bei der Lageklassenmethode wird in einem ersten Schritt jeweils die Lageklasse bestimmt. Hierzu werden fünf Hauptkriterien (Standort, Nutzung, Lage, Erschliessung, Marktsituation) auf einer Skala von beispielsweise 1 bis 10 eingestuft. Der Durchschnitt der fünf Werte ergibt die Lageklasse. Aktuell bestehen Lageklassenschlüssel für Wohnnutzungen, Geschäfts-/Büro-/Gewerbenutzungen, Industrienutzungen sowie für öffentliche Nutzungen, nicht jedoch für Kulturland.

Bei der direkten Methode wird bei Liegenschaftsschätzungen die Lageklasse sodann mit 6.25 % multipliziert und durch den für das konkrete Grundstück bestimmten Kapitalisierungssatz geteilt. Dieser Wert ergibt multipliziert mit dem effektiven oder geschätzten Jahresmietertrag den Landwert. Bei der indirekten Methode wird die Lageklasse mit 6.25 % multipliziert und durch 1 minus diesen Wert geteilt. Dieser Wert multipliziert mit den Wiederherstellungskosten der Bauten oder Anlagen ergeben den Landwert.

3.4.2 Zahlenbeispiel

Um einen Einblick in die Resultate der Lageklassenmethode zu erhalten, wird eine Beispielrechnung für den Landwert für ein Grundstück entlang der Autobahn A1 (z.B. Härkingen SO) vorgelegt. Wo möglich wird sowohl die direkte als auch die indirekte Methode angewendet. Dabei wird je eine Berechnung des Landwertes für eine Nutzung als Kulturland, als Bauland und zu Infrastrukturzwecken vorgenommen. Die folgenden Annahmen werden getroffen:

- Landwirtschaft: Pachtzins von CHF 5.-/Are Agrarfläche; Lageklasse gemäss LK-Schlüssel Industrie.

- Wohnnutzung: Miete von CHF 3'000.- für ein EFH mit 180 m² Geschossfläche auf 500 m² Grundstücksfläche. Baukosten von CHF 630'000.- bzw. CHF 3'500.-/m² Geschossfläche; Lageklasse gemäss LK-Schlüssel Wohnen.
- Verkehrsinfrastruktur: Mittlere Kosten Nationalstrassenbau in der Schweiz zw. 1990 und 2010 CHF 115 Mio./km. Bei einer Trassebreite für eine vier-spurige Autobahn mit Pannestreifen von 28 m entspricht dies rund CHF 4'100.-/m²; Lageklasse gemäss LK-Schlüssel öffentliche Nutzungen.

Der Landwert einer Nutzung als Kulturland ist nur mit der direkten Methode zu errechnen und erzielt aufgrund der tiefen Ertragswerte sehr tiefe Landwerte. Der Landwert für die Wohnnutzung kann aufgrund der direkten und indirekten Methode erfolgen und ergibt Werte, die so auch effektiv im Markt zu beobachten sind. Die Landwertbestimmung für die Nationalstrasse kann nur mit der indirekten Methode errechnet werden und ergibt aufgrund der hohen Kosten der Nationalstrasse den höchsten Wert, noch höher als der Wert für Bauland in der Wohnzone. Wenn also der durch die Lageklassenmethode berechnete Landwert verglichen wird für ein Grundstück, das als Kulturland verwendet wird, mit dem ebenso durch die Lageklassenmethode berechneten Landwert für ein Grundstück, auf dem eine Nationalstrasse erstellt wird, so ergibt sich ein Wert für das Land der Nationalstrasse, der mehr als das Tausendfache des Landwertes gemäss der landwirtschaftlichen Nutzung beträgt.

	Kulturland	Bauland (EFH-Zone)	Verkehrsinfrastruktur
Mietertrag in CHF/m ² p.a.	0.05 Pachtzins	72 (Miete EFH)	k.A., da keine direkten Ein- nahmen für Eigentümer
Erstellungskosten in CHF/m ²	k.A., da unbebaut	1'440	4'100
Lageklasse	1.8	3.1	1.6
Landwert in CHF/m² Direkte Methode (Ertrag)	$0.05 \cdot \frac{1.8 \cdot 0.0625}{0.065}$ = 0.10	$72 \cdot \frac{3.1 \cdot 0.0625}{0.055}$ = 254	k.A., da kein Mietertrag
Landwert in CHF/m ² Indirekte Methode (Kosten)	k.A., da keine Erstel- lungskosten	$1'260 \cdot \frac{3.1 \cdot 0.0625}{1 - (3.1 \cdot 0.0625)}$ = 303	$4'100 \cdot \frac{1.6 \cdot 0.0625}{1 - (1.6 \cdot 0.0625)}$ = 456

Tabelle 6: Zahlenbeispiel für die Lageklassenmethode nach Art der Nutzung
Quelle: Wüest & Partner

3.4.3 Eignung

Die Lageklassenmethode wird bei Bewertungen eher zur Plausibilisierung einer Schätzung und grundsätzlich nie als einzige Schätzungsmethode angewandt. Der Vorteil der Lageklassenmethode liegt in der einfachen rechnerischen Anwendbarkeit.

Die Verwendung der Lageklassenmethode hat aber auch gewichtige Nachteile. So sind die bestehenden Lageklassenschlüssel grundsätzlich auf Grundstücke innerhalb von Bauzonen und auf spezifische Nutzungen der jeweiligen Lageklasse-

schlüssel ausgelegt. Die Genauigkeit der Methode ist zudem beschränkt. Für Kulturland und für Infrastrukturbauten wären zudem unterschiedliche Methoden anzuwenden: Für unbebautes Kulturland die direkte Methode; für Infrastrukturbauten die indirekte Methode.

Die Lageklassenmethode scheint im Kontext dieser Motion bzw. der dahinterstehenden Absicht ungeeignet. Die üblicherweise für unbebaute Grundstücke verwendete direkte Methode stützt bei unbebautem Kulturland auf den landwirtschaftlichen Ertragswert ab, der gemäss Kapitel 2.3.3 sehr tief ist. Mit der Lageklassenmethode können damit keine geeigneten Landwerte für Kulturland hergeleitet werden, weil die resultierenden Werte sehr tief liegen. Ein zweiter Grund für die tiefen Landwerte von Kulturland, welche bei Anwendung der Lageklassenmethode resultieren, sind neben den tiefen Ertragswerten auch die Lageklassen von Kulturland. Mit den bestehenden Lageklassenschlüsseln würde Kulturland aufgrund der eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten in der Regel sehr tiefe Werte erhalten. Zwar hat der tiefe Lageklassenwert einen geringeren Einfluss auf den Landwert als der tiefe Ertragswert, aber er könnte zumindest verbessert werden, indem ein Lageklassenschlüssel für Kulturland entwickelt würde. Die Entwicklung eines solchen Lageklassenschlüssels für Kulturland könnte zu einer etwas höheren Passgenauigkeit der landwirtschaftlichen Eignung bzw. Güte beitragen.

Zur Bewertung einer Infrastruktur (also der künftigen Verwendung des enteigneten Grundstückes) ist die Lageklassenmethode technisch anwendbar - unter Anwendung der indirekten Methode. Dabei geht es im Kern darum, den Landwert aufgrund der Erstellungskosten der Infrastruktur zu schätzen. Hohe Erstellungskosten würden dann einhergehen mit hohen Entschädigungen für die enteigneten Eigentümer.

Ein Grundsatz, wonach ein teures Projekt tendenziell auch zu einer höheren Entschädigung für den enteigneten Grundstücksbesitzer führt, dürfte nicht a priori als unfair wahrgenommen werden. Allerdings könnte dieser Ansatz gewisse Anreize mit sich bringen, welche im Widerspruch zu den Zielen des Kulturlanderhalts stehen. Würde beispielsweise eine Strasse baulich möglichst einfach oberirdisch und entsprechend landintensiv erstellt, würden die Erstellungskosten vergleichsweise tief liegen. Das dafür benötigte Kulturland würde mit der indirekten Lageklassenmethode entsprechend tief bewertet. Würde die Strasse landschonend im Tunnel realisiert, dann würden die Erstellungskosten ein Mehrfaches höher ausfallen.

In der praktischen Umsetzung dürften mit der Lageklassenmethode kaum flächendeckend plausible Landwerte bei Enteignungen von Kulturland resultieren. Der

Begriff plausible Werte impliziert Landwerte, die nicht allzu stark variieren zwischen verschiedenen Projekten und Situationen, also beispielsweise zwischen Nationalstrassen- oder Wasserschutzvorhaben. Mit der indirekten Lageklassenmethode variieren die Landwerte jedoch deutlich je nach Art der Infrastruktur, weil die damit berechneten Landwerte linear von den Erstellungskosten abhängig sind.

Zweitens dürfte eine in breiten Kreisen als fair wahrgenommene Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland auch darauf angewiesen sein, dass die Entschädigung in einem gewissen Verhältnis zu den heutigen Marktwerten von Kulturland steht. Diese Anforderung ist auch deshalb wichtig, weil die Motion vorsieht, die Lageklassenmethode nur dann einzusetzen, wenn keine Marktwerte erhältlich sind. Allerdings dürften die mit der Lageklassenmethode berechneten Landwerte für Infrastrukturprojekte regelmässig deutlich höher ausfallen als die heutigen Marktwerte für Kulturland. Das obige Illustrationsbeispiel zeigte, dass der für Infrastrukturprojekte berechnete Landwert sogar höher ausfällt als der Landwert für Bauland in der Wohnzone. Und der mit der Lageklassenmethode berechnete, teilweise sehr hohe Landwert für Infrastrukturprojekte (teilweise über CHF 450.-/m²) wäre teilweise mehrere Tausend Mal höher als der Landwert für Kulturland, welches mit der Lageklassenmethode bewertet wird (teilweise unter CHF 0.1/m²).

Drittens würden die resultierenden Landwerte einen Zufallscharakter in dem Sinne aufweisen, dass die resultierenden Landwerte deutlich nach Art der Infrastruktur variieren.

Kapitel 3.4 zeigte, dass es aus einer bewertungstechnischen Perspektive theoretisch möglich wäre, Landwerte anhand der vom Motionär vorgeschlagenen Lageklassenmethode festzulegen. Aber die Eignung der Lageklassenmethode ist für den Anwendungsbereich der Motion Ritter als nicht zielführend einzustufen. Die daraus resultierenden Werte weisen einen Zufallscharakter auf und dürften in der Regel als wenig plausibel wahrgenommen werden.

Denn erstens werden für Kulturland, welches dem BGGB unterstellt ist, seit 1994 keine Preise mehr beobachtet, die nicht durch die reglementierte Wirkung des BGGB beeinflusst sind. Zweitens sind die Ertragswerte tiefer als die Verkehrswerte. Und drittens kann der Marktpreis für Kulturland, das dem BGGB unterstellt ist, nicht aus dem Marktpreis für Kulturland abgeleitet werden, das nicht dem BGGB unterstellt ist, da es sich um unterschiedliche Märkte mit zusätzlichen potenziellen Nachfragern handelt.

Da im Falle einer Enteignung der Enteignete stets von Anfang an weiss, dass er das Grundstück abzutreten hat, kann bei einer Enteignung nicht derjenige Preis

entschädigt werden, der sich in einer freien Preisverhandlung in einer freiwilligen Transaktion maximal ergeben würde, sondern es wird auf die aktuellen Verkehrswerte für vergleichbare Grundstücke abgestützt.

Fazit: Die Motion Ritter aus ökonomischer Sicht

Die Überlegungen zum Begriff der Marktwirtschaft sprechen dagegen, im EntG vom heutigen Begriff des Verkehrswertes bei Kulturland auf den Begriff Marktwert zu wechseln. Denn mit der Einführung des BGGb wurden die Preise von Kulturland der freien Preisbestimmung entzogen und nach oben gedeckelt. Durch die Verwendung einer marktkonformen Entschädigung würde dieser Preisdeckel entfernt und damit eine Sonderstellung bei Enteignungen von Kulturland begründet. Diese Sonderstellung wäre wenig praktikabel. Erstens werden für Kulturland, welches dem BGGb unterstellt ist, seit 1994 keine Preise mehr beobachtet, die nicht durch die reglementierte Wirkung des BGGb beeinflusst sind. Zweitens sind die Ertragswerte tiefer als die Verkehrswerte. Und drittens kann der Marktpreis für Kulturland, das dem BGGb unterstellt ist, nicht aus dem Marktpreis für Kulturland abgeleitet werden, das nicht dem BGGb unterstellt ist, da es sich um unterschiedliche Märkte mit zusätzlichen potenziellen Nachfragern handelt.

Da im Falle einer Enteignung der Enteignete stets von Anfang an weiss, dass er das Grundstück abzutreten hat, kann bei einer Enteignung nicht derjenige Preis entschädigt werden, der sich in einer freien Preisverhandlung in einer freiwilligen Transaktion maximal ergeben würde, sondern es wird auf die aktuellen Verkehrswerte für vergleichbare Grundstücke abgestützt.

Es hat sich gezeigt, dass weder der Einbezug des künftigen Nutzens eines Werkes noch die Lageklassenmethode bei der Bestimmung der Entschädigungshöhe für enteignetes Kulturland praktikabel wäre. Es ist zum Enteignungszeitpunkt kaum möglich, den Nutzen zu beziffern, welcher beim Eigentümer durch den Bau eines Werkes anfallen wird. Zudem profitieren bei vielen Projekten des Service Public in erster Linie die Nutzer respektive die Standortgemeinde der Infrastruktur. Die sich anhand des Nutzens oder der Lageklassenmethode ergebenden Werte dürften von breiten Kreisen kaum als plausibel wahrgenommen werden. Sie weisen einen beträchtlichen Zufallsgehalt auf und weichen in vielen Fällen deutlich von den Verkehrswerten ab.

4 Soll-Zustand: Die Motion Ritter aus rechtlicher Sicht

In diesem Kapitel werden die rechtlichen Aspekte der Motion geprüft. Im Zentrum steht dabei die Verfassungsmässigkeit. Die Grundlage und Schranke einer jeden Enteignung bildet die Eigentumsgarantie. Diese ist in Art. 26 BV verankert. Nachfolgend wird dargelegt, ob die Inhalte der Motion Ritter den Anforderungen der Eigentumsgarantie im Sinne von Art. 26 BV standhalten.

4.1.1 Die Eigentumsgarantie

Bei der Eigentumsgarantie in Art. 26 BV handelt es sich um ein Grundrecht und somit um ein Recht des Privaten gegenüber dem Staat. Das Schutzobjekt der Eigentumsgarantie ist das Eigentum des Privaten (VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl., Art. 26 N 15 ff.). Der Schutzbereich kann in drei Teilgehälte unterteilt werden, die Institutionsgarantie, die Bestandesgarantie und die Wertgarantie. Die Institutionsgarantie gewährleistet das Eigentum als Rechtsinstitut, also die Möglichkeit des Privaten, überhaupt Eigentum zu begründen, zu behalten, zu nutzen oder zu veräussern (VALLENDER/HETTICH, a.a.O., Art. 26 N 32). Die Bestandesgarantie schützt das Privateigentum des Einzelnen vor Eingriffen des Staates. Sie gibt dem Privaten gegenüber dem Staat ein Recht darauf, dass seine vermögenswerten Rechte unangetastet bleiben (VALLENDER/HETTICH, a.a.O., Art. 26 N 30). Die Vermögensgarantie spricht dem Privaten sodann eine volle Entschädigung zu für den Fall, dass der Staat durch Enteignung oder Eigentumsbeschränkungen, welche einer Enteignung gleich kommen, in sein Vermögen eingreift (Art. 26 Abs. 2 BV; VALLENDER/HETTICH, a.a.O., Art. 26 N 31). Beim Begriff der vollen Entschädigung handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher von der herrschenden Lehre dahingehend ausgefüllt wurde, dass dem Enteigneten aus der Entschädigung weder ein Verlust noch ein Gewinn entstehen darf - der Enteignete ist also im Sinne einer Vermögenswertgarantie vor und nach der Enteignung in seinen Vermögenswerten gleichzustellen (VALLENDER/HETTICH, a.a.O., Art. 26 N 72).

Die konkrete Ausgestaltung des Enteignungsrechts ist sowohl dem Bund als auch den Kantonen überlassen. Für Enteignungen, auf welche Bundesrecht anwendbar ist, ist das EntG massgebend. Für die Höhe der Entschädigung bestimmt Art. 19 EntG, dass dem Enteigneten der Verkehrswert sowie allfällige Inkonvenienzen zu erstatten sind. Daneben verfügen die Kantone über eine Autonomie im Bereich der Enteignungen, welche nicht in den Anwendungsbereich des EntG des Bundes fällt. Überall wo das EntG nicht zur Anwendung gelangt, treffen die kantonalen Enteignungsgesetze die anwendbaren Regelungen. Dabei können die Kantone andere Möglichkeiten zur Festsetzung der Entschädigungshöhe vorsehen und insbesondere vom in Art. 19 EntG enthaltenen Ansatz abweichen. Festzuhalten

bleibt, dass stets die in der Verfassung verankerten Grundsätze der Rechtsgleichheit und des Willkürgebots zu berücksichtigen sind.

4.1.2 Entschädigungshöhe

Vorliegend steht die Frage im Zentrum, wie der Begriff der vollen Entschädigung gemäss Art. 26 Abs. 2 BV zu verstehen ist und ob gegebenenfalls eine über den vollen Schaden hinausgehende Entschädigung aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässig wäre.

Gemäss der Botschaft des Bundesrates über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Artikel 22^{ter} und 22^{quater} vom 15. August 1967 (BBl 1967 II 133 ff., nachfolgend Botschaft) darf die volle Entschädigung nur der Schadloshaltung und nicht der Gewinnerzielung dienen. Im BGE 112 Ib 531, E. 4, kam das Bundesgericht diesbezüglich zum Schluss, dass eine Entschädigung nicht über den Schaden hinausgehen darf und ein sogenannter Unfreiwilligkeitszuschlag nicht mit dem verfassungsrechtlichen Prinzip der vollen Entschädigung zu vereinbaren ist. Ebenfalls Gegenstand eines Bundesgerichtsentscheids bildete der im Enteignungsgesetz des Kantons Wallis in Art. 15 vorgesehene Unfreiwilligkeitszuschlag, gemäss welchem der Enteignete bei einer Enteignung bedingungslos berechtigt war, einen Unfreiwilligkeitszuschlag von 33 % bzw. 25 % zu fordern (BGE 127 I 185). Das Bundesgericht hielt diesbezüglich im Unterschied zu BGE 112 Ib 531 fest, dass ein Unfreiwilligkeitszuschlag nicht bedingungslos verfassungswidrig sei, sondern eine seelische Unbill ausgleiche, welche aufgrund der affektiven Bindung des Eigentümers zu seinem Hab und Gut entstehen kann (BGE 127 I 185, E. 5 a). In Erwägung 4 von BGE 127 I 185 hielt das Bundesgericht zudem fest, dass ein solcher Unfreiwilligkeitszuschlag im kantonalen Enteignungsrecht nicht per se ausgeschlossen ist, da die seelische Unbill als Schaden im rechtlichen Sinne zu verstehen ist. Im Gegensatz dazu ist gemäss Bundesgericht ein derartiger Unfreiwilligkeitszuschlag auf eidgenössischer Ebene aktuell nicht möglich, da gemäss Art. 19 EntG die Entschädigung nach dem Verkehrswert bemessen wird.

Da das Walliser Enteignungsrecht jedoch den Unfreiwilligkeitszuschlag voraussetzungslos vorsah und ein solcher Anspruch unabhängig davon bestand, ob mit der Enteignung tatsächlich eine seelische Unbill verbunden war oder nicht, kam das Bundesgericht zum Schluss, dass ein solcher voraussetzungslos geschuldeter Unfreiwilligkeitszuschlag nicht rechtsgleich und willkürfrei angewendet werden kann und somit mit der Verfassung nicht zu vereinbaren ist. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass es durchaus möglich ist, im Rahmen der Festlegung der Enteignungsentschädigung eine vom Enteigneten erlittene seelische Unbill zu entschädigen. Dies jedoch nur dann, wenn gewährleistet werden kann, dass der Enteignete auch tatsächlich eine seelische Unbill erlitten hat.

Betrachtet man die Botschaft sowie die beiden massgebenden Entscheide des Bundesgerichts näher, so wird ersichtlich, dass Art. 26 Abs. 2 BV eine Entschädigung verbietet, die über den vollen Schaden hinausgeht. Bei einer Enteignung wird – abgeleitet aus dem Wortlaut Entschädigung – nur der entstandene Schaden entschädigt. Der Begriff des Schadens wird auf Verfassungsstufe jedoch nicht näher definiert. Wie das Bundesgericht im BGE 127 I 185 jedoch festhielt, hat sich eine solche Entschädigung nicht immer nur am Verkehrswert zu orientieren, sondern kann auch andere Schadensaspekte berücksichtigen, wie beispielsweise eine durch die Unfreiwilligkeit der Enteignung erlittene seelische Unbill. Erleidet ein Enteigneter eine seelische Unbill, so ist es zulässig, diesem einen Unfreiwilligkeitszuschlag auszurichten, solange der Unfreiwilligkeitszuschlag auch tatsächlich die seelische Unbill entschädigt. Bei der seelischen Unbill handelt es sich um einen Teil des durch die Enteignung erlittenen Schadens. Diesbezüglich darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass nach Art. 19 lit. c EntG sämtliche durch die Enteignung verursachten Nachteile entschädigt werden. Erfolgt eine Enteignung gestützt auf das EntG, so sind zusätzlich zum Verkehrswert jeweils auch sämtliche Inkonvenienzen zu entschädigen. Es muss jedoch klarerweise festgehalten werden, dass ein Unfreiwilligkeitszuschlag, welcher voraussetzungslos geschuldet wird, ohne dass das Vorliegen einer seelischen Unbill verlangt wird, nicht mit den Grundprinzipien der Verfassung zu vereinbaren ist.

Nach dem Gesagten kann festgestellt werden, dass gemäss Art. 26 Abs. 2 BV bei Enteignungen eine volle Entschädigung geschuldet ist. Für Enteignungen, auf welche Bundesrecht anwendbar ist, legt Art. 19 EntG fest, dass sich die volle Entschädigung nach dem Verkehrswert zuzüglich allfälliger Inkonvenienzen bemisst. Die Kantone sind hingegen grundsätzlich frei in der Frage, wie sie die Berechnung der Enteignungsentschädigung ausgestalten bzw. nach welchen Kriterien der zu entschädigende Schaden bemessen wird. Diesbezüglich können die Kantone u.a. im Rahmen eines Unfreiwilligkeitszuschlages auch eine durch die Enteignung erlittene seelische Unbill entschädigen. Nicht ausser Acht gelassen werden darf jedoch, dass die Kantone dabei an die verfassungsrechtlichen Prinzipien der Rechtsgleichheit und der Willkürfreiheit sowie an die Voraussetzungen von Art. 26 Abs. 2 BV gebunden sind. Eine vom Gemeinwesen zugesprochene Entschädigung darf somit im Lichte der Botschaft und der Rechtsprechung nicht über den Ersatz des vollen Schadens hinausgehen. Folglich orientiert sich die in Art. 26 Abs. 2 BV verankerte volle Entschädigung einzig und alleine am durch eine Enteignung erlittenen Schaden. Diese volle Entschädigung darf demnach nur den erlittenen Schaden und keinen Gewinn beinhalten.

4.1.3 Motion Ritter

Die vorliegend im Zentrum stehende Motion Ritter beinhaltet die Forderung, dass die Entschädigung bei Enteignungen, insbesondere auch ausserhalb des Baugebiets, marktkonform berechnet wird. Bei der Bestimmung dieses Marktwerts ist gemäss Motion auch die künftige Nutzung des Grundstücks zu berücksichtigen. Fehlt ein Marktwert, soll die Lageklassenmethode zur Anwendung gelangen. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte soll eine Totalrevision des Enteignungsgesetzes vorgenommen werden.

Gefordert ist somit eine (neue) Festlegung des Begriffs der vollen Entschädigung „sowie eine neue Definition des Begriffs des Schadens“. Die Verfassung spricht in Art. 26 Abs. 2 BV einzig von der vollen Entschädigung, welche, wie soeben ausgeführt, jedoch nicht über die volle Schadloshaltung hinausgehen darf und sich am beim Enteigneten erlittenen Schaden orientiert.

Ein freier Marktwert entspricht jenem Wert, welcher bei einem freiwilligen Verkauf auf einem freien Markt ohne Preisregulierung erzielt werden kann. Der in den Art. 19 ff. EntG festgelegte Verkehrswert stimmt dann mit dem freien Marktpreis überein, wenn die Marktteilnehmer den Preis frei bestimmen können. Dieser Verkehrswert wird in erster Linie mittels der sog. statistischen Methode ermittelt, bei welcher der Wert des enteigneten Grundstücks mit dem Wert von Grundstücken in ähnlicher Qualität und Lage verglichen wird (Eymann, in: Umweltrecht in der Praxis, Grundzüge des Enteignungsrechts in der Schweiz, URP 2003, S. 572).

Grundstücke im Geltungsbereich des BGBB können gemäss Art. 64 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 66 Abs. 1 BGBB grundsätzlich nur zum Verkehrswert veräussert werden.

Enteignungen sind aufgrund von Art. 26 BV und Art. 36 BV nur dann möglich, wenn öffentliche Interessen verfolgt werden und somit in Erfüllung staatlicher Aufgaben gehandelt wird. Zu beachten ist zudem, dass nur vom Enteignungsrecht Gebrauch gemacht werden kann, wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind. Erfolgt eine Enteignung, wird das jeweilige Grundstück Teil staatlichen Handelns und somit dem privatrechtlichen Markt entzogen. Als Vergleichsgrösse für die Festsetzung der Enteignungsentschädigung steht deshalb lediglich der Verkehrswert vor der Enteignung zur Verfügung, zu jenem Zeitpunkt also, in dem das Grundstück noch Teil des privatrechtlichen Marktes war.

Fraglich ist zudem, wie der Wert der nach erfolgter Enteignung vorliegenden staatlichen Nutzung bemessen werden soll. Wie soeben ausgeführt, wird das jeweilige Grundstück durch die Enteignung Teil des öffentlichen Handelns und ist

nicht mehr Gegenstand des Marktes. Wird beispielsweise eine Autobahn oder ein Schulhaus errichtet, so können diese nicht von Privaten erworben werden, zumal der Wert der konkreten Nutzung nicht ohne Weiteres bemessen werden kann.

Die Nutzung nach der Enteignung ist eine staatliche Leistung, deren Wert nicht beziffert werden kann. Dieses Ergebnis mag insbesondere beim viel zitierten Beispiel der Enteignung zum Bau eines Golfplatzes (BGer 1C_455/2010 vom 7. Januar 2011) stossend wirken, da der Betreiber des Golfplatzes einen Gewinn erwirtschaften dürfte. Diesbezüglich muss jedoch beachtet werden, dass es sich bei diesem Beispiel um eine kantonale Enteignung handelte und das kantonale Recht die Erstellung von derartigen Freizeitanlagen explizit vorsah und dementsprechend die Erstellung des Golfplatzes in diesem Fall im kantonalen öffentlichen Interesse lag. Nach Bundesrecht wäre eine Enteignung für die Erstellung eines Golfplatzes nicht möglich.

Die Berücksichtigung der künftigen Nutzung ist auch im Lichte des Rechtsgleichheitsgebots und des Willkürverbots äusserst problematisch. So wäre letztendlich massgebend, ob eine Turnhalle, eine Autobahn oder ein Radweg erstellt würde, was vom Eigentümer jedoch in keiner Weise beeinflusst werden kann und mit dem vom Enteigneten tatsächlich erlittenen Schaden in keinerlei Zusammenhang steht. Obschon es sich um ein und dasselbe Grundstück handelt, würde dem Enteigneten je nach Nutzung eine andere Entschädigung zustehen. Dies ist nicht sachgerecht und mag den Anforderungen an eine rechtsgleiche und willkürfreie Rechtsanwendung kaum standhalten.

Ebenfalls kritisch zu betrachten ist dieser Vorschlag aufgrund dessen, dass die Enteignungsentschädigung nicht der Gewinnerzielung dienen soll und sich einzig nach dem erlittenen Schaden zu bemessen hat.¹⁸ Die Entschädigung dient der Abgeltung eines durch die Enteignung erlittenen Schadens, die künftige Nutzung hingegen ist als schadenfremdes Element zu sehen. Die künftige Nutzung des enteigneten Grundstücks steht mit den Vermögenswerten des Enteigneten in keinem Zusammenhang. Das jeweilige Grundstück wies vor der Enteignung einen bestimmten Marktwert auf. Diesen Wert - unabhängig von der konkreten Berechnungsmethode - gilt es zu entschädigen. Wenn auf die künftige Nutzung abgestellt würde, so stünde dem Enteigneten nicht mehr diese Entschädigung zu, sondern der Enteignete wäre unabhängig vom Schaden an einem möglichen Nutzen beteiligt, was mit der verfassungsmässigen Auslegung der Wertgarantie von Art. 26 Abs. 2 BV nicht zu vereinbaren wäre. Zu beachten und von wesentlicher Bedeutung ist zudem die Tatsache, dass die künftige Nutzung in den meisten Fällen ohnehin kaum anhand von rechtlich nachvollziehbaren Kriterien in Franken gemessen oder berechnet werden kann.

¹⁸ Der Begriff Entschädigung trägt das Wort Schaden in sich.

Weiter soll gemäss Vorschlag der Motion immer dann die Lageklassenmethode zur Anwendung gelangen, wenn kein Marktwert vorliegt, anhand dessen die Enteignungsentschädigung bestimmt werden kann. Vorab ist fraglich, bei welchen Grundstücken kein Marktwert vorhanden sein sollte. Jedes Grundstück verfügt zumindest über einen Transaktionspreis, sobald es auf dem Markt gehandelt wird. Das Bundesgericht äusserte sich zudem zur Anwendung der Lageklassenmethode skeptisch. Gemäss Bundesgericht ist jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob die Lageklassenmethode zu einem vertretbaren Ergebnis führt (BGE 131 II 458, E. 5.1). Bei einer grundsätzlichen Anwendbarkeitserklärung der Lageklassenmethode wäre somit darauf zu achten, dass eine Prüfung des Einzelfalls möglich bleibt. Nur so könnte das Gebot der Rechtsgleichheit und der Willkürfreiheit eingehalten werden.

Nach dem Gesagten ist die Berechnung der Enteignungsentschädigung anhand des Marktwerts unter Berücksichtigung der künftigen Nutzung als verfassungswidrig abzulehnen. Bei einem Abstellen auf den künftigen Nutzen wird der vom Enteigneten effektiv erlittene Schaden ausser Acht gelassen. Die in Art. 26 Abs. 2 BV verankerte Wertgarantie sieht jedoch gerade vor, dass der erlittene Schaden zu entschädigen ist, unabhängig davon, wie dieser Schaden konkret definiert wird. Demnach hat sich die Enteignungsentschädigung am erlittenen Schaden zu orientieren. Monetäre Aspekte, welche keinen Schaden zum Gegenstand haben – wie beispielsweise die Bemessung einer Entschädigung anhand des künftigen Nutzens – lassen sich nicht unter die verfassungsmässige Wertgarantie subsumieren. Ein Abstellen auf den künftigen Nutzen ist somit mit der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie nicht vereinbar. Zumal die künftige Nutzung ohnehin kaum berechnet werden kann und ein Abstellen auf die jeweilige Nutzung zu verfassungswidrigen Ungleichbehandlungen und Willkür führen würde. Letztlich ist es nicht beeinflussbar, ob ein Grundstück zwecks Erstellung einer Autobahn oder zwecks Errichtung einer Schulanlage enteignet wird. Der Grundgedanke, dass der Eigentümer am künftigen Nutzen partizipiert, ist nicht grundsätzlich von der Hand zu weisen, erscheint jedoch mit dem verfassungsmässigen Grundsatz der vollen Entschädigung nach Art. 26 Abs. 2 BV sowie dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Willkürverbot nicht vereinbar. Zu beachten ist auch, dass mit dem künftigen Nutzen stets eine öffentliche Aufgabe wahrgenommen wird und diesbezüglich kein Markt besteht (als Beispiel kann der Betrieb einer Autobahn genannt werden).

Vorliegend darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass der in Art. 26 Abs. 2 BV verankerte Grundsatz der vollen Entschädigung seine Grundlage im Schaden hat, welcher durch die Enteignung hervorgerufen wird. Die Kriterien dieser Schadensberechnung können vielseitig ausgestaltet werden. Im Zentrum hat jedoch

stets der erlittene Schaden zu stehen. Eine Entschädigung, welche schadensfremde Merkmale zum Gegenstand hat, ist mit der Eigentumsgarantie nicht zu vereinbaren.

Es ist jedoch den Gesetzgebern grundsätzlich gestattet, unterschiedliche Schadenspositionen vorzusehen. Bezüglich der gesetzlichen Ausgestaltung des Begriffs der vollen Entschädigung definiert auf Bundesebene das EntG in Art. 19 ff. die Entschädigung anhand des Verkehrswerts. Diese Definition, die bisher nur finanzielle Aspekte abdeckt, kann auch auf nicht wirtschaftliche Inkonvenienzen erweitert werden, wobei sich die Entschädigung jedoch stets am Begriff des Schadens zu orientieren hat und weder ein Gewinn erzielt werden darf noch schadensfremde Aspekte in die Entschädigung einfliessen dürfen (z.B. künftige Nutzung des Grundstücks).

Fazit: Die Motion Ritter aus rechtlicher Sicht

Die Berechnung der Enteignungsentschädigung anhand der in der Motion Ritter erwähnten Begriffe - marktwirtschaftlich, künftiger Nutzen des Werkes sowie Lageklassenmethode - erweist sich in rechtlicher Hinsicht als nicht mit der Verfassung vereinbar. Einerseits ist zu beachten, dass die in Art. 26 Abs. 2 BV verankerte volle Entschädigung auf der Schadloshaltung basiert und gemäss der Verfassung der durch die Enteignung erlittene Schaden im Zentrum steht. Würde auf den künftigen Nutzen abgestellt werden, so stünde dies mit dem erlittenen Schaden in keinem Zusammenhang. Andererseits wären auch die weiteren verfassungsmässigen Prinzipien der Rechtsgleichheit und des Willkürverbots kaum einzuhalten, da Faktoren in den Mittelpunkt gerückt würden, welche eine rechtsgleiche und willkürfreie Anwendung nicht ermöglichen. Da Art. 26 Abs. 2 BV lediglich die volle Schadloshaltung festlegt, steht es dem Gesetzgeber jedoch zu, diesen Schaden anders zu definieren bzw. weitere Schadensmerkmale zu berücksichtigen. Heute ist der Schaden auf wirtschaftliche Inkonvenienzen beschränkt.

5 Auswirkungen der Motion

In diesem Kapitel werden die Auswirkungen der Motion Ritter gegenüber der heutigen Situation beschrieben. Dabei wird im ganzen Kapitel die Annahme unterstellt, dass die im Motionstext genannten Forderungen auch tatsächlich im EntG umgesetzt werden. Die zahlenmässigen Auswirkungen werden von zwei Parametern massgeblich bestimmt: Erstens um wieviel die durchschnittliche Entschädigungshöhe bei Enteignungen von Kulturland ansteigen würde. Und zweitens wieviel Landfläche überhaupt betroffen wäre.

5.1 Preis bei Enteignungen von Kulturland

Es stellt sich die Frage, um welchen Betrag mit der Motion Ritter die durchschnittliche Entschädigungshöhe bei Enteignungen von Kulturland ansteigen würde. Dazu können aus heutiger Perspektive keine präzisen Abschätzungen gemacht werden. Zu stark ist die Preisveränderung von der konkreten Umsetzung der Motion abhängig, wie die Preisspanne im fiktiven Anwendungsbeispiel der vorgeschlagenen Lageklassenmethode illustriert. Dort bewegte sich der Landwert zwischen CHF 0.1/m² und CHF 455.-/m², je nachdem ob die direkte Lageklassenmethode für unbebautes Kulturland oder die direkte Lageklassenmethode für Infrastrukturbauten angewendet wird.

Hinzu kommt, dass gemäss den rechtlichen Ausführungen eine verfassungskonforme Umsetzung der Motion dergestalt nicht möglich ist, dementsprechend kann auch nicht genau eingeschätzt werden, wie gross die Preisauswirkungen einer allfälligen verfassungskonformen Umsetzung sein würden. Entsprechend wäre die Bandbreite der möglichen Preisveränderungen so gross, dass eine Punktschätzung nicht zielführend erscheint. Folglich werden in den kommenden Ausführungen im Kapitel 5 keine Preisprognosen vorgenommen. Vielmehr werden einzelne Preisbeispiele zu reinen Illustrationszwecken verwendet.

5.2 Betroffene Flächen

Von allen Handänderungen von Grundstücken entfällt nur ein kleiner Teil auf formelle Enteignungen basierend auf dem EntG. Eine umfassende und einheitliche Statistik für die gesamte Schweiz existiert nicht. Allerdings geben detaillierte Statistiken aus dem Kanton Zürich sowie eine Zusammenstellung des Bundesverwaltungsgerichtes einen Einblick in die Grössenordnung der Anzahl auf das EntG gestützte Verfahren.

5.2.1 Beispiel des Kantons Zürich

Im Kanton Zürich wird in der Handänderungsstatistik bei jeder Transaktion von Land der Grund der Handänderung statistisch erfasst. Insgesamt machen Enteignungen nur einen sehr geringen Anteil an allen Grundstückstransaktionen aus, wie nachfolgendes Diagramm zeigt. Für das im Diagramm abgebildete Jahr 2015 betrug der Anteil an Handänderungen durch Enteignungen 1.8 %.

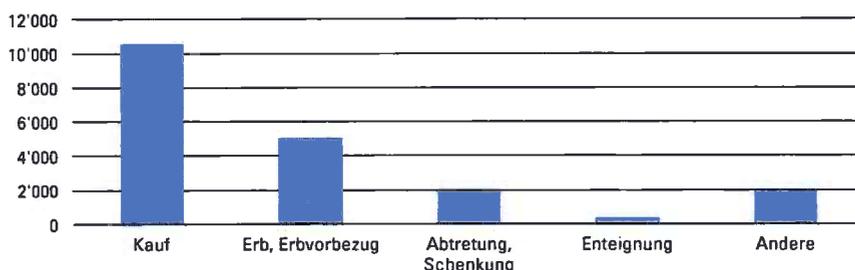


Abbildung 4: Häufigkeitsverteilung der Anzahl Handänderungen nach Transaktionsart für den Kanton Zürich im Jahr 2015

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Handänderungsstatistik

Bei den Enteignungen geht nur eine sehr kleine Fallzahl auf Enteignungen gemäss EntG zurück. Im Kanton Zürich enteignete der Bund in den Jahren 2007 bis 2015 insgesamt 129 Grundstücke, davon betrafen 72 Enteignungen Kulturland, die grosse Mehrheit davon im Jahr 2015. In den Jahren 2007 bis 2014 hingegen wurden Enteignungen primär durch den Kanton und die Gemeinden vorgenommen.

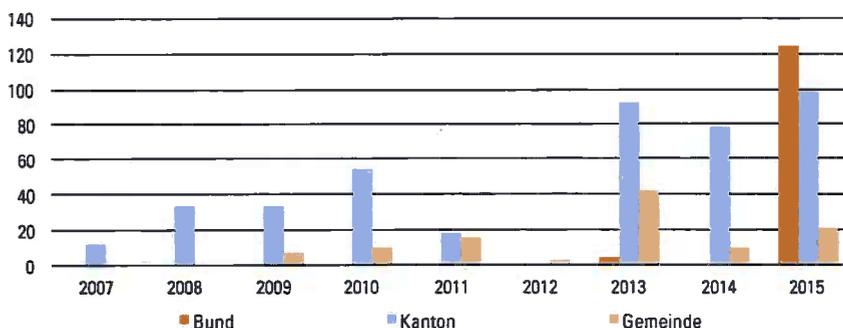


Abbildung 5: Häufigkeitsverteilung der Anzahl Enteignungen im Kanton Zürich nach Jahr und nach Körperschaft des Enteigners

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Handänderungsstatistik

Werden anstatt der Anzahl Arealen die betroffenen Flächen betrachtet, dann nimmt die relative Wichtigkeit durch den Bund wiederum zu, weil der Flächenverbrauch bei Projekten, bei denen das EntG zur Anwendung kommt, überdurchschnittlich gross ist.

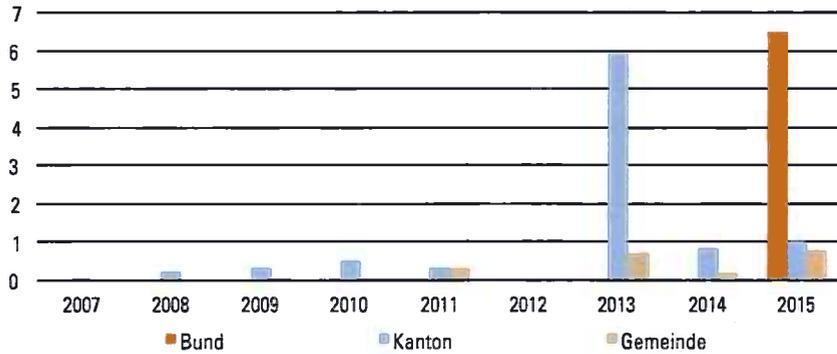


Abbildung 6: Enteignete Flächen in m² im Kanton Zürich nach Jahr und nach Körperschaft des Enteigners
Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Handänderungsstatistik

In der obigen Abbildung handelt es sich nicht nur um Kulturland, das enteignet worden ist. Somit kann festgehalten werden: In den Jahren 2007 bis 2015 haben weniger als 50'000 m² oder 5 Hektaren Kulturland unter Anwendung des EntG den Besitzer gewechselt.

5.2.2 Fälle bei den Eidgenössischen Schätzungskommissionen

Im Enteignungsverfahren wird grundsätzlich zuerst eine gütliche Einigung gesucht. Erfüllt eine Enteignung die Voraussetzungen im EntG und kommt keine gütliche Einigung zustande, so setzen die Eidgenössischen Schätzungskommissionen den Enteignungspreis fest.

Die nachfolgenden Abbildungen zeigen eine Zusammenstellung der laufenden Fälle bei den 13 Eidgenössischen Schätzungskommissionen, aufgeschlüsselt nach dem Grund der Enteignung. Im Jahr 2014 sind 108 Fälle eingegangen und 508 Fälle abgeschlossen worden. Zum Jahresende 2014 waren damit noch 2'478 Fälle hängig. Mehr als die Hälfte der noch laufenden Fälle bezieht sich auf Fluglärmbelastungen und ist somit Gegenstand eines anderen Gutachtens. Ansonsten decken die Strassen- und Eisenbahnbauten sowie eine Gewässerkorrektur in der Innerschweiz die meisten Fälle ab.

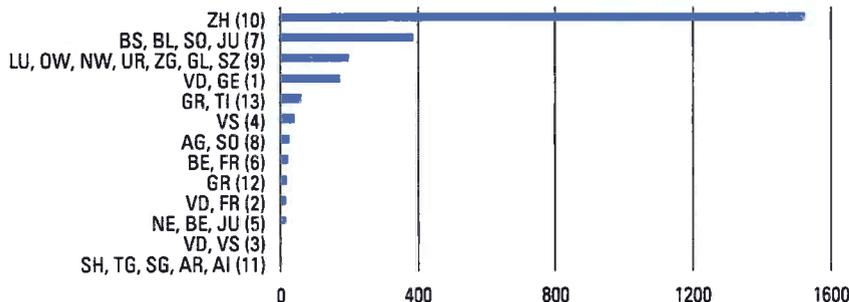


Abbildung 7: Zusammenstellung der hängigen Fälle bei den Eidgenössischen Schätzungskommissionen, unterteilt in die 13 Schätzungskreise
Stand Ende 2014
Quelle: Bundesverwaltungsgericht

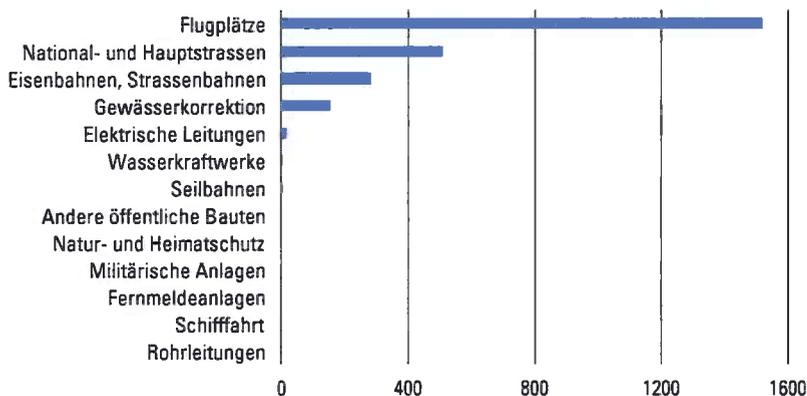


Abbildung 8: Zusammenstellung der hängigen Fälle bei den Eidgenössischen Schätzungskommissionen nach Grund der Enteignung Stand Ende 2014
Quelle: Bundesverwaltungsgericht

5.2.3 Schätzung der betroffenen Flächen

Nachfolgend wird eine grobe Schätzung über die künftige Abdeckung des EntG vorgenommen. In den Jahren 1985 bis 2009 sind jährlich schätzungsweise 120 Hektaren Landwirtschaftsland zur Realisierung von Infrastrukturanlagen gebraucht worden, bei denen das EntG hätte Anwendung finden können. Darauf aufbauend werden zwei Annahmen getroffen.

- In den nächsten Jahren beträgt der Kulturlandverlust zugunsten der Verkehrsflächen noch zwei Drittel des Kulturlandverlustes in den Jahren 1985-2009.¹⁹
- In drei Viertel der Fälle wird eine Enteignung in Betracht gezogen.

Mit diesen Annahmen ergäben sich jährlich ungefähr 60 Hektaren respektive 600'000 m² an Kulturland, das basierend auf dem EntG für Infrastrukturprojekte enteignet wird. Allerdings ist die Bandbreite dieser Schätzung hoch.

5.3 Bund

5.3.1 Personelles

Je nach Ausgestaltung ist es denkbar, dass mit der Motion Ritter die Eidgenössischen Schätzungskommissionen in einer grösseren Anzahl nicht gütlicher Einigungen die Preise festzusetzen haben. Hierzu gilt es anzumerken, dass die Mitglieder der Eidgenössischen Schätzungskommissionen keine Bundesangestellten sind und deren Entschädigungen in der Regel die Enteigner bezahlen.

Wenn eine Partei mit der verfügbaren Entschädigung nicht einverstanden ist, kann der Fall an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden, deren Mitarbeiter Bundesangestellte sind. Ein Weiterzug an das Bundesgericht ist selten. Gemäss einer Recherche des Tagesanzeigers wurden in den vergangenen zehn

¹⁹ Wie in Kapitel 2.2.2 ausgeführt dürfte die Anzahl Areale, welche der Bund enteignet, nicht weiter zunehmen, einerseits da nicht so viele Infrastrukturprojekte auf der grünen Wiese in der Pipeline sind, und andererseits weil dem Erhalt des Kulturlandes immer mehr Rechnung getragen wird.

Jahren mehr als 75'000 Plangenehmigungsverfahren durchgeführt. In derselben Zeit kam es am Bundesverwaltungsgericht in 220 Fällen zum Rechtsstreit wegen einer geplanten Enteignung.²⁰

Nur falls aufgrund der Motion Ritter deutlich mehr Fälle an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden, könnte die Arbeitsbelastung am Bundesverwaltungsgericht signifikant zunehmen. Eine Aufwandserhöhung bei der Festlegung der Entschädigungshöhe durch die Motion Ritter hätte aber kaum einen signifikanten Einfluss, weil das Bundesverwaltungsgericht Zurückhaltung bei der Anpassung der von der lokalen Schätzungskommission festgesetzten Entschädigungshöhe übt.

5.3.2 **Steuereinnahmen**

Die Motion Ritter könnte zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen führen, die von Landwirten, welche durch die Enteignung einen Grundstücksgewinn erzielen, entrichtet werden.

Handkehrum dürften die höheren Kosten für die Enteigner zu leichten Reduktionen bei anderen Ausgaben führen, weil die Ressourcen limitiert sind. Aufgrund der davon negativ betroffenen volkswirtschaftlichen Entwicklung könnten sich indirekt auch gewisse Einbussen bei den Steuereinnahmen einstellen.

5.4 **Enteignete**

Eine Enteignung kann die wirtschaftlichen Möglichkeiten eines Landwirtes massgeblich einschränken. Doch auf solche betriebliche Restriktionen durch eine Enteignung hat die Motion Ritter keinen Einfluss. Denn erstens kann die schlechtere Nutzbarkeit des verbleibenden Grundstücks nach geltendem Recht bereits entschädigt werden. Und zweitens sind die Auswirkungen rein finanzieller Natur über die Entschädigungshöhe bei einer Enteignung.

Ein fiktives Beispiel gibt einen Einblick: Falls nach der Motion ein Quadratmeter Kulturland mit CHF 30.-/m² anstatt mit CHF 5.-/m² im Enteignungsfall entschädigt wird, dann würde ein Bauernbetrieb mit durchschnittlicher Grösse von 20 ha Kulturland, von dem ein Fünftel des Grundstückes enteignet wird, mit CHF 1'200'000.- anstatt CHF 200'000.- entschädigt werden. Für viele Landwirte bedeutet ein Entschädigungsanstieg um CHF 1 Mio. eine substantielle finanzielle Besserstellung.

5.5 **Enteigner**

Die Motion würde dazu führen, dass Körperschaften, welche nach dem EntG Infrastrukturen erstellen, einen höheren Preis für den Landerwerb bezahlen müs-

²⁰ <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/So-viele-Schweizer-wurden-enteignet/story/13951916>

sen. Auch hier gilt, dass die Höhe der Auswirkungen von der Ausgestaltung der Motion abhängig sein wird. Der Mehraufwand kann aber bei der Grösse von Bundesprojekten rasch einmal mehrere Millionen Franken betragen.

Je nach Landbedarf wäre mit deutlichen Mehrkosten zu rechnen. Dies kann exemplarisch anhand des Strassenbauprojektes „Tangente Zug/Baar“, einer rund 3 km langen, neuen Umfahrungsstrasse, illustriert werden. Deren Kostenschätzung belief sich 2008 auf insgesamt CHF 201 Mio., wovon CHF 19.2 Mio. für den Landerwerb eingesetzt waren (Landpreis von CHF 20.-/m² für Kulturland)²¹. Wird als Landpreis CHF 80.-/m² eingesetzt, wie dies der Zuger Kantonsrat 2009 für Enteignungen von Landwirtschaftsland nach kantonalem Enteignungsrecht beschloss, belaufen sich die Projektkosten auf CHF 258 Mio., wovon CHF 76 Mio. auf den Landerwerb entfallen würden. Der Preis des Strassenbauprojekts würde somit um CHF 57 Mio. oder 28.4 % höher liegen.

Abschliessend wird eine mögliche Grössenordnung der finanziellen Auswirkungen angegeben. Angenommen, die Entschädigungshöhe würde mit der Motion Ritter um durchschnittlich CHF 25.-/m² höher als zuvor ausfallen und würde gemäss Kapitel 5.2 jährlich 600'000 m² an Kulturland enteignet werden, dann müssten für diese Infrastrukturbauten jährlich CHF 15 Mio. mehr ausgegeben werden. Die Bandbreite der möglichen Auswirkungen beträgt ein Mehrfaches des genannten Betrages, je nachdem wie hoch die Entschädigung nach einer Umsetzung der Motion Ritter ausfällt. Somit ist dieses Zahlenbeispiel nicht als losgelöste Punktschätzung zu betrachten, sondern nur als Einblick in die mögliche Grössenordnung der finanziellen Auswirkungen.

Neben den höheren Kosten für die Entschädigung der enteigneten Grundstücke kommen möglicherweise höhere Aufwände im Landerwerbs- und damit zusammenhängenden Gerichtsverfahren sowie Mehrkosten in Folge von Projektverzögerungen hinzu.

5.6 Volkswirtschaft

Höhere Infrastrukturkosten für Werke wie die Eisenbahn oder Hochspannungsleitungen werden über die Bahntarife respektive über den Strompreis auf die Konsumenten überwältigt. Die Tarifgestaltung bei Bahn oder Elektrizitätsinfrastrukturen ist nicht von einzelnen Projekten, sondern von den Gesamtkosten abhängig, welche bei nationalen Unternehmungen sehr hoch sind. Entsprechend ist der Anpassungsbedarf bei den Tarifen aufgrund der Motion Ritter latent vorhanden, aber im Ausmass begrenzt.

²¹ Regierungsrat Kanton Zug; Objektkredit für Planung, Landerwerb und Bau des-Projektes „Tangente Zug/Baar“; Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Februar 2008, Kanton Zug.

Es wäre denkbar, dass gewisse Infrastrukturausbauten nach der Motion Ritter aufgrund der höheren Kosten eingestellt oder weniger schnell realisiert würden. Diese Einschränkungen dürften nach Meinung der Verfasser dieses Gutachtens jedoch limitiert sein.

5.7 Erhalt von Kulturland

Der Motionär hält fest, dass mit einer marktkonformen Entschädigung der haushalterische Umgang mit dem Boden gefördert wird. Die These, dass höhere Entschädigungen den Kulturlandverbrauch für Infrastrukturanlagen einschränken, hat vielschichtige Aspekte.

Es ist grundsätzlich denkbar, dass höhere Entschädigungen bei der Enteignung von Kulturland in Einzelfällen prohibitiv auf die Entwicklung volkswirtschaftlich relevanter Infrastruktur wirken und somit Kulturland schützen. Denn je teurer ein geplantes Projekt wird, desto unwahrscheinlicher ist die Realisierung. Voraussetzung für eine Reduktion der Erstellung volkswirtschaftlich relevanter Infrastruktur und damit einhergehender Enteignungen ist, dass die Landerwerbskosten einen signifikanten Anteil an den Gesamtprojektkosten ausmachen.

Preissignale sind eigentlich ein Fremdkörper bei Enteignungen in dem Sinne, dass zwischen der Legitimität für eine Enteignung (Vorliegen eines öffentlichen Interesses) und der Höhe der Entschädigung kein Zusammenhang besteht. Bei Enteignungen muss die Notwendigkeit des Landerwerbs dargelegt werden und aufgezeigt werden, dass alternative Wege zur Realisierung (ohne Kulturlandverlust) sinnvollerweise nicht realisierbar sind. Insofern wird der Gedanke der monetären Lenkung nur bedingt greifen und nur bei wenigen Projekten einen Einfluss haben. So ist es nach Einschätzung der Verfasser dieses Gutachtens wenig wahrscheinlich, dass durch die Motion Ritter signifikant weniger Infrastrukturprojekte erstellt würden.

Die Entschädigungshöhe kann bezüglich des Ziels des Kulturlanderhaltes nicht ganz ausser Betracht fallen. Es ist sogar ein Zielkonflikt zwischen einer hohen Entschädigung für Kulturland und dem Kulturlandverlust denkbar. Denn wenn ein Grundstück bei einer Enteignung deutlich besser entschädigt wird als bei einer freihändigen Transaktion, dann hat der Eigentümer einen kleineren Anreiz, eine Enteignung zu erschweren.

Die Verfasser dieses Gutachtens sind der Ansicht, dass die Enteignungsentschädigung kein probates Mittel für den Kulturlanderhalt darstellt. Um Kulturland besser zu erhalten, wäre es effizienter, die Anforderungen an die Enteignungen zu erhöhen. So moniert der Motionär „Das Enteignungsrecht kann heute fast für alles beansprucht werden: Antennen, Hochwasserschutz, Leitungen, Entsorgung,

ökologische Ausgleichsmassnahmen, sogar für einen Golfplatz (BGer 1C_455/2010). Der zu günstige Preis für Kulturland und der Umstand, dass dieses noch unüberbaut ist, fördern den sorglosen Umgang mit Kulturland.“ Eine explizite Forderung nach erhöhten Anforderungen an die Enteignung enthält der Wortlaut der Motion Ritter aber nicht.

5.8 **Raum- und Infrastrukturentwicklung**

Der Motionär argumentiert, die Erstellung der Infrastruktur „könnte durch eine bessere Abgeltung der Eigentümer beschleunigt werden.“ Es ist plausibel, dass der Enteignete umso früher einer Enteignung zustimmt, je höher die Entschädigung dafür ausfällt. Aber das ist nicht der einzige Mechanismus, welchen die Motion bewirken könnte. Da die Preise von Kulturland mit der Motion über einen grösseren Bereich streuen würden und die Festlegung des Verkehrswertes von zusätzlichen Parametern abhängig wäre, ist davon auszugehen, dass die Vorstellungen über einen gerechten Preis zwischen Verkäufer und Käufer weiter auseinander lägen als heute. In der Summe ist davon auszugehen, dass die in der Motion vorgeschlagene Art der Bemessung der Entschädigungshöhe bei Enteignungen von Kulturland grundsätzlich zu keiner Beschleunigung, sondern eher zur häufigeren Beschreitung des Rechtsweges bei Infrastrukturprojekten und damit zu Verzögerungen führen dürfte.

Ein Systemwechsel hätte im Bereich der Raumplanung und der Raumentwicklung keine direkten Auswirkungen auf die Gesetzgebung und die nationalen (Sachpläne), kantonalen (Richtpläne), regionalen und kommunalen Planungen (Nutzungspläne). Indirekte Auswirkungen wären in den meisten Fällen von untergeordneter Bedeutung, da die durch das EntG Bauten und Anlagen etwa für die planungsrechtlich relevante Arealerschliessung nicht von grosser Bedeutung sind. Es sind demgemäss keine relevanten Auswirkungen auf die Raumplanung und die Raumentwicklung ersichtlich.

5.9 **Sonderstellung des Kulturlandes**

Die Entschädigung, welche bei Enteignungen für ein einzelnes Infrastrukturprojekt bezahlt wird, ist heute für Bauland deutlich höher als für Kulturland. Mit der Motion Ritter wird angestrebt, diese Differenz zu reduzieren. Für diese Angleichung fordert die Motion Ritter für Kulturland eine privilegierte Entschädigungsbestimmung im EntG. Diese Privilegierung bezieht sich einerseits auf einen Vergleich mit Kulturland, welches in einer freien Transaktion veräussert wird und andererseits auf einen Vergleich mit enteignetem Bauland. Die nachfolgende Auflistung fasst die systemfremden Elemente der Motion Ritter zusammen:

- Der in Art. 19 EntG geforderte Verkehrswert ermöglicht, dass bei einer Enteignung weder ein wirtschaftlicher Gewinn noch Verlust erzielt wird gegenüber einer Freihandtransaktion. Künftig würde der Aspekt der gewinnfreien

Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland nicht mehr gelten. Bei Bauland würde der Enteignete aber weiterhin keinen Gewinn erzielen.

- Das BGGB würde bei Freihandverkäufen weiterhin den Preis von Kulturland deckeln, aber bei Enteignungen würde dieser Höchstpreis nicht mehr angewendet werden.
- Bei Kulturland würde eine Vermengung des künftigen Nutzens mit der Höhe der Entschädigung gemacht. Und dies obwohl der Enteignete die künftige Nutzung nicht beeinflussen kann.

5.10 Übergangsphase

Das heutige System der formellen Enteignungen nach Bundesrecht ist erprobt und in breiten Kreisen akzeptiert. Infolgedessen einigen sich die Parteien in der Regel gütlich auf den Preis. Wenn die Bestimmung der Entschädigung im Enteignungsgesetz revidiert wird, ist es nicht ausgeschlossen, dass neue Begehrlichkeiten geweckt werden. In einer Übergangsphase müsste sich das System allenfalls zuerst wieder einpendeln, bis wieder die Mehrheit der Fälle in einer gütlichen, unbürokratischen und raschen Einigung mündet.

Fazit: Auswirkungen der Motion

Sollte die Motion Ritter umgesetzt werden, dann wären die Auswirkungen in erster Linie finanzieller Natur. Die Höhe der Auswirkungen ist von der Ausgestaltung der Motion abhängig, dürfte in der Summe nach Einschätzung der Verfasser dieses Gutachtens jedoch beschränkt sein. Denselben Betrag, welchen die Enteigner insgesamt mehr bezahlen müssen, erhalten die Enteigneten als zusätzliche Entschädigung. Die höheren Ausgaben für die zahlenmässig wenigen Enteigneten dürften nach heutigem Kenntnisstand im Lichte ihrer Gesamtausgaben kaum ins Gewicht fallen. Auf der anderen Seite dürften mehrere Landwirte, die vor einer Enteignung stehen, eine aus ihrer Perspektive namhafte Aufwertung erfahren.

Im Weiteren würde die Motion Ritter einen Paradigmenwechsel im grundsätzlich bewährten Enteignungsgesetz bedeuten und eine Sonderstellung mit mehreren systemfremden Elementen für das Kulturland bewirken.

6 Alternative Konzepte zur Bestimmung der Entschädigung

Die Inhalte der Motion Ritter sind aus ökonomischer, bewertungstechnischer und rechtlicher Sicht mit dem Wortlaut der Motion nicht zielgerichtet umsetzbar. Im Sinne einer konstruktiven Analyse der Motion Ritter folgen alternative Vorschläge zur Bestimmung von Entschädigungen bei Enteignungen, welche sich von den Forderungen im Wortlaut lösen und stattdessen das Begehren der Motion aufnehmen. Dabei werden verschiedene Möglichkeiten zur Umsetzung der Anliegen aus der Motion Ritter aus ökonomischer und rechtlicher Sicht geprüft. Damit leistet dieses Kapitel auch einen Beitrag, um den Revisionsbedarf zur Entschädigungshöhe im EntG einzuschätzen. Schliesslich bringt das heutige EntG Entschädigungen mit sich, die in einzelnen Fällen als stossend wahrgenommen werden.

6.1 Mögliche Arten der Bestimmung der Entschädigung

Die heutige Rechtslage nach Art. 19 ff. EntG besagt, dass bei Enteignungen der Verkehrswert bezahlt wird. Der Motionär fordert eine Abkehr von dieser Regelung. Bei dieser Ausgangslage wurde überlegt, an welchen Regelungen sich eine Preisbestimmung überhaupt orientieren könnte. Die Auswahl erfolgte dreistufig:

- i. Ist die Bestimmung im heutigen EntG enthalten.
- ii. Wird die Bestimmung in der Motion Ritter vorgeschlagen.
- iii. Andere Ansätze.²²

Zur Einordnung der Motion Ritter und zur möglichen Preisbestimmung wird nachfolgend eine Struktur vorgeschlagen, woran sich die Entschädigung bei Enteignungen von Land theoretisch orientieren kann. Dabei stehen die folgenden Leitfragen im Vordergrund, je nach Art der Preisbestimmung bei formellen Enteignungen:

- a) Die Entschädigung orientiert sich an einem jetzigen, künftigen oder vergangenen Wert.
- b) Die Entschädigung orientiert sich an einem Marktwert, den Kosten, dem Schaden oder einem reglementierten Preis.

²² Dabei werden auch Vorschläge berücksichtigt, welche in früheren Stellungnahmen geäussert worden sind.

Nr.	Begriff	Bedeutung	i) Im heutigen EntG	ii) In der Motion Ritter	a) Zeit- punkt	b) Markt, Kos- ten, Schaden, Reglement
1	Verkehrswert	Preis, der erzielt wird beim Verkauf des Grundstückes. Dieses objektive Kriterium orientiert sich am Wert ähnlicher Grundstücke (Unterscheidung bspw. ob Bauland).	Ja	Ja	Heute	Markt respektive Reglement bei BGBB Kulturland
2	Subjektiver Schaden	Subjektiver wirtschaftlicher Schaden, da die Enteignung den jetzigen oder geplanten Gebrauch des Grundstückes verunmöglicht.	Ja	Ja	Heute	Schaden
3	Marktwert	Motion Ritter: „marktkonforme Entschädigung“	Nein	Ja	Heute	Markt
4	Lageklassenmethode	Die Lageklassenmethode ermittelt den Landwert aufgrund der Ertragsmöglichkeiten oder aufgrund der Erstellungskosten.	Nein	Ja	Heute, Vergangenheit, Zukunft	Kosten
5	Künftiger Nutzen	Künftiger Nutzen des Grundstückes nach der Enteignung, beispielsweise der Ertragswert des Grundstückes nach der Umnutzung durch den Enteigner.	Nein	Ja	Zukunft	Markt
6	Erstellungskosten	Prozentsatz der Erstellungskosten der Infrastruktur. Es kann argumentiert werden, dass in gewisser Hinsicht die Erstellungskosten den Nutzen der Infrastruktur widerspiegeln.	Nein	Nein. Ist aber Teil der Lageklassenmethode	Zukunft	Kosten
7	Optionswert	Der Optionswert ergibt sich aus der Wahrscheinlichkeit einer künftigen Einzonung (welche u.a. von der Lage beeinflusst wird) und dem Marktpreis nach der Einzonung.	Nein. Ausser falls sehr wahrscheinlich	Nein	Zukunft	Markt
8	Umliegendes Land	Orientierung am Preis des umliegenden Landes, welches für das gleiche Projekt ebenfalls enteignet wird. Somit höchstens teilw. Berücksichtigung der eigenen Zone.	Nein	Nein	Heute	Reglement
9	Limitierte Preisunterschiede	Wenn bei einem einzelnen Infrastrukturprojekt, das viele Enteignungen erfordert, die Entschädigungen sehr weit auseinander liegen, so kann das als störend empfunden werden.	Nein	Nein	Heute	Reglement
10	Preisspanne	In einem Reglement wird eine Preisspanne vorgegeben für die absolute Höhe der Entschädigung bei Enteignungen, allenfalls abhängig von der Zone oder der Lage.	Nein. Aber Kanton ZG	Nein	Heute	Reglement
11	Gewinnanspruch	Gewinnanspruch im Sinne des BGBB.	Nein	Nein	Zukunft	Markt
12	Rückkaufsrecht	Rückkaufsrecht, falls Enteignungsgrund obsolet wird.	Ja	Nein	Zukunft	Markt
13	Seelische Unbill	Zusatzzahlung über den Verkehrswert aufgrund der affektiven Bindung, da die nicht freiwillige Enteignung zu einer seelischen Unbill führen kann.	Nein. Aber teils Kantone	Nein	Heute	Schaden

Tabelle 9: Konzepte zur Bestimmung der Entschädigung.

Quelle: Wüest & Partner

Im Folgenden werden die zu Grunde liegenden Annahmen der alternativen Entschädigungskonzepte im Lichte unterschiedlicher rechtlicher und ökonomischer Aspekte beleuchtet und kritisch hinterfragt. Dabei werden die in der Tabelle genannten Vorschläge chronologisch in Unterkapiteln erörtert.

6.2 **EntG und Motion Ritter (Vorschläge 1-5)**

Der Verkehrswert und der wirtschaftlich berechnete subjektive Schaden sind Konzepte aus dem heutigen EntG. Gestützt auf die Ausführungen in Kapitel 3 und 4 kann gesagt werden, dass die drei Vorschläge in der Motion Ritter (marktwirtschaftlich, künftiger Nutzen, Lageklassenmethode) aus ökonomischer und juristischer Sicht weniger geeignet sind, um plausible Werte zu erhalten als den Verkehrswert.

6.3 **Erstellungskosten (6)**

Die Erstellungskosten eines Werkes sind nicht zielführend, um Entschädigungshöhen bei Enteignungen herzuleiten, welche von breiten Kreisen als plausibel wahrgenommen werden. Diese Aussage folgt aus den entsprechenden Überlegungen über die indirekte Methode der Lageklassenmethode (vgl. Kapitel 3.4).

6.4 **Optionswert: Entschädigung der Wahrscheinlichkeit einer Einzonung (7)**

Wird ein Grundstück enteignet, ist der Verkehrswert im Zeitpunkt der Einigungsverhandlung massgebend (Art. 19^{bis} Abs. 1 EntG). Befindet sich ein Grundstück zwar in der Landwirtschaftszone, ist jedoch davon auszugehen, dass dieses langfristig eingezont wird, so werden derartige künftige Einzonungen nur dann berücksichtigt, wenn eine Umzonung feststeht oder eine solche mit hoher Wahrscheinlichkeit bevorsteht (BGer 1C_217/2012 vom 6. November 2012, E. 2.3.3). Eine auf längere Sicht mögliche, jedoch nicht unmittelbar bevorstehende Umzonung wird demnach nicht berücksichtigt. Liegt ein Grundstück beispielsweise in unmittelbarer Nähe zur Bauzone und kann davon ausgegangen werden, dass dieses Grundstück in den nächsten 10-20 Jahren möglicherweise eingezont wird, so wird diese mögliche künftige Einzonung bei der Bestimmung der Entschädigung in der heutigen Praxis nicht berücksichtigt. Dies kann aus Sicht des Eigentümers dazu führen, dass ihm das in fernerer Zukunft eingezonte Grundstück zum aktuellen Verkehrswert enteignet wird, obschon er auf längere Sicht einen deutlich höheren Wert erzielen würde, falls das Grundstück schliesslich tatsächlich eingezont würde. Geht ein Eigentümer in seiner subjektiven Einschätzung davon aus, dass sein Grundstück möglicherweise eingezont wird, so ist sein Anreiz klein dieses zum Verkehrswert freiwillig zu veräussern.

Es stellt sich somit die Frage, wie eine mögliche künftige Umzonung bei der Entschädigungsbemessung berücksichtigt werden kann und soll. Massgebend ist in jedem Falle die Wahrscheinlichkeit einer möglichen Einzonung. Aufgrund der

Jetzigen Rechtsprechung des Bundesgerichts im besagten Entscheid 1C_217/2012 vom 6. November 2012 muss eine Umzonung mit hoher Wahrscheinlichkeit bevorstehen, damit eine solche bei der Bemessung der Entschädigung berücksichtigt wird. Diesbezüglich stellt sich jedoch in grundsätzlicher Art und Weise die Frage, ob und gegebenenfalls wie die Wahrscheinlichkeit und der Wert einer möglichen Einzonung überhaupt gemessen werden kann.

6.4.1 Praktikabilität der Bewertung

Es gäbe durchaus Ansätze, die Wahrscheinlichkeit einer künftigen Einzonung einzustufen. Ansatzpunkte wären beispielsweise die Nähe zu Bauland, die Entwicklungsdynamik oder die Stellung in den Richtplänen. Dabei muss in Erinnerung gehalten werden: Eine Einzonung geht auf einen verwaltungsrechtlichen Akt zurück, dem höchstens eine ungenaue Wahrscheinlichkeitsangabe zugewiesen werden kann. Zumal dieser verwaltungsrechtliche Akt in einem zweistufigen Verfahren geschieht: Der Richtplan ist behördenverbindlich. Da er eben nicht eigentümerverbindlich ist, kann daraus kein Rechtsanspruch auf Umzonung abgeleitet werden. Und schliesslich wird im geltenden BGGB auch der Markt für zukunftsbezogene oder spekulative Geschäfte mit Absicht des Gesetzgebers ausgeschlossen. Es existieren keine ex-ante Vorkehrungen für Geschäfte oder Gewinnansprüche, die in der Zukunft liegen.

Ist eine solche Berechnung der Wahrscheinlichkeit möglich, stellt sich die Frage der Praktikabilität dieser Art der Entschädigungsberechnung. In einer Gegenwartsbetrachtung könnte theoretisch der heutige Wert der Möglichkeit einer künftigen Einzonung berechnet werden. Grundlage wäre die Differenz zwischen dem aktuellen Wert einer Landwirtschaftsfläche und dem künftigen Wert der gleichen Fläche in eingezontem Zustand (nach Steuern und Abgaben). Bei jeder Enteignung müssten also neben dem aktuellen Verkehrswert des zu enteignenden Grundstücks auch der Verkehrswert des Grundstücks in der hypothetischen neuen Zone ermittelt werden. Es müsste somit möglich sein, auch die neue Zone zu bestimmen. Die Fragen der Zone sowie des dannzumaligen Verkehrswerts dürften über eine längere Zeitdauer hinaus nicht präzise möglich sein.

Die Quantifizierung von Optionswerten ist im Allgemeinen anspruchsvoller und bedingt mehr Informationen als jene von Gebrauchswerten und der Wahrscheinlichkeit. Der Wert einer Option wird finanzmathematisch typischerweise durch folgende Parameter bestimmt: Durch den aktuellen Preis, den Ausübungspreis, dessen Volatilität und durch die Restlaufzeit der Option.

Übertragen auf die Frage des Gewinnanspruchsrechtes würde der Eigentümer von Landwirtschaftsland unter dieser Optionswertbetrachtung mit der Enteignung für die Option einer künftigen Einzonung unter Berücksichtigung der Diffe-

renz zwischen aktuellem Landpreis (beispielsweise CHF 10.-/m²) und Ausübungspreis (beispielsweise CHF 300.-/m²), der Volatilität (beispielsweise CHF 300.-/m² oder CHF 1'500.-/m² je nach Ausnutzung und Lage oder bei Nichteinzonung auch CHF 10.-/m²) und einer bestimmten Restlaufzeit (beispielsweise 15 Jahre) entschädigt. Was in der Theorie denkbar wäre, erscheint in der Praxis aus vielfältigen Überlegungen nicht sofort anwendbar. Neben künftigen Nutzungsmöglichkeiten (Zonentypen und Ausnutzung) sind insbesondere die Restlaufzeiten sinnvollerweise nicht abschätzbar: Die beispielhaften Annahmen zeigen bereits einerseits die grossen Preisunterschiede a) zwischen Landwirtschaftsland und eingezontem Bauland und b) zwischen Landwirtschaftsland und eingezontem Bauland mit tiefer versus hoher Ausnutzung und andererseits die Unklarheiten in Bezug auf Annahmen betreffend Zeithorizont. Sollen die nächsten 15 Jahre betrachtet werden oder müsste gar ein Zeithorizont von 25 oder mehr Jahren abgedeckt werden? In diesem Sinne erscheint das theoretisch denkbare Gewinnanspruchsrecht unter Optionswertbetrachtungen für die Praxis als kaum umsetzbar.²³

6.4.2 Juristische Perspektive

Von zentraler Bedeutung ist ebenso die Frage, ob der Einbezug des Optionswertes dem Grundsatz der vollen Entschädigung entsprechen würde, wonach der Enteignete durch die Enteignung keinen Gewinn erzielen darf. Kann der Wert einer möglichen Einzonung bestimmt werden, so führt diese Anrechnung nicht zur Erzielung eines Gewinns, da der Enteignete ohne Enteignung aufgrund der Wahrscheinlichkeit der Einzonung von der Wertsteigerung profitiert hätte.

Es besteht im Lichte der Rechtsprechung des Bundesgerichts durchaus die Möglichkeit, die im Entscheid 1C_217/2012 vom 6. November 2012 angesetzte hohe Hürde herabzusetzen. In rechtlicher Hinsicht braucht es jedoch zwingend klare Voraussetzungen, bei deren Vorliegen eine mögliche Umzonung berücksichtigt wird. Durchaus sollte es in Anbetracht des Bundesgerichtsentscheids 1C_218/2012 vom 6. November 2012 möglich sein, die Kriterien für die Berücksichtigung einer Umzonung anzupassen, sodass eine rechtsgleiche und willkürfreie Handhabung möglich ist. Art. 19^{bis} Abs. 1 EntG könnte beispielsweise dahingehend angepasst werden, dass im Falle einer sehr wahrscheinlichen Einzonung in den nächsten 15 Jahren der künftige Verkehrswert mitzubersichtigen ist. In diesem Falle würde dem Anliegen der Motion Ritter, wonach die künftige Entwicklung des enteigneten Grundstücks zu berücksichtigen ist, Rechnung getragen werden.

²³ Anzumerken bleibt, dass gemäss Kapitel 2 bereits heute der Spekulationsgedanke auf eine Einzonung im Verkehrswert von Kulturland abgebildet ist.

6.5 Berücksichtigung der umliegenden Nutzungszonen (8)

Bestimmt sich die volle Entschädigung im Sinne von Art. 19 EntG anhand des Verkehrswerts, so ist die raumplanerische Zonenzugehörigkeit von wesentlicher Bedeutung. Der SBV hat in einer Stellungnahme verlauten lassen, dass bei Enteignungen auf den Marktwert der umliegenden Nutzungszonen abgestellt werden soll.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht steht bei dieser Variante der Entschädigungsberechnung insbesondere die Frage der rechtsgleichen Anwendung im Zentrum. Es ist insbesondere zu prüfen, ob eine solche Regelung den rechtsanwendenden Behörden für die Berücksichtigung von Unterschieden im Einzelfall Raum lässt. Nach der vorgeschlagenen Entschädigungsberechnung ist bei der Enteignung stets der Verkehrswert der nächst rentableren Nutzungszone massgebend. Entscheidend ist einzig die Zonenzugehörigkeit der umliegenden Grundstücke und nicht die Wahrscheinlichkeit der Umzonung oder die Frage, in welche Zone das Grundstück fiel.

Der erlittene Schaden bzw. der effektive Verkehrswert des jeweiligen Grundstücks wäre in diesem Fall nicht mehr massgebend, vielmehr würde die Entschädigung von den umliegenden Grundstücken abhängen, was mit dem Gebot der Rechtsgleichheit und der Willkürfreiheit kaum zu vereinbaren ist. Dem konkret erlittenen Schaden würde in diesem Fall nicht Rechnung getragen werden. Es wäre in willkürlicher Weise auf die umliegenden Grundstücke abzustellen. Zudem ist zu beachten, dass die verfassungsmässige Wertgarantie die Erzielung eines Gewinns ausschliesst. Würde nicht auf den tatsächlichen objektiven Marktwert des konkreten Grundstücks, sondern auf denjenigen der umliegenden Grundstücke abgestellt werden, so würde der Enteignete durch die Enteignung besser gestellt werden, als dies ohne Enteignung der Fall wäre. Somit kann die Bemessung der Enteignungsentschädigung nicht auf die Marktwerte der umliegenden Grundstücke abstellen.

6.6 Reglementierte Preise (9-10)

Aus analogen juristischen Überlegungen wie der Wert des benachbarten Landes werden auch die Vorschläge 9 und 10 der limitierten Preisunterschiede sowie einer Preisspanne verworfen. Denn sobald die daraus entstehenden Entschädigungen über dem Verkehrswert liegen, sind sie nicht mit dem Gewinnverbot vereinbar.

6.7 Gewinnanspruchsrecht (11)

Veräussert der Eigentümer eines landwirtschaftlichen Grundstücks sein Land an einen Privaten, gelangen grundsätzlich die Bestimmungen des BGGB zur Anwendung. Das bäuerliche Bodenrecht sieht in den Art. 28 ff. die Entstehung eines

Gewinnanspruchsrechts vor. Hat ein Landwirt ein Grundstück zum Ertragswert (also einen tieferen Preis als der Verkehrswert) erworben und erzielt er durch Verkauf, Einzonung etc. eine Wertsteigerung, so verfügen beim Gewinnanspruchsrecht des BGBB die Miterben über einen entsprechenden Gewinnanspruch.

Es stellt sich nunmehr die Frage, ob analog zur Regelung des Gewinnanspruchsrechts im bürgerlichen Bodenrecht eine entsprechende Bestimmung im Enteignungsrecht möglich sowie sinnvoll ist (Vorschlag 11). Vorab ist zu berücksichtigen, dass im Gegensatz zum Gewinnanspruch, welcher nur bei einem Erwerb zum Ertragswert entsteht, bei einer Enteignung in jedem Fall die Entschädigung dem Verkehrswert zu entsprechen hat. Ein Gewinnanspruchsrecht im Bereich der Enteignung wäre jedoch dann denkbar, wenn sich nachträglich herausstellt, dass das enteignete Grundstück eingezont sowie wenn das enteignete Land zu einem höheren Preis veräußert worden wäre. In diesen beiden Konstellationen wäre es denkbar, dass ein Gewinnanspruchsrecht des Enteigneten vorgesehen werden könnte. Würde das enteignete Grundstück innert einer Frist von 25 Jahren weiterveräußert, so könnte in diesem Falle der ursprünglich Enteignete analog den Bestimmungen des BGBB über einen Gewinnanspruch verfügen. Eine identische Lösung wäre auch bei einer nachträglichen Einzonung möglich. In diesem Fall wäre jedoch zu berücksichtigen, dass im Falle einer Einzonung lediglich der Wert des Grundstücks steigt, jedoch zu diesem Zeitpunkt kein Geld fließt.

Zu beachten ist, dass mit diesem Lösungsansatz den Hauptanliegen der Motion Ritter kaum Rechnung getragen werden kann, da diese die Bestimmung der Entschädigung im Zeitpunkt der Enteignung zum Gegenstand hat. Wird ein Gewinnanspruch festgelegt, so betrifft ein solcher nicht den Verkehrswert im Zeitpunkt der Enteignung, sondern entsteht allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt im Falle einer Veräußerung oder einer möglichen Einzonung. Ebenso ist zu beachten, dass ein Grundstück, welches enteignet wurde und nun für eine öffentliche Aufgabe verwendet wird, ohnehin kaum veräußert und kaum eingezont wird. Der Anwendungsbereich des Gewinnanspruchsrechts wäre somit marginal klein.

Die Vereinbarung eines Gewinnanspruchsrechts analog zu den Bestimmungen des BGBB wäre grundsätzlich denkbar. Fraglich bleibt aber, ob ein solches Gewinnanspruchsrecht jemals zum Tragen käme und somit den Anliegen der Motion Ritter Rechnung getragen werden könnte.

6.8 Rückkaufsrecht (12)

Ein identischer Ansatz wird mit der Vereinbarung eines Rückkaufsrechts verfolgt (Vorschlag 12). Dem Enteigneten steht im Falle einer Veräußerung des Grundstücks innert einer Frist von 25 Jahren ein (auf die Enteignungsentschädigung

limitiertes) Rückkaufsrecht zu (analog Art. 216a OR). Mit diesem limitierten Rückkaufsrecht wird garantiert, dass ein enteignetes Grundstück vom vormaligen Eigentümer zurückerworben werden kann, sollte der Grund für die frühere Enteignung dahinfallen. Diesbezüglich wären die Bestimmungen von Art. 102 ff. EntG dahingehend anzupassen, dass die Dauer des Rückforderungsrechts erweitert würde sowie ein Rückforderungsrecht auch dann besteht, wenn das Werk zwar erstellt wurde, die Verwendung jedoch innert Frist aufgegeben wird.

Es stellt sich sodann die Frage, wie diese Lösung aus verfassungsrechtlicher Sicht zu beurteilen ist. Im Lichte der Rechtsgleichheit und der Willkürfreiheit betrachtet stellt eine solche Regelung keine Probleme dar. Es handelt sich um einen bedingten Rechtsanspruch, welcher jedem Enteigneten aufgrund der Enteignung zugesprochen wird. Verwirklichen sich die Bedingungen, wird also das betreffende Werk innert 25 Jahren rückgebaut, kann der Enteignete sein Rückkaufsrecht ausüben. Wie auch beim Vorschlag 11 des Gewinnanspruchs dürfte auch hier eine Ausweitung des Rückkaufsrechts nur sehr selten zum Zuge kommen.

6.9 Entschädigung der seelischen Unbill bei Enteignungen (13)

Aus juristischer Sicht ist festzuhalten, dass die Anliegen der Motion Ritter nicht gänzlich unbegründet sind. Insbesondere die Tatsache, dass ein Grundeigentümer, der sein Grundstück nicht veräussern will, zum identischen Preis enteignet wird, wie wenn er das Grundstück auf dem freien Markt veräussert hätte, wird teilweise als stossend empfunden. Vorliegend ist jedoch zu beachten, dass sich die Enteignungsentschädigung nach Art. 26 Abs. 2 BV klarerweise einzig und alleine am erlittenen Schaden zu orientieren hat und schadensfremde Merkmale nicht Gegenstand der Enteignungsentschädigung sein können.

Bezüglich der gesetzlichen Ausgestaltung des Begriffs der vollen Entschädigung definiert auf Bundesebene das EntG in Art. 19 ff. die Entschädigung anhand des Verkehrswerts. Diese Definition kann ohne Weiteres erweitert werden, wobei sich die Entschädigung jedoch stets am Begriff des Schadens zu orientieren hat und weder ein Gewinn erzielt werden darf noch schadensfremde Aspekte in die Entschädigung einfließen dürfen (z.B. künftige Nutzung des Grundstücks).

Obschon die Anliegen der Motion Ritter in einzelnen Fällen nicht auf Unverständnis stossen, darf die Enteignungsentschädigung keine schadensfremden Faktoren enthalten. Es steht jedoch den Gesetzgebern zu, weitere Schadensaspekte zu entschädigen. Insbesondere ein Unfreiwilligkeitszuschlag, welcher eine effektiv erlittene seelische Unbill entschädigt, ist denkbar. Eine rechtsgleiche Umsetzung würde bedingen, dass diese Möglichkeit der Entschädigung einer

seelischen Unbill nicht nur auf Kulturland, sondern auch auf Enteignungen von Bauland angewendet wird.

Fazit: Alternative Konzepte

Im Sinne einer weitergehenden Prüfung wurde das Prinzip der in der Motion geäußerten Anliegen aufgenommen und verschiedene Konzepte zur möglichen Erhöhung der Entschädigung von Kulturland bei Enteignungen geprüft. Die meisten dieser Konzepte sind entweder nicht verfassungskonform, würden in der Praxis kaum je vorkommen, sind aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll oder aus bewertungstechnischer Sicht nicht praktikabel. Einzig wäre es aus juristischer Sicht theoretisch möglich, weitere Schadensmerkmale bei der Festlegung der Entschädigung der Enteignung zu berücksichtigen. Bisher werden nur finanzielle Inkonvenienzen entschädigt. Es wäre rechtlich möglich, eine effektiv erlittene seelische Unbill im Rahmen eines Unfreiwilligkeitszuschlags zu entschädigen.

7 Wertung der Motion

Die heutige Praxis der Entschädigung des Verkehrswertes hat sich bei Enteignungen bewährt. Bei einer Abkehr vom Verkehrswert bei Kulturland werden neue wahrgenommene Ungerechtigkeiten geschaffen, da neu durch eine Enteignung ein wirtschaftlicher Gewinn erzielt werden kann.

Die Formulierung in der Motion erscheint wenig zielführend, sondern wirft mehrere neue Fragen auf. Insbesondere ist die Umsetzung zur Erreichung der höheren Entschädigung unklar. Vorgeschlagen wird einerseits der Marktwert, obschon bei Kulturland, welches dem BGGB unterstellt ist, der Verkehrswert dem (regulierten) Marktwert entspricht. Da im Falle einer Enteignung der Enteignete stets von Anfang an weiss, dass er das Grundstück abzutreten hat, kann bei Enteignung nicht derjenige Preis entschädigt werden, der sich bei einer freien Preisverhandlung einstellen würde.

Alternativ wird die Lageklassenmethode vorgeschlagen, deren Verwendung als nicht zielführend eingeschätzt wird. Der Einbezug des künftigen Nutzens des Werkes zur Erreichung einer höheren Entschädigung wirft in Bezug auf die Umsetzung ebenso Fragen auf und widerspricht der verfassungsmässig vorgesehenen Entschädigung des Schadens.

Die Forderungen in der Motion Ritter erzielen nach Meinung der Verfasser des Gutachtens keine Verbesserung in Enteignungsverfahren. Die Forderungen weisen teilweise systemfremde Elemente auf und die Erreichung der gesetzten Ziele erscheint kritisch bis nicht möglich. Darüber hinaus stellt die Motion hohe Ansprüche an eine verfassungskonforme Umsetzung, denen die in der Motion genannten Vorschläge nicht genügen. Demgemäss erachten die Verfasser die Motion als weder zielführend noch zweckmässig umsetzbar.

Im Sinne einer weitergehenden Prüfung wurden die Anliegen der Motion aufgenommen und verschiedene Wege für eine höhere Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass kaum ein alternatives Konzept gleichzeitig verfassungskonform und aus ökonomischer Sicht praktikabel wäre und in der Praxis häufig vorkommen würde. Aus juristischer Sicht wäre es theoretisch möglich, weitere Schadensmerkmale bei der Festlegung der Entschädigung der Enteignung zu berücksichtigen. U.a. wäre es möglich, eine erlittene seelische Unbill im Rahmen eines Unfreiwilligkeitszuschlags zu entschädigen. Diese Forderung wurde in der Motion Ritter aber nicht gestellt und müsste auf Bauland ebenso wie auf Kulturland angewendet werden. Eine Anpassung des Begriffs der Schadensbemessung hätte also grössere wirtschaftliche Auswirkungen.

gen, wie die in Ziff. 5 ausgeführten Auswirkungen, welche sich nur auf die wörtlich in der Motion Ritter genannten Forderungen beziehen.

Aus den vorangegangenen Ausführungen halten die Verfasser des Gutachtens fest: Der Verkehrswert gemäss heutiger Praxis erscheint als passender Ansatz zur Festlegung der Landpreise bei Enteignungen. Erstens hat die Enteignung im Sinne der Wertgarantie damit weder einen positiven noch einen negativen Einfluss auf das Vermögen des Enteigneten im Vergleich zur Situation, in welcher der Enteignete das Land auf dem Markt verkaufen würde. Zweitens sichert der Verkehrswert die Rechtsgleichheit zu. Und drittens ist die abstrakte Festlegung eines Wertes am besten ohne Unterscheidung nach Art der anschliessenden Nutzung umsetzbar.

Die in der Motion Ritter explizit genannten Forderungen ergeben aus Sicht der Verfasser des Gutachtens keinen zwingenden Handlungsbedarf. Bei dieser Aussage wird aber an die einleitenden Abgrenzungen des Gutachtens erinnert. So geht aus diesem Gutachten nicht abschliessend hervor, ob andere Aspekte des EntG – wie beispielsweise die Definition des Schadens – revisionsbedürftig sind oder nicht.

Die Motion Ritter (13.3196) im Wortlaut

Der Bundesrat wird beauftragt, das Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 einer Totalrevision zu unterziehen.

1930 konnte noch davon ausgegangen werden, dass die Enteignung nur durch die öffentliche Hand beansprucht wird. Die Situation hat sich durch die Privatisierung wesentlich zuungunsten der Eigentümer verändert.

Es sind folgende Punkte zu beachten: Damit der Boden nicht zu günstig enteignet wird und die Enteigner wirtschaftliche Vorteile daraus erzielen, soll der Preis auch ausserhalb des Baugebietes marktwirtschaftlich bestimmt werden. Wo ein Marktwert fehlt, kommt die Lageklassenmethode zur Anwendung.

Das Enteignungsrecht kann heute fast für alles beansprucht werden: Antennen, Hochwasserschutz, Leitungen, Entsorgung, ökologische Ausgleichsmassnahmen, sogar für einen Golfplatz (BGer 1C_455/2010). Der zu günstige Preis für Kulturland und der Umstand, dass dieses noch unüberbaut ist, fördern den sorglosen Umgang mit unserem Kulturland. Mit einer marktkonformen Entschädigung wird der haushälterische Umgang mit dem Boden gefördert. Die für Grundversorgung wichtigen Infrastrukturanlagen werden nicht behindert. Deren Erstellung könnte durch eine bessere Abgeltung der Eigentümer beschleunigt werden. Falsche Anreize müssen korrigiert werden, sodass die Möglichkeit der Enteignung nur für das Wesentliche eingeräumt werden kann.

Die Schweiz steht im Zentrum von Europa vor grossen Herausforderungen und wird in naher Zukunft grosse Infrastrukturprojekte realisieren müssen. Es muss sichergestellt sein, dass die für unser Land wichtigen Anlagen rasch erstellt werden können. Zu diesem Zweck sind die Verfahren zu vereinheitlichen und zu straffen. Eine Beschleunigung der Verfahren ist nur über kürzere Fristen und eine Beschränkung der Eigentumsrechte möglich. Dies stellt einen Eingriff des Staates in das verfassungsmässig garantierte Eigentum dar. Die Eigentümer müssen deshalb auch von der öffentlichen Hand und auch ausserhalb der Bauzone eine marktkonforme Entschädigung angeboten erhalten. Diese hat sich neben dem verursachten Schaden auch am künftigen Nutzen des Werkes zu orientieren.

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BFS	Bundesamt für Statistik
BGGB	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht
BG	Schweizerisches Bundesgericht
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
EFH	Einfamilienhaus
EntG	Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (Stand am 1. Januar 2012)
ff.	fortfolgende
ha	Hektare
i.d.R.	in der Regel
i.V.m.	in Verbindung mit
km	Kilometer
lit.	littera
max.	maximal
Mio.	Millionen
Rp.	Rappen
RPG	Bundesgesetz über die Raumpflanzung (Stand am 1. Januar 2015)
SBV	Schweizerischer Bauernverband
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
zw.	zwischen

Literaturverzeichnis

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW); Schutz des Kulturlandes;

<http://www.blw.admin.ch/themen/01361/index.html>, abgerufen im Frühjahr 2016.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE); 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen

(FFF); <http://wupx.ch/BqEgB>, abgerufen im Frühjahr 2016.

Bundesamt für Statistik (BFS) ; Kulturlandverlust;

<http://www.are.admin.ch/dokumentation/01378/04320/index.html?lang=de>,
abgerufen im Frühjahr 2016.

Bundesamt für Statistik (BFS); Die Bodennutzung in der Schweiz;

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.190134.pdf>, abgerufen im Frühjahr 2016.

Giuliani, Gianluca; Landwirtschaftlicher Bodenmarkt und landwirtschaftliche Bodenpolitik in der Schweiz, Zürich, August 2002.

Goldenberger, Martin, Bewertung von landwirtschaftlichen Liegenschaften, SBV Treuhand und Schätzungen, 2009.

Neue Zürcher Zeitung (NZZ) ; Gutes Ackerland aufbauen ist nicht banal;

<http://www.nzz.ch/zuerich/gutes-ackerland-aufbauen-ist-nicht-banal-1.17974306>, abgerufen im Frühjahr 2016.

Stadt Zürich; Bodenschutz;

<http://www.aln.zh.ch/internet/audirektion/aln/de/fabo.html>, abgerufen im Frühjahr 2016.

Regierungsrat Kanton Zug; Objektkredit für Planung, Landerwerb und Bau des Projektes „Tangente Zug/Baar“ ; Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Februar 2008, Kanton Zug.

Schweizer Parlament; Totalrevision des Bundesgesetzes über die Enteignung.

Marktkonforme Entschädigung der Enteigneten;

<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20133196>, abgerufen im Frühjahr 2016.

Tages Anzeiger; So viele Schweizer wurden enteignet;

<http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/So-viele-Schweizer-wurden-enteignet/story/13951916>, abgerufen im Frühjahr 2016.

Haftungsausschluss

Das Gutachten wurde von den Autoren im Rahmen des Auftrages unter Berücksichtigung geltender Berufsnormen nach bestem Wissen sorgfältig erarbeitet und verfasst. Dennoch können die Autoren für ihre Korrektheit nicht garantieren.

Bei den Daten handelt es sich um Schätzungen, die systembedingt eine gewisse Ungenauigkeit aufweisen. Die Daten wurden sorgfältig aufbereitet, aber die Verfasser dieses Gutachtens bieten für die Daten und Informationen keine Gewähr, insbesondere nicht für ihre Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität. Jede diesbezügliche Haftung ist ausgeschlossen.

Im Rahmen des Beratungsauftrags werden Entscheidungsgrundlagen erarbeitet. Die Verantwortung für die Durchführung dieser Massnahmen und ihre Konsequenzen liegt aber nicht bei den Autoren des Gutachtens. Die Haftung der Autoren des Gutachtens wird insgesamt begrenzt auf die Höhe des nach Massgabe der Vereinbarung geschuldeten Honorars. Diese Begrenzung gilt für jede Art von Schaden, gestützt auf welchen Rechtsgrund auch immer.