



Kantonsratsbeschluss

betreffend Landerwerb für kantonale Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 15. Mai 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission hat sich am 15. Mai 2009 vollzählig zu einer halbtägigen Sitzung eingefunden, um die eingangs genannte Vorlage des Regierungsrates zu beraten. An der Sitzung nahmen Baudirektor Heinz Tännler, Generalsekretär Max Gisler, der zugleich das Protokoll führte, und Michael Deuber, juristischer Praktikant, teil. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Einführung in die Vorlage und Eintretensdebatte
3. Detailberatung
4. Schlussabstimmung mit Abschreibung einer Motion

1. AUSGANGSLAGE

Am 1. Januar 1994 ist das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) in Kraft getreten. Es hat ein strenges Bewilligungswesen für den Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken eingeführt. Zwar heisst es im Gesetz, eine Erwerbsbewilligung sei zu erteilen, allerdings nur wenn kein Verweigerungsgrund vorliege. Ein solcher Grund besteht dann, wenn der Landpreis übersetzt ist. Das ist der Fall, wenn der Preis mehr als 5 % - nach kantonaler Zusatzregelung auch mehr als 15 % - über jenem liegt, der für vergleichbare landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstücke im Mittel der letzten fünf Jahre an Ort bezahlt worden ist. Mit anderen Worten: Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke als solche gehandelt werden und weiterhin gehandelt werden sollen, nämlich aus landwirtschaftlichem Interesse und unter Berücksichtigung der aus der landwirtschaftlichen Produktion selber gewonnenen Erträge. Das führt überall zu Preisen für die Liegenschaften und Einzelgrundstücke, die nahe beim Ertragswert liegen. Wer einen wesentlich höheren Preis verlangt, muss damit rechnen, dass er das Geschäft mangels Bewilligung nicht abschliessen kann.

Der Kanton Zug hat ungefähr zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des BGBB die Praxis eingeführt, für Land ausserhalb der Bauzonen, meist im Landwirtschaftsgebiet, einen Preis von Fr. 20.-- pro Quadratmeter zu bezahlen. Dieser Preis lag in der Regel über dem Ertragswert, allerdings oft unter jenen Preisen, die vordem für Land ausserhalb der Bauzonen üblich waren. Die kantonale Praxis liess sich im Vergleich mit anderen Kantonen durchaus vertreten und war eher grosszügig. Weil der Kanton Zug in den vergangenen 15 Jahren mit Ausnahme der Nordzufahrt, deren Bau allerdings erst vor zwei Jahren begann, kaum in grösserem Umfang Land ausserhalb der Bauzonen beanspruchte, konnte er den Regelpreis solange aufrecht erhalten.

Der kantonale Richtplan vom 28. Januar 2004 zeichnete ein neues Bild der künftigen Infrastrukturanlagen. Der Regierungsrat hatte die Aufgabe, den Raum für neue Kantonsstrassen zu sichern und auch zu beschaffen. Der Landerwerb gestaltete sich jedoch schwierig, weil die

wachsenden Siedlungen die landwirtschaftlichen Flächen weiter verminderten, die Inhaber der landwirtschaftlichen Betriebe jedoch nichts anderes wünschten, als ihrem Gewerbe auch in Zukunft nachzugehen. Ein Preis von Fr. 20.-- pro Quadratmeter für das Landwirtschaftsland war je länger je weniger durchzusetzen, ohne zum Mittel der Enteignung greifen zu müssen. Die Motion von Thomas Rickenbacher betreffend Entschädigung für landwirtschaftlichen Boden bei freihändigem Kauf für Infrastrukturvorhaben vom 7. Dezember 2007 (Vorlage Nr. 1618.1 - 12564) kam nicht überraschend. Nach ihrer Erheblicherklärung am 31. Januar 2008 liess der Regierungsrat am 29. April 2008 den Antrag für einen neuen Kantonsratsbeschluss folgen, der es ermöglicht, für Land in der Landwirtschaftszone wesentlich mehr als bisher, nämlich in der Regel Fr. 80.-- pro Quadratmeter, zu bezahlen. Mit dem Motionär verspricht sich der Regierungsrat davon eine bessere Ausgangslage für Vertragsverhandlungen, wenn es um die Landbeschaffung für Infrastrukturanlagen des Kantons geht.

2. EINFÜHRUNG IN DIE VORLAGE UND EINTRETENSDEBATTE

Unserer Kommission ist nicht entgangen, dass in ihrer Mitte einige Interessenvertreter waren, die aber ihre Bindung auch offen legten. Sie haben damit § 45^{bis} des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 entsprochen. Ob im einen Fall wegen der Zugehörigkeit zu einer Erbgemeinschaft, im anderen wegen einer Funktion beim Zuger Bauernverband oder wegen direkter Interessen als Grundeigentümer: Alle diese Eigeninteressen lagen offen. Sie sind nichts Ungewöhnliches, da wohl jedes Mitglied des Kantonsrates von dem einen oder anderen Geschäft direkt berührt ist.

Die Vertreter der Baudirektion führten vor Augen, dass sich die Verhältnisse im Kanton Zug doch wesentlich von jenen in anderen Kantonen und Regionen unterscheiden. Auf kleinem Raum braucht es Platz für die Infrastruktur, namentlich für neue Strassen, später auch für Trassees des öffentlichen Verkehrs. Im ebenen Talboden der Lorze und im Halbkreis rund um den Zugersee liegen Bauzonen und Landwirtschaftszonen ineinander verflochten. Bauzonen und Landwirtschaftszonen stehen flächenmässig in einem Verhältnis von 1 : 3 zueinander. Das Siedlungsgebiet nimmt zu, landwirtschaftliche Flächen schwinden. Der Vorgang verläuft stetig. Bisher waren es weniger die Verkehrsanlagen, als die Neubaugebiete, die das freie Land beanspruchten. Wenn die vom kantonalen Richtplan festgesetzten neuen Kantonsstrassen, namentlich die Tangente Zug/Baar und die Umfahrung Cham-Hünenberg, alle erstellt sind, wird eine Fläche von rund 25 ha Land verbaut sein. Dies entspricht etwa einem von insgesamt 535 landwirtschaftlichen Betrieben mit Direktzahlungen im Kanton Zug (Rechenschaftsbericht des Regierungsrats 2008).

Die enge Verzahnung von Landwirtschafts- und Baugebiet macht Preisunterschiede des Landes besonders augenfällig. Wo an einem Punkt der freie Markt einen Preis von Fr. 2'000.-- pro Quadratmeter ergibt, sind es nebenan Fr. 13.-- pro Quadratmeter für Ackerland, mehr lässt das BGGB kaum zu, wenn der Landverkauf unter Inhabern von landwirtschaftlichen Gewerben stattfindet. Die Schere zwischen den Preisen für Landwirtschaftsland und für Bauland ist sehr stark auseinander gegangen. Freier und regulierter Markt stehen in schroffem Gegensatz. Ein wesentliches Ziel des BGGB, die Strukturverbesserung von landwirtschaftlichen Betrieben mittels Arrondierungen ging nicht in Erfüllung, weil Handänderungen von Grundstücken oder landwirtschaftlichen Gewerben aus freiem Willen sehr selten sind, besonders im Kanton Zug.

Der Kanton hat grundsätzlich drei Möglichkeiten, um zu Landwirtschaftsland zu gelangen, das er für seine Infrastruktur benötigt. Einmal ist es der freihändige Erwerb, bei dem allerdings wie erwähnt eine Praxis für die Preisfestsetzung besteht. Die zweite Möglichkeit ist die gewöhnli-

che Enteignung, bei der die Höhe der Entschädigung durch die Schätzungskommission bestimmt wird. Schliesslich kann im Rahmen einer Enteignung die erfolgreiche Einigungsverhandlung mit einem Protokoll abgeschlossen werden, oder die Parteien schliessen einen Enteignungsvertrag ab.

Realersatz ist zwar da und dort möglich, letztlich jedoch führt er zu einer Auflösung bisheriger Pachtverhältnisse oder Gebrauchsleihen, so dass eine Verdrängung stattfindet.

Der Regierungsrat hat entsprechend dem Auftrag des Kantonsrates, für die erheblich erklärte Motion von Thomas Rickenbacher einen Vorschlag zu unterbreiten, den vorliegenden Kantonsratsbeschluss ausgearbeitet. Wie die Vertreter der Baudirektion bestätigt haben, ist der Kanton Zug einmal mehr auf neuen Wegen. Weder der Bund noch die anderen Kantone sind bisher davon abgerückt, bei der Preisfestsetzung für Land ausserhalb der Bauzonen in der Nähe der Preise zu bleiben, die unter Landwirten und Landwirtinnen gelten. Wenn der Regierungsrat den neuen Schritt tun will, dann auf der Grundlage eines Bundesgerichtsentscheids vom 30. Mai 2001. Das Gericht hat damals festgestellt, dass die Kantone frei seien, im Falle einer Entschädigung für formelle Enteignung über den Rahmen von Art. 26 der Bundesverfassung (Eigentumsgarantie, Grundsatz der vollen Entschädigung im Enteignungsfall) hinaus zu gehen. Das föderalistische System der Schweiz geht von der Kompetenz der Kantone für die Gesetzgebung aus. Auch wenn dieser Freiraum enger und enger wurde, so verbleiben doch Möglichkeiten, um wie im vorliegenden Fall eigene, kantonale Regeln zu schaffen.

Wo es um kantonale Vorhaben geht, gilt in der Regel kantonales Recht. Dieses kann auch die Eigentumsgarantie näher ausführende Vorschriften umfassen, ausdrücklich auch solche, die einen Enteigneten besser stellen, als es nach der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie geboten wäre (Art. 26 Abs. 2 BV; zitierter Entscheid des Bundesgerichts vom 30. Mai 2001 i.S. R., BGE 127 I 185 ff.). Darauf haben die Vertreter der Baudirektion in der Eintretensdebatte hingewiesen. Die Kommission liess sich davon überzeugen.

Zwar gab es den Einwand, das Verwaltungsgericht habe sich im Vorfeld mit der Vorlage nicht materiell befasst, auch wenn es mit dem ersten Entwurf einverstanden gewesen sei. Dem wurde entgegen gehalten, dass es nicht Aufgabe des Gerichts sei, sich in die Gesetzgebung einzubringen. Die Diskussion drehte sich darauf hin um die Frage, ob ein Rechtsgutachten in Auftrag zu geben sei. Damit sollte insbesondere geprüft werden, ob die Vorlage den Grundsatz der Rechtsgleichheit innerhalb des Kantons Zug beachtet. Würden die Einwohnergemeinden die kantonalen Ansätze für den Landpreis übernehmen? Würde es nicht genügen, Inkonvenienzentschädigungen herauf zu setzen oder vermehrt ins Spiel zu bringen? Die Kommission verwarf den Antrag, ein Gutachten einzuholen, mit 11 : 3 Stimmen bei einer Enthaltung. Für den Entscheid war wohl ausschlaggebend, dass juristische Gutachten häufig zu Gegengutachten führen, die genau das Gegenteil beweisen. Die Einwohnergemeinden sind vom neuen Beschluss nicht benachteiligt, da sie schon bisher für Landwirtschaftsland wesentlich mehr bezahlt haben, um es als Land für Gemeindestrassen oder für Zonen des öffentlichen Interesses zu gewinnen. Auch Versorgungsunternehmen brauchen keine Nachteile zu befürchten, einerseits weil das neue Recht sie nicht direkt betrifft, andererseits weil selbst bei kantonalen Vorhaben der Beschluss nicht anwendbar ist, wenn die landwirtschaftliche Nutzung der beanspruchten Fläche im Wesentlichen uneingeschränkt bleibt (§ 1 Abs. 2 Bst. b des Kantonsratsbeschlusses); dies ist gerade dann der Fall, wenn Leitungen unter dem Boden verlaufen, handle es sich um Gas-, Wasser- oder Stromleitungen.

Die Vertreter der Baudirektion machten darauf aufmerksam, dass der Bund selber im Nationalstrassenbau in jüngster Zeit eine gewisse Flexibilität erkennen lasse. Er habe kürzlich ent-

schieden, für Land im Bereich von Projekten für den Nationalstrassenbau den bisherigen Quadratmeterpreis von Fr. 20.-- zu übernehmen, obschon er in anderen Kantonen wesentlich weniger für Landwirtschaftsland bezahle.

In allen Fällen sind Inkonvenienzentschädigungen kein Hebel, um Landpreise unter anderem Titel zu erhöhen oder gar zu vervielfachen. Inkonvenienzen sind besondere Nachteile, die eines Ausgleichs bedürfen und im Landpreis selber nicht zum Ausdruck gelangen. Beispielsweise sind es Mehrwege, die ein Landwirt wegen des Verlusts hofnahen Landes in Kauf nehmen muss.

Die Kommission hat mit 11 : 4 Stimmen für Eintreten auf die Vorlage Nr. 1773.1 - 12980 ausgesprochen. Die Befürworter sprachen von einem Zeichen für die Zukunft und davon, dass der Kanton Zug sich weiter entwickeln werde. Realersatzland stehe nur eingeschränkt zur Verfügung, und nur dort, wo der Kanton es unter Hinweis auf ein nahe gelegenes Infrastrukturvorhaben vom Landwirtschaftsamt bewilligt bekomme. Der Auftrag des Volkes, die Infrastruktur auszubauen, bedinge auch die mit dem neuen Kantonsratsbeschluss geschaffene Plattform für Verhandlungen. Die Entwicklung im Kanton Zug lasse sich nicht einfach stoppen. - Die Gegenseite wandte ein, das bäuerliche Bodenrecht werde ausgehebelt. Der Vorgang sei ähnlich wie im Steuerwettbewerb. Interessen der Baulobby stünden über allem. Andere Kantone seien genau gleich wie der Kanton Zug damit konfrontiert, dass Preise von Landwirtschaftsland und Bauland stark auseinander gingen. Wichtiger wäre die Mehrwertabschöpfung, wenn Land eingezont werde.

Verschiedene Votanten und auch Baudirektor Heinz Tännler setzten sich mit der Frage auseinander, ob der Kantonsratsbeschluss zurückwirke. Klar ist festzuhalten, dass der neue Kantonsratsbeschluss früher ausgehandelte Preise nicht verändert und auch kein Anrecht auf Neuverhandlungen schafft. Die Baudirektion hat in jüngster Zeit in Vorverträge über Landerwerb den Vorbehalt eingefügt, dass nach Rechtskraft des Kantonsratsbeschlusses die neuen Preise gelten. Nur insofern wird der Kantonsratsbeschluss auf laufende Geschäfte einen Einfluss haben.

3. DETAILBERATUNG

In der Detailberatung ging es zunächst um die Unterscheidung von formeller und materieller Enteignung, nachdem die Begriffe in § 1 Abs. 3 Bst. a des Kantonsratsbeschlusses genannt sind. Von materieller Enteignung spricht man dann, wenn Land im bisherigen Eigentum verbleibt, der Staat jedoch die Befugnisse des Eigentümers oder der Eigentümerin weitgehend entzieht, beispielsweise in dem er nach Umzonung von der Bauzone in eine Zone des öffentlichen Interesses die privaten Bauchancen ausschliesst. Der Unterschied ist insofern von Belang, als bei materieller Enteignung nicht mehr als volle Entschädigung zu leisten ist, weil der Bund namentlich mit Art. 5 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (SR 700) bereits legiferiert hat, so dass für kantonale Lösungen kein Raum besteht. Anders aber bei formellen Enteignungen nach kantonalem Recht, wo dieser Spielraum vorhanden ist. Formelle Enteignung führt im Unterschied zur materiellen stets zum förmlichen Wechsel des Eigentums, das an das Gemeinwesen geht.

Eine Änderung der regierungsrätlichen Vorlage ergab sich in § 2 Abs. 2. Die Kommission wollte den Preis von Landwirtschaftsland, die der Regierungsrat mit $\pm 10\%$ vorgeschlagen hatte, nicht auf die Nähe zu Bauzonen oder Erschliessungsanlagen bezogen wissen, weil es nicht um Marktöffnung geht, sondern um Beschaffenheit des Bodens. Entsprechend lautet der Änderungsantrag.

Folgerichtig heisst es in § 3 Abs. 2 nach Antrag der Kommission, dass der Kantonsrat bei der Anpassung der Preise (mit einfachem Beschluss) die Entwicklung der Landpreise und der Teuerung berücksichtigen soll. Die Änderung von § 2 Abs. 2 beschloss die Kommission einstimmig, jene von § 3 Abs. 2 mit 13 : 0 Stimmen bei zwei Enthaltungen, während eine gänzliche Streichung von § 3 Abs. 2 bloss drei Stimmen auf sich vereinigte, jedoch elf dagegen waren, bei einer Enthaltung. Der Antrag, § 3 überhaupt fallen zu lassen, wurde mit 3 : 12 Stimmen verworfen.

Schliesslich stellte ein Mitglied den Antrag, die bisherige Praxis mit einem Landpreis von Fr. 20.-- pro Quadratmeter förmlich beizubehalten und in § 2 Abs. 1 festzuschreiben. Damit war dieses Kommissionsmitglied jedoch allein und sah sich elf Gegenstimmen gegenüber, bei zwei Enthaltungen.

4. SCHLUSSABSTIMMUNG MIT ABSCHREIBUNG EINER MOTION

In der Schlussabstimmung hiess die Kommission die Vorlage Nr. 1773.2 - 12981 mit den vorstehend beschriebenen Änderungen im Verhältnis von 12 : 2 Stimmen gut, bei einer Enthaltung.

Die Kommission schloss sich im Weiteren dem Antrag des Regierungsrates an, die Motion von Thomas Rickenbacher betreffend Entschädigung für landwirtschaftlichen Boden bei freihändigem Kauf für Infrastrukturvorhaben als erledigt abzuschreiben.

Zug, 15. Mai 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Die Präsidentin: Alice Landtwing

Kommissionsmitglieder:

Landtwing Alice, Zug, Präsidentin
Barmet Monika, Menzingen
Diehm Peter, Cham
Gysel Barbara, Zug
Heinrich Guido, Oberägeri
Iten Albert C., Zug
Langenegger Beni, Baar
Murer Josef, Baar

Rickenbacher Thomas, Cham
Schmid Heini, Baar
Stöckli Anton, Zug
Strub Barbara, Oberägeri
Stuber Martin, Zug
Töndury Regula, Zug
Zeiter Berty, Baar

Beilage:
- Antrag der Kommission