



# Der Preis für Landwirtschaftsland bei Enteignungen

## Das Zusammenspiel zwischen dem BGG, dem EntG und dem RPG

Von Dr. iur. Meinrad Huser, Zug

### A. Anlass

Am 1. Januar 2021 trat eine Änderung des Bundesgesetzes über die Enteignung (EntG<sup>1</sup>) in Kraft, wonach bei Enteignungen von Kulturland der dreifache Höchstpreis gemäss Artikel 66 BGG zu vergüten ist.

Diese Preisbestimmung ergab sich aus den Beratungen des Parlaments zur Motion von Nationalrat Markus Ritter<sup>2</sup>, die eine Anpassung der Bodenpreise ausserhalb des Baugebietes verlangte<sup>3</sup>. Der Bundesrat hatte das Anliegen abgelehnt.<sup>4</sup> Die Regelung war im Parlament umstritten<sup>5</sup> und wird auch in der juristischen Literatur kontrovers diskutiert; im Vordergrund stand dabei die fehlende Verfassungsmässigkeit.<sup>6</sup>

Die Schätzungskommissionen des Bundes werden diese Neuerung aus Gründen der Gewaltenteilung (Art. 190 BV) beachten. Es ist ihnen jedoch nicht untersagt, sich beim Entscheid im Einzelfall kritisch zu äussern, nachdem das Bundesgericht aus der Verfassung ein "Anwendungsgebot", aber kein «Prüfungsverbot» herleitet.<sup>7</sup>

Vor diesem Hintergrund freue ich mich, Ihnen mit dem Vortrag einige kritischen Bemerkungen zur Frage der Enteignungsentschädigung beim Erwerb von Landwirtschaftsland zu unterbreiten. Ich zeige zunächst auf, unter welchen Voraussetzungen der Staat Landwirtschaftsland erwerben werden kann (B.) und bespreche anschliessend, wie der Wert des Landwirtschaftslandes zu bestimmen ist (C.). Es wird sich zeigen, dass eine Pattsituation besteht, die zu lösen ist (D).

<sup>1</sup> Vom 20. Juni 1930, SR 711.

<sup>2</sup> Die Änderung war am 19. Juni 2020 beschlossen worden (AS 2020 4085).

<sup>3</sup> Siehe dazu Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Bundesgesetzes über die Enteignung, vom 1. Juni 2018 (zit.: Botschaft EntG) in BBl 2018 4713.

<sup>4</sup> Der Bundesrat hat das Anliegen verworfen, «da eine solche Lösung weder als zweckmässig noch als praktikabel beurteilt werden kann. Die Umsetzung einer solchen Lösung scheitert zudem am verfassungsmässig vorgegebenen Rahmen (Gewinnerzielungsverbot, Rechtsgleichheit und Willkürverbot).» (BBl 2018 4715).

<sup>5</sup> Das Parlament konnte sich nicht auf Ausführungen des Bundesrates stützen, sondern folgte mehrheitlich einem Privatgutachten, das der Schweizerische Bauernverband erstellen liess.

<sup>6</sup> Siehe dazu die Meinung des Bundesamtes für Justiz (BBl 2018 4724 f.). Klar auch die Aussagen der Experten Wüest und Partner (BBl 2018 4723 f.) und bei BEAT STALDER, Der Bundesgesetzgeber auf enteignungsrechtlichen Abwegen, in ZBl 12/2019 645. In den Blätter für Agrarrecht 2/2021 sind die unterschiedlichen Sichtweisen zur Verfassungskonformität dargestellt. Pro: ALEXANDER REY/DAVID HOFSTETER, Kurzgutachten zur marktkonformen Enteignungsentschädigung für Kulturland, S. 89 ff. Contra: MEINRAD HUSER, Der Preis für Kulturland zur Realisierung von Infrastrukturprojekten, S. 113 ff. (zit.: Kulturlandpreis); anders PAUL RICHLI, Pro und Contra zur Verfassungsmässigkeit der Entschädigung nach Art. 19 Buchstabe Bst. a<sup>bis</sup> EntG für die Enteignung von Kulturland, der die Grundlage in Art. 104 Abs. 3 Bst. f BV erkennt (S. 81 ff.).

<sup>7</sup> BGE 140 I 353; BGE 144 I 126, BGE 148 II 392

## B. Voraussetzungen für den Erwerb von Landwirtschaftsland durch den Staat

### 1. Regulierter Bodenmarkt im Nichtbaugebiet

Die Bundesverfassung verlangt eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedelung des Landes (Art. 75 BV). Das zentrale Anliegen aus diesem Verfassungsauftrag ist die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. «Der Grundsatz führt zur grundlegenden Unterscheidung zwischen Bauzonen (Art. 15 RPG<sup>7</sup>) und übrigen, in der Regel nicht überbaubaren Zonen.»<sup>8</sup>

Flächen in der Bauzone können (und müssen) überbaut werden; es gilt das Prinzip des Verkehrswertes. Die Landwirtschaftszone hingegen soll der bodenbewirtschaftenden, landwirtschaftlichen Produktion zur Verfügung stehen; dieses Ziel wird mit umfassenden Veräusserungs- und Preisschranken angestrebt. Der Wert dieser Flächen ist gesetzlich reguliert (Ertragswertprinzip).

Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet ist im Geltungsbereich des BGGB konsequent umgesetzt;<sup>9</sup> das Gesetz fokussiert auf das Nichtbaugebiet<sup>10</sup> und fördert dessen Nutzung durch Landwirtinnen und Landwirte. Dank dieser Regelung können Selbstbewirtschafterinnen und Selbstbewirtschafter (Art. 9 BGGB)<sup>11</sup> landwirtschaftliche Grundstücke vorkaufsberechtigt<sup>12</sup> und zu staatlich regulierten Preisen erwerben.

Kulturland in der Landwirtschaftszone<sup>13</sup> kann von Gemeinwesen in der Regel nicht erworben werden, weil sie keine Selbstbewirtschafter sind.<sup>14</sup> Nach Art. 65 BGGB ist ihnen der Erwerb ausnahmsweise möglich, wenn und soweit Flächen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen (2.) und planmässig bestimmt sind (3.) oder wenn sie als Realersatz bei der Erstellung eines Werkes verwendet werden sollen (4.). Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist vor der Preisgestaltung zu bestimmen.

### 2. Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe

Landwirtschaftsland kann bei Bedarf für einer öffentlichen Aufgabe enteignet werden. Dies entspricht dem Grundprinzip, dass die Eigentumsgarantie eingeschränkt werden kann, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt (Art. 36 Abs. 2 BV).

Das Erstellen einer Infrastruktur oder weiterer Anlagen zur Umsetzung des staatlichen Auftrags ist eine öffentliche Aufgabe. Dies gilt für Infrastrukturbauten des Bundes, für überörtliche Strassenverbindungen (in der Regel gemäss kantonalen Strassengesetzen), wie auch für die Quartiererschliessung mit Strassen und Wegen sowie für Leitungen der Ver- und Entsorgung (Art. 19 Abs. 2 RPG). Dies gilt aber auch für Schulgebäude und

---

<sup>8</sup> ELOJ JEANNERAT/PIERE MOOR, in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/ Pierre Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 14 N. 36; ausführlich auch PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl. Bern 2022, S. 70.; ebenso ALAIN GRIFFEL, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar BV, Basel 2015, Art. 75 N. 20 ff.; ALEXANDER RUCH/PETER HETTICH, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar BV, 4. Aufl. 2023, Art. 75 Rz. 38.

<sup>9</sup> Zum Zusammenspiel zwischen dem BGGB und dem RPG siehe BEAT STADLER, in: Schweizerischer Bauernverband (Hrsg.), Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar BGGB, 2. Aufl., Brugg 2011, N. 21 ff. der Vorbemerkungen zu Art. 61 ff.; MEINRAD HUSER, Bäuerliches Bodenrecht und Raumplanung, Rechtsgutachten im Auftrag der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, BIAR 1995, S. 117 ff.

<sup>10</sup> Zum Geltungsbereich des BGGB siehe CHRISTIAN SCHMID/CHRISTOPH BANDLI, Kommentar BGGB, N. 6 ff. zu Art. 2, ebenso HUSER (Fn. 9), S. 126 mit Hinweisen auf weitere Literatur.

<sup>11</sup> Zum Vorrang der Selbstbewirtschafter siehe MEINRAD HUSER, Kulturlandschutz – Schutz der Quantität, der Qualität und der Disponibilität, Länderbericht zum Kongress der europäischen Gesellschaft für Agrarrecht und Recht des ländlichen Raums in Poznań/PL, in BIAR 2019, S. 145 ff., S. 186 ff. (zit. Kulturlandschutz).

<sup>12</sup> Zu den vielfältigen gesetzlichen Vorkaufsrechten siehe ANDREAS BÜSSER/REINHOLD HOTZ, Kommentar BGGB, Vorbem. zu Art. 42 – 46.

<sup>13</sup> Siehe Gutachten des Generealsekretariats UVEK vom 15. Juni 2016, erstellt von WÜEST & PARTNER, Zürich, zur Motion Ritter betreffend «Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland», S. 8 ff. (zit. Gutachten Wüest & Partner); HUSER, Kulturlandschutz (Fn. 11), S. 148 ff.

<sup>14</sup> EDUARD HOFER, Kommentar BGGB, N. 22 zu Art. 9; STALDER/BANDLI, Kommentar BGGB, N. 13 zu Art. 65.

weitere Anlagen wie Strandbäder, die als Verwaltungsvermögen dem Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben dienen. Durch Gesetz und eine formelle Planung wird das öffentliche Interesse an der Aufgabe dokumentiert.<sup>15</sup>

### 3. Nach Plänen des Raumplanungsrechts

#### a. Unklare Regelung

Der Ausdruck «Pläne des Raumplanungsrechts» orientiert sich nicht an einem bestimmten Raumplan; er spricht weder vom Richtplan oder Nutzungsplan noch vom Sachplan oder Sondernutzungsplan. Er erfasst alle Pläne, die die Nutzung nach raumwirksamem Recht zuweisen und bestimmen. Nicht dazu gehören Werk- oder Projektpläne, da sie in erster Linie das Werk oder das Projekt beschreiben. Auch die Pläne des Bauprojekts können nicht gemeint sein, weil sie nicht mehr zur Planung gehören, sondern diese voraussetzen.

Der Begriff «Pläne des Raumplanungsrechts» ist somit umfassend zu verstehen und erfasst alle Plandarstellungen zu räumlichen Nutzungszuweisungen und -umschreibungen. Es sind sowohl die Sachpläne des Bundes wie auch die Richtpläne und Nutzungspläne der Kantone und Gemeinden angesprochen. Die offene Formulierung in Art. 65 BGG ist bewusst gewählt; die Enteignung von Landwirtschaftsland für den Bedarf der öffentlichen Hand soll grundsätzlich möglich sein, wenn im öffentlichen Interesse Land genutzt werden soll, dass – zufällig – in der Landwirtschaftszone liegt. Ohne Art. 65 Abs. 1 BGG wären die allgemeine Planungszusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und die Planungshierarchie zu beachten. Ein Bundesprojekts wird im Normalfall erst realisierbar, wenn die Bundessachplanung und die Plangenehmigung rechtsverbindlich vorliegen und in der kantonalen Richtplanung und der kommunalen Nutzungsordnung umgesetzt sind. Müsste diese Planungshierarchie befolgt werden, wäre die Realisierung von Bauprojekten des Bundes nicht nur nicht innert nützlicher Frist gesichert, sondern durch abweichende, kantonale und kommunale Planungen gefährdet. Der Gesetzgeber wollte mit der Sonderregelung in Art. 65 BGG diese zeitlich aufwändige, mehrstufige Planung vereinfachen. Anlass für die Bestimmung waren die Bedürfnisse der Kiesabbauunternehmen. Sie sind regelmässig auf Flächen im Nichtbaugelände angewiesen, die sie zwar nur vorübergehend, aber immerhin während mehreren Jahren der landwirtschaftlichen Nutzung entziehen.

Das Gesetz ist sehr allgemein gehalten und insbesondere nicht auf die eigentümerverbindlichen Nutzungspläne fokussiert. Es müssen Pläne genügen, die „Bauvorhaben erst dem Grundsatz nach vorsehen, ohne aber das ... beanspruchte Land grundeigentümerverbindlich schon einer Bauzone zuzuweisen.“<sup>16</sup> Das Vorhaben muss in groben räumlichen Zügen festgelegt sein, die für das Projekt konkret benötigten Flächen müssen sich aus der Planung ergeben. Für Infrastrukturvorhaben des Bundes genügen die Sachpläne nach 13 RPG (ohne anschliessende Plangenehmigungen), soweit sie die Flächen konkret zuweisen. Sobald dies der Fall ist, kann das erforderliche Land enteignet werden. Werkpläne oder projektbasierte Enteignungspläne, aber auch konkrete Nutzungspläne sind nicht erforderlich.

Für Infrastrukturanlagen der Kantone und Gemeinden werden die in Spezialgesetzen vorgesehenen Spezialplanungen (Planungen nach Strassengesetz), Richtpläne<sup>17</sup> und vor allem auch Sachpläne nach Art. 18 RPG<sup>18</sup> erforderlich sein, falls eine analoge Regelung auf kantonaler Stufe eingeführt werden sollte.<sup>19</sup>

Wenn das Infrastrukturprojekt und seine örtliche Lage und die benötigten Flächen in einem Plan des Raumplanungsrechts bestimmt sind, befinden sich diese Gebiete nicht mehr in der Landwirtschaftszone und gehören nicht mehr zum Nichtbaugelände. Sie liegen vielmehr im Baugebiet mit grundsätzlichen Auswirkungen auf die Preisbildung. Auch wenn die Sonderbehandlung aus der Sicht der Raumplanung fraglich erscheinen mag, entspricht sie dem gesetzgeberischen Willen.

<sup>15</sup> Dazu ausführlich BEAT STALDER/CHRISTOPH BANDLI, Kommentar BGG, N. 5 zu Art. 65.

<sup>16</sup> STALDER/BANDLI, Kommentar BGG, N. 7 zu Art. 65.

<sup>17</sup> STALDER/BANDLI, Kommentar BGG, N. 7 zu Art. 65

<sup>18</sup> Die Anwendung von Art. 18 RPG darf nicht zur Umgehung des bundesrechtlichen Bauverbots in der Landwirtschaftszone führen (RUDOLF MUGGLI, Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 18, Rz. 5). Dies ist bei Infrastrukturvorhaben dann nicht der Fall, wenn sie einem öffentlichen Interesse dienen. Ebenfalls besteht keine Umgehungsgefahr bei der Nutzung im Untergrund, wo der Trennung des Baugebiets vom Baugebiet keine Bedeutung zukommt (siehe MEINRAD HUSER, Planung und Nutzung des Untergrunds, in: BR/DC 4/2023, 187).

<sup>19</sup> Siehe dazu das Projekt im Kanton Luzern (erwähnt unter Fn. 47)

## b. Koordination mit Plänen des Enteignungsrechts

Art. 65 BGG trat am 1. Januar 1994 in Kraft, also bevor mit dem Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren<sup>20</sup> die koordinierten Bundesverfahren zur Bewilligung für verschiedene Anlagen in der Bundeszuständigkeit erlassen wurde. Auch das Verfahren nach Enteignungsgesetz wurde im Koordinationsgesetz angepasst, nimmt aber keinen Bezug zu den Voraussetzungen bei Enteignungen landwirtschaftlicher Flächen für den Bedarf der Bundes. Es befasst sich nicht in erster Linie mit der Sachplanung des Bundes, sondern betrifft die Koordination der Bundesbewilligungsverfahren (sog. Plangenehmigungsverfahren), die in konkreten Projektplänen räumlich festgelegt sind. Widersprüche zu offenen Planungsvoraussetzungen – wie sie in Art. 65 BGG vorausgesetzt werden – ergeben sich daraus nicht. Eine Koordinationspflicht der Planungsebene mit den Enteignungsverfahren ist im Enteignungsgesetz nicht vorgesehen.

Es macht an sich Sinn, wenn Enteignungspläne mit den Projektplänen, die das vom Bund (oder den Kantonen) beanspruchte Landwirtschaftsland umfassen, koordiniert würden. Nachdem Art. 65 BGG jedoch keine eigentümmerverbindliche Planung verlangt,<sup>21</sup> ist eine Koordination, wie es das Enteignungsgesetz für die Plangenehmigungsverfahren vorschreibt, möglicherweise nicht erforderlich. Da aber weder aus den Unterlagen zur Einführung der koordinierten Plangenehmigungsverfahren im Jahre 1999 noch aus jenen zur Stärkung der Koordination im Enteignungsverfahren im Jahre 2021 erkennbar ist, ob auch die Festsetzung der «Pläne der Raumplanung» nach Art. 65 BGG der Koordination nach Art. 27 ff. Enteignungsgesetz unterliegen, muss diese – an sich wichtige – Fragen im vorliegenden Kurzüberblick offenbleiben.

## 4. Sicherung von Land für Realersatz

Kulturland ist die Produktionsgrundlage der landwirtschaftlichen Tätigkeit. Um den landwirtschaftlichen Betrieb aufrecht zu erhalten, wollen die Bauern nicht in jedem Fall entschädigt werden, sondern regelmässig Ersatzflächen für die Produktion. Diesem Anliegen kann Rechnung getragen werden, wenn das Ersatzland einem konkreten Werk dient, dessen Erstellung nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehen ist und ein eidgenössisches oder kantonales Gesetz die Leistung von Realersatz vorschreibt oder erlaubt (Art. 65 Abs. 1 Bst. b BGG). Beim Bund besteht die gesetzliche Grundlage in Art. 18 EntG.<sup>22</sup> Danach kann an Stelle der Geldleistung ganz oder teilweise eine Sachleistung treten, insbesondere, wenn infolge der Enteignung ein landwirtschaftliches Gewerbe nicht mehr fortgeführt werden könnte.

Diese Formulierung ist abschliessend.<sup>23</sup> Sie kann nur bei der Realisierung konkreter Werke angewandt werden und nicht als Grundlage für strategische Landsicherung zur künftigen Schaffung von Industrie- und Gewerbezone dienen.<sup>24</sup> Die Bestimmung und muss restriktiv angewandt werden<sup>25</sup>.

Ersatzland kann bei der Enteignung von Liegenschaften in der Praxis selten bzw. kaum eingesetzt werden, weil das Land höchst zufällig am erforderlichen Ort oder im ortsüblichen Bewirtschaftungsbereich<sup>26</sup> liegt.

---

<sup>20</sup> Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 2591 (Gesetzestext in AS 1999 3071).

<sup>21</sup> Dazu oben B. 3. A.

<sup>22</sup> STALDER/BANDLI, Kommentar BGG, N 10 zu Art. 65.

<sup>23</sup> STALDER/BANDLI, Kommentar BGG, N 11a zu Art. 65.

<sup>24</sup> Siehe dazu die Kasuistik bei STALDER/BANDLI, Kommentar BGG, N 11a zu Art. 65.

<sup>25</sup> STALDER/BANDLI, Kommentar BGG, N 10 zu Art. 65.

<sup>26</sup> Art. 63 Abs. 1 Bst. d BGG, STALDER, Kommentar BGG, N. 28 zu Art. 83. So auch Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die Enteignung, vom 1. Juni 2018, BBl 2018 4713, insbes. 4729.

## C. Preis für Landwirtschaftsland

### 1. Einleitung

Im Rahmen der Änderung des Enteignungsgesetzes lagen dem Parlament mehrere Meinungen und Gutachten zur Bestimmung bzw. Erhöhung des Preises des Landwirtschaftslandes im Rahmen des BGG vor.<sup>27</sup> Letztlich wurde eine Lösung im Enteignungsgesetz festgelegt.<sup>28</sup>

Die Sonderbestimmungen des BGG für Landwirtschafts- bzw. Kulturland in der Landwirtschaftszone dienen dem Verfassungsziel, den bäuerlichen Grundbesitz zu sichern (Art. 104 und Art. 104a Bst. a BV). Dieses Ziel wird unter anderem dadurch erreicht, dass der Preis für Land in der Landwirtschaftszone gesetzlich, das heisst im BGG, reguliert ist (2.).<sup>29</sup> Mit der Revision des Enteignungsgesetzes wurde diese Regelung ergänzt, um den Landwirten eine höhere Entschädigung zukommen zu lassen,<sup>30</sup> wenn sie Land für Infrastrukturvorhaben des Bundes abtreten müssen (3.).

### 2. Preisbildung nach dem BGG

#### a. Grundsätze

Das Land, das der öffentlichen Hand für Infrastrukturanlagen im öffentlichen Interesse zur Verfügung gestellt werden soll, kann von unbebauten Grundstücken, aber auch als Teil eines Betriebes stammen. Diese unterschiedliche Herkunft ist bei der Festlegung des Preises bzw. der Preisgrenze nach heutigem Verständnis gemäss Art. 66 BGG zu beachten, denn: «Die Preise für ganze Gewerbe und diejenigen für Einzelgrundstücke lassen sich kaum miteinander vergleichen.»<sup>31</sup>

Beiden Erwerbsarten wird der Ertragswert zu Grunde gelegt. Der Ertragswert entspricht dem Kapital, das mit dem Ertrag eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks bei landesüblicher Bewirtschaftung zum durchschnittlichen Zinssatz für erste Hypotheken verzinst werden kann. Für die Feststellung des Ertrags und des Zinssatzes ist auf das Mittel mehrerer Jahre (Bemessungsperiode) abzustellen (Art. 10 BGG).

- Für Liegenschaften und unbebauten Flächen wird der Boden gemäss der Schätzungsanleitung<sup>32</sup> bewertet (Art. 2 Abs. 1 Bst. b Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht (VBB<sup>33</sup>). Mit der Bodenpunktzahl wird zunächst aufgrund der Bodenqualität, der Klimaregion und der Verkehrslage der Basisertragswert pro ha bestimmt. Der Basisertragswert wird bei Bewirtschaftungserschwerissen (Hangneigung, Parzellengrösse und -form, Distanz zu den Gebäuden, Waldanstoss, andere Abzüge) mit Abzügen und beim Vorliegen einer Bewässerungsmöglichkeit mit Zuschlägen korrigiert. Die Erschwerisse können auch mit Hilfe von Karten im Geoportal des Bundes oder der Kantone ermittelt werden.<sup>34</sup>
- Für landwirtschaftlich genutzte Betriebsteile werden die detaillierten Ansätze gemäss Ziff. 5 der Schätzungsanleitung beigezogen. Der Wert des überbauten Bodens (Gebäudegrundflächen, Zufahrts- und Abstellflächen und normaler Umschwung, soweit er für die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Bewirtschaftung ausser Betracht fällt) ist Bestandteil des Gebäudewertes und wird nicht separat bestimmt.<sup>35</sup>

<sup>27</sup> GUTACHTEN WÜEST & PARTNER; REY/HOFSTETTER.

<sup>28</sup> Die Lösung gilt somit nicht beim Landerwerb der Bundesbehörden im freihändigen Verfahren und auch nicht bei analogen Regelungen im kantonalen Recht (dazu HUSER, Kulturlandpreis (Fn. 6), S. 133 ff.). – Richtigerweise hätte die Bestimmung im BGG eingeordnet werden müssen.

<sup>29</sup> REY/HOFSTETTER, S. 102 ff.

<sup>30</sup> So der Kommissionssprecher des Nationalrats, zitiert bei PAUL RICHLI, S. 83

<sup>31</sup> MARTIN GOLDENBERGER/HANS RUDOLF HOTZ, Kommentar BGG N 9 zu Art. 66.

<sup>32</sup> Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes, vom 31. Januar 2018 (zit.: Schätzungsanleitung).

<sup>33</sup> Vom 4. Oktober 1993, SR 211.412.110

<sup>34</sup> Schätzungsanleitung, S. 29 ff.

<sup>35</sup> Schätzungsanleitung, S. 57 ff.

- Der Ertragswert ist oft nur der Ausgangspunkt für die Entschädigung und wird in vielen Fällen erhöht. Auch die Schranke des übersetzten Preises ist nicht fix, sondern ergibt sich aus Statistiken der letzten fünf Jahre und Schätzungen. Seit 2008 kann dieser Höchstpreis durch das kantonale Recht sogar verdreifacht werden.

Die Einzelheiten zur Schätzung und zur Diskussion über die Schätzungsmethoden<sup>36</sup> ist den Mitgliedern der Schätzungskommission bekannt, sodass ich hier nicht weiter darauf eingehen muss.

Bei der Preisfindung für Kulturland (ausserhalb der Bauzone) wird heute in der juristischen Lehre ohne nähere Diskussion unterschieden, ob die Preise freihändig oder in einem Enteignungsverfahren festgelegt wurden. Es herrscht wohl die Meinung, beim freihändigen Verfahren könne mehr oder anderes verlangt bzw. bezahlt werden als im Enteignungsverfahren oder im Zwangsvollstreckungsverfahren. Grundlage dieser Meinung mag möglicherweise die Bewilligungsfreiheit einzelner Rechtsgeschäfte (Art. 62 BGG) sein. Bewilligungsbefreiung heisst aber nicht freie Preisgestaltung. Auch Preise im freihändigen Verfahren und jene, die keiner Bewilligungspflicht unterstehen, müssen dem Preisgefüge des BGG entsprechen.<sup>37</sup>

## **b. In jedem Fall - nicht übersetzter Preis**

Die Bewilligung zum Erwerb eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks ist nicht möglich, wenn unter anderem ein übersetzter Preis vereinbart wurde (Art. 63 Abs. 1 Bst. b BGG). Übersetzt ist ein Preis, der die Preise für vergleichbare landwirtschaftliche Grundstücke in der betreffenden Gegend im Mittel der letzten fünf Jahre um mehr als 5 Prozent übersteigt (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Kantone können diesen Prozentsatz auf maximal 15 Prozent erhöhen (Art. 66 Abs. 2 BGG).

Auch der «nicht übersetzte Preis» ist aufgrund dieser Vorgaben – wie der Ertragswert - kein fixer Wert, sondern differiert je nach Übertragungsgeschäft und kantonaler Regelung.<sup>38</sup>

## **3. Preisbildung nach dem Enteignungsgesetz**

Eine Enteignung hat gegen volle Entschädigung zu erfolgen (Art. 16 EntG). Bei der Festsetzung der Entschädigung sind alle Nachteile zu berücksichtigen, die dem Enteigneten aus der Entziehung oder Beschränkung seiner Rechte erwachsen. Insbesondere - so sah es das Enteignungsgesetz vor der Revision 2021 grundsätzlich vor - ist der Verkehrswert des enteigneten Rechts zu entschädigen (Art. 19 Bst. a EntG). Das Enteignungsverfahren ist auf diesen Grundsatz ausgelegt.<sup>39</sup>

### **a. Erhöhung des BGG-Preises**

Mit der Revision des Enteignungsgesetzes wurde die nach BGG errechnete, maximal zulässige Entschädigung, die gerade noch nicht als übersetzt<sup>40</sup> gilt, um den Faktor 3 erhöht. Das Enteignungsgesetz hat damit eine eigenständige Regelung geschaffen, die als Berechnungskriterium auf das BGG zurückgreift, mehr nicht. Weitere Anpassungen des Enteignungsgesetzes an die Mechanismen der Preisbestimmungen im bäuerlichen Bodenrecht gab es nicht, insbesondere wurde der im BGG vorwiegend vorgesehene Ertragswert nicht durch den im Enteignungsgesetz üblichen Verkehrswert ersetzt.

Die mögliche Werterhöhung für Landwirtschaftsland wurde im Vorfeld des Parlamentsentscheides unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten diskutiert und kritisiert. Eine ausführliche Einschätzung zu den Auswirkungen der neuen Regelung im Gesamtrahmen des Rechts fand bisher aber nicht statt. Immerhin hat Paul Richli wichtige

<sup>36</sup> Zu den verschiedenen Methoden ausführlich FRANZ A. WOLF, Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum bäuerlichen Boden- und Erbrecht, in: Jusletter 21. Juni 2021, Rz. 222 ff.; ebenso GOLDENBERGER/HOTZ 896 und auch BBI 2018 4723 f., sowie GUTACHTEN WÜEST & PARTNER, S. 22 ff. und REY/HOFSTETTER, S. 105.

<sup>37</sup> Dazu HUSER, Kulturlandschutz (Fn. 11), S. 124

<sup>38</sup> Auch ANDREAS WASSERFALLEN, Bäuerliches Bodenrecht, in Roland Norer (Hrsg.), Handbuch zum Agrarrecht, Bern 2017, Rz. 262 hält fest: «Es ist nicht zulässig, einen festen Faktor als Preisgrenze festzulegen.»

<sup>39</sup> Siehe etwa die Art. 19bis - 22 EntG.

<sup>40</sup> HUSER, Kulturlandpreis (Fn. 6), S. 123 f.

Aspekte zu bedenken gegeben, die für eine positive Aufnahme und Anwendung der neuen Bestimmung im Einzelfall sprechen. Gestützt auf die Erklärungen des Kommissionssprechers im Nationalrat zeigt er den ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers, die Entschädigung von Kulturland im Geltungsbereich des BGG im Falle von Enteignungen zu erhöhen und damit «gerechter» zu gestalten.<sup>41</sup> Der Bauer und die Bäuerin – so argumentiert er – hätten mehr zu verlieren, wenn ihnen Kulturland enteignet werde, als wenn anderen Unternehmen Land abgeben müssen. Sie verlören vielmehr unwiederbringlich einen Teil ihrer Produktionsgrundlagen.<sup>42</sup> Zudem wolle die preisliche Privilegierung des BGG den Erwerb und die Sicherung landwirtschaftlichen Flächen zu tragbaren Bedingungen für den bodenbewirtschaftenden Landwirten und nicht für Dritte sicherstellen. Ein Ziel also, das bei der Enteignung für Infrastrukturanlagen nicht angestrebt werden könne. Im Gegenteil: «Es verstösst geradezu gegen die Grundidee der Regelung des landwirtschaftlichen Bodenrechts, einen staatlichen Enteigner von der für die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes unerlässlichen staatlichen Enteigner profitieren zu lassen.»<sup>43</sup>

Paul Richli unterstützt die Vorschläge des Gutachtens Wüest&Partner, dass an einem hypothetischen Verkehrswert anzuknüpfen sei, der den Sonderfaktor der Unersetzbarkeit des entzogenen Landes Rechnung trage. Der Faktor 3 des revidierten Enteignungsgesetzes liege jedenfalls in der Nähe dieses Verkehrswertes und sei sachlich bzw. agrarrechtlich genügend begründet.<sup>44</sup> Diese Einschätzungen und Vorschläge erleichtern meines Erachtens die Aufgabe der Schätzungskommissionen nicht. Sie haben die Ausgangslage nach Art. 66 BGG festzustellen und das Resultat mit dem Faktor 3 zu multiplizieren. Die weiteren Bestimmungen aus dem bäuerlichen Bodenrecht sind nur so weit zu berücksichtigen als sie zur Interpretation des nicht übersetzten Preise Hilfe leisten. Insbesondere darf Art. 19 Bst. a<sup>bis</sup> EntG aber nicht so verstanden werden, dass das Grundstück immer noch dem bäuerlichen Bodenrecht angehören würde.

## **b. Ertragswert trotz Enteignung?**

Die Ergänzung des Enteignungsgesetzes hat die Frage nach dem Verhältnis des Enteignungsgesetzes zum BGG grundsätzlich geklärt. Für die Höhe der Entschädigung des enteigneten bäuerlichen Kulturlandes ist nicht auf den nach Enteignungsgesetz üblichen Verkehrswert, sondern auf den Ertragswert nach bäuerlichem Bodenrecht abzustellen, und zwar unabhängig davon, in welcher Zone das entsprechende Land liegt und damit auch unabhängig davon, ob das bäuerliche Bodenrecht noch Anwendung findet.

Art. 19 Bst. a<sup>bis</sup> EntG ist eine eigenständige, von Art. 19 Bst. a EntG abweichende Wertbestimmung. Die Berechnung geht von den Vorgaben des bäuerlichen Bodenrechts mit seinem Ertragswertprinzip aus und verdreifacht dessen Wertfeststellung. Die Ertragswertberechnung wird im Gesetzesgeflecht des Verkehrswertes eingeordnet, was - zu Recht - sowohl vom Privatgutachten als auch vom Gutachten des Generalsekretariats des UVEK als grundsätzlicher Systemfehler anerkannt wird: «Die Festlegung eines Verkehrswertes im Sinne eines Marktwertes ist angesichts der preisfestsetzenden Regelung im BGG nicht möglich.»<sup>45</sup>

Der Systemfehler wurde aber vom Gesetzgeber nicht zufriedenstellend gelöst; auch die Gutachten hatten keine sachgerechte Lösung unterbreitet. Die vom Privatgutachten priorisierte Lösung des Kantons Zug (CHF 80/m<sup>2</sup> mit einer Preisspanne von plus/minus 10 %) wurde in der Zwischenzeit vom Verwaltungsgericht des Kantons Zug als verfassungswidrig bezeichnet;<sup>46</sup> eine überzeugende Begründung für den Schätzungsalltag kann aber auch diesem Entscheid nicht entnommen werden.

---

<sup>41</sup> So der Kommissionssprecher NR Karl Vogler, zitiert bei PAUL RICHLI, S. 83.

<sup>42</sup> PAUL RICHLI, S. 85.

<sup>43</sup> PAUL RICHLI, S. 86.

<sup>44</sup> PAUL RICHLI, S. 88.

<sup>45</sup> REY/HOFSTETTER, S. 103 mit Hinweis auf GUTACHTEN WÜEST & PARTNER, S. 7.

<sup>46</sup> VGE Zug 2020 zitiert bei HUSER, Kulturlandpreis (Fn. 6), S. 136 ff.

## **D. Schlussbemerkungen – Lösungsideen**

### **a. Umzonung entzieht das Land dem BGBB**

Für Kulturland, das die öffentliche Hand zur Realisierung von Anlagen im öffentlichen Interesse erwerben bzw. enteignen will, ist der dreifache Wert, des nach Art. 66 BGBB gerade noch nicht übersetzten Preises zu bezahlen. Art. 66 BGBB kommt zur Anwendung, wenn die Flächen dem bäuerlichen Bodenrecht unterstellt sind, in der Regel also in der Landwirtschaftszone liegen. Für den Erwerb dieser Flächen gilt nach dem bäuerlichen Bodenrecht der Ertragswert.

Eine Fläche in der Landwirtschaftszone kann für die staatlichen Bedürfnisse enteignet werden, wenn sie nach den Plänen des Raumplanungsrecht festgelegt ist. In den Plänen wird die Fläche für die Nutzung als Infrastrukturanlagen durch den Staat bestimmt. Damit sind sie nicht mehr Teil des Nichtbaugebiets und müssen formell - durch faktischen Nachvollzug - aus dem Geltungsbereich des GBBG entlassen werden. Sie sind raumplanerisch den Zonen für öffentliche Nutzungen (oder ähnlichen) zuzuordnen. Da die Flächen für Infrastrukturbauten reserviert sein müssen und für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zwingend erforderlich sind, können sie nicht abgetreten werden. Sie zählen zum Verwaltungsvermögen und haben keinen Verkehrswert.

Wie aber ist in diesem Fall die Entschädigung für den abtretenden bzw. enteigneten Grundeigentümer festzusetzen? Es ist jedenfalls - eben so wenig wie im Kanton Zug - klar, wie Art. 19 Bst. a<sup>bis</sup> EntG in der Praxis anzuwenden ist.

### **b. Suche nach einer Sonderlösung durch den Gesetzgeber oder die Schätzungskommissionen**

Nachdem der «Einschub» der Wertbestimmung für «Kultur- bzw. Landwirtschaftsland» im Enteignungsgesetz (Art. 19 Bst. a<sup>bis</sup> EntG) systemfremd ist und aus einer gesetzgeberischen Gesamtbetrachtung nicht zu genügen vermag, muss der Gesetzgeber Klarheit schaffen. Die Rechtssicherheit erfordert diese Klärung innert nützlicher Frist, vor allem auch deshalb, weil Kantone die Bundesregelung zu übernehmen beginnen.<sup>47</sup>

Der Gesetzgeber hat zu entscheiden, ob die Entschädigung für dieses, spezielle öffentliche Anliegen benötigte Land (Infrastrukturanlage) nach dem Ertragswert (gemäss der bisherigen Nutzung) oder einem hypothetischen Verkehrswert (gemäss der künftigen) festzulegen sei. Er wird eine Wahl aus den verschiedenen Vorschlägen treffen müssen und dabei die Zielsetzung des bäuerlichen Bodenrechts nicht aus den Augen verlieren. Die Preise für die «verbleibenden» Landwirtschaftsflächen dürfen sich durch die Spezialregelung für die Selbstbewirtschafteter nicht verfassungswidrig erhöhen.

Ob die Schätzungskommissionen das Gesetz so interpretieren können, dass im Einzelfall der Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck kommen kann, ist zu bezweifeln, nachdem der Wille nicht eindeutig aus der getroffenen Regelung zu erkennen ist. Die Schätzungskommissionen werden jedoch nicht in jedem Fall «warten» können; sie müssen die ihnen unterbreiteten Fälle beurteilen. Sie haben deshalb die Patt-Situation kreativ anzugehen. Ob dies mit der Regelung in Art. 19 Bst. a<sup>bis</sup> EntG möglich ist, wie Paul Richli annimmt, erscheint fraglich, ist aber im Moment wohl die einzig mögliche Lösung.

---

<sup>47</sup> Vorschlag für einen § 18 Enteignungsgesetz (EntG) vom 29. Juni 1970; Vernehmlassungsvorlage des Kantons Luzern, vom 4. Januar 2023 zur Anpassung des Landerwerbsverfahrens und der Erhöhung der Entschädigung für den Erwerb von Landwirtschaftsland.



Meinrad Huser, Zusammenfassung des Vortrags an der Tagung der eidg. Schätzungskommissionen im Grand Hotel National, Luzern vom 16. November 2023: «Der Preis für Landwirtschaftsland im Zusammenspiel zwischen dem BG über das bäuerliche Bodenrecht und dem BG über die Enteignung»

**Dr. iur. Meinrad Huser**

Blasenbergstrasse 9, 6300 Zug

Tel. +41 41 545 50 87 M. +41 79 964 02 37

[meinrad.huser@fibermail.ch](mailto:meinrad.huser@fibermail.ch)

[www.huser-baurecht.ch](http://www.huser-baurecht.ch)

[www.aa-k.ch](http://www.aa-k.ch)