

REGIERUNGSRAT

28. Juni 2023

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

23.229

Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG);
Teiländerung

Bericht und Entwurf zur 1. Beratung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Schaffung einer baugesetzlichen Grundlage, dass Kulturland im Enteignungsfall höher entschädigt wird als bisher, zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Das Kulturland soll im Enteignungsfall höher entschädigt werden als wie bisher. Der Bund hat im Enteignungsrecht bereits entsprechende Bestimmungen aufgenommen. Der vorliegende Entwurf schafft nun auch im Kanton Aargau die Gesetzesgrundlage dafür, dass Landwirtschaftsland massvoll besser entschädigt wird. Neu soll die Entschädigung das Doppelte betragen gegenüber der bisherigen Praxis.

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung kann wie folgt zusammengefasst werden:

Der Erhöhung der Entschädigung wurde in 40 Stellungnahmen zugestimmt, darunter waren: Eine Partei (SVP Aargau), vier Verbände (Aargauischer Bauverwalterverband [ABV], Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau [GAV], Regionalplanungsverband Baden Regio, Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber [AGG]) sowie 35 Gemeinden. Eine Gemeinde (Wettingen) sprach sich dafür aus, dass die Entschädigung weniger hoch als vorgeschlagen sein soll, während sie gemäss sieben Stellungnahmen (Die Mitte Aargau, EDU Aargau, SP Kanton Aargau, Bauernverband Aargau, Gemeinde Berikon und zwei Privatpersonen) noch höher ausfallen sollte.

Abgelehnt wurde die Erhöhung der Entschädigung von der FDP.Die Liberalen Aargau sowie der Gemeinde Spreitenbach, während sich die glp Aargau als eher dagegen ausspricht.

Begründet wurde die Ablehnung wie folgt: Die FDP.Die Liberalen Aargau erachtet die Regelung der Entschädigung im bestehenden kantonalen Gesetz als genügend, da es dem Regierungsrat einen flexiblen Rahmen vorgebe. Sie führt an, dass konkrete Frankenbeträge nicht in ein Gesetz gehören, sondern – wenn überhaupt – auf Verordnungsebene festgehalten werden können. Sie wirft die Frage auf, was der Preis für den Ankauf von Land für einen Realersatz betragen soll. Schliesslich zweifelt die FDP.Die Liberalen Aargau die Rechtsgleichheit an, nachdem die vorliegende Änderung lediglich Enteignungen betreffe; es werde belohnt, wer den Weg sämtlicher gerichtlicher Instanzen einschlage, was wiederum zu längeren Verfahrensfristen führe. Die Gemeinde Spreitenbach fordert den Verzicht auf eine Erhöhung der Entschädigungen und ein Festhalten an der bisherigen Praxis.

1. Ausgangslage

1.1 Höhere Entschädigung für Kulturland

Das Bundesparlament hat Mitte 2020 im Bundesgesetz über die Enteignung (EntG) vom 20. Juni 1930 (SR 711)¹ die Entschädigung für Kulturland auf das Dreifache des Höchstwerts der Entschädigung gemäss dem bäuerlichen Bodenrecht festgelegt mit der Begründung, dass landwirtschaftlich genutzter Boden im Sinne des haushälterischen Umgangs nicht zu günstig enteignet werden dürfe.²

¹ Art. 19 lit. a^{bis} EntG; die Bestimmung lautet:

Demnach sind zu vergüten: ...

a^{bis} für Kulturland im Geltungsbereich des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) das 3-fache des ermittelten Höchstpreises gemäss Artikel 66 Absatz 1 BGBB;

² Vgl. Art. 66 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) vom 4. Oktober 1991 (SR 211.412.11); siehe auch die Kritik dazu: von BEAT STALDER: Der Bundesgesetzgeber auf enteignungsrechtlichen Abwegen (Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 12/2019,

Der Kanton Zug hatte schon früher, 2009, per Kantonsratsbeschluss den Preis für den Erwerb von Kulturland für Infrastrukturprojekte des Kantons auf Fr. 80.–/m² (+/- 10 %) fixiert, dies in der Absicht, mit hohen Entschädigungszahlungen langwierige Enteignungsverfahren vermeiden und grosse Infrastrukturprojekte rascher realisieren zu können.³ Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug hat allerdings unlängst erklärt, dass eine solch hohe Entschädigung – rund das Achtfache des geltenden Verkehrswerts – kantonales Verfassungsrecht verletze und die Bestimmung (grundsätzlich) nicht anwendbar sei.⁴

Soweit bekannt, haben andere Kantone bislang keine gesetzlichen Bestimmungen aufgenommen, die erlaubten, für die Enteignung von Kulturland höhere Entschädigungen zu zahlen als gemäss Art. 66 BGG. Doch sind auch in einigen anderen Kantonen parlamentarische Vorstösse eingebracht worden, die Anpassungen ähnlich der neuen bundesrechtlichen Regelung verlangen, so im Kanton Bern und im Kanton Solothurn.⁵

Im Kanton Aargau haben Grossratsmitglieder im Herbst 2020 in einem Vorstoss den Regierungsrat eingeladen, aus Gründen der Rechtsgleichheit und ebenfalls aus Gründen des sorgsamsten Umgangs mit Kulturland eine Grundlage entsprechend der Bundesregelung auch im aargauischen Recht zu schaffen.⁶ Der Regierungsrat ist in seiner Stellungnahme zum Vorstoss zum Ergebnis gelangt, dass eine solche kantonale Normierung verfassungsrechtliche Bestimmungen verletze, nämlich das Gebot der Rechtsgleichheit (Besserstellung von Kulturland im Vergleich zu anderem Land) und die Garantie, bei Enteignungen "volle Entschädigung"⁷ (und nicht mehr) zu leisten (Verbot der Gewinnerzielung).⁸ Gleichwohl hat er beantragt, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen, da der Wunsch nach einheitlicher Behandlung von Landkäufen durch Bund und Kanton nachvollziehbar sei. Der Grosse Rat hat am 23. März 2021 die Motion als Postulat überwiesen.

Seite 654 f.), worin dieser rügt: "Der verfassungsrechtliche Anspruch auf 'volle Entschädigung' verkommt zum Zufallsprodukt, was rechtsstaatlich nicht hinzunehmen ist."

³ Kantonsratsbeschluss betreffend Landerwerb für kantonale Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone vom 24. September 2009 (711.9/ZG)

⁴ Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug hat ausgeführt (Urteil vom 12. Mai 2020 [V 2018 32], Erw. 5.1.1):

"Während beim freihändigen Erwerbsgeschäft die Vertragspartner im Einzelfall die Vertragsbedingungen, so u. a. den Preis, frei vereinbaren können, schreibt die Zuger KV [Kantonsverfassung] für den Fall der Enteignung klar vor, dass dafür (nur) die volle Entschädigung zu leisten ist. Die Bemessung der Entschädigung, die im PBG geregelt ist, stimmt mit der Verfassung überein. Dies ist im KRB [Kantonsratsbeschluss] Landerwerb für den Fall der Enteignung offensichtlich nicht der Fall, nachdem der festgesetzte Preis rund das Achtfache über dem im hier massgeblichen Zeitraum geltenden Verkehrswert liegt. Auch wenn das Bundesgericht entschied, dass auch im Enteignungsfall der Enteigner den Enteigneten über den blossen objektiven Nachteil hinaus entschädigen darf, dürfte bei einem Übermass wie hier die Verfassungskonformität grundsätzlich nicht mehr gegeben sein. Der Vorstoss gegen übergeordnetes Recht führt im Grundsatz zur Ungültigkeit und damit Nichtanwendbarkeit der Regelung."

⁵ Kanton Bern, Grosser Rat, Motion 2021.RRGR.375 vom 7. Dezember 2021 (angenommen am 13. Juni 2022; Link: Anpassung der kantonalen Entschädigungsansätze für landwirtschaftliches Kulturland bei Enteignungen); – Kanton Solothurn: Regierungsratsbeschluss vom 24. Januar 2022 (Auftrag A 0219/2021; Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Harmonisierung der Bestimmungen bei Enteignung)

⁶ (20.253) Motion Ralf Bucher und andere betreffend Vereinheitlichung der Entschädigung von Kulturland bei kantonalen und nationalen Infrastrukturbauteilen; siehe auch (08.284) Interpellation Andreas Villiger betreffend Entschädigung von landwirtschaftlichem Boden für Infrastrukturvorhaben, Beantwortung des Regierungsrats vom 10. März 2009

⁷ § 21 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Aargau und Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

⁸ Beantwortung der (20.253) Motion vom 9. Dezember 2020; §§ 10 und 21 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000) sowie Art. 8 und 26 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101); zum Verbot, eine überhöhte Vergütung zu leisten, siehe BERNHARD WALDMANN / PETER HANNI, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, Bern 2006, Art. 5 N 75

1.2 Preisschranke gemäss BGG

Die öffentliche Hand benötigt immer wieder landwirtschaftliches Kulturland, um ihre öffentlichen Aufgaben erfüllen zu können, wie zum Beispiel für den Bau von Strassen, den Hochwasserschutz und die Revitalisierung von Gewässern. Für den Erwerb von Landwirtschaftsland gelten die einschränkenden Vorschriften des BGG. Der Anwendungsbereich des BGG ist weit gefasst. Er erstreckt sich grundsätzlich auf alle landwirtschaftlichen Grundstücke, die ausserhalb einer Bauzone liegen und für welche die landwirtschaftliche Nutzung zulässig ist.⁹

Zweck des BGG ist der Schutz und die Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes.¹⁰ Selbstbewirtschaftende und Pachtende sollen landwirtschaftliche Grundstücke zu tragbaren Preisen erwerben können. Entsprechend bekämpft das BGG überhöhte Preise, indem es Veräusserungen von Kulturland einer Bewilligungspflicht unterstellt und die Bewilligung von der Einhaltung einer Preisschranke abhängig macht.¹¹

Ausgenommen von der Bewilligungspflicht ist (unabhängig vom Verwendungszweck) der Erwerb im Rahmen einer Enteignung oder im Rahmen eines unter Enteignungsandrohung abgeschlossenen Vergleichs.¹² Für Land, das zum Zwecke von Realersatz erworben werden soll, kann hingegen das Enteignungsrecht nicht angerufen und es kann daher auch nicht bewilligungsfrei erworben werden. Denn das – äussert knappe – Kulturland soll den Selbstbewirtschaftenden¹³ vorbehalten sein und nicht ohne Weiteres für Realersatz erhalten müssen. Einzig der Erwerb von Realersatz-Land, das die öffentliche Hand für Hochwasser- oder für Gewässer-Revitalisierungsprojekte erwirbt, ist von der BGG-Bewilligungspflicht befreit. Dieses Privileg wurde 2009 nachträglich im Bundesgesetz verankert. Für diese beiden Zwecke (Hochwasserschutz und Revitalisierung) gilt eine umfassende Befreiung von der BGG-Bewilligungspflicht, währenddem bei Strassenbauprojekten eine solche Befreiung nur für den Erwerb von direkt benötigtem Land besteht, nicht aber für die Beschaffung von Realersatzland.¹⁴

Die BGG-Preisschranke ist demnach – mangels BGG-Bewilligungspflicht – nicht anwendbar

- (1) für den Erwerb von direkt benötigtem Land im Rahmen einer Enteignung (einschliesslich Vergleiche, die an die Stelle einer zwangsweisen Durchsetzung treten),
- (2) für den Erwerb von direkt benötigtem Land, überdies aber auch für den Erwerb von Realersatz-Land im Rahmen von Hochwasserschutz- oder Gewässerrevitalisierungsprojekten.

Das BGG listet zusätzlich den Fall auf, dass (trotz gegebener BGG-Bewilligungspflicht) die BGG-Preisschranke nicht gilt, wenn

- (3) das Gemeinwesen das direkt benötigte Land "zur Erfüllung einer nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen öffentlichen Aufgabe" erwirbt. Gemeint ist vorab Land für Infrastrukturanlagen, wie namentlich Strassen.¹⁵

⁹ Art. 2 Abs. 1 BGG. Dem BGG nicht unterstellt sind kleinere Grundstücke (landwirtschaftliche Nutzfläche kleiner 25 Aren), wenn sie nicht zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören (Art. 2 Abs. 3 BGG), ferner auch Flächen innerhalb von Schutzzonen (Art. 17 RPG), wenn diese die Landwirtschaftszone nicht bloss überlagert und somit eine landwirtschaftliche Nutzung ausschliesst (Art. 2 Abs. 1 lit. b BGG).

¹⁰ Art. 104 Abs. 3 lit. f der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999. Siehe dazu: FRANZ A. WOLF, Der Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken oder Gewerben durch das Gemeinwesen oder dessen Anstalten – Voraussetzungen im bäuerlichen Bodenrecht (BGG), in Jusletter 11. Oktober 2010

¹¹ Art. 1 Abs. 1 lit. b; Art. 63 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 66 BGG; zum Thema (übersetzter) Erwerbspreis siehe auch § 47 des Landwirtschaftsgesetzes des Kantons Aargau (LwG) vom 13. Dezember 2011 (SAR 910.200)

¹² Art. 62 lit. e BGG

¹³ Zu diesem Begriff: Art. 9 BGG

¹⁴ Art. 62 lit. h BGG

¹⁵ Art. 65 Abs. 1 lit. a i.V.m. Abs. 2 BGG; siehe dazu BEAT STALDER/CHRISTOPH BANDLI, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, 2. Aufl. 2011, Art. 65 N 5–10

Kantonalrechtliche Bestimmungen, die für diese Fälle höhere Entschädigungen vorschreiben, verletzen das BGGB nicht.

2. Handlungsbedarf und Umsetzung

In Umsetzung des politischen Vorstosses soll Kulturland im Falle der Enteignung höher entschädigt werden als wie bisher.¹⁶ Im Baugesetz ist dafür eine entsprechende Regelung zu schaffen, die den Preisrahmen vorgibt. Wie bereits ausgeführt, steht das BGGB einem solchen Vorhaben nicht entgegen.

Zum Problem rechtsgleicher Behandlung hat damals die Zuger Regierung das Folgende ausgeführt:¹⁷

"Der Kanton (Zug) zahlt beim Landerwerb innerhalb der Bauzonen Preise nach Verkehrswert, ausserhalb der Bauzonen, wo ein Verkehrswert im landläufigen Sinne wegen des regulierten Marktes nicht besteht, nimmt er das Preisband nach neuem Kantonsratsbeschluss zuhilfe. Der Kanton handelt in beiden Fällen rechtsgleich nach Massnahme der jeweiligen Gleichheit der Verhältnisse."

Die Bemessung des Werts von Kulturland lässt sich aufgrund der Regulierung im BGGB nicht mit der Bemessung des Verkehrswerts (Marktwerts) von Bauland vergleichen. Das BGGB beschränkt den Kreis möglicher Erwerberinnen und Erwerber und limitiert den zulässigen Höchstpreis.¹⁸ Ein freier Markt besteht nicht. Es erscheint so mit der Rechtsgleichheit vereinbar, wenn der kantonale Gesetzgeber für Enteignungen von Kulturland einen (höheren) Entschädigungsrahmen festsetzt, um den Preisminderungseffekt, der sich aus den Prämissen des BGGB ergibt, zu kompensieren. Auch ein Widerspruch zu Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Eigentums-garantie), der für Enteignungen die "volle Entschädigung" verlangt, entsteht nicht, wenn die Höher-entschädigung innerhalb eines vertretbaren Rahmens liegt und die gesetzliche Lösung nur diese Kompensation des Schadens (und nicht die Bereicherung der Enteigneten) bezweckt.¹⁹ Das kanto-nale Recht darf ohnehin bei formeller Enteignung Entschädigungen vorsehen, die über die "volle Ent-schädigung" hinausgehen; der Ausgleich muss freilich willkürfrei und rechtsgleich erfolgen. Bei raum-planungsrechtlich bedingter materieller Enteignung²⁰ hingegen sind Vergütungen über die volle Schadloshaltung hinaus nicht zulässig.²¹

Die höheren Entschädigungen für Enteignungen werden in der Statistik Landwirtschaft Aargau (we-gen fehlender Vergleichbarkeit) nicht berücksichtigt und steigern daher das allgemeine Preisniveau für Landwirtschaftsland nicht. Eine negative Wirkung auf den Zweckgedanken des BGGB, dass Selbstbewirtschaftende Landwirtschaftsland zu erschwinglichem Preis erwerben können, ist daher nicht zu befürchten.

Eine Angleichung an die Entschädigung des Bundes, der Werte im Bereich des dreifachen Höchst-preises vorsieht, soll aus folgendem Grund nicht erfolgen:

¹⁶ Verkehrswert und Anwendung der BGGB-Höchstwertgrenze; § 143 Abs. 1 lit. a BauG

¹⁷ Kantonsratsbeschluss betreffend Landerwerb für kantonale Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone; Ergebnis der 1. Lesung im Regierungsrat vom 16. September 2008, Seite 6

¹⁸ Art. 63 Abs. 1 lit. a und b BGGB

¹⁹ Vgl. dazu auch Alexander Rey und David Hofstetter, Kurzgutachten betreff (13.3196) Motion: Totalrevision des Bundesgesetzes über die Ent-eignung. Marktkonforme Entschädigung der Enteigneten / Prüfung der Verfassungsmässigkeit der vorgeschlagenen Entschädigung vom 12. Februar 2019

²⁰ und in formellen Enteignungsverfahren nach Bundesrecht

²¹ KLAUS A. VALLENDER / PETER HETTICH in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar. 3. Aufl. 2014, Art. 26 N 74 f. (mit Ver-weis auf BGE 127 I 185 E. 4, S. 191 f.; BERNHARD WALDMANN / PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 5 N 75 f.

Das Bundesgesetz kann eine Verdreifachung des Landwerts vorschreiben, weil es keiner Verfassungsmässigkeitskontrolle untersteht.²² Kantonsgesetze können jedoch auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden. Eine Verdreifachung des Landwerts kratzt am verfassungsmässigen Gebot der Rechtsgleichheit, weil im Falle einer materiellen Enteignung wie auch im Falle des freihändigen (privaten) Erwerbs tiefere Entschädigungen bezahlt werden. Sieht das kantonale Recht bei formeller Enteignung hohe Entschädigungen vor, kann dies bis zu einem gewissen Ausmass erklärt und gerechtfertigt werden, da bei materieller Enteignung zwar das Eigentumsrecht geschmälert wird und je nach Eingriff seinen Wert teilweise oder ganz verliert, formell aber kein Eigentumsübergang erfolgt. Eine Entschädigung über den vielfachen Betrag liesse sich jedoch kaum mehr rechtfertigen und kann überdies als Verstoss gegen den kantonalen verfassungsmässigen Grundsatz der "vollen Entschädigung" angesehen werden, wie dies das Verwaltungsgericht des Kantons Zugs unlängst befunden hat.

Die vorliegende Vorlage sieht daher nur – aber immerhin – eine massvolle Erhöhung der Entschädigung vor, die voraussichtlich mit den Verfassungen von Bund und Kanton konform ist.

3. Ergebnis der Anhörung

3.1 Teilnehmende und ihre Vorbringen

Zur öffentlichen Anhörung wurden die politischen Parteien, die Gemeinden sowie betroffene Verbände und Organisationen eingeladen. Das vollständig digitalisierte Anhörungsverfahren dauerte vom 2. Dezember 2022 bis zum 10. März 2023. Dabei wurde folgende Frage gestellt:

- Sind Sie damit einverstanden, dass die Entschädigung für Kulturland im Enteignungsverfahren im vorgeschlagenen Umfang erhöht wird?

Insgesamt gingen 54 Stellungnahmen ein, die sich wie folgt aufteilen:

- *Parteien (6):*
Die Mitte Aargau, EDU Aargau, FDP.Die Liberalen Aargau, glp Aargau, SP Kanton Aargau, SVP Aargau.
- *Verbände (5):*
Aargauischer Bauverwalterverband (ABV), Bauernverband Aargau, Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV), Regionalplanungsverband Baden Regio und Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (AGG).
- *Gemeinden (41):*
Aristau, Arni, Auenstein, Berikon, Birrwil, Böttstein, Brugg, Buchs, Fislisbach, Freienwil, Full-Reuenthal, Geltwil, Gränichen, Hägglingen, Hellikon, Hendschiken, Kaisten, Kölliken, Künten, Leibstadt, Lengnau, Leuggern, Mandach, Mellikon, Menziken, Möhlin, Mülligen, Oberrüti, Reitnau, Rothrist, Rapperswil, Spreitenbach, Staffelbach, Untersiggenthal, Wettingen, Wohlen, Wohlen-schwil, Zofingen, Zufikon, Zurzach und Zuzgen.
- Zwei Privatpersonen.

Die Frage (einverstanden mit Erhöhung der Entschädigung) wurde wie folgt beantwortet:

Ja (40)

SVP Aargau, ABV, GAV, Regionalplanungsverband Baden Regio, AGG und 35 Gemeinden stimmen der Erhöhung der Entschädigung vorbehaltlos zu.

²² Art. 191 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Eher ja (3)

Die Gemeinde Fislisbach begrüsst die Beurteilung der Landqualität als schlecht, mittel oder gut. Sie fordert aber den Verzicht auf den Spielraum von $\pm 10\%$ pro m² Kulturland, weil sie eine nachvollziehbare Begründung als schwierig erachtet. Gemäss der Gemeinde Rothrist sollte vor einer Entschädigung immer Realersatz ermöglicht werden. Die Gemeinde Mülligen begründet ihren Vorbehalt nicht.

Eher ja, aber die Entschädigung sollte nicht so hoch sein (1)

Die Gemeinde Wettingen begründet ihren Vorbehalt, wonach die Entschädigung nicht so hoch sein sollte, damit, dass der haushälterische Umgang mit Boden in den Planungsverfahren sichergestellt werden müsse, bei welchen der Preis für den Boden – falls überhaupt – nur eine marginale Rolle spiele.

Eher ja, aber die Entschädigung sollte noch höher sein (7)

Die Mitte Aargau, EDU Aargau, SP Kanton Aargau, der Bauernverband Aargau, die Gemeinde Berikon und zwei Privatpersonen fordern eine noch höhere Entschädigung.

Die Forderung wird damit begründet, dass es Sinn mache, das neue Bundesrecht zu übernehmen, welches eine Entschädigung in dreifacher Höhe des Schätzpreises vorsieht. Auch der Kanton Luzern schlage in der aktuellen Anhörungsvorlage diese Vereinheitlichung vor; er teile dabei die rechtlichen Bedenken nicht oder komme zumindest zu einem anderen Schluss, nämlich, dass eine Vereinheitlichung mit Bundesrecht möglich sei. Und die Einschränkungen beziehungsweise der Verlust von Kulturland durch die Bauprojekte sollen grundsätzlich höher und fairer entschädigt werden.

Eher nein (1)

Die glp Aargau bezweifelt, dass eine höhere Entschädigung zu weniger Landverbrauch führen würde. Bereits heute seien Enteignungen nur zulässig, wenn das öffentliche Interesse an einem Vorhaben klar überwiege. Zudem sei unklar, ob die willkürliche Erhöhung mit der Verfassung tatsächlich vereinbar sei, da das Gebot der Rechtsgleichheit tangiert würde.

Nein (2)

Die FDP.Die Liberalen Aargau erachtet die Regelung der Entschädigung im bestehenden kantonalen Gesetz als genügend, da es dem Regierungsrat einen flexiblen Rahmen vorgebe. Sie führt an, dass konkrete Frankenbeträge nicht in ein Gesetz gehören, sondern – wenn überhaupt – auf Verordnungsebene festgehalten werden können. Sie wirft die Frage auf, was der Preis für den Ankauf von Land für einen Realersatz betragen soll. Schliesslich zweifelt die FDP.Die Liberalen Aargau die Rechtsgleichheit an, nachdem die vorliegende Änderung lediglich Enteignungen betreffe; es werde belohnt, wer den Weg sämtlicher gerichtlicher Instanzen einschlage, was wiederum zu längeren Verfahrensfristen führe. Die Gemeinde Spreitenbach fordert den Verzicht auf eine Erhöhung der Entschädigungen und ein Festhalten an der bisherigen Praxis.

3.2 Stellungnahme des Regierungsrats zu den Vorbringen

3.2.1 Erhöhung der Entschädigung und Verfassungsmässigkeit

Das Bundesparlament hat Mitte 2020 im EntG die Entschädigung für Kulturland auf das Dreifache des Höchstwerts der Entschädigung gemäss dem bäuerlichen Bodenrecht festgelegt. Auf Bundesebene besteht eine sogenannte beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit. Aufgrund von Art. 190 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft haben das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden Bundesgesetze selbst dann anzuwenden, wenn diese verfassungswidrig sind. Dies ist nicht so auf kantonaler Ebene. Auf kantonaler Ebene können Gerichte Kantonsgesetzen die Anwendung versagen, sollten diese übergeordnetes Recht verletzen. So ist dies im Kanton Zug geschehen. Der Kanton Zug hatte schon 2009 per Kantonsratsbeschluss den Preis für den Erwerb von Kulturland für Infrastrukturprojekte des Kantons auf Fr. 80.–/m² ($\pm 10\%$)

fixiert. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug hat allerdings unlängst erklärt, dass eine solch hohe Entschädigung kantonales Verfassungsrecht verletze und die Bestimmung (grundsätzlich) nicht anwendbar sei. Es hielt diesbezüglich in seinem Entscheid folgendes fest:

"Während beim freihändigen Erwerbgeschäft die Vertragspartner im Einzelfall die Vertragsbedingungen, so u.a. den Preis, frei vereinbaren können, schreibt die Zuger Kantonsverfassung für den Fall der Enteignung klar vor, dass dafür (nur) die volle Entschädigung zu leisten ist. Die Bemessung der Entschädigung, die im Planungs- und Baugesetz geregelt ist, stimmt mit der Verfassung überein. Dies ist beim KRB (Kantonsratsbeschluss) Landerwerb für den Fall der Enteignung offensichtlich nicht der Fall, nachdem der festgesetzte Preis rund das Achtfache über dem im hier massgeblichen Zeitraum geltenden Verkehrswert liegt. Auch wenn das Bundesgericht entschied, dass auch im Enteignungsfall der Enteigner den Enteigneten über den blossen objektiven Nachteil hinaus entschädigen darf, dürfte bei einem Übermass wie hier die Verfassungskonformität grundsätzlich nicht mehr gegeben sein. Der Verstoss gegen übergeordnetes Recht führt im Grundsatz zur Ungültigkeit und damit Nichtanwendbarkeit der Regelung."

Auch die Verfassung des Kantons Aargau sieht in § 21 Abs. 4 vor, dass bei Enteignungen (nur) eine "volle" Entschädigung zu leisten ist. Eine über die volle Entschädigung hinausgehende Vergütung würde damit der Verfassung widersprechen und übergeordnetes Recht verletzen. Aus diesem Grund wird vorliegend eine "massvolle" Erhöhung der Entschädigung vorgesehen, welche nicht (wesentlich) über die "volle" Entschädigung hinausgeht und somit davon ausgegangen werden kann, dass sie übergeordnetes Recht nicht verletzt, einer gerichtlichen Überprüfung standhält und ihr die Anwendbarkeit nicht versagt wird, wie dies in Zug der Fall war.

3.2.2 Regelung der Höherentschädigung im Gesetz als Frankenbetrag oder als Faktor

Im Anhörungsentwurf war vorgesehen, direkt im Gesetz die Entschädigungshöhe in Franken zu verankern und einen Spielraum zu fixieren, um dem Einzelfall gerecht werden zu können – dies in der Überlegung, dass die blosser Vorgabe eines Multiplikationsfaktors (wie der Bund es tut) eine allfällige Unschärfe mitvergrössert und daher ungenauer sei. Die FDP.Die Liberalen Aargau bringt dagegen zu Recht vor, dass von einer Fixierung von Frankenbeträgen im Gesetz möglichst abgesehen werden soll. Der vorliegende Entwurf wird entsprechend angepasst, und es wird wie im Bundesrecht ein blosser Multiplikationsfaktor aufgenommen (vgl. Kapitel 5 hiernach).

3.2.3 Entschädigung für Realersatzland

Dass die vorgesehene neue Bestimmung nicht generell auch für den Erwerb von Realersatzland zur Anwendung gelangen kann, wurde bereits in Kapitel 1.2 hiervor ausgeführt. Hingegen findet die neue Bestimmung Anwendung beim Erwerb von direkt benötigtem Land im Rahmen einer Enteignung (einschliesslich Vergleiche), da hier die BGGB-Preisschranke nicht gilt.

3.2.4 Haushälterische Bodennutzung

Die haushälterische Nutzung des Bodens wird in jedem Zeitpunkt des Bauprojekts und damit bereits im Planungsverfahren bestmöglich berücksichtigt. Die Höherentschädigung dient dabei als ein weiterer (wenn auch nicht entscheidender) Faktor zur Unterstützung dieses Vorhabens.

3.2.5 Weitere Punkte

Der von der Gemeinde Fislisbach gemachte Einwand, wonach auf eine Bandbreite von $\pm 10\%$ pro m² zu verzichten sei, wird mit der Neuformulierung des Gesetzesentwurfs (vgl. Kapitel 5 hiernach) entsprochen.

Die Gemeinde Wettingen bringt vor, dass für eine Abweichung von der bisherigen Praxis keine rechtliche Grundlage bestehe. Die Verfassung des Kantons Aargau gebietet eine "volle" Entschädigung und stellt damit die rechtliche Grundlage dar, die Entschädigungshöhe auf kantonaler Gesetzesstufe im Rahmen des Bundesrechts zu regeln.

6. Auswirkungen

6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die Erhöhung der Enteignungskosten für Landwirtschaftsland verteuert die Bauprojekte der öffentlichen Hand. Genaue Angaben dazu sind jedoch kaum möglich, da der Kanton die Kosten für den Erwerb von Landwirtschaftsland nicht getrennt von den Erwerbskosten für Bauland erfasst und auch keine Daten von kommunalen Projekten verfügbar sind.

Dennoch wurde an dieser Stelle versucht, eine grobe Einschätzung der Kostensteigerung vorzunehmen und es kann dazu folgende Aussage gemacht werden: Aufgrund der vorgesehenen 2-fach Entschädigung des ermittelten Höchstpreises ist davon auszugehen, dass mit einer Kostensteigerung in Höhe von 0,07 % bis 1,75 % (je nach Anteil Landwirtschaftsland in einem Bauprojekt) zu rechnen ist.²⁸

6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Da sich die vorliegende Teilrevision auf die Enteignungsfälle beschränkt, sind keine Auswirkungen auf die Wirtschaft zu erwarten.

6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis besteht darin, dass durch die Leistung einer höheren Entschädigung an die von der Enteignung betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eine grössere Akzeptanz in der Bevölkerung für die durch den Kanton verfolgten Projekte (Strassen- und Gewässerbauprojekte) erreicht werden kann. Dies erleichtert und beschleunigt deren Abwicklung.

6.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima

Die Erhöhung des Preises für Landwirtschaftsland soll bewirken, dass mit Kulturland haushälterischer umgegangen wird. Doch bereits heute sind Enteignungen nur zulässig, wenn das öffentliche Interesse an einem Vorhaben die dagegenstehenden Interessen klar überwiegt. Es ist daher nicht zu erwarten, dass die neue Bestimmung zu einem noch sorgsameren Umgang mit Kulturland führen wird. Entsprechend sind auch keine Auswirkungen auf das Klima zu erwarten.

²⁸ Beispielsweise betrug im Projekt Riniken – Rüfenach AO, K 454, Radweg und Belagssanierung, die Landwirtschaftsfläche netto 3'695 m² und wurde als "gutes Ackerland" zu Fr. 10.–/m² entschädigt (vgl. Seite 9 Bewertung Landwirtschaftsland im Kanton Aargau²⁷), ausmachend total Fr. 36'950.–. Davon ausgehend, dass unter der neuen Gesetzgebung eine 2-fach Entschädigung vorgesehen wird, hätte dies bei einem Entschädigungsansatz von Fr. 20.–/m² zu einer Entschädigung von Fr. 73'900.– für Landwirtschaftsland geführt. Bei einem totalen Aufwand von Fr. 2'104'399.– führt dies zu einer Erhöhung der Kosten um 1,75 %.

Im Projekt Leuggern und Böttstein IO, Hauptstrasse K 285, Belagssanierung, betrug die Landwirtschaftsfläche netto 155 m², welche zu Fr. 8.–/m² für gutes Ackerland entschädigt wurde (vgl. Seite 9 Bewertung Landwirtschaftsland im Kanton Aargau²⁷), ausmachend Fr. 1'240.–. Umgemünzt auf den mit der neuen Gesetzgebung festgehaltenen Entschädigungsansatz läge man hier bei einer Entschädigung von Fr. 16.–/m² und damit bei einem Betrag von Fr. 2'480.–. Bei einem totalen Aufwand von Fr. 1'851'189.– führt dies zu einer Erhöhung der Kosten um gerundet 0,07 %.

Im Grossprojekt Umfahrung Mellingen NK 268 betrug die Landwirtschaftsfläche ca. 44'662 m², welche zu Fr. 10.–/m² für gutes Ackerland entschädigt wurde (vgl. Seite 9 Bewertung Landwirtschaftsland im Kanton Aargau²⁷), ausmachend Fr. 446'620.–. Umgemünzt auf den mit der neuen Gesetzgebung festgehaltenen Entschädigungsansatz läge man bei einem Ansatz von Fr. 20.–/m² und damit bei einer Entschädigung in Höhe von Fr. 893'240.–. Bei einer Endkostenprognose von rund 38 Millionen Franken führt dies zu einer Erhöhung der Kosten um rund 1,17 %.

6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die neuen Bestimmungen führen zu einer Verteuerung auch der kommunalen Bauprojekte, für welche die Gemeinde Kulturland benötigt.

6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Die in der vorliegenden Teilrevision vorgeschlagene Bestimmung lehnt sich an die vom Bund bereits im EntG vorgesehene Regelung an. Auch andere Kantone erwägen eine Revision ihrer jeweiligen Bestimmungen. Es sind deshalb keine Auswirkungen auf die Beziehung zum Bund und zu anderen Kantonen zu erwarten.

7. Weiteres Vorgehen

Kommissionsberatung	August 2023
Grosser Rat 1. Lesung	3. Quartal 2023
Grosser Rat 2. Lesung	1./2. Quartal 2024
Referendumsfrist	3. Quartal 2024
Inkrafttreten	1. Januar 2025

Antrag

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

Regierungsrat Aargau

Beilage

- Synopse Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG)