

Inhaltsverzeichnis

B

Stichwortverzeichnis

15

5.1 Enteignungsentschädigung

Regeste:

KRB Landerwerb (BGS 711.9) – Das kantonale Gesetz und der allgemeinverbindliche Kantonsratsbeschluss stehen in formeller Hinsicht auf gleicher Ebene und sind daher gleichwertig (E. 4).

Der KRB Landerwerb lässt im Gegensatz zu den Bestimmungen des PBG betreffend Entschädigung bei Enteignungen für kantonallyrechtlich begründete formelle Enteignungen Enteignungsentschädigungen über die volle Schadloshaltung zu (E. 3 und 5.1.1).

Obwohl der KRB Landerwerb im Falle der Enteignung nicht mit der Zuger Kantonsverfassung konform ist, hat sich die Schätzungskommission aus Gründen der Gleichbehandlung des Enteigneten mit den Nachbarn zu Recht darauf abgestützt (E. 5.2).

Aus dem Sachverhalt:

A. Im Zusammenhang mit dem Projekt Tangente Zug/Baar beschloss der Regierungsrat am 23. September 2014 die formelle Enteignung von A. gehörendem Grundeigentum bzw. diesem zustehenden Rechten. A. erhob dagegen keine Beschwerde. Am 19. Januar 2016 ersuchte der Regierungsrat die Schätzungskommission, das Schätzungsverfahren einzuleiten und die Höhe der Entschädigung für den Land- und Rechtserwerb festzulegen. In der Folge leitete die Schätzungskommission das Verfahren ein, orientierte A. brieflich und mittels Publikation im Amtsblatt über die Begehren des Regierungsrates und gab ihm diverse Gelegenheiten zu Stellungnahmen. A. äusserte sich weder schriftlich, noch nahm er an Verhandlungen teil. Während des laufenden Enteignungsverfahrens bot die Baudirektion A. an, einen Vorvertrag zum Abschluss eines Tausch-, Abtretungs- und Dienstbarkeitsvertrages sowie einen Vertrag über die Duldung von ökologischen Pflichtmassnahmen zu unterzeichnen. Als Entschädigung für das abzutretende Mehrmass von 3'125 m² bot sie einen Basispreis von Fr. 88.–/m² an. Zum Vertragsabschluss kam es nie. Am 2. Mai 2016 teilte die Baudirektion der Schätzungskommission mit, dass das Entschädigungsangebot nur für den Fall einer einvernehmlichen Einigung gegeben worden sei. Da mit A. keine Einigung zustande gekommen sei, habe dieses keine Gültigkeit mehr, weshalb die Entschädigung nach enteignungsrechtlichen Grundsätzen festzulegen sei. Mit Urteil vom 31. Januar 2018 setzte die Schätzungskommission die Entschädigung des Enteigneten für die Abtretung seiner Rechte sowie für die vorzeitige Auflösung des Pachtvertrages auf insgesamt Fr. 539'591.– fest. Weiter wurde der Enteigner verpflichtet, dem Enteigneten die aus der Enteignung entstehenden, dem Enteigneten anderweitig verursachten Nachteile (Minderwerte, Inkonvenienzen) in der Höhe von insgesamt Fr. 193'311.– zu bezahlen.

B. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 13. März 2018 beantragte der Regierungsrat des Kantons Zug, das Urteil der Schätzungskommission vom 31. Januar 2018 sei insofern aufzuheben, als die Entschädigung für die enteignete Landfläche von 3935 m² gestützt auf den Kantonsratsbeschluss betreffend Landerwerb für kantonale Bauvorhaben in der Land-

wirtschaftszone vom 24. September 2009 mit Fr. 88.–/m² festgesetzt worden sei. Die Entschädigung sei aufgrund des im Gutachten von E. vom 31. Oktober 2016 ermittelten Verkehrswerts von Fr. 10.80/m² auf total Fr. 42498.– festzusetzen.

C. Mit Vernehmlassung vom 10. April 2018 beantragte die Schätzungskommission die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

Aus den Erwägungen:

(. . .)

3.

3.1 In Art. 26 BV ist die Eigentumsgarantie verankert. Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt (Art. 26 Abs. 2 BV). Für den Kanton Zug ist die Eigentumsgarantie in § 11 der Zuger Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1) festgeschrieben. Gemäss § 11 Abs. 3 KV kann die Entäusserung von Grundeigentum für öffentliche Zwecke nur aus Rücksichten der allgemeinen Wohlfahrt des Staates oder der Gemeinden gegen volle Entschädigung verlangt werden. Die Kantonsverfassung räumt dem Betroffenen somit keine weiter gehende Entschädigungsgarantie ein als Art. 26 Abs. 2 BV. Als Wertgarantie gewährleistet die Eigentumsgarantie dem Einzelnen einen vollen Ausgleich für den Wertverlust an Sachen oder Rechten, der durch die Enteignung oder einen besonders schweren Grundrechtseingriff entstanden ist. Die Verfassung verlangt, dass der eingriffsbedingte Schaden in vollem Umfang ausgeglichen wird. Die Entschädigung misst sich am Schaden, den der Betroffene durch den Eingriff in seinem Vermögen erlitten hat. Sie muss so bemessen werden, dass der Betroffene wirtschaftlich gleichgestellt wird, wie wenn die Enteignung bzw. der Eigentumseingriff nicht stattgefunden hätten. Die Grundeigentümerschaft soll durch die Enteignung keinen Verlust erleiden, aber auch keinen Gewinn erzielen, sondern ist wirtschaftlich gleichzustellen, wie wenn die Enteignung nicht eingetreten wäre (vgl. Urteil BGer 1C_473/2017 vom 3. Oktober 2018 E. 3.1).

Dem Gesetzgeber von Bund und Kantonen steht es im Rahmen ihrer jeweiligen Sachzuständigkeit zu, den Entschädigungsanspruch zu konkretisieren. Als Minimalgarantie schliesst Art. 26 Abs. 2 BV gesetzliche Vorschriften nicht aus, die dem von einer Enteignung oder einer enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkung Betroffenen mehr als eine volle Entschädigung zusprechen. Aus der Eigentumsgarantie selber ergibt sich keine Beschränkung auf die volle Entschädigung. Für die Kantone werden die Regelungsbefugnisse allerdings durch die Bundesgesetzgebung beschränkt. So ist es ihnen untersagt, Vergütungen vorzusehen, die über die volle Schadloshaltung hinausgehen, sofern sie Enteignungsverfahren nach eidgenössischem Recht aufgrund bundesrechtlicher Vorschriften oder eines ihnen eingeräumten Wahlrechts durchführen (vgl. zum Ganzen: Bernhard Waldmann, in: BSK BV, 2015, Art. 26 N. 100 ff., mit Verweis insbesondere auf BGE 127 I 185 E. 4 betreffend «Unfreiwilligkeitszuschlag» für in Wohnzone gelegenes enteignetes Land). In diesem Entscheid hielt das Bundesgericht fest, dass ausschlaggebend ist, «ob und inwieweit der Bund von der (Grundsatz-)Gesetzge-

bungskompetenz, die ihm mit der Änderung des Bodenrechts eingeräumt wurde, Gebrauch gemacht hat. Soweit er seine Rechtssetzungsbefugnisse nicht ausgeübt hat, bleiben die Kantone nicht nur zum Erlass von die Eigentumsgarantie konkretisierenden Vorschriften zuständig, sondern sind nach Art. 3 und Art. 42 BV auch frei, den Enteigneten Entschädigungsansprüche zuzugestehen, welche über die Garantie von Art. 22ter Abs. 3 BV (heute: Art. 26 BV) hinausgehen».

3.2 Im Bund wird die formelle Enteignung durch das Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (EntG; SR 711) geregelt. Gemäss Art. 16 EntG kann die Enteignung nur gegen volle Entschädigung erfolgen. Zu entschädigen sind der volle Verkehrswert des enteigneten Rechts, der Minderwert der verbleibenden Rechte bei einer teilweisen Enteignung und die weiteren Nachteile, die dem Enteigneten aus der Enteignung entstehen (Art. 19 lit. a-c EntG). Der Verkehrswert eines Grundstückes bestimmt sich im Wesentlichen anhand der mit dem Grundstück verbundenen Nutzungsmöglichkeiten. Keinen Einfluss auf die Höhe der Entschädigung hat, dass das Gemeinwesen das beanspruchte Land für andere (bauliche) Zwecke als die bisher erlaubten nutzt. Entscheidend ist, welche Nutzung dem bisherigen Eigentümer resp. jedem anderen privaten Eigentümer zur Verfügung stünde (vgl. Urteil BGER 1C_414/2016 vom 27. März 2016 E. 4.2 mit Hinweisen). Eine volle Entschädigung ist auch geschuldet, wenn Planungen zu Eigentumsbeschränkungen führen, die einer Enteignung gleichkommen (Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, RPG; SR 700).

3.3 Kanton und Gemeinden besitzen für öffentliche Zwecke das Enteignungsrecht (§ 53 Abs. 1 PBG). Die Entschädigung für die Enteignung ist in der Regel in Geld zu entrichten (§ 58 Abs. 1 Satz 1 PBG). Gemäss § 59 PBG sind alle Nachteile zu entschädigen, die den Enteigneten (und weiteren namentlich aufgeführten Berechtigten) aus dem Entzug oder der Beschränkung der Rechte erwachsen. Über unerledigte Entschädigungsforderungen entscheidet gemäss § 63 Abs. 3 PBG die Schätzungskommission. Die Höhe der Entschädigung ist bei formeller Enteignung nach den Verhältnissen im Zeitpunkt des Entscheides zu bemessen. Bei formeller Enteignung kann die Schätzungskommission den Enteigner nach Anhörung des zu Enteignenden vorzeitig in den Besitz einweisen, sofern durch Zuwarten für das Gemeinwesen bedeutende Nachteile entstünden und zudem sichergestellt ist, dass die Festsetzung der Entschädigung trotz der Besitzergreifung möglich ist (§ 65 Abs. 1 PBG).

3.4 Das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) enthält Regelungen über den Erwerb von landwirtschaftlich genutztem Land. Zielsetzung ist die Stärkung des Selbstbewirtschafters u.a. durch Bekämpfung von Spekulationen mittels Verhinderung übersetzter Preise. Grundsätzlich bedarf der Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstückes deshalb einer Bewilligung (Art. 61 Abs. 1 BGBB). Gemäss Art. 63 Abs. 1 BGBB wird die Bewilligung zum Erwerb eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstückes verweigert, wenn: a. der Erwerber nicht Selbstbewirtschaftler ist; b. ein übersetzter Preis vereinbart wurde; c. . . ; d. das zu erwerbende Grundstück ausserhalb des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs des Gewerbes des Erwerbers liegt. Artikel 66 BGBB definiert den übersetzten Erwerb-

preis: Demnach gilt er als übersetzt, 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 (Abs. 1). Die Kantone können in ihrer Gesetzgebung diesen Prozentsatz auf maximal 15 Prozent erhöhen (Abs. 2).

Der Erwerb durch das Gemeinwesen oder dessen Anstalten ist zu bewilligen, wenn er zur Erfüllung einer nach Plänen des Raumplanungsrechts öffentlichen Aufgabe benötigt wird (Art. 65 Abs. 1 lit. a BGG). Für diesen Fall gelten die Verweigerungsgründe von Artikel 63 nicht (Art. 65 Abs. 2 BGG). Erwirbt das Gemeinwesen landwirtschaftliche Liegenschaften zur unmittelbaren Erfüllung einer raumplanungsrechtlich vorgesehenen Aufgabe, so kommen die Verweigerungsgründe des Art. 63 BGG – und damit auch die Preisgrenze – nicht zur Anwendung. In allen übrigen Fällen, sei es beim Erwerb von Realersatzland gestützt auf Art. 65 Abs. 1 lit. b BGG oder bei einem anders motivierten Erwerb, kommt die Preisgrenze zur Anwendung und führt bei übersetztem Erwerbspreis zur Bewilligungsverweigerung (vgl. Beat Stalder, in: Kommentar BGG, 2. Aufl. 2011, Art. 63 N. 12).

3.5 Am 24. September 2009 fasste der Kantonsrat den Beschluss betreffend Landerwerb für kantonale Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone (KRB Landerwerb; BGS 711.9). Gemäss § 1 Abs. 1 KRB Landerwerb regelt dieser Beschluss die Preisgestaltung für den Erwerb von Land in der Landwirtschaftszone, auf dem der Kanton den Bau und Ausbau seiner eigenen Infrastruktur, namentlich für Strassen und Gewässer, realisiert. Laut § 1 Abs. 3 KRB Landerwerb gilt dieser Beschluss nicht für die Bemessung von Entschädigungen des Kantons aus formeller Enteignung zu Zwecken, die bundesrechtlich begründet sind, und aus materieller Enteignung (lit. a), für die Bemessung von Entschädigungen, wenn mit dem Bau und Ausbau der Infrastruktur des Kantons im Einzelfall die landwirtschaftliche Nutzung der beanspruchten Fläche im Wesentlichen uneingeschränkt bleibt (lit. b) und für die Preisgestaltung von Land, das der Kanton gegen Land in der Landwirtschaftszone tauscht und für den Erwerb von Realersatz durch den Kanton (lit. c). In § 2 KRB Landerwerb wurde der Preis bestimmt. Demnach bezahlt der Kanton beim Landerwerb nach § 1 Abs. 1 Fr. 80.– pro Quadratmeter (Abs. 1). Dieser Betrag kann um maximal 10 % erhöht bzw. 10 % reduziert werden, womit eine Bandbreite von Fr. 72.– bis Fr. 88.– besteht. Innerhalb dieser Bandbreite richtet sich der Preis nach der Lage und Beschaffenheit des Landes, insbesondere nach der Produktivität des Bodens (§ 2 KRB Landerwerb). Gemäss § 3 kann der Kantonsrat den Preis in Berücksichtigung der Entwicklung der Landpreise und der Teuerung mit einfachem Beschluss neu festlegen.

3.6 Zusammenfassend ergibt sich der Schluss, dass im Falle von auf Bundesrecht und auf das kantonale PBG abgestützten Enteignungen volle Entschädigungen zu entrichten sind, welche die Nachteile ausgleichen, aber keine Gewinnerzielung ermöglichen sollen. Die Regeln des EntG und des PBG stimmen inhaltlich überein. Der Wert aus der künftigen Nutzung des enteigneten Landes fliesst nicht in die Entschädigung ein. Das Bundesgericht lässt aber – jedenfalls für Land in Bauzonen, wo keine gesetzlichen Preisbestimmungen vorgeschrieben sind – Enteignungsentschädigungen über die volle Schadloshaltung unter dem Vorbehalt zu,

dass kein übergeordnetes Recht verletzt wird. Das BGGB definiert den zulässigen Erwerbsspreis beim privat motivierten Kauf mit klar bestimmten Prozentpunkten über dem Verkehrswert. Keine Preisbindung gibt es nur in denjenigen Fällen, in welchen das Gemeinwesen eine nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehene öffentliche Aufgabe wie das Erstellen von Infrastrukturen (Strassen als klassisches Beispiel) erfüllen muss. Im KRB Landerwerb vom 24. September 2009 wurden Erwerbsspreise festgelegt, die fraglos weit über den Verkehrswerten für Landwirtschaftsland liegen. Gemäss Wortlaut wurde die Anwendbarkeit dieser Erwerbsspreise nur gerade für bundesrechtlich begründete und materielle Enteignungen, nicht aber für kantonale rechtlich begründete formelle Enteignungen ausgeschlossen.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer bringt in formeller Hinsicht vor, dass bei formellen kantonale rechtlichen Enteignungen die Entschädigung gemäss den einschlägigen Bestimmungen des PBG berechnet werden müsse, da der KRB Landerwerb nicht als formelles Gesetz gelte und somit nicht gleichwertig sei, im Übrigen auch nicht in zweimaliger Lesung durchberaten worden sei.

4.2 Gemäss § 41 lit. b KV steht dem Kantonsrat unter dem Vorbehalt der Bestimmungen des Referendums- und Initiativrechts der Stimmberechtigten (§§ 34 und 35 KV) das ausschliessliche Recht der Gesetzgebung zu. Gesetze und allgemeinverbindliche Kantonsratsbeschlüsse unterliegen in gleicher Weise den Mitbestimmungsrechten der Stimmberechtigten (§§ 34 und 35 KV). Um gültig verhandeln zu können, ist die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates erforderlich. Kein Gesetzesvorschlag kann definitiv angenommen werden, bevor derselbe in zwei Sitzungen, zwischen welchen ein Zeitraum von wenigstens zwei Monaten liegen soll, durchberaten worden ist. Das Nähere bestimmt das Reglement (§ 44 KV). Gemäss § 72 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR; BGS 141.1) werden formelle Gesetze in zwei Lesungen beraten, wobei die zweite Lesung frühestens nach zwei Monaten stattfindet (§ 72 Abs. 2 GO KR). Ebenfalls in zwei Lesungen werden Allgemeinverbindliche Kantonsratsbeschlüsse mit Ausnahme der Festsetzung des Steuerfusses beraten (§ 72 Abs. 3 Ziff. 1 GO KR). Deren Lesung findet in der Regel schon in der nächsten Sitzung statt, sofern der Kantonsrat nichts anderes beschliesst (§ 72 Abs. 4 GO KR). Ausgehend von diesem Wortlaut, wonach sich die im Nebensatz formulierte Bedingung nur auf den vorangehenden Hauptsatz bezieht, aber v.a. in Nachachtung der Formulierung in der KV dürfte dieser in Abs. 4 erwähnte «andere Beschluss» des Kantonsrates wohl bloss den zeitlichen Aspekt einer zweiten Beratung eines Beschlusses betreffen. Diese Frage muss aber an dieser Stelle nicht abschliessend beantwortet werden, wie sich nachfolgend ergibt.

Während in der BV im Grundsatz festgehalten ist, welche Erlasse in Form eines Bundesgesetzes oder Verordnung bzw. eines Beschlusses ergehen (vgl. Art. 163 BV), fehlt eine solche Regelung in der kantonalen Verfassung. Gemäss Art. 164 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen, die für die Rechtsunterworfenen von zentraler Bedeutung sind, in einem Gesetz zu regeln. Dabei handelt es sich häufig, aber nicht immer, um generell-abstrakte

Regelungen. Die übrigen Erlasse ergehen in der Form des Bundesbeschlusses, welcher dem Referendum untersteht, bzw. des einfachen Bundesbeschlusses, bei welchem kein Referendum zur Verfügung steht (Art. 163 Abs. 2 BV). Bundesbeschlüsse enthalten nicht rechtsetzende Bestimmungen, sondern betreffen die Rechtsanwendung (vgl. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2016, N. 1819 ff.). Der Inhalt der Regelungen bestimmt somit die Form des Erlasses. Obwohl im Kanton Zug nicht explizit definiert ist, was in Gesetzesform zu kleiden ist und was in einen Allgemeinverbindlichen Kantonsratsbeschluss gefasst werden kann, dürfte der Gegenstand der Regelungen ebenfalls die Form resp. die Erlassbezeichnung bestimmen. Kompetenz und Verfahren – und insbesondere Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten – sind bei beiden Erlassformen im Grundsatz gleich. Beide ergehen im formellen Gesetzgebungsverfahren. Die getroffene Bezeichnung führt daher entgegen der Meinung des Beschwerdeführers nicht zu einer unterschiedlichen Geltungsstufe im Sinne von Überordnung bzw. Unterordnung.

4.3 Somit ergibt sich, dass das kantonale Gesetz und der allgemeinverbindliche Kantonsratsbeschluss in formeller Hinsicht auf gleicher Ebene stehen und damit gleichwertig sind. Aufgrund des Regelungsgehaltes wurde die konkrete Preisgestaltung für den Landerwerb vom Kantonsrat zu Recht mittels eines Beschlusses geregelt. Auch wenn gemäss KV und den Ausführungsregeln gemäss GO KR grundsätzlich auch für Kantonsratsbeschlüsse eine zweimalige Lesung verlangt wird, kann heute mit der Tatsache der bloss einmaligen Beratung des KRB Landerwerb keine gegenüber einem ordentlichen Gesetz untergeordnete Bedeutung begründet werden, dies nachdem er ordentlich publiziert und gegen ihn kein Referendum ergriffen wurde, sein Inkrafttreten per 1. Dezember 2009 bescheinigt, er in der Folge in die Zuger Gesetzessammlung aufgenommen und er in mehrfachen Fällen angewandt wurde.

5. Soweit und sofern derselbe Sachverhalt von der gesetzlichen Regelung betroffen oder miteingeschlossen ist, kämen vorliegend im Verhältnis zwischen PBG und KRB die letzteren Bestimmungen zur Anwendung, da der KRB der jüngere Erlass ist («lex posterior derogat legi priori»). Zu prüfen ist daher, ob der KRB Landerwerb auch für den Fall der auf kantonalem Recht basierenden formellen Enteignung Anwendung findet und ob er im Bejahungsfall nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst.

5.1 Die Ermittlung des Normsinns hat in Anwendung der von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Auslegungselemente zu erfolgen. Die Gesetzesbestimmungen sind in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen. An einen klaren Gesetzeswortlaut ist die rechtsanwendende Behörde gebunden. Abweichungen vom klaren Wortlaut sind indessen zulässig oder sogar geboten, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass er nicht dem wahren Sinn der Bestimmung entspricht. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Norm, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Vom klaren Wortlaut kann ferner abgewichen werden, wenn die grammatikalische Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann. Im Übrigen sind bei der Auslegung alle herkömmlichen Auslegungselemente zu berücksichtigen, wobei

das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus befolgt und es ablehnt, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE 143 II 685 E. 4).

5.1.1 Betreffend den hier interessierenden Fall von formeller Enteignung gilt der KRB Landerwerb gemäss Wortlaut von § 1 Abs. 3 lit. a KRB nicht für Enteignungen, die bundesrechtlich begründet sind. Dieser Wortlaut ist klar und lässt keine Interpretationen zu: auf kantonalem Recht basierende Enteignungen wurden von der Geltung des KRB nicht ausgenommen. Mit Erlass des KRB mit den weit über den üblichen Verkehrswerten für Landwirtschaftsland fixierten Preisen wurde zweifellos beabsichtigt, die Verkäufer zu «ködern», um langwierige Enteignungsverfahren zu vermeiden. Mit der Bereitschaft, das Landwirtschaftsland freiwillig zu veräussern, sollte die Realisierung von grossen Infrastrukturprojekten, namentlich der Tangente Zug/Baar und der Umfahrung Cham-Hünenberg, beschleunigt werden können. Dem Protokoll der Kantonsratssitzung vom 27. August 2009 zum traktandierten KRB Landerwerb, S. 1918 ff., ist zu entnehmen, dass den Kantonsräten bewusst gemacht wurde, dass bundesrechtlich begründete Enteignungen massiv tiefer entschädigt werden, dass also je nach Rechtsgrundlage für den Erwerb von (gleichem) Landwirtschaftsland stark unterschiedliche Preise bezahlt werden müssen bzw. dürfen. Insbesondere wurde auf die einschlägigen Vorschriften des BGG hingewiesen. Ebenso wurde auch sinngemäss erwähnt, dass der Verkauf des Landwirtschaftslandes seitens der Grundeigentümer zwar formell freiwillig, letztlich aber doch unter dem Zwang der rechtskräftigen raumplanerischen Planung erfolgen würde. Mit der Thematisierung der verschiedenen Rechtsgrundlagen für Eigentumserwerb von Landwirtschaftsland darf davon ausgegangen werden, dass der Kantonsrat bewusst alles Land für kantonale Infrastrukturprojekte nach denselben Bemessungsgrundlagen bewertet resp. bezahlt haben wollte, sofern die Preisgestaltung unter kantonaler Hoheit steht. Jedenfalls geben die vorhandenen Unterlagen – soweit ersichtlich – keinen Anlass für die Annahme, dass Enteignungen nach kantonalem Recht vergessen gingen, somit eine Lücke besteht, die richterlich gefüllt werden dürfte (vgl. betreffend zu füllender Lücke versus qualifiziertem Schweigen Urteil BGER 6B_791/2014 vom 7. Mai 2015 E. 1.3.1 f.). Schliesslich weist auch der Begriff «Erwerb» nicht auf die Art resp. Grundlage der Handänderung (freiwillig/unfreiwillig) hin, sondern hat dieses Wort einzig das Faktum der Eigentumsübertragung als Bedeutung.

Zusammenfassend muss der Schluss gezogen werden, dass der KRB Landerwerb nach Meinung des Gesetzgebers durchaus für alle Erwerbsweisen seitens der öffentlichen Hand gilt, sofern die Erwerbsgrundlage nicht bundesrechtlich begründet ist.

5.1.2 Während beim freihändigen Erwerbsgeschäft die Vertragspartner im Einzelfall die Vertragsbedingungen, so u.a. den Preis, frei vereinbaren können, schreibt die Zuger KV 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 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 En-

teignungsfall 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.

5.2 Ist festgestellt, dass der KRB Landerwerb im Falle der Enteignung nicht verfassungskonform ist, stellt sich dennoch die Frage, ob er hier im Einzelfall Anwendung finden darf. Der Beschwerdegegner 1 beruft sich dazu auf seinen Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Nachbarn. Nach der Formel des Bundesgerichts ist das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot verletzt, wenn «Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird» (Waldmann, a.a.O., Art. 8 N. 29, mit vielen Hinweisen). Dieses Gebot zielt auf eine gleiche, sachgerechte Behandlung in allen Bereichen staatlicher Aufgabenerfüllung. Er schützt sowohl vor unsachlichen Differenzierungen (Ungleichbehandlungen im formellen Sinn) als auch vor unsachgerechten Gleichbehandlungen (Ungleichbehandlungen im materiellen Sinn) (Waldmann, a.a.O., Art. 8 N. 21). Eng verbunden damit ist das Willkürverbot nach Art. 9 BV, wonach jede Person Anspruch darauf hat, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Inhalt dieses Grundrechts sind u.a. das Vertrauensschutzprinzip und das Rechtsmissbrauchsverbot.

5.2.1 Betreffend Sachverhalt ist unbestritten, dass sich der Beschwerdegegner 1 nicht auf Verkaufsverhandlungen einliess und auf Kaufangebote gar nicht erst reagierte. Auch am Enteignungs- resp. Schätzungsverfahren beteiligte er sich aus dem Gericht unbekanntem Gründen nicht. Erst im aktuellen Gerichtsverfahren wurde ihm im Rahmen einer erwachsenenschutzrechtlichen Massnahme ein Vertreter seiner Interessen beigelegt.

Vorab ist dem Beschwerdeführer zuzustimmen, dass seine im Rahmen der Grundstücksübernahme offerierte Entschädigung von Fr. 88.-/m² für ihn nicht bindend ist. Es ist grundsätzlich richtig, dass ein Preisangebot im Fall von gescheiterten Vertragsverhandlungen keine Grundlage dafür schafft, dass ein Enteigneter auf denselben Preiszuschlag vertrauen darf (vgl. Urteil BGer 1C_473/2017 vom 3. Oktober 2018 E. 3.3). Ebenso ist unbestritten, dass der Eigentümsübergang nicht freiwillig wie bei den Nachbarn erfolgte, der hier zu beurteilende Sachverhalt sich daher formalrechtlich grundlegend von den anderen unterscheidet. Insofern lassen sich hier finanzielle Ansprüche des Beschwerdegegners 1 nicht direkt aus dem Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung ableiten. Trotzdem kann der Ansicht der Schätzungskommission gefolgt werden. Zum einen traf der Gesetzgeber, wie oben ausgeführt, ganz klar keine Differenzierung zwischen freihändigem Erwerb und kantonal rechtlicher Enteignung. Dann trifft die Meinung des Beschwerdegegners 1 wohl zu, dass bei rechtskräftigen raumplanerischen Massnahmen von echter Freiwilligkeit wohl nicht gesprochen werden kann, da sonst ohnehin die (erfolgreiche) Enteignung droht. Mit der Schaffung des KRB Landerwerb wurde eine klare Preisbasis geschaffen, was die Vertragsverhandlungen zweifellos vereinfachte und den Landerwerb durch den Kanton beschleunigte. Die Verkaufsverweigerung im Einzelfall mit dem

in der Folge zu führenden Enteignungsverfahren führte aber nicht zu einer massgeblichen Verzögerung und damit Kostensteigerung bei der Realisierung des Strassenprojektes, da – wie vorliegend geschehen – die vorzeitige Besitzeinweisung gemäss § 65 PBG möglich war, wogegen sich der Beschwerdegegner 1 notabene auch nicht zur Wehr setzte. Zu guter Letzt hätte dem zu Enteignenden im Laufe des Vorverfahrens – sofern er ohne Rechtsbeistand in jenem Verfahren überhaupt in der Lage gewesen war, seine Interessen zu vertreten, – jederzeit die Möglichkeit offen gestanden, sein Grundstück dennoch freiwillig zu verkaufen. Damit wäre das Enteignungsverfahren gegenstandslos geworden und seine Ansprüche hätten sich nach den Regeln des KRB Landerwerb bemessen.

5.2.2 Zusammenfassend ergibt sich, dass unter Berücksichtigung aller Aspekte die Vorinstanz sich zu Recht bei der Ermittlung des Erwerbspreises auf den KRB Landerwerb abstützte.

5.3 Gemäss § 2 Abs. 2 KRB Landerwerb richtet sich der Preis nach der Lage und Beschaffenheit des Landes, insbesondere der Produktivität des Bodens. Die Schätzungskommission holte bei der E. ein Gutachten ein, worin der Verkehrswert des Grundstückes und die Nachteilsentschädigungen aus der Enteignung berechnet wurden. Gemäss Feststellungen der Vorinstanz (vgl. Urteil vom 31. Januar 2018, E. II 3e ff., S. 16 f.) beruht das Gutachten vom 31. Oktober 2016, ergänzt durch das Ergänzungsgutachten vom 10. Oktober 2017, auf einer umfassenden Sachverhaltsabklärung und berücksichtigt alle betroffenen Rechte des Eigentümers. Die Schätzungskommission erachtete es als schlüssig und nachvollziehbar begründet. Sie wich davon nur ab, soweit es um die Beurteilung von reinen Rechtsfragen ging. Im vorliegenden Verfahren äusserte keine der Parteien Zweifel an der Beweismässigkeit des Gerichtsgutachtens durch die Vorinstanz. Insbesondere monierte keine der Parteien die fehlerhafte Verkehrswertberechnung nach den Grundsätzen des BGGB. Auch für das Verwaltungsgericht gibt es keinen Anlass dazu. Der Gutachter setzte als Landpreis für bestes Ackerland (max. 100 Bodenpunkte) im Geltungsbereich des BGGB Fr. 12.-/m² ein. Bei der Verkehrswertberechnung ging er für die abzutretende Fläche von einer höchsten Bodenpunktezahl von 90 Punkten (Klimazone B5) aus und schloss auf einen Verkehrswert von Fr. 10.80/m². Er reduzierte somit den Höchstpreis um 10%. Die Vorinstanz setzte dagegen bei der Bemessung des Grundstückpreises den Höchstbetrag von Fr. 88.-/m² ein bei einem Grundpreis von Fr. 80.- und einem möglichen Tiefstpreis von Fr. 72.-. Sie übernahm somit in ihrem Entscheid die vom Gutachter eingesetzte Reduktion nicht. Zur Begründung brachte sie einzig vor, auch der Gutachter habe in seiner Einschätzung von produktivem Land gesprochen. Zudem habe der Enteigner bei der Verhandlung der Schätzungskommission zugestanden, dass es sich offensichtlich um sehr guten Boden handle und bestätigt, dass der Kanton im Einigungsfall Fr. 88.- bezahlt hätte. Aufgrund dieser Tatsache dürfe somit der Zuschlag von 10% auf Fr. 88.- als anerkannt gelten. Diese Begründung überzeugt nicht, womit der Ansicht der Vorinstanz nicht gefolgt werden kann. Zum einen ist wie dargelegt die Offerte im Fall des Scheiterns eines einvernehmlichen Vertragsabschlusses nicht bindend. Zum anderen verweist der KRB Landerwerb in Bezug auf den Preis innerhalb der gesetzlich bestimmten Bandbreite auf die Qualität des Landwirtschaftslandes. Eine im Rahmen eines Fachgutachtens

nach den Vorgaben des BGGB vorgenommene Landwertbeurteilung darf daher ohne weiteres auf die Berechnung gemäss den Ansätzen des KRB Landerwerb übertragen werden. Ohne triftigen Grund darf ein Gericht resp. hier die Schätzungskommission nicht von den Schlussfolgerungen eines Gerichtsgutachtens abweichen. Nachdem der gerichtlich beauftragte Experte den Wert für unbestrittenermassen produktives Land auf (nur) 90% des bestbewerteten Ackerlandes setzte, muss dieser auch im Enteignungsfall der Bewertung zugrunde gelegt werden. Insbesondere lässt sich der höchste Preis auch nicht damit begründen, dass – wie der Rechtsvertreter des Beschwerdegegners 1 durchaus glaubhaft vorbringt – die unmittelbaren Nachbarn diesen erhalten hätten. Abgesehen davon, dass Qualitätsunterschiede bei der Bodenbeschaffenheit über das gesamte zu übernehmende Land bestehen mögen, steht den Partnern im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben ein gewisser Verhandlungs- und Ermessensspielraum zu. Mit der Anwendung verschiedener Preisansätze im gegebenen Rahmen wird das Gleichbehandlungsgebot nicht verletzt, sondern dem Einzelfall angepasst. Der von der Vorinstanz eingesetzte Höchstpreis ist daher nicht rechtens. Anders als nach den Berechnungen nach BGGB, wo zwischen Tief- und Höchstpreis je nach Qualität eine sehr grosse Spannweite liegen kann, ist diese beim KRB Landerwerb mit Fr. 16.– relativ eng gesetzt. Im Übrigen ergibt sich aus den Protokollen nicht, aufgrund welcher Faktoren die Preise genau festgelegt worden sind. Nachdem im Kanton Zug aber überwiegend gutes Kulturland für den Bau von Infrastrukturen eingesetzt werden muss (und weswegen wohl im KRB Landerwerb der Mindestpreis überhaupt so hoch angesetzt wurde), rechtfertigt es sich hier, den Grundpreis von Fr. 80.– als Bemessungsgrundlage einzusetzen. Damit reduziert sich der vom Enteigner für die von ihm übernommene Fläche von 3935 m² geschuldete Erwerbspreis von Fr. 346280.– auf neu Fr. 314800.–.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz bei der Ermittlung des Erwerbspreises für das enteignete Land des Beschwerdegegners 1 sich korrekt auf den KRB Landerwerb stützte und nicht nach den Regeln des PBG verfuhr. Hingegen unterlegte sie ihrer Berechnung zu Unrecht den Höchstarif. In diesem Umfang ist die Beschwerde begründet, was zu einer teilweisen Gutheissung der Beschwerde führt.

(. . .)

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 12. Mai 2020, V 2018 32

Das Urteil ist rechtskräftig.

Vollständiges Urteil auf der Entscheidungsdatenbank <https://www.verwaltungsgericht.zg.ch/></p>

B

Stichwortverzeichnis

Enteignungsentscheidungen , 5