

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 24. Juni 2025
Nr. 352

24	MO 5	39
----	------	----

Motion von Benno Schildknecht, Andreas Guhl, Josef Gemperle und Daniel Vetterli vom 3. Juli 2024 „Anpassung Thurgauer Enteignungsgesetz TG EntG“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion (4 Erst- und 67 Mitunterzeichnerinnen und -zeichner) soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit die Entschädigungen für Kulturland dem Bundesgesetz über die Enteignung (EntG; SR 711) angepasst werden. Dafür soll entweder das Gesetz über die Enteignung (TG EntG; RB 710) dem EntG des Bundes angepasst werden, oder die Entschädigungen sollten mindestens gleich gehandhabt werden wie beim Bund.

Begründet wird die Motion damit, dass im Kanton Thurgau bei einer Enteignung aktuell zwei verschiedene Entschädigungsansätze zur Anwendung kämen, je nachdem, wer für die Enteignung verantwortlich sei. Bei Enteignungen z.B. für Bundesstrassen sei der Bund zuständig, was zu Entschädigungen von bis zu Fr. 30/m² zur Folge habe. Dies sei das Dreifache des maximalen Höchstpreises gemäss Art. 66 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das bürgerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11). Bei Enteignungen für Kantonsstrassen und -wege sei demgegenüber das kantonale Enteignungsrecht massgebend. Der Kanton beziehe sich auf das bestehende TG EntG, wo ein maximaler Ansatz von Fr. 10/m² zur Anwendung komme.

Für die Motionäre sei die aktuelle Situation nicht akzeptabel. Es dürfe und könne nicht sein, dass in der gleichen Gemeinde verschiedene Ansätze zur Anwendung gelangten, je nachdem, ob die Entschädigungen vom Bund oder vom Kanton ausbezahlt würden.

2/6

2. Rechtslage

2.1. Neue bundesrechtliche Bestimmung seit 2021

Für Enteignungen, auf die Bundesrecht anwendbar ist, gilt das EntG. Die Höhe der Entschädigung bestimmt Art. 19 EntG. Der Bund bezahlte vor der Revision des EntG in Enteignungsverfahren für Landwirtschaftsland den Preis gemäss dem BGGB. Die Ansätze lagen bei Fr. 2.50 bis Fr. 9/m². Seit dem 1. Januar 2021 bestimmt Art. 19 EntG, dass bei der Festsetzung der Entschädigung alle Nachteile zu berücksichtigen sind, die der oder dem Enteigneten aus der Entziehung oder Beschränkung ihrer oder seiner Rechte erwachsen. Für Kulturland im Geltungsbereich des BGGB ist nach Art. 19 lit. a^{bis} EntG das Dreifache des ermittelten Höchstpreises gemäss Art. 66 Abs. 1 BGGB zu vergüten. Die bisherigen Ansätze wurden somit verdreifacht.

Die Änderung des EntG stellt eine wesentliche Änderung der bisherigen Praxis dar. Bisher konnte „nur“ der Verkehrswert der betroffenen Fläche entschädigt werden.

Die Änderung auf Bundesebene ist ein Resultat eines parlamentarischen Vorstosses (Motion Ritter, 13.3196), der eine „marktkonforme Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland“ bewirken und einen „zu sorglosen Umgang mit Kulturland verhindern“ sollte. In seiner Botschaft an das Parlament vom 1. Juni 2018 (18.057) hatte der Bundesrat nach eingehender Prüfung darauf aufmerksam gemacht, dass die Umsetzung der Lösung am verfassungsmässig vorgegebenen Rahmen (Gewinnerzielungsverbot, Rechtsgleichheit und Willkürverbot) scheitern würde. In verfassungsmässiger Hinsicht sei festzustellen, dass sich die Entschädigung – nebst den übrigen verfassungsmässigen Prinzipien – allein am durch eine Enteignung erlittenen Schaden zu orientieren habe. Diese volle Entschädigung dürfe demnach nur den erlittenen Schaden und keinen Gewinn beinhalten (S. 13 der Botschaft). Sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat folgten dieser Argumentation nicht.

Diese neue Gesetzesbestimmung hat Folgen für Enteignungen bei kantonalen Projekten. Wenn Landwirtschaftsland nun enteignet werden muss, besteht für die Berechnung der Entschädigung ein Unterschied zwischen Enteignungen, die sich auf das EntG stützen, und Enteignungen nach dem TG EntG. Das Enteignungsrecht des Bundes kommt allerdings lediglich zur Anwendung bei Infrastrukturprojekten des Bundes oder Werken, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils des Landes liegen, z.B. Nationalstrassen und Eisenbahnlinien. Ein Beispiel ist der geplante Landerwerb für den Autobahnanschluss Wil West. Für einen Grossteil des Landbedarfs von Kulturland kommt das EntG jedoch nicht zur Anwendung, nämlich bei Projekten der Kantone und Gemeinden.

2.2. Rechtsvergleich

In den meisten Kantonen gibt es bisher keine entsprechende Regelung, die dem neuen Bundesrecht entspricht.

Einige Kantone, darunter die Kantone Luzern, Uri und Bern, planen aber, die im EntG vorgenommene Änderung des Entschädigungsansatzes für landwirtschaftliches Kulturland auch ins kantonale Recht zu überführen. Die Kantone Solothurn und Aargau planen ebenfalls eine Anpassung der Entschädigung bei einer Enteignung von landwirtschaftlichem Kulturland, wobei sie eine eigene Regelung für die Erhöhung des Entschädigungsansatzes anstreben. Der Kanton St. Gallen hat als bisher einziger bekannter Kanton die Bundesregelung (dreifacher Preis) vorbehaltlos übernommen. Allerdings geschah dies nicht mittels Gesetzesänderung, sondern mit einer internen Weisung, die der Öffentlichkeit nicht zugänglich ist.

Wieder andere Kantone wie der Kanton Zürich und Graubünden sehen bewusst von einer analogen Regelung zum EntG ab.

2.3. Praxis im Thurgau

Bisher gilt im Kanton Thurgau im Grundsatz die Regelung, dass enteignete Personen in der Lage sind, mit der Entschädigung angemessenen Ersatz zu beschaffen. Der Kanton bezahlt bei Enteignungen für Kulturland in der Regel zwischen Fr. 6/m² bis maximal Fr. 15/m². Abhängig ist diese Preisfestlegung von den Bodeneigenschaften (Wasserhaushalt, Bodenbestandteile, Gefüge, pflanzennutzbare Gründigkeit), der Klimaregion sowie von der Hangneigung, der Parzellengrösse und -form sowie von der Distanz von Gebäuden und dem Einfluss des Waldanstosses.

Zudem bestehen spezielle Regelungen für den freihändigen Erwerb für Strassenbauvorhaben, Hochwasserschutz- oder Revitalisierungsprojekte und für den Erwerb von Wald. Da davon auszugehen ist, dass eine Verdreifachung der Entschädigungen für Enteignungen auch Auswirkungen auf den freien Landerwerb mit sich bringen wird (vgl. dazu die Ausführungen zu Kap. 2.3.4 unten), sollen die speziellen Regelungen für den freihändigen Erwerb nachfolgend ebenfalls näher ausgeführt werden.

2.3.1. Landerwerb für Strassenbauvorhaben

Bei kantonalen Strassenbauvorhaben wird erforderliches Landwirtschaftsland in der Regel mit Fr. 12/m² entschädigt.

4/6

Bei Tausch- oder Realersatzflächen werden in der Regel Fr. 6 bis Fr. 10/m² gezahlt. Dabei handelt es sich um den durch das Landwirtschaftsamt ermittelten Maximalpreis für Landwirtschaftsland gemäss Art. 66 Abs. 1 BGG.

Für den Landerwerb im Bereich der geplanten Bodensee-Thurtalstrasse (BTS) und Oberlandstrasse (OLS) galt, dass ein Landstreifen von 60 Metern Breite ab geplanter Achse mit Fr. 12/m² entschädigt wird. Als Verkaufsanreiz betrug die Entschädigung Fr. 15/m², sofern die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer das Restland der Parzelle zum Maximalpreis gemäss BGG mitveräusserte. Mit dieser Regelung sollte eine möglichst baldige Realisierung des Ausbaus erleichtert werden.

2.3.2. Landerwerb für Hochwasserschutz- oder Revitalisierungsprojekte

Mit der Strategie zum vorsorglichen Landerwerb zur Umsetzung des Hochwasserschutz- und Revitalisierungskonzepts Thur3 existierte bis zum 31. Dezember 2024 eine weitere Ausnahmeregelung für Landwirtschaftsland im Bereich der Vorländer, inklusive der Dämme. So wurde der Preis für diese Flächen von Fr. 5/m² vorübergehend auf Fr. 15/m² erhöht.

Begründet war die Preiserhöhung damit, dass der Kanton ein Interesse daran hatte, möglichst früh Land kaufen zu können, um die Planungssicherheit zu erhöhen. Mit dieser Strategie wurden entsprechende Anreize für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer geschaffen.

Für Landwirtschaftsland ausserhalb des Thurperimeters wurde in der Strategie festgehalten, dass im Grundsatz künftige Angebote auf der Basis des Maximalpreises gemäss BGG abgegeben werden (d.h. Fr. 6 bis Fr. 10/m²).

2.3.3. Erwerb von Wald

Für Waldflächen wird in der Regel auf der Basis einer Schätzung der Revierförsterin oder des Revierförsters rund Fr. 2.50/m² gezahlt.

In der Strategie zum vorsorglichen Landerwerb im Rahmen von Thur3 wurde der Preis für Wald im Bereich der Vorländer inklusive der Dämme vorübergehend bis zum 31. Dezember 2024 von Fr. 2.50/m² auf Fr. 7.50/m² erhöht.

2.3.4. Würdigung

Obwohl der Regierungsrat die Sichtweise der Motionäre nachvollziehen kann, verweist er auf folgende grundsätzliche Überlegungen.

Da die Voraussetzungen für eine Enteignung bereits jetzt sehr hoch angesetzt sind, kann davon ausgegangen werden, dass eine solche in keinem Fall bereits als Folge des zu günstigen Preises für Kulturland erfolgt und die Sorge der Motionäre diesbezüglich unbegründet ist. Es ist zudem nicht sichergestellt, ob eine Dreifachentschädigung des Höchstpreises das Kulturland vor seiner Enteignung schützt, da die gesamten Projektkosten oft um ein Vielfaches höher sind als die Landerwerbskosten. Es liegt nicht im Sinne des Gemeinwohls, die kantonalen und kommunalen Projekte mit Landbedarf zum Nutzen der Allgemeinheit durch höhere Entschädigungen zusätzlich zu belasten. Es ist darum fraglich, ob die Anliegen der Motionäre mit der vorgeschlagenen Massnahme überhaupt erreicht werden können.

Eine Mehrfachentschädigung wird die Kosten der öffentlichen Hand für betroffene Projekte in die Höhe treiben. Diese Verdreifachung des Preises ist in der aktuellen Finanzlage nicht vertretbar, zumal davon nicht nur der Kanton, sondern auch alle Politischen Gemeinden des Kantons betroffen wären. Es besteht darüber hinaus die Gefahr, dass der neue Ansatz inskünftig als Verhandlungsbasis der Veräusserung angenommen wird, wie dies nun bereits auf Bundesebene der Fall ist. Dies hat zur Folge, dass die Aufwendungen für eine gütliche Einigung zunehmen wird. Es kann gut sein, dass sich eine Grundeigentümerin oder ein Grundeigentümer lieber enteignen lässt, als mit der öffentlichen Hand in entsprechende Verhandlungen zu treten.

Eine Mehrfachentschädigung hätte zudem eine Rechtsungleichheit innerhalb aller naturnahen Nutzungsformen zur Folge. So würden beispielsweise Waldflächen oder unproduktive Flächen nicht von einer Mehrfachentschädigung profitieren.

Auch rechtliche Überlegungen sprechen klar gegen eine Anpassung des Enteignungsgesetzes: Anders als auf Bundesebene müssen kantonale Gerichte und Verwaltungsbehörden den Vorrang der Bundesverfassung (BV; SR 101) von Amtes wegen beachten. Eine Bestimmung im kantonalen Recht, die bei einer Enteignung ein Mehrfaches der vollen Entschädigung vorsieht, würde grundsätzlich der BV zuwiderlaufen, die in Art. 26 Abs. 2 explizit (nur) eine volle Entschädigung vorsieht. Die Motion würde somit zu einer bundesverfassungswidrigen Regelung führen. Weiter würde eine solche Regelung zu einer unterschiedlichen Behandlung von Landwirtschaftsland und anderem Land führen und darum einen Verstoß gegen das Rechtsgleichheitsgebot und – wegen des einheitlichen Faktors drei – das Willkürverbot bedeuten. Die Rechtsordnung soll einheitlich ausgestaltet sein. Es ist darum auch nicht zielführend, wenn die öffentliche Hand beim Landerwerb grundsätzlich einen höheren Preis bei Enteignungen zahlt als beim freihändigen Kauf.

6/6

3. Zusammenfassende Beurteilung

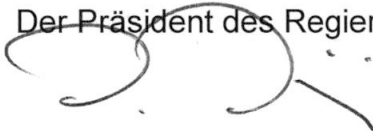
Zwar kann der Regierungsrat den Wunsch namentlich der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer von Kulturland nach einer höheren Entschädigung für die Abtretung an die öffentliche Hand nachvollziehen. Dennoch muss einem solchen Ansinnen entgegengehalten werden, dass der Kanton Thurgau aktuell über eine funktionierende, gesetzeskonforme Entschädigungspraxis verfügt und insbesondere auch mit den Speziallösungen (Ausnahmeregelungen) für einzelne Projekte wie z.B. BTS/OLS oder Thur3 gute Erfahrungen gemacht hat. So ist es auch im Thurgau jederzeit möglich, die Entschädigungen bei Bedarf anzupassen.

Es ist darum festzuhalten, dass der Thurgau objektiv auf die richtigen Parameter abstellt, weil diese den tatsächlichen Wert der Grundstücke spiegeln. Von diesen Überlegungen abgesehen, sprechen schliesslich rechtliche und finanzpolitische Gründe gegen eine höhere Entschädigungsregelung beim Erwerb von Kulturland. Betreffend die rechtlichen Gründe ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung der Motion aus Sicht des Regierungsrates zu einer bundesverfassungswidrigen Regelung führen würde.

4. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber

