



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Verfahren gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichts

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

URTEIL vom 12. Mai 2020 *[rechtskräftig]*

in Sachen

Kanton Zug

vertreten durch den Regierungsrat des Kantons Zug, Regierungsgebäude,
Postfach, 6301 Zug
Beschwerdeführer

gegen

1. **A.**_____

vertreten durch den Vertretungsbeistand RA B._____

2. **Schätzungskommission des Kantons Zug**, Hinterbergstrasse 43, 6312 Stein-
hausen

Beschwerdegegner

betreffend

Enteignungsentschädigung

V 2018 32

A. Im Zusammenhang mit dem Projekt Tangente Zug/Baar beschloss der Regierungsrat am 23. September 2014 die formelle Enteignung von A. _____, gehörendem Grundeigentum (Teile des Grundstücks Nr. C. _____) bzw. diesem zustehenden Rechten (Pachtvertrag betreffend GS Nr. D. _____). 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 ab der Parzelle GS Nr. C. _____ festzulegen. Weiter beantragte er, auf eine Einigungsverhandlung zu verzichten und den Kanton Zug auf dem Grundstück vorzeitig in den Besitz einzuweisen. A. _____ habe nie Gebrauch gemacht von Gesprächsangeboten und sei landesabwesend. 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 (Fassung vom 12. Februar 2014) sowie einen Vertrag über die Duldung von ökologischen Pflichtmassnahmen (Version vom 16. Juni 2010) 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. Am 16. Juni 2016 bewilligte die enteignungsrechtliche Kammer der Schätzungskommission dem Kanton Zug die vorzeitige Besitzeinweisung per 15. Juli 2016 an den gemäss Landerwerbsplan zu enteignenden und den zur vorübergehenden Nutzung bestimmten Flächen von A. _____. Zudem gestattete die Schätzungskommission dem Kanton Zug als Enteigner die Besitzeinweisung an der verpachteten Fläche des Grundstücks Nr. D. _____ von 7'636 m². Der Entscheid der Schätzungskommission wurde am 8. Juli 2016 im Amtsblatt des Kantons Zug publiziert. Mit Urteil vom 31. Januar 2018 setzte die Schätzungskommission die Entschädigung des Enteigneten für die Abtretung seiner Rechte ab Grundstück Nr. C. _____ sowie für die vorzeitige Auflösung des Pachtvertrages auf Grundstück Nr. D. _____ auf insgesamt Fr. 539'591.– fest (Ziff. 1 des Dispositivs). Weiter wurde der Enteigner verpflichtet, dem Enteigneten die aus der Enteignung ab Grundstück Nr. C. _____ entstehenden, dem Enteigneten anderweitig verursachten Nachteile (Minderwerte, Inkonvenienzen) in der

Höhe von insgesamt Fr. 193'311.– zu bezahlen (Ziff. 5). In den Ziffern 4 (betreffend Fr. 346'280.– für die enteignete Fläche), 5 (für die Nachteile im Betrag von Fr. 193'311.–) und 6 (Gesamtbetrag) wurden die Zahlungsmodalitäten resp. Verzinsungspflichten festgelegt. Die Kosten des Schätzungsverfahrens von Fr. 8'000.– und die Auslagen für das Gutachten vom 31. Oktober 2016 in der Höhe von Fr. 8'524.45, das Ergänzungsgutachten vom 10. Oktober 2017 und den weiteren Aufwand des Gutachters im Betrag von Fr. 1'905.30, insgesamt Fr. 18'429.75, wurden dem Enteigner auferlegt (Ziff. 7).

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 3'935 m² gestützt auf den Kantonsratsbeschluss betreffend Landerwerb für kantonale Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone 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. 42'498.– festzusetzen. Als Folge dieser Anträge seien die Dispositivziffern 1, 4 und 6 neu zu formulieren resp. in betraglicher Hinsicht anzupassen. Zur Begründung wurde vorgebracht, dass sich die Vorinstanz auf den KRB Landerwerb stütze, was nachvollziehbar sei. Seit dessen Erlass sei dieser KRB in Literatur und Rechtsprechung kritisiert und als verfassungswidrig bezeichnet worden. Zudem geböten es die für die Haushaltsführung massgeblichen Grundsätze, dass mit den verfügbaren öffentlichen Mitteln sparsam umzugehen sei und diese nur gestützt auf eine genügende rechtliche Grundlage ausgerichtet werden dürften (§ 2 des Finanzhaushaltgesetzes). Der Regierungsrat sei der Meinung, dass der KRB Landerwerb im formellen Enteignungsverfahren nicht anwendbar sei, weil er mit der Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV unvereinbar sei und im Widerspruch zur gesetzlich vorgesehenen Bemessung der Entschädigung nach § 59 des Planungs- und Baugesetzes stehe und zudem die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) missachte. Dazu komme, dass es sich beim KRB Landerwerb um einen allgemeinverbindlichen Kantonsratsbeschluss handle, der nicht auf der gleichen Stufe wie ein Gesetz im formellen Sinn angesiedelt werden könne, da er nicht wie beim Erlass eines ordentlichen Gesetzes zweier Lesungen bedürfe (dazu § 44 KV). Er verwies weiter auf den grundlegenden BGE 127 I 185. In seiner Begründung stützte er sich wesentlich ab auf das Gutachten F. _____ vom 15. Juni 2016 betreffend Entschädigungen bei Enteignungen von Kulturland, welches aufgrund der erheblich erklärten Motion Ritter vom Generalsekretariat des Eidgenössischen Departementes für

Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in Auftrag gegeben worden sei, sowie auf den Auszug Teilrevision des Bundesgesetzes über die Enteignung (EntG), Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage vom 2. Juni 2017. Weiter führte er das Urteil BGer 1C_414/2016 vom 27. März 2017 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VR.2015.00002 vom 23. Juni 2016 an.

C. Nachdem A. _____ postalisch nicht erreicht werden konnte, wurde er mittels Publikation im Amtsblatt des Kantons Zug zur Einreichung einer Vernehmlassung eingeladen.

D. Mit Vernehmlassung vom 10. April 2018 beantragte die Schätzungskommission die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung wurde u.a. ausgeführt, dass der Regierungsrat bei Erlass des KRB Landerwerb die Meinung vertreten habe, das Rechtsgleichheitsgebot gebiete dessen Anwendung auch im Verfahren der formellen Enteignung. Heute nehme der Regierungsrat die gegenteilige Position ein. Im Rahmen des Entlastungsprogrammes habe er dem Kantonsrat eine Anpassung des KRB Landwert [recte: Landerwerb] beantragt, welche eine weitgehende Rückkehr zur Massgeblichkeit des zulässigen Höchstpreises nach dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) vorsehe. Diesem Anliegen habe der Kantonsrat keine Folge geleistet. Der Zeitpunkt des Erlasses des KRB Landerwerb im Jahr 2009 und der Antrag des Regierungsrates im Jahr 2015 lägen noch nicht so weit zurück, dass sich für die Schätzungskommission eine verfassungsrechtliche, einzelfallweise Überprüfung des damals gefassten Beschlusses aufdrängen würde. Festzuhalten sei, dass Art. 26 Abs. 2 BV und die sich darauf abstützende bundesgerichtliche Rechtsprechung den Kantonen nicht verbiete, eine Enteignungsentschädigung gesetzlich zu verankern, die über die volle Entschädigung hinausgehe. Die Entschädigung von gewissen Einzonungserwartungen sei eine grundsätzlich zulässige Motivation für höhere Entschädigungen. Im Rahmen der behördlich regulierten Preise von Landwirtschaftsland fliesse die Einzonungserwartung nicht in die zulässige Preisgestaltung gemäss Art. 66 BGBB; mit der durchaus auf lange Frist gerechtfertigten Erwartung auf Einzonung trete das Landwirtschaftsland in einen anderen, freien Markt ein. Die pauschale Abgeltung der pauschalen Erwartung erscheine nicht per se unzulässig. Die Darstellung des Regierungsrates, der KRB Landerwerb laufe auf eine reine Gewinnerzielung hinaus, trage den tatsächlichen und rechtlichen Umständen nicht ausreichend Rechnung. Die Schätzungskommission sehe keinen Verstoss gegen Art. 26 Abs. 2 BV. Daran ändere auch das Gutachten von F. _____ nichts. Es sei nicht einzusehen, weshalb der Staat nicht mehr als die volle Entschädigung

sollte leisten dürfen, sofern eine gesetzliche Grundlage bestehe und der Vollzug rechtsgleich gehandhabt werde. Die vom Beschwerdeführer angeführten Gerichtsentscheide ergäben vorliegend nichts von Relevanz. Die Annahme des Kantons, dass er im freihändigen Kauf einen zehnfach höheren Preis als im Enteignungsverfahren bezahlen dürfe, halte vor dem Rechtsgleichheitsgebot und vor dem Vertrauensprinzip nicht stand. Der KRB Landerwerb sei gestützt auf § 41 Abs. 1 lit. b KV erlassen worden. Es handle sich um ein Gesetz im formellen Sinn. Es handle sich um ein Spezialgesetz, um Entschädigungen über dem Verkehrswert im Sinne von Art. 66 BGG ausrichten zu können sowie um eine Konkretisierung von § 59 Abs. 1 PBG. Als lex posterior und lex specialis gehe er ohnehin dem PBG vor. Soweit der Beschwerdeführer differenzieren wolle zwischen freihändigem Erwerb und Enteignung, sei darauf hinzuweisen, dass § 59 PBG unabhängig davon Anwendung finde, ob bereits ein Enteignungsverfahren eingeleitet worden sei. Im Weiteren ändere sich nichts am Verkehrswert, ob Land freiwillig erworben werden könne oder enteignet werden müsse. Es gebe keinen vernünftigen Grund für eine unterschiedliche Behandlung. Der Gesetzgeber habe denn auch keine Unterscheidung getroffen. Die Ansicht des Beschwerdeführers verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot. Höhere Entschädigungen mit der Verfahrenslänge bei Freiwilligkeit resp. Enteignung zu rechtfertigen überzeuge als Argumentation nicht, da eine vorzeitige Besitzeinweisung verlangt werden könne. Wenn schon müssten solche Vorteile etwa in Form einer Inkonvenienz abgegolten werden, wobei dabei niemals derart grosse Unterschiede (vorliegend mehr als Fr. 300'000.–) entstehen könnten. Weiter müsste vorliegend ein Verstoss gegen Treu und Glauben angenommen werden, wenn der Kanton A. _____ nicht explizit mitgeteilt hätte, dass das Angebot von Fr. 88.– nur für den freiwilligen Erwerb, nicht aber im Enteignungsfall gelte.

E. Am 14. Juni 2018 reichte die Baudirektion namens des Regierungsrates eine Replik ein. Ergänzend brachte sie vor, dass der Kantonsrat die Abänderung des KRB Landerwerb im Jahr 2015 abgelehnt habe. Nachfolgend erst sei das erwähnte Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts ergangen und mit dem Gutachten F. _____ aus dem folgenden Jahr 2016 seien gewichtige Erkenntnisse gewonnen worden. Weiter habe damals klar keine Einzonungserwartung abgegolten werden sollen, sondern es sei die Absicht gewesen, dass die Landwirte am volkswirtschaftlichen Nutzen partizipieren sollten, welche der Allgemeinheit durch den Bau einer Infrastrukturanlage zuflüsse. Hinzu komme das politische Umfeld ab 2007 mit der Landschaftsinitiative, welche die Siedlungsentwicklung nach innen und Begrenzung des Bauens im Nichtbaugesamt gefordert habe. Die Abgeltung einer Einzonungserwartung sei in der politischen Beratung

nie Thema gewesen. Eine solche Abgeltung müsste ohnehin einzelfallbezogen erfolgen. Eine solche Unterscheidung treffe der KRB Landerwerb aber gerade nicht. Bei einer Enteignung sei gemäss der in Art. 26 Abs. 2 BV verankerten Wertgarantie der erlittene Schaden zu entschädigen, nicht ein künftiger Nutzen, der auch kaum berechnet werden könnte. Der volkswirtschaftliche Nutzen stelle keinen Schaden beim Eigentümer des beanspruchten Grundstücks dar und könne daher nicht unter dem Titel der vollen Schadloshaltung gemäss Art. 26 Abs. 2 BV entschädigt werden. Der KRB Landerwerb sei nicht zweimal durchberaten worden, wie es § 44 Abs. 1 KV verlange. Der Regierungsrat habe in seinem Bericht und Antrag vom 29. April 2009 festgehalten, dass die kantonale Schätzungskommission bei der Bemessung der Entschädigung nicht anders als die eidgenössische Kommission vorgehe, die sich auf Art. 19 f. EntG abstütze. Von diesen gesetzlichen Bemessungsgrundsätzen dürfe nicht abgewichen werden. Der – nicht gefestigter Lehrmeinung oder konstanter Rechtsprechung entsprechenden – Auslegung der Vorinstanz, dass die Anwendung von § 59 PBG nicht davon abhängen, ob bereits ein Enteignungsverfahren eingeleitet sei oder nicht, könne sich der Beschwerdeführer nicht anschliessen. Ein Enteignungsrecht nach § 53 Abs. 2 lit. a PBG für den Bau, Ausbau oder Betrieb von Strassen und Wegen könne das Gemeinwesen erst geltend machen, wenn ein rechtskräftiger Erschliessungs-, Baulinien- oder Strassenplan vorliege. Die Landverhandlungen bzw. der freihändige Erwerb seien aber schon vorher möglich. Deshalb stehe § 59 PBG bei einem freihändigen Erwerb einer Preisgestaltung gestützt auf den KRB Landerwerb nicht entgegen. Es sei denn auch in Literatur und Rechtsprechung anerkannt, dass das Gemeinwesen zivilrechtliche Verträge abschliessen könne, welche nicht an die Bestimmung des Erwerbspreises nach dem Grundsatz der vollen Entschädigung gebunden seien. Der freihändige Landerwerb ermögliche ein vorteilhafteres Preisangebot, erleichtere das Anbieten von Realersatz und führe so im Hinblick auf die Realisierung von Projekten schneller zum Ziel. Beim freihändigen Erwerb komme § 59 PBG nicht zur Anwendung. Vorliegend sei das Rechtsgleichheitsgebot nicht verletzt, zumal dem Enteigneten im Rahmen des freihändigen Erwerbs der gleiche Vertragsentwurf unterbreitet worden sei wie allen anderen Grundeigentümern.

Der im KRB Landerwerb vorgesehene, in etwa stets gleichlautende Pauschalbetrag sei im Lichte der Rechtsgleichheit unzulässig, weil er den jeweiligen Einzelfall resp. die preisbestimmenden Unterschiede nicht berücksichtige. Der KRB Landerwerb verletze das Gleichbehandlungsgebot, weil er für die Vollenteignung im Vergleich zur Enteignung von Dienstbarkeiten und zur materiellen Enteignung unterschiedliche Massstäbe anwende.

Der Kanton Zug habe dem Beschwerdegegner 1 mit dem befristeten Vorvertragsentwurf ein Angebot unterbreitet und ihn darauf hingewiesen, dass beim Ausbleiben einer einvernehmlichen Regelung das Enteignungsverfahren durchgeführt werden müsste. Aus gescheiterten Vergleichsverhandlungen flössen keine monetären Ansprüche (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.1999.00281 vom 2. März 2000 E. 6). Für den Beschwerdegegner 1 sei klar erkennbar gewesen, dass er sich nicht habe auf den im Vertragsentwurf angebotenen Preis für den Fall einer Enteignung verlassen dürfen. Der Kanton habe somit damit keine Vertrauensgrundlage geschaffen, auf welche sich der Beschwerdegegner berufen könnte. Es sei nicht einmal klar, ob er überhaupt die Schreiben des Kantons Zug zur Kenntnis genommen habe. Es sei auch nicht ersichtlich, dass er gestützt auf den Vertragsentwurf für ihn nachteilige Dispositionen getroffen habe, die er nicht rückgängig machen könne. Die Berufung der Schätzungskommission auf Treu und Glauben sei unzutreffend.

F. Mit Verfügung vom 30. Juli 2018 verfügte der Vorsitzende der verwaltungsrechtlichen Kammer die Sistierung des Verfahrens und beantragte gleichzeitig bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde des Kantons Zug (KESB), für den unbekannt abwesenden Beschwerdegegner A. _____ erwachsenenschutzrechtliche Massnahmen zu prüfen bzw. einen Beistand zu ernennen, der ihn in diesem Verfahren vertrete. Mit Entscheid vom 11. Dezember 2018 kam die KESB diesem Begehren nach und ernannte RA B. _____ zum Beistand. Sie übertrug ihm die Aufgaben, die Interessen von A. _____ im enteignungsrechtlichen und im verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren umfassend wahrzunehmen und ihn umfassend zu vertreten, erteilte ihm die Kompetenz zur Entgegennahme von Zahlungen sowie die Prozessvollmacht mit Substitutionsrecht. Am 7. Februar 2019 wurde die Sistierung des Verfahrens aufgehoben.

G. Am 29. April 2019 reichte RA B. _____ namens des Verbeiständeten die Beschwerdeantwort ein und beantragte die Bestätigung der von der Schätzungskommission festgelegten Entschädigung von Fr. 346'280.– unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Enteigners. Zur Begründung brachte er u.a. vor, dass die vom Regierungsrat getroffene Unterscheidung zwischen freihändigem Erwerb und Enteignung die tatsächlichen Rechts- und Machtverhältnisse bei der Realisierung des Projektes Tangente und den tatsächlichen Ablauf des Enteignungsverfahrens ignoriere. Keinem der vom Projekt betroffenen landwirtschaftlichen Grundeigentümer wäre es in den Sinn gekommen, von sich aus dem Kanton Zug landwirtschaftliches Land anzutragen, notabene an Standorten, die die bisherigen Betriebseinheiten durch die physische

Zweiteilung schwerwiegend veränderten und deren Bewirtschaftung verunmöglichten oder erschwerten. Die Schätzungskommission habe mit Publikation im Amtsblatt vom 26. Oktober 2012 mitgeteilt, dass der Kanton Zug sie ersucht habe, das Verfahren für die formelle Enteignung für den Bau der Tangente in den Gemeinden Zug, Baar und Menzingen vorsorglich einzuleiten. Diesem Begehren sei stattgegeben worden. Angesichts dessen könne von einem freiwilligen Verkauf der betroffenen Grundeigentümer keine Rede sein. Niemand hätte sich der Enteignung entziehen können. Hier sei eine rein kantonrechtliche Enteignung ohne Bezug auf bundesrechtliche Vorschriften und ohne Wahlrecht zwischen kantonalem und eidgenössischem Enteignungsrecht zu beurteilen. Der KRB Landerwerb konkretisiere als *lex posterior* und *lex specialis* die Grundnorm von § 59 PBG. Den von der Tangente betroffenen Nachbarn sei für ihr enteignetes Land durchwegs Fr. 88.–/m² ausgerichtet worden. Mit dem Rückzug der Offerte von Fr. 88.– verstosse der Regierungsrat gegen das Gebot der Gleichbehandlung.

H. Am 5. Juli 2019 reichte die Baudirektion eine kurze Stellungnahme zur Eingabe von RA B. _____ ein, auf deren Ausführungen sofern notwendig in den Erwägungen eingegangen wird. Die Schätzungskommission verzichtete auf eine weitere Eingabe.

I. Mit Duplik vom 9. August 2019 verwies der Beistand des Beschwerdegegners 1 darauf, dass der Kanton bei einer formellen Enteignung nicht an die Höchstpreise gebunden sei, wenn er eine spezielle Regelung getroffen habe und die Rechtsgleichheit beachte. Artikel 63 und 66 BGG kämen im Enteignungsverfahren nicht zur Anwendung. Es gelte das Gleichbehandlungsgebot. Zum Nachweis der geleisteten Entschädigungen werde der Beizug der mit den Grundeigentümern von G. _____ getroffenen Vereinbarungen beantragt.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss § 76 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) letztinstanzlich Streitigkeiten vermögensrechtlicher Art nach kantonalem Recht, so Beschwerden gegen Entscheide der Schätzungskommission nach dem Planungs- und Baugesetz (PBG; BGS 721.11). Das

Urteil der Schätzungskommission vom 31. Januar 2018 stützt sich auf § 61 Abs. 2 in Verbindung mit § 63 PBG, womit das Verwaltungsgericht die zuständige Rechtsmittelinstanz ist (vgl. § 67 Abs. 2 lit. e PBG). In seiner Rechtsanwendung ist das Verwaltungsgericht unabhängig und nur an das Recht gebunden (§ 58 VRG). Der Kanton Zug wurde mit Urteil der Schätzungskommission zu einer Zahlung in der von ihr festgelegten Höhe verpflichtet. Als Adressat des Urteils ist er besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (§ 62 VRG). Der Regierungsrat als die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons (§ 2 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung [Organisationsgesetz, OG; BGS 153.1]) ist zur Beschwerdeerhebung befugt. Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht und erfüllt die übrigen formellen Voraussetzungen, weshalb sie vom Verwaltungsgericht zu prüfen ist.

1.2 Das Verwaltungsgericht entscheidet über diese Beschwerde gestützt auf § 29 seiner Geschäftsordnung (GO; BGS 162.11) im Zirkularverfahren.

2.

2.1 Mit Urteil vom 31. Januar 2018 setzte die Schätzungskommission die Entschädigung des enteigneten Beschwerdegegners 1 für die Abtretung seiner Rechte sowie die Auflösung des Pachtvertrages auf insgesamt Fr. 539'591.– fest. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus Fr. 346'280.– für die formell enteigneten 3'935 Quadratmeter Landwirtschaftsland sowie aus Fr. 193'311.– als Entschädigung für die aus der Enteignung folgenden Bewirtschaftungsnachteile. Während der Kanton den letzteren Betrag akzeptiert, beanstandet er mit vorliegender Beschwerde, dass sich die Schätzungskommission zu Unrecht für die Festsetzung der Entschädigung auf den Kantonsratsbeschluss betreffend Landerwerb für kantonale Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone vom 24. September 2009 (KRB Landerwerb; BGS 711.9) abgestützt habe. Dieser KRB finde in Fällen der formellen Enteignung keine Anwendung, sondern gelte nur bei freihändigem Erwerb von Landwirtschaftsland. Bei (formellen) Enteignungen sei die Entschädigung auf der Grundlage von § 59 PBG zu bemessen. Nicht konkret hat er sich hingegen dazu geäußert, dass die Schätzungskommission ihrer Berechnung aufgrund der Lage und Beschaffenheit des Landes innerhalb des von ihr angewandten KRB den höchsten darin vorgesehenen Wert von Fr. 88.– pro Quadratmeter zugrunde gelegt hat. Unbestritten ist im Weiteren das Flächenmass, das zu entschädigen ist.

2.2 Im Rahmen des Festsetzungsverfahrens für die Enteignungsentschädigung beauftragte die Schätzungskommission E. _____ mit der Erstellung eines Gutachtens zur Berechnung des Verkehrswertes des enteigneten Landes. Das Gutachten wurde am 31. Oktober 2016, ergänzt am 10. Oktober 2017, erstattet. Die Schätzungskommission stellte in ihrem Urteil fest, dass das Gutachten samt Ergänzung auf einer umfassenden Sachverhaltsabklärung beruhe und sämtliche Rechte des Enteigneten berücksichtige (E. II 4e). Sei ein Gutachten schlüssig, dürfe davon ohne Weiteres abgewichen werden, soweit es sich um reine Rechtsfragen handle (E. II 4f). Der Gutachter legte ausgehend von einem Verkehrswert von Fr. 12.–/m² für bestes Ackerland im Geltungsbereich des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (vgl. Ziff. 2.1 des Gutachtens vom 31. Oktober 2016) den Landpreis für die abzutretende Fläche auf Fr. 10.80/m² fest (Ziff. 4.1). Betreffend diesen Wert holte die Schätzungskommission keine ergänzenden Erklärungen beim Gutachter ein. Den Erwägungen der Schätzungskommission kann grundsätzlich entnommen werden, dass auf das Gutachten abgestellt werden darf. Auch der Enteignete stellt diesen nach den Grundsätzen des bäuerlichen Bodenrechts ermittelten Verkehrswert an sich nicht in Frage. Sofern die Rechtsauffassung des Regierungsrates zutreffen sollte, darf somit ohne Weiteres ein Quadratmeterpreis von Fr. 10.80 als Grundlage für die Enteignungsentschädigung herangezogen werden. Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass es sich bei der geplanten Tangente um ein kantonales Strassenbauprojekt handelt, weshalb zu Recht das kantonale Enteignungsrecht zur Anwendung gelangte.

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 Sachzuständigkeiten 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 dieser Entscheidung hielt das Bundesgericht fest, dass ausschlaggebend ist, "ob und inwieweit der Bund von der (Grundsatz-)Gesetzgebungskompetenz, 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 Erwerbspreis: 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 BGG definiert den zulässigen Erwerbspreis 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 Erwerbspreise festgelegt, die fraglos weit über den Verkehrswerten für Landwirtschaftsland liegen. Gemäss Wortlaut wurde die Anwendbarkeit dieser Erwerbspreise nur gerade für bundesrechtlich begründete und materielle Enteignungen, nicht aber für kantonrechtlich begründete formelle Enteignungen ausgeschlossen.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer bringt in formeller Hinsicht vor, dass bei formellen kantonrechtlichen 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 BGGB 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 Infrastrukturobjekte 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 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.

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 Eigentumsübergang 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 Beweiswürdigung 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 (vgl. Gutachten vom 31. Oktober 2016, Ziff. 2.1, S. 8). 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 (Ziff. 4.1, S. 14). Er reduzierte somit den Höchstpreis um 10 %. Die Vorinstanz setzte dagegen bei der Bemessung des Grundstückspreises 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 (vgl. deren Protokoll vom 7. November 2017, S. 4) 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 3'935 m² geschuldete Erwerbspreis von Fr. 346'280.– auf neu Fr. 314'800.–.

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.

7. Die Vorinstanz auferlegte dem Kanton Zug die amtlichen Kosten des Schätzungsverfahrens in der Höhe von Fr. 8'000.– sowie die Auslagen für das Gutachten der E. _____ im Betrag von Fr. 18'429.75. Sie stützte sich dabei auf § 24 Abs. 3 VRG i.V. mit § 62 Abs. 2 PBG ab, welcher Letzterer betreffend Verfahren auf die für das Verwaltungsgericht geltenden Vorschriften verweist. Gemäss § 24 Abs. 3 Satz 1 VRG trägt grundsätzlich der Enteigner die aus der Geltendmachung des Enteignungsrechts entstehenden Kosten. Diese gesetzgeberische Lösung ist vernünftig und richtig, da der Enteigner zur Durchsetzung seiner Interessen überhaupt das Enteignungsverfahren auslöst. Intention dieser Regelung ist die Entlastung des Enteigneten. Soweit die Gutachterskosten als externe Kosten dem Kanton auferlegt werden, ist diese Belastung korrekt, zumal hier mittels Gutachten auch Fragen wie die Höhe der Nachteilsentschädigungen geklärt wurden, die auch bei einvernehmlichem Kauf vom Kanton hätten geprüft und entschieden werden müssen. Hingegen erscheint fraglich, ob § 24 Abs. 3 VRG auch als Grundlage für die Überwälzung der Spruchgebühren auf den Kanton reicht, nachdem § 24 Abs. 1 VRG explizit als Grundsatzregel bestimmt, dass die entscheidende Behörde dem Gemeinwesen, dem sie selber angehört, keine Kosten belastet. Die Spruchgebühren werden für die reguläre Arbeit des Gerichts geschuldet, weshalb das Verwaltungsgericht in Anwendung von § 24 Abs. 1 VRG dem Kanton Zug noch nie Spruchgebühren auferlegte. Nachdem auch § 62 Abs. 2 PBG auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren verweist, sind demnach dem Kanton im Verfahren bei der Schätzungskommission keine Spruchgebühren zu belasten. Ziffer 7 des Urteils vom 31. Januar 2018 ist insofern zu ändern, als die Spruchgebühr aufgehoben wird.

8. Gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG trägt im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei die Kosten. Hat keine der Parteien ganz obsiegt, sind die Kosten im Verhältnis zu teilen, in welchem die Parteien unterlegen sind (§ 23 Abs. 3 VRG). Vorliegend obsiegt der Kanton Zug in einem Umfang von rund 10 % resp. obsiegen die Beschwerdegegner zu rund 90 %. Die Spruchgebühr beträgt gemäss den Richtlinien für die Festlegung der Gerichtskosten gemäss § 22 VRG Fr. 12'000.–. Wie oben dargelegt werden weder dem Kanton noch der Schätzungskommission Spruchgebühren auferlegt. Der Beschwerdegegner 1 unterliegt zusammen mit der Schätzungskommission zu 10 %, weshalb er verpflichtet wird, anteilig 5 % der Spruchgebühr bzw. Fr. 600.– zu bezahlen.

Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Gemäss § 8 der Kostenverordnung im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht (KoV VG; BGS 162.12) wird der Partei, welche berufsmässig vertreten ist, eine angemessene Entschädigung zugesprochen. Der Rechtsvertreter des Beschwerdegegners 1 reichte am 9. August 2019 unaufgefordert eine Honorarnote über Fr. 14'773.10 ein. Nebst Spesen, Auslagen und MWST stellte er knapp 39 Arbeitsstunden bei einem Ansatz von Fr. 350.– in Rechnung. Gemäss § 9 Abs. 1 bis 3 KoV VG beträgt das Honorar Fr. 100.– bis Fr. 10'000.– und versteht sich inklusive Mehrwertsteuer und Barauslagen. Es ist nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand, der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache sowie nach dem Streitwert oder den sonstigen Interessen der Parteien an der Beurteilung der Angelegenheit festzusetzen. In ausserordentlichen Fällen setzt das Gericht das Honorar nach den Bemessungsgrundsätzen des Absatzes 2 fest, ohne an die obere Bemessungsgrenze gebunden zu sein. Die Voraussetzungen für die Anwendung von § 9 Abs. 2 KoV VG sind offensichtlich nicht gegeben. Zwar ist vorliegend der Streitwert hoch und die Angelegenheit wichtig – was aber in vielen vom Gericht in der verwaltungsrechtlichen Kammer zu beurteilenden Streitigkeiten (namentlich baurechtlichen Angelegenheiten) der Fall ist – doch lagen mit dem angefochtenen Urteil der Schätzungskommission und deren dem Rechtsvertreter vorliegenden, dem Gericht eingereichten Schriften fundierte rechtliche Äusserungen vor, welche die Komplexität dieser Rechtsstreitigkeit für den Rechtsvertreter jedenfalls relativierten. Vorliegend erachtet das Gericht daher eine Parteientschädigung von Fr. 5'000.– (inklusive Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen und wird dem Beschwerdegegner 1 zulasten des Beschwerdeführers in dieser Höhe zugesprochen. Praxisgemäss haben die (teil-

Jobsiegenden Behörden in Verrichtung ihrer amtlichen Pflichten keinen Anspruch auf die Zusprache einer Parteientschädigung (§ 28 Abs. 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und es wird festgestellt, dass
 - a) der Preis pro Quadratmeter Fr. 80.– beträgt, somit der Kanton für die enteignete Fläche von 3'935 m² Fr. 314'800.– an den Beschwerdegegner 1 zu bezahlen hat;
 - b) die dem Kanton im vorinstanzlichen Verfahren auferlegte Spruchgebühr von Fr. 8'000.– ersatzlos aufgehoben wird.Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Dem Beschwerdegegner 1 wird eine Spruchgebühr von Fr. 600.– auferlegt.
3. Der Beschwerdeführer hat dem Beschwerdegegner 1 eine Parteientschädigung von Fr. 5'000.– (inkl. Auslagen und MWST) zu bezahlen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach), an den Rechtsvertreter des Beschwerdegegners 1 (im Doppel, Rechnung folgt nach Rechtskraft des Urteils) und an die Schätzungskommission des Kantons Zug (im Doppel).

Zug, 12. Mai 2020

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am