zu 02.418

Parlamentarische Initiative Fluglärm. Verfahrensgarantien

**Bericht vom 21. Mai 2007 der Kommission für Umwelt, Raumplanung
und Energie des Nationalrates (UREK-N)**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 29. August 2007

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht vom 21. Mai 2007 der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates betreffend Änderung des Enteignungsgesetzes (EntG) und des Luftfahrtgesetzes (LFG) nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes (ParlG) nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

29. August 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Am 21. Juni 2001 reichte Nationalrat Hegetschweiler eine einfache Anfrage «Grundrecht auf Eigentum und Enteignung wegen Fluglärm» (01.1062) ein, die der Bundesrat am 21. September 2001 dahingehend beantwortete, dass er für eine Änderung des Luftfahrtgesetzes (LFG) in diesem Bereich keinen Anlass sehe.

Von der bundesrätlichen Antwort wenig befriedigt, reichte Nationalrat Hegetschweiler sodann am 22. März 2002 eine parlamentarische Initiative ein. Diese bezweckt, den von Fluglärm betroffenen Grundeigentümern ein einfaches und den Standards des Enteignungsrechts entsprechendes Verfahren zur Geltendmachung ihrer Minderwertentschädigungen zu garantieren. In ihrer Stellungnahme äusserte sich die Verwaltung ablehnend zur Absicht der Initiative, insbesondere wurden die Notwendigkeit des Regelungsbedarfs und die Praktikabilität bei der Umsetzung in Frage gestellt.

Der Nationalrat gab der Initiative am 4. Oktober 2002 Folge und beauftragte seine Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-N) mit der Ausarbeitung der Vorlage. Die UREK-N setzte daraufhin eine Subkommission ein. Die Subkommission zog bei ihren Arbeiten vier externe Fachleute bei und wurde teilweise vom UVEK fachlich unterstützt. Die in mehrere Schritte aufgeteilten Arbeiten gestalteten sich aufwendig, weshalb die UREK-N erst am 29. Mai 2006 dem Vorentwurf ihrer Subkommission zur Änderung des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG; SR 711) sowie des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) zustimmen konnte.

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) führte im Auftrag der UREK-N vom 15. Juni bis zum 30. Oktober 2006 das Vernehmlassungsverfahren zur Vorlage durch. Aufgrund der starken Kritik in der Vernehmlassung hat die Subkommission die Übergangsbestimmung des EntG bezüglich Revision rechtskräftiger Gerichtsentseide wegen verjährter Entschädigungsbegehren gestrichen. Im Übrigen wurde die Vorlage unverändert belassen. Diese wurde von der UREK-N am 21. Mai 2007 einstimmig zuhänden des Nationalrats verabschiedet. Gleichzeitig wurde dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt.

2 Stellungnahme des Bundesrates

2.1 Verhältnis der parlamentarischen Initiative zur Gesetzesvorlage

Ihrem Titel «Fluglärm. Verfahrensgarantien» entsprechend, zielt die Initiative darauf ab, dass Minderwertentschädigungen wegen Fluglärm für die betroffenen Grundeigentümer in einem einfachen Verfahren geltend gemacht werden können und diese nicht an ungerechtfertigten Verjährungseinreden scheitern. Zur Umsetzung dieses Anliegens soll das LFG so geändert werden, dass Betriebsreglementsänderungen von Flughäfen im koordinierten Verfahren der enteignungsrechtlichen Beurteilung zugeführt werden. Das EntG soll so angepasst werden, dass eine Verjährungseinrede stets eine ordentliche enteignungsrechtliche Planaufgabe voraussetzt und die Verjäh-

rungsfrist auf mindestens zehn Jahre festgelegt wird. In der Begründung zur Initiative wird ausschliesslich auf die unbefriedigende Situation im Zusammenhang mit den Verfahren zur Entschädigung wegen Fluglärm hingewiesen. Anzustreben seien vergleichbare Verfahrensgarantien, wie sie den Eigentümern in den Bereichen Bahn und Nationalstrassen bereits zustehen würden.

Neu sollen nicht nur Verfahrensgarantien im Zusammenhang mit Fluglärm gewährt werden, sondern es wird eine umfassende Neuregelung bei der Entschädigung für die Enteignung nachbarrechtlicher Abwehrrsprüche vorgeschlagen. Diese soll für alle Eigentümer, Mieter und Pächter in der Nachbarschaft von Anlagen, die in einem Verfahren nach dem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren vom 18. Juni 1999 bewilligt wurden, Gültigkeit haben. Erfasst werden somit insbesondere auch Schienenverkehrsanlagen, Nationalstrassen, elektrische Anlagen, Rohrleitungs- und Wasserkraftanlagen sowie Anlagen der Landesverteidigung. Die Vorlage setzt sich damit über das ursprüngliche Anliegen der Initiative hinweg, da die Wirkung nicht auf den Fluglärm begrenzt wird.

Der Bundesrat äussert sich ablehnend zur Vorlage, soweit diese in ihrer Wirkung über die Ziele der Initiative hinausgeht. Dass die Vorlage alle vom Bund bewilligten Infrastrukturanlagen betrifft und sich nicht auf die Flughäfen beschränkt, entspricht zwar der ausdrücklichen Absicht der Kommission, allerdings hat sich diese nach Ansicht des Bundesrates nur unzureichend mit den nachteiligen Auswirkungen einer solchen Ausweitung auseinandergesetzt. Die Unterschiede zwischen einem Betriebsreglementsverfahren bei Flughäfen und Bauvorhaben bei bodenbezogenen Infrastrukturen sind derart, dass eine einheitliche Regelung sachlich nicht gerechtfertigt und auch nicht erforderlich ist.

Abgesehen von der Ausdehnung auf alle von Bundesbehörden bewilligten Infrastrukturanlagen ist eine weitere überschüssende Wirkung der Vorlage festzustellen. Der Erlass wird mit «Verfahrensgarantien für die Entschädigung wegen Lärmbelastung» betitelt, was den Schluss nahelegt, dass einzig Entschädigungen für übermässige Lärmimmissionen Gegenstand der Vorlage bilden. Im Entwurf zum EntG wird aber mehrfach generell von der Enteignung nachbarrechtlicher Ansprüche gesprochen (Art. 24a Abs. 1, Art. 27 Abs. 2, Art. 30 Abs. 1 Bst. c, Art. 31 Abs. 1, Art. 41^{bis} Abs. 2, Art. 89^{ter} Abs. 1 EntG), worunter grundsätzlich alle negativen Immissionen verursacht durch öffentliche Werke und Anlagen zu verstehen sind, also nebst Lärmimmissionen beispielsweise auch nichtionisierende Strahlung, Staub, Abgase, Erschütterungen usw. Die tatsächliche Bedeutung solcher Immissionen mag zwar im Vergleich zu den Lärmimmissionen gering sein, die Regelung führt aber zu einer nicht praktikablen Verfahrensausweitung bei den von Bundesbehörden bewilligten Infrastrukturanlagen. Beispielsweise würden die Verfahren grundsätzlich auch bei der Enteignung der Abwehrrrechte wegen übermässiger Erschütterungen insbesondere durch Schienenanlagen Anwendung finden. Auf die negativen Konsequenzen für die einzelnen Anlagen wird nachfolgend eingegangen (Ziff. 2.2). Der Bundesrat kann einer solchen, in der Praxis nicht umsetzbaren gesetzlichen Regelung nicht zustimmen.

Auch im Bereich des Fluglärms wird die Initiative extensiv umgesetzt, indem die neuen Verfahren nicht nur für zukünftige Betriebsreglementsänderungen gelten sollen. Sofern nach bisheriger Praxis keine enteignungsrechtliche Planaufgabe stattgefunden hat, sollen Verjährungseinreden generell ausgeschlossen sein. Dies bedeutet, dass nach heutiger Rechtslage als verjährt erachtete Entschädigungsforderungen wieder neu aufleben können, was einer Rückwirkung der Verjährungsregeln auf

vergangene Sachverhalte gleichkommt. Der Bundesrat erachtet dieses Vorgehen als äusserst problematisch, da es den Grundsatz der Rechtssicherheit verletzt. Auf die damit verbundenen erheblichen finanziellen Konsequenzen für einzelne Flughäfen ist noch näher einzugehen.

Schliesslich geht die Vorlage auch insofern über die Initiative hinaus, als sie nicht nur die Rechtsstellung des Eigentümers betrifft, sondern auch das Miet- und Pachtrecht erfasst (Art. 24a und 89^{ter} EntG [neu]). Auch dies ist abzulehnen. Das geltende Mietrecht – Analoges gilt für das Pachtrecht – bürgt für einen angemessenen Schutz des Mieters, indem dieser, wenn er im vertragsgemässen Gebrauch der Sache gestört wird, eine verhältnismässige Herabsetzung des Mietzinses verlangen kann (Art. 259a Abs. 1 Bst. b und 259d OR; SR 220). Auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht besteht kein Handlungsbedarf, kann der Mieter doch jederzeit die Schlichtungsbehörde anrufen (oder sich von dieser auch nur beraten lassen), wenn zwischen ihm und dem Vermieter Streit über das Ob oder die Höhe der Herabsetzung ausbricht (Art. 274a OR). Soweit die Kantone regionale Schlichtungsbehörden oder gar eine einzige kantonale Schlichtungsbehörde bezeichnet haben, ist damit auch sichergestellt, dass Immissionen, die von der gleichen Infrastruktur ausgehen, mietrechtlich auch gleich behandelt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Festlegung des Mietzinses Gegenstand freier vertraglicher Vereinbarung ist. Der Mieter, der im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses um bestehende Immissionen weiss, kann deshalb nicht aus diesem Grund eine Herabsetzung des Mietzinses verlangen.

Zusammenfassend stellt der Bundesrat fest, dass die Vorlage in folgenden Punkten über die Initiative hinausgeht:

1. Erstens werden alle Infrastrukturen erfasst, die von Bundesbehörden in einem Verfahren nach dem Koordinationsgesetz bewilligt werden und nicht nur Flughäfen;
2. Zweitens bilden nicht nur Lärmimmissionen, sondern alle Immissionen ausgehend von solchen Anlagen Gegenstand eines Enteignungsverfahrens;
3. Drittens wird eine derart ausdehnende Umsetzung für den Fluglärm vorgeschlagen, dass auch als abgeschlossen erachtete Fälle wieder aufleben, was erhebliche Kostenfolgen für die betroffenen Flughäfen hat;
4. Viertens erfolgt ein unnötiger Einbezug mietrechtlicher Fragen in die Vorlage.

2.2 Auswirkungen der Gesetzesvorlage auf die von Bundesbehörden bewilligten Infrastrukturanlagen

Die Auswirkungen auf die Plangenehmigungs- bzw. Konzessionsverfahren gemäss Artikel 26 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG; SR 725.11), Artikel 18 ff. des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101), Artikel 16 ff. des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 (EleG; SR 734.0), Artikel 21 ff. des Rohrleitungsgesetzes vom 4. Oktober 1963 (RLG; SR 746.1), Artikel 62a ff. des Wasserrechtsgesetzes vom 22. Dezember 1916 (WRG; SR 721.80) und Artikel 126 ff. des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (MG; SR 510.10) sind erheblich. Dadurch, dass die Pflicht zur persönlichen Anzeige in Artikel 31 EntG auch auf diejenigen Personen ausgedehnt wird, die voraussichtlich durch den Entzug der Nachbarrechte betroffen sind, drohen diese Verfahren wesentlich erschwert zu werden.

Eine formelle Enteignung nachbarrechtlicher Abwehrrechte – und damit eine volle Entschädigung – dürfte aber in Anwendung der bundesgerichtlichen Praxis zu Artikel 5 EntG, welche neben der Spezialität und der Unvorhersehbarkeit auch die besondere Schwere des Schadens voraussetzt, nur bei einem kleinen Teil der Betroffenen vorliegen. Mit der persönlichen Anzeige an *alle* potenziell Betroffenen wird aber bei der Mehrheit derselben der falsche Eindruck erweckt, es werde in jedem Fall enteignet und entschädigt. Es ist offensichtlich, dass flächendeckend enteignungsrechtliche Forderungsbegehren gestellt würden, welche die Plangenehmigungsbehörde anschliessend zu prüfen hätte.

Materiell wird es aber oft so sein, dass zum Zeitpunkt der Plangenehmigungsverfahren noch nicht abschliessend gesagt werden kann, wie sich die Situation der Bevölkerung bezüglich Lärmimmissionen verändern wird. Zwar werden die voraussichtlichen Lärmwerte, die ein Neubau, Ausbau oder eine Sanierung verursachen wird, im Rahmen der Plangenehmigung aufgrund von Simulationen berechnet. Diese können aber aufgrund des Betriebszustandes von den tatsächlichen Lärmwerten abweichen. Die Anwohner müssen sich aber bereits zum Zeitpunkt des Plangenehmigungsverfahrens entscheiden, ob sie ihre nachbarrechtlichen Abwehrensprüche geltend machen wollen oder nicht. Es ist davon auszugehen, dass es zu zusätzlichen Streitigkeiten um die Anerkennung als Einsprecher kommen wird. Personen, die keine persönliche Anzeige erhalten, werden sich nämlich ihre Parteistellung zu erstreiten versuchen, was das Verfahren durch diesbezügliche Zwischenentscheide und die damit verbundenen Beschwerdemöglichkeiten entsprechend erschwert und verzögert.

Gemäss geltendem Recht müssen bereits heute die *bekannt* Entschädigungsberechtigten persönlich angeschrieben werden (Art. 31 EntG). Bei Forderungen aus Enteignung nachbarrechtlicher Abwehrensprüche lässt sich eine mögliche Schädigung unter Zugrundelegung der öffentlich aufgelegten Pläne häufig nicht voraussehen, gerade auch dort, wo es nicht um Lärm geht (z. B. Erschütterungen). Der Kreis der Anzuschreibenden ist diesbezüglich völlig unbekannt. Da der Enteigner unmöglich alle Fälle erkennen kann, wird er einen verhältnismässig grosszügigen Perimeter festlegen und dann alle Personen (Grundeigentümer sowie wohl auch die Mieter) anschreiben. Dabei ist er auf die Leistung der zuständigen Gebietskörperschaft angewiesen. Dies sind die Verwaltungen der betroffenen Gemeinden und Städte. Es ist aber unklar, ob diese Gebietskörperschaften überhaupt in der Lage sind, die erforderlichen Daten abzurufen, und zu welchen Bedingungen sie bereit sind, diese zur Verfügung zu stellen.

In finanzieller Hinsicht gilt es bezüglich Schiene in Betracht zu ziehen:

- Der Kredit für den Fonds für den Bau und die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV) deckt enteignungsrechtliche Entschädigungen nicht ab, sodass diese durch die sanierungspflichtige Bahn zu tragen wären (was in den Leistungsvereinbarungen mit den Bahnen bisher nicht vorgesehen ist).
- Der FinöV trägt gemäss Artikel 12 des Bundesgesetzes vom 24. März 2000 über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (BGLE; SR 742.144) auch die Personalkosten. Es ist offensichtlich, dass der zusätzliche Aufwand für Enteignungsfragen den ursprünglich definierten Kreditrahmen sprengt.

- Finanzielle Mittel stehen auf Bundesebene für die Umsetzung des BGLE zur Verfügung. Das Gesetz ist befristet bis Ende 2015. Was ausserhalb dieser Massnahmen liegt bzw. erst nach diesem Zeitpunkt entschädigt werden muss, ist finanziell nicht abgedeckt. Sobald nach 2015 neue bauliche Massnahmen oder Anlagen realisiert oder Änderungen im Betrieb vorgenommen werden, stehen für allfällige Entschädigungsansprüche keine finanziellen Mittel bereit.

Allen fraglichen Infrastrukturanlagen gemeinsam ist, dass nicht abgeschätzt werden kann, mit welchen Kosten für Entschädigungszahlungen künftig zu rechnen wäre. Es bestehen nur wenige Erfahrungen mit solchen Ansprüchen. Nebenbei bleibt anzufügen, dass angesichts der Komplexität der Materie und der geschürten Erwartungen durch die persönliche Anzeige der Beizug eines Rechtsvertreters gerechtfertigt sein dürfte, sodass der Partei – selbst wenn sie unterliegt – eine Parteikostenentschädigung zuzusprechen ist (vgl. Art. 115 EntG).

Aufgrund all dieser verfahrensmässigen Erschwerungen und nicht abschätzbaren finanziellen Konsequenzen kann sich der Bundesrat der im Bericht (Ziff. 4.2.3.4) vertretenen Auffassung nicht anschliessen, die Auswirkungen der Vorlage bezüglich anderer (als Flugplatzanlagen) öffentlicher oder konzessionierter Anlagen seien insgesamt überblickbar und bescheiden. Die konkreten Auswirkungen auf diese Anlagen wurden zu wenig ausgeleuchtet, müssen aber aus den angeführten Gründen als ganz erheblich bezeichnet werden. Entsprechend lehnt der Bundesrat die Vorlage ab.

2.3 Auswirkungen der Gesetzesvorlage auf die Luftfahrt

Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass die heute geltenden Bestimmungen zur Geltendmachung von Minderwertentschädigungen bei Grundstücken wegen Fluglärmimmissionen gewisse Mängel aufweisen. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Beginn des Laufs der Verjährungsfristen zeigten sich praktische Probleme, weshalb zahlreiche vom Fluglärm Betroffene vorsorglich zur Vermeidung einer allfälligen Verjährung ihrer Forderungen die Entschädigungsbegehren bei den Flughafenbetreibern einreichten. Die Vorlage sieht nun ein kombiniertes enteignungsrechtliches Planauflageverfahren vor, d.h. bei Betriebsreglementsänderungen mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung soll gleichzeitig über die allenfalls zu entziehenden nachbarrechtlichen Abwehransprüche entschieden werden. Die 10-jährige Verjährungsfrist soll mit der öffentlichen Planaufgabe zu laufen beginnen (Art. 41^{bis} EntG). In Kenntnis der Vernehmlassung, in der sich die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer positiv geäussert hat, wird im Folgenden auf diejenigen zentralen Punkte eingegangen, die aus rechtlichen oder politischen Gründen besonders kritisch erscheinen und zu denen sich der Bundesrat negativ äussert.

Spätestens mit der öffentlichen Planaufgabe muss der Enteigner, d.h. die betreffenden Flughafenbetreiber, den Entschädigungsberechtigten eine persönliche Anzeige über die zu enteignenden Rechte zustellen (Art. 36f LFG). Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mit dieser Bestimmung die Zielsetzung der Initiative, ein einfaches und klares Verfahren zur Geltendmachung von Minderwertentschädigungen zu schaffen, nicht erreicht werden kann. Der Enteigner hat (lediglich) diejenigen Grundeigentümer persönlich anzuschreiben, die vom Immissionsgrenzwertperimeter

des aufgelegten Betriebsreglements erfasst werden, d.h. zukünftig von Fluglärm mutmasslich so betroffen werden, dass der Immissionsgrenzwert (IGW) in der nämlichen Nutzungszone überschritten wird. Im Falle des Flughafens Zürich sind das gemäss dem vorläufigen Betriebsreglement rund 6000 Wohngebäude, woraus leicht zu erkennen ist, dass die Anzeigepflicht mit einem bedeutenden administrativen Aufwand für die Flughafenbetreiber verbunden ist. Den nicht von IGW-Überschreitungen Betroffenen hat der Enteigner keine persönliche Anzeige zukommen zu lassen. Der Bundesrat erkennt in diesem Vorgehen analog zu dem Gesagten bei den anderen Infrastrukturanlagen (Ziff. 2.2) in zweierlei Richtungen Probleme: Einerseits werden bei den persönlich Angeschriebenen konkrete Erwartungen geweckt, da diese als Entschädigungsberechtigte gemäss Artikel 36f LFG bezeichnet sind und davon ausgehen dürften, sie hätten Anrecht auf eine Minderwertentschädigung. Aufgrund der erwähnten Voraussetzungen (Ziff. 2.2, 2. Absatz), die das Bundesgericht in seiner Praxis im Zusammenhang mit Entschädigungen wegen übermässiger Lärmimmissionen aufgestellt hat, wird der grösste Teil der Forderungen allerdings abgewiesen werden müssen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass gemäss heutiger Praxis für die Landesflughäfen ein lärmbelastetes Grundstück vor 1961 erworben sein muss, um als Entschädigungsobjekt in Frage zu kommen. Praktisch bedeutet das, dass durch die Neuordnung des Verfahrens bei der Mehrheit der Angeschriebenen unerfüllbare Hoffnungen geweckt werden, da sie nach heutiger Praxis keinen Anspruch auf Entschädigung haben. Selbst wenn es, was aufgrund der Vorlage aber unklar scheint, als zulässig erachtet werden sollte, dass der Enteigner eine Triage vornimmt – was aufgrund von notwendigen, jedoch nicht öffentlich zugänglichen Daten schwierig sein dürfte – und nur die seines Erachtens tatsächlich materiell Entschädigungsberechtigten persönlich anschreibt, würde dies an der vorgebrachten Kritik nichts ändern. Die Praxis im Zusammenhang mit Entschädigungen wegen übermässiger Fluglärmimmissionen ist derart komplex und entwickelt sich fortlaufend weiter, so dass sich diese scheinbare Vereinfachung rasch als verfahrensmässige Hürde erweisen und sich das Verfahren zusätzlich verkomplizieren würde.

Andererseits hat die Regelung den Nachteil, dass sie auf die von IGW-Überschreitungen Betroffenen beschränkt ist. Nicht erfasst werden vom direkten Überflug Betroffene oder solche, die sich als entschädigungsberechtigt erachten, aber nicht von IGW-Überschreitungen betroffen sind. Letzteres betrifft in Zürich beispielsweise die von sogenannten Südanflügen Betroffenen, wo bis zu entsprechenden Entscheiden der Gerichte offen bleibt, ob die materiellen Entschädigungsvoraussetzungen gegeben sind. Auch wenn in diesen Fällen der Weg zur Geltendmachung allfälliger Minderwertentschädigungen weiterhin offen bleibt, erachtet der Bundesrat die Unterscheidung in Betroffene, die eine persönliche Anzeige erhalten, und solche, die keine erhalten, als nicht befriedigend. Es muss mindestens so sehr wie bei den übrigen Infrastrukturanlagen befürchtet werden, dass damit eine Verunsicherung insbesondere bei den Fluglärm-betroffenen im Raum Zürich entsteht, da sich ein Teil der Betroffenen zu Unrecht vom Verfahren ausgeschlossen fühlen könnte und bei anderen Betroffenen mit dem Verfahrenseinbezug Hoffnungen geweckt werden, die materiell grösstenteils nicht erfüllt werden können. Die Vorlage schafft damit die erwünschte verfahrensrechtliche Klarheit nicht.

Unter Ziffer 2.1 wurde auf die negativen finanziellen Auswirkungen der Vorlage für die Flughäfen hingewiesen. Diese resultiert darin, dass nach Artikel 41^{bis} Absatz 2 EntG keine Verjährungsfrist von Entschädigungsforderungen für den Entzug der

Abwehrrechte zu laufen beginnt, solange keine ordentliche enteignungsrechtliche Planaufgabe erfolgte, welche auch das betroffene Grundstück erfasste. Bislang bestand keine Pflicht zur Durchführung eines enteignungsrechtlichen Planaufgabeverfahrens, und nach heutiger Rechtslage ist davon auszugehen, dass zahlreiche Entschädigungsforderungen verjährbar sind, was nach Artikel 41^{bis} Absatz 2 EntG nun nicht mehr der Fall wäre. Insbesondere die Landesflughäfen Zürich und Genf sowie der Regionalflughafen Lugano befürchten dadurch erhebliche Zusatzkosten für Lärmentschädigungen, mit denen sie bis anhin nicht zu rechnen hatten. Der Flughafen Zürich rechnet mit nicht vorhersehbaren Zusatzkosten in der Grössenordnung von rund 200 bis 400 Millionen Franken, der Flughafen Lugano mit nicht genau vorhersehbaren zusätzlichen Kosten in Millionenhöhe und der Flughafen und Kanton Genf rechnen mit noch nicht absehbaren finanziellen Konsequenzen. Der Bundesrat ist der Auffassung, die Vorlage berücksichtige diese auch in der Vernehmlassung geltend gemachten finanziellen Auswirkungen zu wenig. Auch wenn es sich um blosser Schätzungen handelt, so ist jedenfalls davon auszugehen, dass die vorgesehene grundsätzliche Unverjährbarkeit der Forderungen zu massiven Zusatzkosten für die Flughafenbetreiber bzw. das öffentliche Gemeinwesen (je nach Trägerschaft des Flughafens die Kantone und Gemeinden) führen wird. Da die Flughafenbetreiber grundsätzlich selbst für diese Kosten aufkommen müssen, ist zu bedenken, dass Minderwertentschädigungen für Grundeigentümer wegen Fluglärm soweit bekannt in anderen Ländern nicht existieren und deshalb auch die Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Flughafeninfrastrukturen und somit des Luftfahrtstandortes Schweiz berührt wird. Angesichts der möglichen Höhe der Zusatzkosten insbesondere im Falle des Flughafens Zürich erachtet der Bundesrat die vorgesehene Verjährungsregelung für nicht trag- und verantwortbar, weshalb er die Vorlage in diesem Punkt klar ablehnt.

2.4 Personelle Auswirkungen auf die Verwaltung

Im koordinierten Plangenehmigungsverfahren hat die Leitbehörde auch über enteignungsrechtliche Einsprachen zu entscheiden. Gemäss Rechtsprechung ist damit durchaus auch die materielle Prüfung der Enteignung gemeint. Die Schätzungskommission hat im anschliessenden Schätzungsverfahren nur noch die Höhe der Entschädigung festzulegen (Entscheid REKO INUM A-2005-259, E. 4.2). Der Aufwand primär in den Plangenehmigungsverfahren würde vervielfacht. Dem könnte nur mit erheblichen Personalaufstockungen im ASTRA, BAV und BFE, bei welchem die Bewilligungsverfahren für drei der betroffenen Infrastrukturanlagen angesiedelt sind, begegnet werden. Nichts anderes gilt grundsätzlich auch für die Behandlung der enteignungsrechtlichen Einsprachen nach Artikel 36i LFG durch das BAZL. Zu bedenken ist, dass beispielsweise im Falle des künftigen Betriebsreglements für den Flughafen Zürich mit dem Eingang von mehreren tausend Forderungen zu rechnen ist (vgl. Ziff. 2.3). Ob sich, wie dies in Artikel 36i Absatz 3 LFG vorgesehen ist, die Verfahren noch optimal koordinieren lassen, wenn die materielle Behandlung der Forderungen – in Durchbrechung des auf Bundesebene ansonsten geltenden Konzentrationsmodells – vollständig den Eidgenössischen Schätzungskommissionen zugewiesen wird, erscheint mehr als fraglich. Klar scheint jedenfalls, dass entweder beim BAZL oder bei den Eidgenössischen Schätzungskommissionen ein deutlicher Zusatzaufwand anfallen wird.

Dem Befund im Bericht der Kommission, die Plangenehmigungsbehörden und namentlich das BAZL würden durch die vorgesehenen Verfahren kaum erheblich stärker belastet (Ziff. 4.1), kann also nicht gefolgt werden. Der Aufwand wird für alle massgeblichen Bundesstellen (ASTRA, BAV, BAZL, BFE, GS VBS) erheblich ansteigen. Bedenkt man die möglichen Folgen im Zusammenhang mit dem künftigen Betriebsreglement des Flughafens Zürich, wird der Aufwand beim BAZL zumindest vorübergehend sogar massiv ansteigen. Die involvierten Bundesstellen werden also, sollen die Verfahren in angemessener Zeit durchgeführt werden, darauf angewiesen sein, dass das erforderliche zusätzliche Personal zur Verfügung gestellt wird. Sofern dies nicht geschieht, muss mit Verzögerungen gerechnet werden, womit allenfalls sogar die planmässige Inbetriebnahme der Infrastrukturanlagen fraglich wird.

Im Weiteren ist es schwierig, eine konkrete Aussage zu den Auswirkungen der Vorlage auf die Eidgenössischen Schätzungskommissionen zu machen. Tatsache ist, dass die mit Minderwertentschädigungen wegen Fluglärm befassten Eidgenössischen Schätzungskommissionen – bei der für den Flughafen Zürich zuständigen Schätzungskommission Kreis 10 sind rund 2500 Verfahren pendent – bereits heute teils nicht in der Lage sind, die Verfahren in der angemessenen Zeit zu bewältigen. Ob sich die bereits heute unbefriedigende Situation aufgrund der absehbaren Vervielfachung der Verfahren weiter verschlechtern oder ob die zu erwartende Konzentration der Verfahren dem entgegenwirken würde, kann nicht eindeutig gesagt werden.

2.5 Gesamtwürdigung

Die Vorlage geht in zahlreichen Bereichen deutlich über die Absichten und Ziele der Initiative hinaus. Soweit die Vorlage Regelungen enthält, die nicht nur die Fluglärmimmissionen betreffen, ist sie in ihren praktischen und finanziellen Konsequenzen mit derartigen Nachteilen verbunden, dass sie als nicht tragbar zu bezeichnen ist. Für die durch die Bundesbehörden zu bewilligenden Infrastrukturanlagen werden verfahrensmässige Erschwernisse geschaffen, die mit dem ursprünglichen Ziel der Schaffung klarer und einfacher Verfahren nicht vereinbar sind. Es ist im Gegenteil mit einer Verkomplizierung und Zunahme dieser Verfahren zu rechnen. Der Bundesrat ist grundsätzlich der Auffassung, dass die in der Schweiz heute bestehenden Verfahren im Zusammenhang mit Infrastrukturanlagen nicht zu zusätzlichen Erschwernissen führen dürfen. Die Vorlage steht Forderungen nach Vereinfachungen und –beschleunigungen diametral entgegen.

Besonders negativ ist zu beurteilen, dass bei diesen Anlagen nicht abgeschätzt werden kann, in welcher Höhe Entschädigungszahlungen anfallen werden. Da ein Grossteil dieser Zahlungen durch den Bund zu leisten wäre, erachtet es der Bundesrat als nicht verantwortbar, zusätzliche Verfahren mit für den Bund unabsehbaren Kostenfolgen einzuführen. Hinzu kommt, dass die Verfahren einzig für Anlagen zur Anwendung kommen, die von Bundesbehörden bewilligt wurden. Insbesondere im Bereich der Strassen würde eine Unterscheidung zwischen Nationalstrassen sowie kantonalen und kommunalen Strassen geschaffen, die die Betroffenen ungleich behandeln würde. Eine derartige Unterscheidung ist weder für die Betroffenen nachvollziehbar noch ist sie objektiv sachgerecht. Zusammenfassend gelangt der Bundesrat zum Schluss, dass die Vorlage in all denjenigen Teilen auf jeden Fall

abzulehnen ist, die sich nicht auf die Verfahrensgarantien im Zusammenhang mit dem Fluglärm beziehen.

In Bezug auf den Fluglärm ergibt die Analyse, dass auch hier die Nachteile der Vorlage gegenüber den Vorteilen deutlich überwiegen. Der Bundesrat anerkennt zwar, dass die heutigen Bestimmungen zur Geltendmachung von Minderwertenschädigungen wegen Fluglärmimmissionen gewisse Mängel aufweisen. Immerhin ist festzustellen, dass die gegenwärtige Regelung nicht derart schlecht ist, dass von einer völlig unakzeptablen Situation auszugehen wäre. Von gewissen Mängeln abgesehen, hat sich das Verfahren grundsätzlich bewährt und es rechtfertigte sich nur, dieses zu ändern, wenn eine klare Verbesserung erzielt würde. Dies ist nicht der Fall. Das Hauptziel eines einfachen und klaren Verfahrens wird zwar scheinbar erreicht, bei näherer Betrachtung zeigt sich indes, dass die Neugestaltung mit erheblichen Nachteilen verbunden ist. Die klare Unterscheidung in Betroffene, die eine persönliche Anzeige erhalten, und solche die keine erhalten, wird voraussichtlich zu einer grossen Verunsicherung bei den Fluglärm-betroffenen führen. Dies vor allem deshalb, weil die materiellen Entschädigungsvoraussetzungen gemäss der Praxis komplex sind und sich die Entschädigungsberechtigten nicht von vornherein derart klar abgrenzen lassen, wie dies die Vorlage mit ihrer Unterscheidung in persönlich Anzuzeigende und nicht Anzuzeigende vorgibt. Analog zu den übrigen Infrastrukturanlagen ist also auch hier mit einer Verkomplizierung der Verfahren zu rechnen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich eine interdepartementale Arbeitsgruppe mit dem gesetzgeberischen Handlungsbedarf des materiellen Enteignungsrechts, das wie erwähnt eng mit dem Verfahren verknüpft ist, befasst. Im Zusammenhang mit diesen Abklärungen können auch neue wirtschaftliche Instrumente in Betracht gezogen werden, wie z.B. die im Bericht des Bundesrates vom 26. Oktober 2005 über Stand und Perspektiven der Lärmbekämpfung in der Schweiz (BBl 2005 6589) zur Prüfung vorgeschlagene Lärmhypotheke.

Wurde zu den übrigen Infrastrukturen festgehalten, dass die anfallenden Entschädigungszahlungen nicht abgeschätzt werden können, so steht bei den Flughäfen fest, dass mit massiven finanziellen Konsequenzen zu rechnen ist, die schätzungsweise allein für den Flughafen Zürich 200 bis 400 Millionen Franken betragen. Dies ist zurückzuführen auf die vorgesehene Verjährungsregelung nach Artikel 41^{bis} Absatz 2 EntG, die einer Rückwirkung auf vergangene Sachverhalte gleichkommt und damit den Grundsatz der Rechtssicherheit verletzt. Eine solche Zusatzbelastung der Flughäfen, insbesondere des Flughafens Zürich, aber auch der Flughäfen Genf und Lugano erscheint dem Bundesrat auch im Lichte des Erhalts der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Luftfahrtstandortes Schweiz nicht tragbar und stünde auch im Widerspruch zu den luftfahrtpolitischen Grundsätzen des Bundesrates, wie er sie in seinem Bericht vom 10. Dezember 2004 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 (LUPO; BBl 2005 1781) definiert hat.

Einer Vorlage, die insbesondere im Raum Zürich zu einer Verunsicherung bei den Fluglärm-betroffenen führt und die gravierende nachteilige Folgen für einzelne Flughäfen hätte, kann der Bundesrat nicht zustimmen.

Zusammenfassend wird die Vorlage somit bezüglich sämtlicher Regelungsgegenstände abgelehnt.

Im *Eventualfall* wird beantragt, die Vorlage auf die Verfahrensgarantien für den Fluglärm zu begrenzen, allerdings mit gewissen Vorbehalten. Einerseits werden gewisse Mängel in der gegenwärtigen Regelung anerkannt. Ein Verfahren, welches

Betroffene teils dazu zwingt, vorsorglich Minderwertforderungen geltend zu machen, um wegen eines unklaren Fristenlaufs keine Verjährung ihrer Forderungen befürchten zu müssen, kann von vornherein nicht vollständig befriedigen. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass sich die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer positiv zur Vorlage geäußert hat und dies hauptsächlich, weil ein kombiniertes enteignungsrechtliches Planaufgabeverfahren für Fluglärm-betroffene eingeführt werden soll.

Vor diesem Hintergrund kann der Bundesrat einer Vorlage im Eventualfall zustimmen, die sich auf die strikte Umsetzung der Initiative beschränkt. Da die vorgesehene Verjährungsregelung nach Artikel 41^{bis} Absatz 2 EntG zur Umsetzung des Hauptziels der Initiative nicht zwingend erforderlich ist und da die finanziellen Zusatzbelastungen für die Flughäfen bzw. das öffentliche Gemeinwesen nicht tragbar scheinen, beantragt der Bundesrat aber den ausdrücklichen Verzicht auf diese Bestimmung, soweit sie einer Rückwirkung auf vergangene Sachverhalte gleichkommt. Was die persönliche Anzeige seitens des Enteigners an die Fluglärm-betroffenen anbelangt, so verzichtet der Bundesrat auf einen ausdrücklichen Antrag, macht aber nochmals auf die mehrfach erwähnten nachteiligen Folgen einer solchen Regelung aufmerksam: Es wird eine Verkomplizierung der Verfahren und Verunsicherung der Betroffenen in Kauf genommen und es ist damit zu rechnen, dass bei der Verwaltung ein personeller Mehraufwand resultiert. Aus den eingangs erwähnten Gründen (Ziff. 2.1) ist auch der Einbezug der miet- und pachtrechtlichen Bestimmungen des EntG abzulehnen.

Im Eventualfall wären somit die in der Vorlage vorgesehenen Änderungen des Enteignungsgesetzes vollständig zu streichen. Da der Eventualantrag eine Beschränkung für den Fluglärm vorsieht, erscheint es sachgerecht, auch die gemäss der Vorlage in Artikel 41^{bis} EntG vorgesehene Verjährungsregelung in das Luftfahrtrecht zu integrieren. Dazu ist ein neuer Artikel 36j LFG zu schaffen, wobei mittels einer Übergangsbestimmung klarzustellen ist, dass die Bestimmungen der Artikel 36d–36j LFG nur für nach ihrem Inkrafttreten eingeleitete Verfahren gelten. Damit ist auch klargestellt, dass die Verjährungsregelung nach Artikel 36j LFG nur Verfahren für den Erlass oder die Änderung eines Betriebsreglements erfasst, die nach Inkrafttreten dieser Bestimmung eingeleitet werden. Der Bundesrat schlägt folgende die Vorlage ergänzende Bestimmungen des LFG vor:

Artikel 36j LFG: Die Verjährungsfrist von Entschädigungsforderungen für den Entzug der Abwehrrechte beginnt mit der ordentlichen enteignungsrechtlichen Planaufgabe, welche auch das betroffene Grundstück erfasst hat. Die Verjährungsfrist beträgt 10 Jahre.

Übergangsbestimmung LFG: Die Artikel 36d–36j LFG gelten für die nach ihrem Inkrafttreten eingeleiteten Verfahren.

3 Antrag des Bundesrates

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Bundesrat die Ablehnung der Vorlage.

Im Eventualfall beantragt er die Streichung der vorgesehenen Änderungen des Enteignungsgesetzes sowie eine Ergänzung durch Artikel 36j LFG und einer Übergangsbestimmung im LFG.