

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 22. Januar 2014

90. Vorkonsultation Entschädigung für übermässigen Lärm (Schreiben an die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz)

Mit Schreiben vom 4. Dezember 2013 lädt die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) ihre Mitglieder ein, sich für einen Systementscheid bei der Entschädigung von Grundeigentümerinnen und -eigentümern für übermässigen Lärm durch Verkehrsanlagen auszusprechen. Dabei geht es um Folgendes:

Nach Art. 74 Abs. 1 der Bundesverfassung ist die Bevölkerung und ihre natürliche Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen. Für den Lärmschutz sind das Umweltschutzgesetz (USG) und die Lärmschutz-Verordnung (LSV) massgebend. Um die Lärmbelastung zu beurteilen und zu begrenzen, legt die Lärmschutzgesetzgebung Planungswerte, Immissionsgrenzwerte (IGW) und Alarmwerte für verschiedene Lärmarten fest. Können die massgebenden Belastungsgrenzwerte nicht eingehalten werden, sind Schallschutzmassnahmen (insbesondere Schallschutzfenster) bei den lärmbeeinträchtigten Gebäuden vorzunehmen. Können die massgebenden Belastungsgrenzwerte nicht eingehalten werden und besteht an der Errichtung oder am Betrieb der lärmzeugenden Anlage ein überwiegendes öffentliches Interesse, können Erleichterungen in Form von Überschreitungen der Belastungsgrenzwerte gewährt werden. Der Betrieb von öffentlichen oder konzessionierten Verkehrsinfrastrukturanlagen verursacht häufig Lärmimmissionen, die über den Belastungsgrenzwerten der LSV liegen.

Nach geltendem Recht haben Eigentümerinnen und Eigentümer, deren Liegenschaften übermässigem Lärm ausgesetzt sind, Anspruch auf eine einmalige Entschädigung für den lärmbedingten Wertverlust. Diese Entschädigungen stützen sich auf die Eigentumsgarantie und auf das private Nachbarrecht (Art. 679 in Verbindung mit Art. 684 ZGB). Die Grundeigentümerinnen und -eigentümer werden für die Enteignung ihrer nachbarrechtlichen Abwehransprüche (ENA) entschädigt (sogenannte formelle Enteignung).

Das Gesetz regelt die Entschädigungstatbestände indessen nur in den Grundzügen. Das Bundesgericht hat deshalb insbesondere im Bereich der Flughäfen Kriterien zur Beurteilung solcher Entschädigungsfordernisse festgelegt. Demnach muss eine Spezialität der Lärmbelastung vorliegen (Lärmbelastung über dem Immissionsgrenzwert), der Schaden muss eine gewisse Schwere aufweisen (mindestens 10% Minderwert),

die Lärmbelastung darf nicht vorhersehbar gewesen sein und die Forderung darf nicht verjährt sein. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so hat die Grundstückeigentümerin oder der Grundstückeigentümer Anspruch auf eine Entschädigung in Form einer einmaligen Kapitalleistung.

Die Landesflughäfen Genf und Zürich haben gestützt auf diese Rechtspraxis bereits heute zahlreiche Grundstückeigentümerinnen und -eigentümer entschädigt. Allein der Flughafen Zürich steht Entschädigungsforderungen von insgesamt 405 Mio. Franken gegenüber. Bei den Strassen und Eisenbahnen lehnen die Gerichte Entschädigungsbegehren zurzeit noch ab, da die Fristen zur lärmtechnischen Sanierung dieser Anlagen noch laufen. Nach Ablauf dieser Fristen (Nationalstrassen, Eisenbahnen: 2015, übrige Strassen: 2018) können jedoch auch gegen diese Anlagen Entschädigungsbegehren geltend gemacht werden.

Die langjährige Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche stösst nach Auffassung des Bundes an Grenzen. Einerseits ist das private Nachbarrecht auf die Regelung von Verhältnissen unter Privaten ausgelegt und eignet sich nicht zum Interessenausgleich zwischen dem Staat als Inhaber öffentlicher Infrastrukturanlagen und den privaten Nachbarn. Die sehr offenen Bestimmungen des Privatrechts vermögen keine angemessenen Antworten auf die spezifischen Fragen zu geben, die sich aus dem Betrieb von öffentlichen Infrastrukturanlagen ergeben. Dies ist auch der Grund, weshalb für die Beurteilung der Ansprüche überwiegend auf Richterrecht abgestellt werden muss und das Bundesgericht mit der über Jahrzehnte sorgfältig weiterentwickelten Rechtsprechung zunehmend in die Rolle des Ersatzgesetzgebers gedrängt worden ist.

Die grosse Bedeutung des Richterrechts im Entschädigungsrecht führt sowohl bei den Grundstückeigentümerinnen und -eigentümern wie auch bei den Anlageinhabern zu Rechtsunsicherheit. Für die Grundstückeigentümerinnen und -eigentümer sind die Verfahren langwierig und erschweren den Zugang zu Entschädigungen. Die Anlageinhaber können kaum abschätzen, wie viele Entschädigungsbegehren in Zukunft eingereicht und gutgeheissen werden und wie hoch die Entschädigungszahlungen ausfallen. Diese Situation ist nach Auffassung des Bundes für alle Betroffenen unbefriedigend.

Vor diesem Hintergrund hat der Bund einen Entwurf für eine Neuordnung mit einer Lärmausgleichsnorm (LAN) im USG ausgearbeitet. Die Gewährung von Erleichterungen bei Strassen, Eisenbahnen oder Flugplätzen, die zur Überschreitung der IGW berechtigen, soll grundsätzlich einen Ausgleichsanspruch der Lärmbetroffenen nach sich ziehen. Die Inhaber dieser Infrastrukturanlagen würden mit der LAN zur Leistung einer periodischen Ausgleichszahlung für den Mindernutzen der

lärm betroffenen Liegenschaften verpflichtet. Das USG würde mit der LAN die finanziellen Folgen von Erleichterungen abschliessend regeln und die Ansprüche aus der Enteignung von Nachbarrechten wegen Lärmimmissionen ausschliessen. Die Grundsätze für die Bemessung der geschuldeten Ausgleichszahlungen würden auf Gesetzesstufe umschrieben und müssten nicht mehr aufgrund von Richterrecht beurteilt werden. Indem mit der LAN die durch die IGW-Überschreitung entstehenden Wertverluste den Anlageinhabern bzw. Lärmverursachern überbunden werden, würde zumindest ein Teil der externen Lärmkosten internalisiert und das Verursacherprinzip verstärkt durchgesetzt. Ausserdem bezweckt der Bund, mit der LAN ein dynamisches Anreizsystem zu schaffen. Die Höhe der Ausgleichszahlungen würde einer verminderten oder erhöhten Lärmbelastung angepasst, wodurch ein Anreiz zur Lärmsenkung geschaffen würde.

Der Vorschlag für die Schaffung einer LAN geht auf zwei parlamentarische Vorstösse zurück. Die parlamentarische Initiative 02.418 Hegetschweiler verlangte 2002 eine verfahrensmässige Besserstellung der Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer im Bereich der Flughäfen bei Entschädigungen. Auf den von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) ausgearbeiteten Gesetzesentwurf trat die entsprechende Kommission des Ständerates (UREK-S) nicht ein und reichte stattdessen am 19. Mai 2008 die Motion «Fluglärmimmissionen. Entschädigung nachbarrechtlicher Abwehransprüche» (08.3240) ein. Der Bundesrat wird darin beauftragt, dem Parlament die erforderlichen gesetzlichen Bestimmungen zu unterbreiten, damit die Rechtslage der von übermässigem Fluglärm Betroffenen verbessert werden kann. Der Bundesrat hat die Motion begrüsst und beschlossen, für deren Umsetzung die Ergebnisse der in der Zwischenzeit vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eingesetzten interdepartementalen Arbeitsgruppe «Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche (IDA-ENA)» einzubeziehen. Diese Arbeitsgruppe wurde beauftragt, die kritisierten rechtlichen Grundlagen grundsätzlich auf mögliche Alternativen zu überprüfen. Der Nationalrat hat die Motion der UREK-S am 4. Juni 2009 ebenfalls angenommen. Die UREK-S hat die Ergebnisse der IDA-ENA im August 2010 mit Befriedigung zur Kenntnis genommen und ist im Januar 2012 nicht auf die parlamentarische Initiative Hegetschweiler eingetreten. Der Ständerat trat am 28. Februar 2012 endgültig nicht auf das Anliegen ein, womit die Initiative abgeschrieben ist. Ihre Entscheide traf die UREK-S in Kenntnis der Arbeiten an der LAN. Der Bundesrat hat am 16. Mai 2012 von dieser Neuausrichtung der Lärmentschädigung Kenntnis genommen und das UVEK mit der Durchführung einer Vernehmlassung beauftragt.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat die Kosten geschätzt, die den Kantonen und Gemeinden durch LAN sowie im Falle der Beibehaltung der ENA entstehen würden. Beide Schätzungen sind mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Namentlich lassen sich die Entschädigungskosten bei ENA nicht zuverlässig vorhersehen, da noch keine Rechtspraxis zu den Anspruchsvoraussetzungen beim Strassenlärm besteht. Der Bund geht von folgenden Kosten aus (in Mio. Franken):

	Jährliche Ausgleichs- zahlungen nach LAN	Entschädigungs- zahlungen bei ENA
Luftverkehr	5,25–10,5	580
<i>davon Flughafen Zürich</i>	<i>k. A.</i>	<i>405</i>
Schiene	19–38	1 420
Strassen total	163–326	14 470
<i>Nationalstrassen</i>	<i>14–28</i>	<i>1 230</i>
<i>Kantonsstrassen</i>	<i>74–148</i>	<i>6 590</i>
<i>Gemeindestrassen</i>	<i>75–150</i>	<i>6 650</i>

Die LAN wurde unter Federführung des BAFU ausgearbeitet. In einer Begleitgruppe nahm der Chef des Amts für Verkehr 2012 als Vertreter der Konferenz der Kantonsingenieure Einsitz. Die Arbeiten konnten dadurch durch das Amt für Verkehr und durch beigezogene Fachstellen der Baudirektion begleitet werden. Die Fachstelle Lärmschutz untersuchte im Rahmen eines Pilotversuchs den voraussichtlichen Vollzugsaufwand der LAN. Dank dieser Mitwirkung bestehen heute in der kantonalen Verwaltung vertiefte Kenntnisse über den Regelungsvorschlag.

Der Bund geht davon aus, dass der überwiegende Teil der Entschädigungsansprüche bei Kantons- und Gemeindestrassen entsteht. Das UVEK macht daher das weitere Vorgehen von der Haltung der BPUK bzw. der Kantone abhängig. Die BPUK wurde am 19. September 2013 über das Thema informiert. In der Folge lud das BAFU die BPUK ein, zur Frage Stellung zu nehmen, ob die Entschädigung für übermässigen Lärm künftig gemäss ENA oder auf der Grundlage einer LAN erfolgen soll. Es besteht Grund zur Annahme, dass das UVEK auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichten wird, wenn sich die BPUK gegen die Einführung der vorgesehenen LAN aussprechen sollte. Der vorliegenden Umfrage kommt daher die Funktion einer Weichenstellung zu, weshalb die Beantwortung der Vorkonsultation der BPUK durch den Gesamtregierungsrat erfolgt.

Die BPUK wird ihre Haltung gestützt auf das Umfrageergebnis an der Plenarkonferenz vom 7. März 2014 festlegen. Um die Meinungsbildung der BPUK nicht zu beeinträchtigen, ist dieser Beschluss bis dahin nicht öffentlich.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion und der Baudirektion
b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz, Haus der Kantone, Speichergasse 6, 3000 Bern 7:

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Systementscheid «ENA oder LAN» Stellung nehmen zu können. Mit dem Ablauf der Sanierungsfristen werden sich die Kantone und Gemeinden mit umfangreichen Entschädigungsforderungen für übermässige Lärmbelastungen konfrontiert sehen. Wir begrüssen daher, dass sich die BPUK aktiv in die Entscheidungsfindung des Bundes einbringt.

Wir können die Beweggründe des Bundes zur Schaffung einer LAN grundsätzlich nachvollziehen. Ohne eine solche Regelung muss die Rechtsprechung die Anspruchsvoraussetzungen und die Bemessungskriterien für die nachbarrechtlichen Entschädigungsansprüche bei übermässigem Strassen- bzw. Eisenbahnlärm auf der Grundlage der bestehenden Rechtsprechung entwickeln. Damit gehen Rechtsunsicherheiten für betroffene Grundeigentümerinnen und -eigentümer sowie für die Anlagehalter einher.

Der vom Bund erarbeitete Vorschlag für eine LAN würde zwar voraussichtlich die Rechtssicherheit für alle Betroffenen gegenüber der Situation mit ENA verbessern, wenngleich am LAN-Entwurf sowie bei dessen Umsetzung in den Kantonen und bei den finanziellen Folgen noch einige Unklarheiten bestehen. Der Entwurf birgt indessen zahlreiche, zum Teil konzeptionelle Mängel, die mit gewichtigen Nachteilen verbunden wären, welche die Vorteile der ENA nicht aufzuwiegen vermögen. Wir lehnen die LAN auf der Grundlage des vorliegenden Entwurfs daher ab und erachten ihn als nicht reif für eine Vernehmlassung.

Unsere Kritik am LAN-Entwurf liegt hauptsächlich darin begründet, dass den Kantonen und Gemeinden damit dauerhaft ein erheblicher administrativer Aufwand entstehen würde, der überdies einer fragwürdigen Verteilung der Mittel dient. Zwar lässt sich der Aufwand zum heutigen Zeitpunkt noch nicht vollständig abschätzen. Der vom BAFU durchgeführte Pilotversuch zeigte aber klar, dass den Kantonen bei der Einführung und den Anlagehaltern beim Vollzug je ein sehr grosser Aufwand entstehen würde. Dieser wurde vom BAFU bisher erheblich unterschätzt. Unsere Fachstellen gelangen zum Schluss, dass der Aufwand zur Umsetzung der LAN in keinem vertretbaren Verhältnis zu den zu leistenden Entschädigungszahlungen und zu den zu erwartenden umweltrechtlichen Wirkungen stünde.

Mit LAN kämen zudem auch solche Grundeigentümerinnen und -eigentümer in den Genuss von Entschädigungszahlungen, die sich bewusst für den Kauf einer lärmbelasteten Liegenschaft entschieden haben, obschon die Lärmbelastung bereits im Kaufpreis berücksichtigt war. Entschädigungsansprüchen bei vorhersehbaren Lärmbelastungen stehen wir aus volkswirtschaftlicher Sicht ablehnend gegenüber und wir erwarten vom Bundesgesetzgeber diesbezüglich keine Regulierung. Vielmehr besteht unseres Erachtens die berechtigte Erwartung, dass die immer knapper werdenden Mittel auf allen Stufen unseres Staatswesens für die Lösung der eigentlichen Verkehrsprobleme eingesetzt werden. Wir sind nicht der Auffassung, dass Entschädigungen an Grundeigentümerinnen und -eigentümer für vorhersehbare Lärmbelastungen eine volkswirtschaftlich prioritäre Verwendung von öffentlichen Geldern darstellen.

Ferner hegen wir Zweifel an der vom Bund angestrebten Anreizwirkung der LAN. Zur Entlastung des Siedlungsgebiets sind die Verkehrsströme auch in Zukunft sinnvollerweise auf den Hauptverkehrsachsen zu bündeln. An diesen werden daher auch in Zukunft unvermeidbare Überschreitungen der Lärmgrenzwerte entstehen. Die gleichmässige Verteilung des Lärms kann kein Ziel sein. Den Anreizen für weiter gehende Lärmschutzmassnahmen sind hier Grenzen gesetzt. Zudem setzt eine Anreizwirkung im Grundsatz voraus, dass der entschädigungspflichtige Anlagehalter das Betriebsregime (unter anderem Anflugrouten) bestimmen kann, was namentlich bei Flughäfen nicht der Fall ist, weil deren Betriebsregime vom Bund festgelegt wird.

Sollte der Bund das Ziel einer stärkeren Internalisierung der lärmbedingten Kosten weiterverfolgen, wäre dazu das mit der LAN vorgesehene komplexe und aufwendige Verteilungsverfahren nicht erforderlich. Nach unserer Auffassung müsste im Falle einer Weiterbearbeitung das Schwergewicht auf der Schaffung von Rechtssicherheit liegen, wie dies auch die zugrunde liegenden bundesparlamentarischen Vorstösse verlangen. Zudem müsste der Vollzugsaufwand verkleinert werden. Ob diese Bedingungen mit der von Ihnen in der Variante «ENA Plus» skizzierten (oder auf eine andere) Weise erfüllt werden können, können wir heute nicht abschätzen. Der heutige Kenntnisstand genügt nicht, um uns für diese Variante auszusprechen. Sollte diese Variante jedoch weiter bearbeitet werden, können wir die Mitarbeit der Fachleute aus der Verwaltung des Kantons Zürich in Aussicht stellen.

Demnach lehnen wir LAN ab und bevorzugen die Variante «ENA Status Quo».

II. Dieser Beschluss ist bis zur öffentlichen Bekanntgabe ihrer Haltung durch die BPUK nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi