

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. März 2015

263. Verordnung über Gebühren und Entschädigungen im Enteignungsverfahren (Totalrevision, Anhörung)

Im Rahmen einer Anhörung lädt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Regierungsrat zu einer Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung über Gebühren und Entschädigungen im Enteignungsverfahren ein.

Die Eidgenössischen Schätzungskommissionen (ESchK) sind erstinstanzliche Fachgerichte in Enteignungssachen des Bundes. Sie sind für Entschädigungsverfahren für Infrastrukturprojekte des Bundes und der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) ebenso zuständig wie für Projekte anderer Trägerschaften, die sich auf eidgenössisches Recht abstützen.

Die für das Gebiet des Kantons Zürich zuständige Eidgenössische Schätzungskommission, Kreis 10 (ESchK 10), hat somit bundesrechtliche Entschädigungsverfahren bei Grossprojekten wie die Nordumfahrung Zürich, die Einhausung Schwamendingen, die Durchmesserlinie der SBB, die Limmattalbahn und die Glattalbahn durchzuführen. Auch rund 2000 Forderungen von Grundeigentümerinnen und -eigentümern wegen Minderwerten ihrer Liegenschaften infolge der Lärmbelastungen des Flughafens Zürich oder wegen Direktüberflügen sind bei der ESchK 10 hängig.

Dabei ist nicht zu verkennen, dass sich ein grosses Infrastrukturprojekt auch nach Rechtskraft des Bauprojektes weiter verzögern kann, wenn mit den Grundeigentümerinnen und -eigentümern keine Einigung über den Landerwerb erzielt werden kann. Vorbehältlich der ebenfalls gerichtlich zu erwirkenden vorzeitigen Besitzeinweisung ermöglicht erst die Festsetzung der Landentschädigung durch die Schätzungskommission und deren Auszahlung an die Eigentümerin oder den Eigentümer die Beanspruchung der notwendigen Landflächen und damit den Baubeginn (Art. 76 und 91 Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung [EntG]).

Das ordnungsmässige Funktionieren der ESchK 10 und die beförderliche Behandlung der Entschädigungsverfahren ist deshalb für die Verwirklichung von kantonal oder gesamtschweizerisch bedeutsamen Infrastrukturvorhaben unabdingbar.

Die Eidgenössischen Schätzungskommissionen sind, entsprechend der Regelung im Enteignungsgesetz des Bundes, im Milizsystem organisiert. Die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die Fachmitglieder der Schätzungskommissionen üben ihre Fachrichtertätigkeit im Nebenamt aus. Aufgrund der komplexen und bedeutsamen Grossprojekte sowie der sich in diesem Zusammenhang stellenden unterschiedlichsten Rechts- und Bewertungsfragen sind die Schätzungskommissionen auf qualifizierte Fachrichterinnen und -richter aus verschiedenen Berufsgattungen angewiesen.

Während die Präsidentin oder der Präsident und die Hälfte der Fachmitglieder vom Bund gewählt werden, wird die andere Hälfte der Fachrichterinnen und -richter vom Regierungsrat gewählt. Die vom Kanton Zürich in die ESchK 10 zu wählenden Fachmitglieder wurden vom Regierungsrat letztmals mit RRB Nr. 92/2013 neu bestimmt.

Im Enteignungsrecht gilt der Grundsatz, dass das enteignende Gemeinwesen (Bund, SBB, Flughafen, Kanton) die Kosten zur Ausübung des Enteignungsrechtes zu tragen hat (Art. 114 EntG). Damit hat der Enteigner insbesondere die vollen Personal- und Infrastrukturkosten der Schätzungskommissionen zu übernehmen. Die geltende Verordnung über Gebühren und Entschädigungen im Enteignungsverfahren sieht dabei vor, dass die Mitglieder der Schätzungskommissionen direkt von der enteignenden Partei entlohnt werden (sogenanntes Sportelsystem). Die Präsidentin oder der Präsident und die Fachmitglieder stellen hierfür der enteignenden Partei ihre Aufwendungen nach Taggeldern in Rechnung.

Erachtet ein Enteigner die von den Mitgliedern der Schätzungskommission gestellten Rechnungen als überhöht, kann er diese gerichtlich anfechten. Dadurch wird die Bezahlung der Rechnungen der betroffenen Fachmitglieder oder der Präsidentin bzw. des Präsidenten aufgeschoben, bis der Streitfall rechtskräftig entschieden ist. Aufgrund einer früheren Fassung der Kostenverordnung sprach das Bundesverwaltungsgericht akademisch gebildeten Fachmitgliedern der ESchK 10 für die Erarbeitung juristischer und immobilienökonomischer Grundlagen zur Behandlung von Immissionsenteignungsverfahren teilweise Stundenansätze von lediglich Fr. 47 bis Fr. 58 zu. Dies führte zu mehreren Folgeprozessen und schliesslich zu Rücktritten aus der Schätzungskommission. Zudem wurde mit diesen Verfahren die rechtsstaatliche Problematik augenscheinlich, dass eine Partei (Enteigner) die Fachrichterinnen und -richter direkt zu bezahlen hat und diese dadurch in ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis zu den Enteignern gelangen könnten.

Die ESchK 10 regte deshalb schon vor Jahren die Revision der Entschädigungsverordnung an. Da der Arbeitsanfall der ESchK 10 aufgrund der zahlreichen Fluglärmschadigungsverfahren nicht mehr mit einem nebenamtlichen Präsidium zu bewältigen war und qualifizierte Fachmit-

glieder zu den erwähnten Stundenansätzen nur schwer für ein solches Amt zu gewinnen waren, unterstützten die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion mit Schreiben vom 8. Juni 2012 an die Vorsteherin des UVEK eine Revision der Entschädigungsverordnung. Mit dem Vorbringen des Kantons übereinstimmend, beurteilte auch das Bundesgericht mit Urteil vom 6. September 2012 das heutige Milizsystem und die geltende Kostenverordnung als nicht mehr ausreichend, um Massenverfahren zu bewältigen, wie namentlich die Enteignungsverfahren rund um den Flughafen Zürich (BGer 1C_224/2012).

Der Bundesrat überarbeitete deshalb die besagte Verordnung zur Entschädigung der Mitglieder der Schätzungskommissionen auf den 1. April 2013 und erhöhte namentlich die Tagesansätze. Die strukturelle Problematik, insbesondere der Umstand, dass die Fachmitglieder direkt von den Enteignern entlöhnt werden, wurde mit jener Revision jedoch nicht gelöst.

Mit der nun vorliegenden Vorlage soll deshalb die Verordnung einer Totalrevision unterzogen werden. Dabei soll das bisherige Sportelsystem, das die Entschädigung des Personals und der Infrastruktur der ESchK direkt aus dem Gebührenertrag der Enteigner vorsieht, geändert werden. Zwar hat der Enteigner nach wie vor die Kosten des Enteignungsverfahrens zu tragen. Er hat hierfür jedoch Gerichtsgebühren an den Bund zu zahlen. Die Mitglieder der Schätzungskommissionen wiederum werden neu direkt vom Bund nach Massgabe ihres Aufwandes entlöhnt und nicht mehr vom Enteigner. Der Bund übernimmt somit die Kassenfunktion und trägt künftig das Kostenrisiko. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung, bei der selbstständig tätige Fachmitglieder nach ihren berufusüblichen Ansätzen entschädigt wurden, erhalten nun alle Fachmitglieder ein einheitliches Stundenhonorar.

Dadurch wird der rechtsstaatlich fragwürdige Umstand, wonach die Fachmitglieder von einer Prozesspartei (Enteigner) entschädigt werden, beseitigt.

Wie dargelegt, ist der Regierungsrat Wahlbehörde für einen Teil der Fachmitglieder der ESchK 10. Zudem tritt der Kanton Zürich in zahlreichen Enteignungsverfahren als enteignende Partei auf. In beiden Rollen hat der Kanton Zürich ein grosses Interesse an einer qualifizierten Besetzung und an einem rechtsstaatlich einwandfreien Funktionieren der Schätzungskommissionen. Auch wenn mit der vorliegenden Revision noch nicht sämtliche strukturellen Schwachstellen der Eidgenössischen Schätzungskommissionen beseitigt werden, ist die Vorlage deshalb zu begrüssen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Generalsekretariat, Rechtsdienst, Bundeshaus Nord, 3003 Bern (auch per E-Mail an daniel.arni@gs-uvek.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 30. Januar 2015, mit dem Sie uns eingeladen haben, zur Totalrevision der Verordnung über Gebühren und Entschädigungen im Enteignungsverfahren (SR 711.3) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Die Eidgenössischen Schätzungskommissionen haben als erstinstanzliche Fachgerichte des Bundes einen grossen Anteil an der beförderlichen Erledigung von enteignungsrechtlichen Entschädigungsverfahren. So hat die für das Gebiet des Kantons Zürich zuständige Eidgenössische Schätzungskommission, Kreis 10 (ESchK 10), bundesrechtliche Entschädigungsverfahren bei Grossprojekten wie die Nordumfahrung Zürich, die Einhausung Schwamendingen, die Durchmesserlinie der SBB, die Limmatalbahn und die Glattalbahn durchzuführen. Auch rund 2000 Forderungen von Grundeigentümerinnen und -eigentümern wegen Minderwerte ihrer Liegenschaften infolge der Lärmbelastungen des Flughafens Zürich oder wegen Direktüberflügen sind bei der ESchK 10 hängig.

Der Kanton Zürich hat grösstes Interesse daran, dass die in seinem Gebiet hängigen Bundesprojekte von kantonalem oder gesamtschweizerischem Interesse beförderlich behandelt und umgesetzt werden können. Dabei tritt der Kanton Zürich in bundesrechtlichen Enteignungsverfahren regelmässig auch als Partei auf. Schliesslich ist der Regierungsrat Wahlbehörde für einen Teil der Fachmitglieder der ESchK 10. Das ordnungsmässige Funktionieren der ESchK 10 ist für die unabhängige und beförderliche Behandlung der zahlreichen Entschädigungsverfahren somit unabdingbar.

Sowohl die Entschädigungsansätze als auch der den Enteignern verrechenbare Zeitaufwand der Mitglieder der ESchK 10 waren in den letzten Jahren Gegenstand von zahlreichen Rechtsverfahren. Diese führten nicht nur zu weit unter dem Marktniveau liegenden Entschädigungsansätzen von Fachmitgliedern, sondern auch zu Verzögerungen bei der Auszahlung und mitunter zu Rücktritten aus der ESchK 10.

Zudem wurde mit diesen Verfahren die rechtsstaatliche Problematik augenscheinlich, dass die Mitglieder der Schätzungskommissionen von der enteignende Partei zu entschädigen sind.

Aufgrund dieser Ausgangslage und da die frühere Entschädigungsverordnung den an die Mitglieder der ESchK 10 gestellten fachlichen und zeitlichen Anforderungen nur ungenügend Rechnung trug, gelangten die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich bereits 2012 an das UVEK und regten eine Revision der Vergütungsansätze an.

Diesem Anliegen Rechnung tragend, revidierte der Bundesrat die Entschädigungsverordnung auf den 1. April 2013. Dabei wurden insbesondere die Tagesansätze der Mitglieder erhöht. Die strukturelle Problematik und insbesondere der Umstand, dass die enteignenden Parteien die Mitglieder direkt entlönnen, wurde damals jedoch nicht gelöst.

Mit der nun vorliegenden Vorlage soll deshalb die Verordnung einer Totalrevision unterzogen werden. Das bisherige Sportelsystem, das die Entschädigung des Personals und der Infrastruktur der ESchK direkt aus dem Gebührenertrag der Enteigner vorsieht, soll aufgehoben werden. Zwar hat der Enteigner nach wie vor die Kosten des Enteignungsverfahrens zu tragen. Er hat hierfür jedoch Gerichtsgebühren an den Bund zu zahlen. Die Mitglieder der Schätzungskommissionen wiederum werden neu direkt vom Bund nach Massgabe ihres Aufwandes entlohnt und nicht mehr vom Enteigner. Der Bund übernimmt somit die Kassenfunktion und trägt künftig das Kostenrisiko.

Mit der Erhöhung und Vereinheitlichung der Entschädigungen erhalten die Mitglieder die Gewissheit, dass ihre Arbeit in den Eidgenössischen Schätzungskommissionen zu marktüblichen Konditionen entschädigt wird. Entsprechend ihrer Eigenschaft als erstinstanzliche Spezialverwaltungsgerichte wird durch diesen Systemwechsel auch die institutionelle Unabhängigkeit der Eidgenössischen Schätzungskommission von den enteignenden Parteien gestärkt. Aus diesem Grund begrüssen wir die vorliegende Revision der Entschädigungsverordnung.

Angeführt sei an dieser Stelle aber dennoch, dass die Eidgenössischen Schätzungskommissionen als Spezialverwaltungsgerichte des Bundes auch mit der vorliegenden Revision über jede geleistete Arbeitsstunde Rechenschaft ablegen müssen, da sich anhand des genauen Zeitaufwandes die Gebührenhöhe zulasten des Enteigners bemisst. Im Rahmen einer anstehenden Revision des Enteignungsgesetzes sollte diese Regelung zugunsten der üblichen Auferlegung von Gerichtsgebühren überdacht werden. Vor dem Hintergrund des bei Verwaltungs- und Gerichtsgebühren heranzuziehenden Äquivalenzprinzipes erscheint sodann die Bestimmung, wonach die Gerichtsgebühr für eine Arbeitsstunde eines Fachmitgliedes unabhängig von der zuständigen Schätzungskommission, der Komplexität des Falles sowie den fachlichen Qualifikationen pauschal

Fr. 250 beträgt (Art. 2 Abs. 2 Bst. b der neuen Verordnung über die Gebühren im Enteignungsverfahren), fragwürdig. Dies gilt umso mehr, also die konkrete Entschädigung für die einzelnen Fachmitglieder gemäss Art. 3 Abs. 3 der neuen Entschädigungsverordnungen offenbar nach der erforderlichen Fachkenntnis und den regional üblichen Ansätzen festgesetzt werden soll.

Wir hoffen deshalb, dass der Bund die Strukturen der Schätzungskommission im Rahmen einer Revision des Enteignungsgesetzes weiter stärkt.

Die nun vorliegende Verordnungsrevision führt aber bereits zu einer deutlichen Vereinfachung und Klärung der Abrechnungsregelung der Eidgenössischen Schätzungskommissionen. Die klare Trennung zwischen den Gerichtsgebühren zulasten des Enteigners und der Entschädigung der Mitglieder der Schätzungskommissionen stärkt zudem die institutionelle Unabhängigkeit dieser Fachgerichte. Die Vorlage ist deshalb zu begrüessen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi