

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 4. Oktober 2017

**928. Teilrevision des Bundesgesetzes über die Enteignung
(Vernehmlassung)**

Für Infrastrukturvorhaben, die im Interesse der Eidgenossenschaft liegen, kann das Enteignungsrecht geltend gemacht werden, sofern eine Enteignung notwendig ist, um das Vorhaben zu verwirklichen. Das Enteignungsgesetz vom 20. Juni 1930 (EntG; SR 711) wurde in der Vergangenheit lediglich punktuell angepasst. Vor allem das Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (Koordinationsgesetz) sowie die notwendige Neuregelung der Struktur und Organisation der Schätzungskommission lösten Anpassungsbedarf aus.

Mit Schreiben vom 2. Juni 2017 eröffnete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im Auftrag des Bundesrates das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Enteignungsgesetzes. Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Änderungen betreffen zum einen die formale Abstimmung des Enteignungsverfahrens mit den koordinierten Plangenehmigungsverfahren und dem Verwaltungsverfahrensgesetz. Zum anderen werden die Regelungen zur Struktur und Organisation der Eidgenössischen Schätzungskommission angepasst.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

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 das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an rechtsdienst@gs-uevk.admin.ch):

Mit Schreiben vom 2. Juni 2017 haben Sie uns den Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Enteignung zur Stellungnahme zukommen lassen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Wir sind mit der Stossrichtung der Revision des Enteignungsgesetzes und den daraus folgenden Anpassungen in den verschiedenen Infrastrukturerlassen grundsätzlich einverstanden. Zu wesentlichen Punkten haben wir jedoch die im Folgenden dargestellten Einwände.

1. Änderungen im Enteignungsgesetz

Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüßen insbesondere die Anpassung der Organisation und Struktur der Eidgenössischen Schätzungskommissionen (ESchK). Diese drängt sich angesichts der grossen Zahl an Verfahren im Zusammenhang mit Fluglärmforderungen, die bei der für das Gebiet des Kantons Zürich zuständigen ESchK, Kreis 10 (nachfolgend ESchK 10), nunmehr seit Jahren hängig sind und bei denen der Kanton Zürich als Partei auftritt, auf. Der Kanton Zürich hat aber nicht nur vor diesem Hintergrund grosses Interesse an einer beförderlichen Behandlung der Entschädigungsverfahren. Vielmehr gilt dies selbstredend auch hinsichtlich der für ihn bedeutsamen Bundesprojekte (z. B. Einhausung Schwamendingen, Limmattalbahn, Glattalbahn), ist doch bekanntlich für den Baubeginn nicht nur ein rechtskräftiges Bauprojekt, sondern in der Regel auch die abschliessende Klärung der Landentschädigung (bei fehlender Einigung mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern bedarf es eines Entscheids der Schätzungskommission) Voraussetzung.

Schliesslich begrüßen wir, dass sich der Bund mit den bestehenden Rechtsunsicherheiten bezüglich des heute im Enteignungsgesetz noch nicht vorgesehenen kombinierten Plangenehmigungsverfahrens auseinandergesetzt und daraus Konsequenzen für die Gesetzgebung abgeleitet hat.

E-Art. 59 Abs. 1 sowie E-Art. 59^{bis} Abs. 1 und 2 EntG

Gemäss Erläuterndem Bericht beruhen die vorgeschlagenen Änderungen darauf, dass wegen fehlender gesetzlicher Grundlage auf ausserordentliche und temporäre Arbeitsanfälle (z. B. bei der ESchK 10 im Zusammenhang mit den Verfahren betreffend Lärmforderungen) bis anhin nicht angemessen genug reagiert werden konnte (Erläuternder Bericht, S. 2 f.). Mit dem vorgeschlagenen Lösungsansatz, dauernd oder vorübergehend Mitglieder der ESchK oder andere Mitarbeitende hauptamtlich einstellen und hierfür auch einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen anbieten zu können (E-Art. 59^{bis} ff. EntG), sind wir grundsätzlich einverstanden, sehen aber noch Optimierungsmöglichkeiten.

Um die Professionalisierung der ESchK weiter verbessern und auf Schwankungen im Arbeitsanfall besser reagieren zu können, schlagen wir vor, die Anzahl der Schätzungskreise von heute 13 auf 5 zu verkleinern. Dabei sollen die Präsidentin oder der Präsident und das Sekretariat des jeweiligen Schätzungskreises mit einem festen Pensum, z. B. 50%, und Einkommen eingesetzt werden, um das Abarbeiten der Pendenzen, insbesondere auch der Administrativarbeiten, dauerhaft gewährleisten zu können. Steigt die Arbeitslast an, soll die Wahlbehörde das Pensum der Präsidentin oder des Präsidenten des betroffenen Schätzungskreises aufstocken

und/oder gewählte Kommissionsmitglieder zur Bearbeitung der Fälle einsetzen können. Die Entlohnung hätte dabei nach Aufwand durch den Bund zu erfolgen. Bei grosser Geschäftslast wären auch befristete Einsätze in einem Teil- oder gar Vollzeitpensum mit fixem Einkommen denkbar. Dabei sollten diese Ad-hoc-Kommissionsmitglieder zwecks Sicherstellung der notwendigen Kenntnisse des örtlichen Immobilienmarkts idealerweise aus lokalen Pools stammen.

Was das Sportelsystem anbelangt, verweisen wir auf unsere Stellungnahme zur Vorlage betreffend Totalrevision der Verordnung vom 13. Februar 2013 über Gebühren und Entschädigungen im Enteignungsverfahren (SR 711.3; vgl. Schreiben vom 18. März 2015, RRB Nr. 263/2015). Ergänzend beantragen wir jedoch, die notwendigen Bestimmungen auf Gesetzes- und nicht Verordnungsstufe festzusetzen (namentlich im Enteignungsgesetz).

E-Art. 59 Abs. 2 und 5 EntG

Dass im gleichen Zug nicht nur das bisherige Wahlsystem mit drei verschiedenen Wahlbehörden, sondern auch die Wahl- und Besetzungsvorschriften geändert werden sollen, lehnen wir in dieser Form entschieden ab.

Der Hinweis im Erläuternden Bericht, das bisherige Wahlsystem sei schwerfällig und kompliziert (S. 33 f.), mag stimmen; es steht indessen der Möglichkeit nicht entgegen, auf ausserordentliche Arbeitsanfälle angemessen zu reagieren, da der Bedarf an zusätzlichen personellen Mitteln nicht unverhofft entsteht, sondern in der Regel eine lange Vorlaufzeit hat. Das Bundesverwaltungsgericht als einzige Wahlbehörde einzusetzen, unterstützen wir jedoch nicht; wir ziehen ein anderes Wahlsystem vor.

Um die Rechtsstaatlichkeit und insbesondere die Gewaltenteilung und richterliche Unabhängigkeit weiterhin gewährleisten zu können, darf das Bundesverwaltungsgericht als vorgeschlagene, einzige Wahlbehörde nicht auch gleichzeitig Aufsichts- und Weisungsbehörde, Rechtsmittel- und Abberufungsinstanz sein (E-Art. 63 Bst. a und b, E-Art. 77 und E-Art. 59 Abs. 2 EntG).

Im Kanton Zürich werden sämtliche Mitglieder der Spezialverwaltungsgerichte (Baurekurs-, Steuerrekurs- und Sozialversicherungsgericht) vom Kantonsrat gewählt, der nicht auch gleichzeitig Rechtsmittelinstanz ist. Auf Bundesebene ist etwa die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) zu nennen, die zwar vom Bundesrat gewählt wird (Art. 82 Abs. 2 Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen [RTVG; SR 784.40]), gegen deren Entscheide indessen das Bundesgericht als Rechtsmittelinstanz angerufen werden muss (Art. 99 Abs. 3 RTVG).

Wir schlagen daher vor, als einzige Wahlbehörde den Bundesrat vorzusehen und dabei den Regierungen der Kantone, deren Gebiet zum jeweiligen Schätzungskreis gehört, die Möglichkeit einzuräumen, Wahlvorschläge zu unterbreiten.

Sodann sieht E-Art. 59 Abs. 2 EntG die Abberufungsmöglichkeit der Mitglieder der Schätzungskommissionen durch die Wahlbehörde aus wichtigen Gründen vor. Diese Gründe sind im Gesetz aufzuführen, z. B. analog der Regelung in Art. 10 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (SR 173.32).

E-Art. 59 Abs. 7 EntG

Diese Bestimmung erwähnt zwar die grundsätzliche Weisungsungebundenheit der Mitglieder der Schätzungskommissionen. Mit dem indirekten Verweis auf E-Art. 63 Abs. 1 Bst. b EntG wird diese Ungebundenheit jedoch wieder eingeschränkt. Die Mitglieder der Schätzungskommissionen dürfen keine fachlichen Weisungen von derjenigen Instanz erhalten, die gleichzeitig Rechtsmittelinstanz ist. Wir lehnen diese Regelung daher ab. Die eidgenössischen Schätzungskommissionen müssen vielmehr – wie im Übrigen sämtliche andere Spezialverwaltungsgerichte – mit Blick auf ihre Rechtsprechungsaufgaben unabhängig sein und abgesehen von der Bindungswirkung eines Rückweisungsentscheids auch keinerlei Weisungen unterliegen (vgl. etwa Art. 84 RTVG). Dieser Vorschlag geht denn auch weiter als das geltende Recht, wonach – zwar nur, aber immerhin – allgemeine Weisungen erteilt werden können (Art. 63 Abs. 1 EntG).

E-Art. 76 Abs. 5 und E-Art. 88 Abs. 1 EntG: Verfahren, Einberufung

Die Zuweisung der Kompetenz zur Zinssatzfestlegung an das Bundesverwaltungsgericht ist unnötig, selbst wenn das Gericht den Zinsfuss bereits heute allgemeingültig festlegt (Erläuternder Bericht, S. 42). Stattdessen schlagen wir vor, die Anwendbarkeit eines bestimmten Zinssatzes, wie bis anhin z. B. der hypothekarische Referenzzinssatz bei Mietverhältnissen, auf Gesetzesstufe zu verankern.

E-Art. 91 Abs. 1 EntG: Bezahlung der Entschädigung, Wirkung

Im Erläuternden Bericht wird richtig ausgeführt, dass das Grundstück lastenfrei auf den Enteigner überzugehen hat, was dazu führt, dass bei vermieteten oder verpachteten Grundstücken die entsprechenden Verträge mit der Bezahlung der Entschädigung von Gesetzes wegen aufgehoben werden. Da diese im Falle einer bewilligten vorzeitigen Besitzeseinweisung jedoch schon früher aufgehoben werden, wird die Aufzählung in E-Art. 91 Abs. 1 EntG nun um die obligatorischen Rechte ergänzt (Erläuternder Bericht, S. 43).

In diesem Zusammenhang ist das Verhältnis zwischen dem Institut der vorzeitigen Besitzeseinweisung einerseits und dem in diesem Zusammenhang oft verbundenen Schicksal von Mietverträgen andererseits zu präzisieren. Das Schweizerische Obligationenrecht vom 30. März 1911 (OR, SR 220) verweist diesbezüglich lediglich unter der Marginalie Wechsel des Eigentümers allgemein auf das Enteignungsgesetz (Art. 261 Abs. 4 OR). Bis heute fehlt eine entsprechende Bestimmung. Wir beantragen, diese Gesetzeslücke (Aufhebung bestehender Mietverhältnisse) zu schliessen.

Demzufolge stellen wir folgende Anträge:

1. Die Anzahl der 13 Schätzungskreise ist auf höchstens 5 Schätzungskreise zu verringern und Art. 58 EntG sowie die zugehörige Ausführungsverordnung entsprechend anzupassen.
2. Jede Schätzungskommission soll über eine ständige Präsidentin oder einen ständigen Präsidenten sowie ein ständiges Sekretariat verfügen, je mit fixem (Teilzeit-)Pensum (z. B. 50%) und Einkommen (vgl. E-Art. 59^{bis} Abs. 1 und E-Art. 59^{ter} Abs. 1 und 4 EntG). Das Pensum der Präsidentin oder des Präsidenten soll bei dauerhafter Geschäftslast durch die Wahlbehörde befristet aufgestockt werden können und/oder gewählte Kommissionsmitglieder sollen nebenamtlich von der Präsidentin oder dem Präsidenten beigezogen werden können (vgl. E-Art. 59^{bis} Abs. 2 EntG).
3. Es sind die nötigen Grundlagen im Enteignungsgesetz zu schaffen, damit der Bund den Schätzungskommissionen die für ihre Tätigkeiten benötigte Infrastruktur zur Verfügung stellen und sämtliche Aufwendungen finanzieren kann.
4. Damit das heutige Sportelsystem abgeschafft und die Schätzungskommissionen gleich wie andere Gerichte finanziert werden können, sind die entsprechenden Regelungen im Enteignungsgesetz zu verankern.
5. Als einzige Wahlbehörde ist der Bundesrat vorzusehen, wobei den Regierungen der Kantone, deren Gebiet zum jeweiligen Schätzungskreis gehört, Wahlvorschläge unterbreiten können (vgl. E-Art. 59 Abs. 2 und 5 EntG).
6. Die wichtigen Gründe für eine Abberufung der Mitglieder der Schätzungskommission sind im Enteignungsgesetz aufzuführen (vgl. E-Art. 59 Abs. 2 EntG).
7. Die Schätzungskommissionen müssen mit Blick auf ihre Rechtsprechungsaufgaben unabhängig sein und dürfen abgesehen von der Bindungswirkung eines Rückweisungsentscheids keinerlei Weisungen unterliegen (vgl. E-Art. 59 Abs. 7 EntG).

8. Bezüglich Verzinsung ist ein bestimmter Zinssatz, z. B. der hypothekarische Referenzzinssatz bei Mietverhältnissen, auf Gesetzesstufe festzulegen (vgl. E-Art. 76 Abs. 5 und E-Art. 88 Abs. 1 EntG).
9. Das ungeklärte Verhältnis zwischen der vorzeitigen Besitzeinweisung und der Aufhebung bestehender Mietverhältnisse ist gesetzlich zu regeln (vgl. E-Art. 91 Abs. 1 EntG).

2. Änderungen im Luftfahrtgesetz

E-Art. 36e LFG: Koppelung des Verfahrens betreffend Betriebsreglementsänderung mit der Enteignung von nachbarrechtlichen Abwehrrechten gegen übermässige Fluglärmbelastung

2.1 Änderungen im Betriebsreglementsverfahren

Begehren nach Art. 33 Abs. 1 Bst. a und b EntG (Einsprachen gegen die Enteignung; Begehren nach Art. 7–10 EntG) sollen gemäss Abs. 1 von E-Art. 36e des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG; SR 748.0) wegen übermässiger Lärmbelastung aufgrund des Betriebs von Flughäfen mit Einsprache gegen das Betriebsreglement (Art. 36d Abs. 4 LFG) geltend gemacht werden.

Gemäss Erläuterndem Bericht (S. 50) müsste an sich nach der Konzeption der vorliegenden EntG-Teilrevision neu über die Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche gegen übermässige Belastung durch Fluglärm in einem selbstständigen Enteignungsverfahren gemäss E-Art. 36 ff. entschieden werden. In diesem konkreten Anwendungsfall soll vermieden werden, dass das selbstständige Enteignungsverfahren zur Anwendung gelangt, da sonst über die gleichen Fragen in zwei verschiedenen Verfahren entschieden werden müsse. Daher sollen nun die Begehren nach E-Art. 33 Abs. 1 Bst. a und b EntG zum Schutz der Nachbarrechte im Verfahren des Betriebsreglements geltend gemacht und beurteilt werden, womit sich ein Verfahren nach E-Art. 36 ff. EntG erübrige.

Die Koppelung der Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche gegen übermässige Belastung durch Fluglärm mit einer Änderung des Betriebsreglements erachten wir aus unterschiedlichen Gründen als unzweckmässig und unpraktikabel:

a) Die Besonderheit bei der Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche im Vergleich zur Enteignung von dinglichen Rechten liegt darin, dass sie nicht eine Voraussetzung, sondern eine Folge des Flugbetriebs ist. Im Zeitpunkt der Auflage und Genehmigung der Betriebsreglementsänderung kann noch nicht ermittelt werden, ob ein Anspruch auf Minderwertentschädigung gegeben ist, da nicht festgestellt werden kann, ob der Immissionsgrenzwert dereinst tatsächlich überschritten wird. Die dem Betriebsreglementsge-such beigelegten Lärmkarten zeigen Immissions-

grenzwert-Überschreitungen für einen prognostizierten Betriebszustand, die eine grösstmögliche Kapazität abbilden. Im Zeitpunkt der Auflage der Betriebsreglementsänderung kann naturgemäss noch gar nicht feststehen, inwiefern eine Liegenschaftseigentümerin oder ein Liegenschaftseigentümer tatsächlich dereinst von Fluglärm betroffen sein wird, ob und in welchem Masse die übermässige Fluglärmbelastung auch tatsächlich eintreten wird und ob bei den einzelnen Liegenschaften entschädigungspflichtige Tatbestände vorliegen werden. So fällt die tatsächliche Fluglärmbelastung im Tagesbetrieb heute geringer aus, als mit der grösstmöglichen Kapazität prognostiziert wurde. Die Lärmbelastung kann beispielsweise auch dann künftig anders ausfallen, weil eine bestimmte Änderung im Betrieb, aus welchen Gründen auch immer, nie eingeführt wird oder das dem Betriebsreglementsänderungsgesuch zugrunde gelegte Verkehrsaufkommen z. B. aus konjunkturellen Gründen geringer ausfällt, als ursprünglich angenommen. Auch wenn sich der Fluglärm wegen des Dauerschallpegels (16-Stunden-Leq, vgl. Anhang 5 Art. 41 Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; SR 814.41]) tagsüber bei Verkehrszunahmen nur träge verändert, so kann der 16-Stunden-Leq durchaus auf Veränderungen des Flottenmixes reagieren. Dies kann der Fall sein, wenn etwa der Hubcarrier SWISS lärmgünstigere Flugzeuge in grösserer Zahl einsetzt, was zu einer wesentlichen Änderung in der Fluglärmbelastung am Tag führen kann. Ausgesprochen stark reagiert der Leq zudem zur Nachtzeit. Der regelmässige Einsatz eines einzigen lauten bzw. eines lärmgünstigeren Flugzeugtyps würde die im Rahmen des Betriebsreglementsgesuchs prognostizierten Fluglärmrechnungen sogleich als unzutreffend erscheinen lassen. Dies wird sich wohl in näherer Zukunft zeigen, wenn die SWISS ab 2019 die Flugzeuge A320 und A321 Neo als Ersatz für die bisherigen A320/A321 einflotten wird.

Um beurteilen zu können, ob ein entschädigungspflichtiger Tatbestand vorliegt, müssen schliesslich die drei von der jahrelangen Bundesgerichtspraxis entwickelten Voraussetzungen a. Überschreitung des Immissionsgrenzwertes, b. Unvorhersehbarkeit und c. Schwere des Schadens gegeben sein (vgl. etwa BGE 119 Ib 348, 123 II 560, 134 II 49, 136 II 263, 138 II 77). Das Vorliegen dieser Voraussetzungen kann erst anlässlich des tatsächlichen Betriebs, d. h. nach Eintritt der Lärmbelastung, beurteilt werden. Einsprachen gegen die Enteignung könnten also bei Auflage des Gesuchs um Betriebsreglementsänderung noch gar nicht behandelt werden. Erst wenn die genannten Voraussetzungen beurteilt werden, kann auch die Entschädigungsforderung beurteilt werden. Es ergibt folglich auch keinen Sinn, wenn die Einsprachen gegen die Enteignung (E-Art. 33 Abs. 1 Bst. a EntG) von einer anderen Behörde beurteilt werden als diejenige, welche die geforderte Enteignungsentschädigung beurteilt (E-Art. 33 Abs. 1 Bst. e EntG; siehe dazu nachfolgend Ziff. 2.2).

b) Des Weiteren steht die in E-Art. 36e LFG vorgeschlagene Lösung mit der heutigen Regelung im Luftfahrtgesetz zu Änderungen des Sicherheitszonenplans und damit einhergehenden materiellen Enteignungen im Widerspruch. Eine lärmrelevante Betriebsreglementsänderung kann auch mit einer Änderung des Sicherheitszonenplans verbunden sein, die unter Umständen mehrere oder gar viele Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer materiell enteignet. Das geltende Recht beharrt dabei zu Recht auf einer Trennung des Verfahrens zur Genehmigung der Betriebsreglementsänderung einerseits vom Verfahren zur Genehmigung des Sicherheitszonenplans, in dem «Enteignungseinsprachen» erhoben werden können, und andererseits von den Verfahren über Ansprüche aus materieller Enteignung (vgl. Art. 42–44 LFG). Im Betriebsreglementsverfahren hat der Flughafenhalter lediglich den Entwurf des entsprechenden Sicherheitszonenplans einzureichen (vgl. Art. 24 Bst. e Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL; SR 748.131.1]), und im Zeitpunkt des Entscheids über die Genehmigung der Betriebsreglementsänderung muss dieser Plan öffentlich aufgelegt sein.

Der Erläuternde Bericht erwähnt diese Regelung allerdings mit keinem Wort und setzt sich mit dieser Verfahrenstrennung nicht auseinander. Durch den Einbezug der formellen Enteignung nachbarrechtlicher Abwehrrechte in das Verfahren zur Genehmigung von Betriebsreglementsänderungen werden ohne Grund Widersprüche und Inkonsistenzen zur verfahrensrechtlichen Behandlung der materiellen Enteignung im Luftfahrtrecht geschaffen.

c) Die angestrebte Verbindung von Betriebsreglementsänderungs- und Enteignungsverfahren hätte weiter eine massive Verlängerung und zusätzliche Verkomplizierung des Betriebsreglementsverfahrens zur Folge. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), das für die Genehmigung des Betriebsreglements bzw. dessen Änderungen zuständig ist, könnte sich nicht auf eine formelle Prüfung der Einsprachen beschränken, sondern müsste bei Einsprachen gegen die Enteignung materielle Anspruchsvoraussetzungen prüfen, bevor es die Betriebsreglementsänderung genehmigen könnte (vgl. voranstehende Ausführungen zu lit. a). Angesichts der häufig Tausenden von möglichen Betroffenen würde dies zu einer massiv längeren Dauer des Genehmigungsverfahrens führen. Das BAZL konnte bereits das heutige sogenannte vorläufige Betriebsreglement (vBR) erst nach jahrelangen Rechtsmittelverfahren auf den 30. Juni 2011 in Kraft setzen, nachdem die Flughafen Zürich AG das Gesuch 2003 eingereicht hatte. Auch künftig ist mit Verzögerungen durch Rechtsmittelverfahren bei Betriebsreglementsänderungen zu rechnen. Bei der Koppelung des Betriebsreglementsverfahrens mit der Enteignung nachbarrechtlicher

Abwehransprüche gegen übermässige Fluglärmbelastung handelt es sich folglich um eine Überfrachtung des Betriebsreglementsverfahrens, die zu vermeiden ist.

d) Schliesslich ist auf die parlamentarische Initiative 02.418 von Nationalrat Rolf Hegetschweiler hinzuweisen, mit der u. a. erreicht werden sollte, dass die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer Minderwertentschädigungen für Fluglärm in einem einfachen, den Standards des Enteignungsgesetzes entsprechenden Verfahren geltend machen können. Im Zuge der parlamentarischen Beratung sollte u. a. das Luftfahrtgesetz so geändert werden, dass nicht bloss Planaufgaben für Flughafenprojekte, sondern auch Betriebsreglementsänderungen von Flughäfen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umweltbelastung im koordinierten Verfahren der enteignungsrechtlichen Beurteilung zugeführt werden (vgl. www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=13878, letztmals besucht am 4. September 2017).

Der Ständerat lehnte es am 28. Februar 2012 zum zweiten Mal ab, auf den Gesetzesentwurf zur parlamentarischen Initiative einzutreten. Das Geschäft war damit rund zehn Jahre nach Einreichung der Initiative erledigt. Der Ständerat war dabei dem Antrag seiner Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-S) gefolgt. Auch der Zürcher Regierungsrat hatte sich in seiner Vernehmlassung vom 25. Oktober 2006 (RRB Nr. 1481/2006) im Sinne vorstehender Ausführungen (lit. b und d) kritisch zur Revisionsvorlage geäussert.

Auch und gerade die Feststellung, dass es nicht lediglich um Verfahrensfragen gehe, sondern auch um eine komplexe Vielzahl von materiell-rechtlichen Fragen, darunter auch der rechtliche Ablauf bei einer Betriebsreglementsänderung und die Prüfung der materiellen Voraussetzungen für die Beurteilung von nachbarrechtlichen Abwehransprüchen gegen übermässigen Fluglärm, führte am Ende zur Erledigung des Geschäfts (vgl. vorerwähnte Internetseite sowie www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=20195, letztmals besucht am 4. September 2017).

In den zur Verfügung stehenden Vernehmlassungsunterlagen finden sich allerdings weder Hinweise zur parlamentarischen Initiative Hegetschweiler noch eine Auseinandersetzung mit den damals diskutierten Fragen. Insofern erweist sich der Erläuternde Bericht als mangelhaft.

2.2 Zuständige Behörde

Die Ausführungen unter 2.1.a zeigen, dass es für die Behandlung von Entschädigungsforderungen wegen übermässiger Fluglärmbelastung einzig sinnvoll ist, dass sämtliche Begehren an eine einzige Behörde, und zwar direkt an die Schätzungskommission, gerichtet werden, wie dies auch

heute der Fall ist. Statt der Anwendung des selbstständigen Enteignungsverfahrens nach E-Art. 36 ff. EntG, das in E-Art. 38 Abs. 1 und 2 EntG die Zuständigkeit von UVEK bzw. BAZL vorsieht, soll in Anwendung von Art. 38 Abs. 3 EntG weiterhin der neue Art. 36e LFG Bestand haben, allerdings mit einem anderen Wortlaut, als in der vorliegenden Vorlage vorgeschlagen wird. Der Wortlaut von E-Art. 36e LFG soll vorsehen, dass sämtliche Entschädigungsforderungen wegen übermässiger Fluglärmbelastung direkt an die Schätzungskommission zu richten sind. Sowohl das kombinierte Enteignungsverfahren gemäss E-Art. 27–35 EntG als auch das selbstständige Enteignungsverfahren gemäss E-Art. 36–44 EntG sollen nicht zur Anwendung kommen.

Demzufolge stellen wir folgende Anträge:

10. Auf die Koppelung der Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche gegen übermässige Belastung durch Fluglärm mit einer Änderung des Betriebsreglements ist zu verzichten.
11. E-Art. 36e LFG ist wie folgt zu formulieren:

¹ Entschädigungsforderungen wegen übermässiger Lärmbelastung aufgrund des Betriebs von Flughäfen sind direkt an die Schätzungskommission zu richten. Diese Begehren können unabhängig von einer Einsprache gegen das Betriebsreglement gestellt werden. Die Artikel 27–44 EntG sind nicht anwendbar.

² Die Verjährungsfrist für Entschädigungsforderungen wegen übermässiger Immissionsbelastung beträgt 5 Jahre. Die Frist beginnt zu laufen ab Entstehung des Entschädigungsanspruchs.

3. Änderungen im Eisenbahngesetz

E-Art. 18f EBG

E-Art. 18f Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) sollen gemäss Vernehmlassungsvorlage neu wie folgt lauten:

¹ Wer nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 Partei ist, kann während der Auflagefrist bei der Genehmigungsbehörde Einsprache erheben. (...)

² Wer nach den Vorschriften des EntG Partei ist, kann während dieser Einsprachefrist sämtliche Begehren nach Artikel 33 EntG geltend machen.

Im Erläuternden Bericht (S. 48) wird folgende Formulierung verwendet:

² Wer nach den Vorschriften des EntG Partei ist, kann während der Auflagefrist sämtliche Begehren nach Art. 33 EntG geltend machen.

Da es sich bei der Auflage- und der Einsprachefrist um zwei «selbstständige» Fristen handelt, die auch in unterschiedlichen Gesetzen geregelt sind, die zwar zusammenfallen sollen, aber nicht müssen, hat die korrekte Formulierung nach unserer Einschätzung wie folgt zu lauten:

² *Wer nach den Vorschriften des Enteignungsgesetzes Partei ist, kann während der Einsprachefrist sämtliche Begehren nach Art. 33 EntG geltend machen.*

Demzufolge stellen wir folgenden Antrag:

12. Die Begriffsverwendung ist zu überprüfen.

4. Anpassung in anderen Erlassen

Die Formulierung «der» statt «dieser» Einsprachefrist (statt Auflagefrist) ist auch in den anderen Infrastrukturerglassen entsprechend anzupassen (E-Art. 27d Abs. 2 Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen [SR 725.11], E-Art. 16 Abs. 2 Seilbahngesetz vom 23. Juni 2006 [SebG; SR 743.01] und E-Art. 37f Abs. 2 LFG).

Demzufolge stellen wir folgenden Antrag:

13. Die Begriffsverwendung ist auch in den anderen Infrastrukturerglassen entsprechend anzupassen.

5. Änderungen im Seilbahngesetz

E-Art. 16 SebG in Verbindung mit E-Art. 18a EBG

In der heutigen Fassung ist das Eisenbahnrecht für das Plangenehmigungsverfahren bei Seilbahnen subsidiär anwendbar, d. h., die Verfahrensbestimmungen des EBG sind anwendbar, falls ein Sachverhalt nicht durch das Seilbahngesetz geregelt ist.

Art. 16 SebG regelt das anwendbare Recht. Das Plangenehmigungsverfahren richtet sich subsidiär nach dem Eisenbahngesetz und nach dem Enteignungsgesetz. Das anwendbare Recht ist im Eisenbahngesetz in Art. 18a EBG wie folgt geregelt: Das Plangenehmigungsverfahren richtet sich nach diesem Gesetz und subsidiär nach Enteignungsgesetz.

Neu haben E-Art. 16 SebG und E-Art. 18a EBG den gleichen Wortlaut. Gemäss Abs. 1 richtet sich das Plangenehmigungsverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021), soweit dieses Gesetz nicht davon abweicht. Die subsidiäre Anwendung des Eisenbahngesetzes entfällt damit im Entwurf des Seilbahngesetzes. Falls das Plangenehmigungsverfahren für Seilbahnen im Entwurf des Seilbahngesetzes und im Verwaltungsverfahrensgesetz abschliessend geregelt ist, kann der Hinweis auf die subsidiäre Anwendbarkeit des Eisenbahngesetzes entfallen, ansonsten müsste dies wieder in die Formulierung von E-Art. 16 SebG aufgenommen werden.

Demzufolge stellen wir folgenden Antrag:

14. Es ist zu prüfen, ob die Verweisung auf die subsidiäre Anwendbarkeit weiterhin erforderlich ist.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli