02.418

**Parlamentarische Initiative
Fluglärm. Verfahrensgarantien (Hegetschweiler)
Bericht der Subkommission der UREK-N**

vom 2006

Sehr geehrte[r Herr Präsident oder Frau Präsidentin],
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Enteignungsgesetzes sowie zu einer Änderung des Luftfahrtgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, den beiliegenden Gesetzesentwürfen zuzustimmen.

..... 2006

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Barbara Marty Kälin

Übersicht

Der Bericht legt den Entwurf zu einer gleichzeitigen Teilrevision des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) und des Enteignungsgesetzes vom 20 Juni 1930 (EntG, SR 711) vor. Ziel der Initiative ist sicherzustellen, dass betroffene Eigentümerinnen und Eigentümer in einem einfachen, dem Standard des Enteignungsgesetzes entsprechenden Verfahren Minderwertsentschädigungen für Fluglärm geltend machen können, ohne dass sie an ungerechtfertigten Verjährungseinreden scheitern.

Die Vorlage soll die Rechtslage der Eigentümerinnen und Eigentümer, aber auch der Mieterinnen und Mieter klären, die durch eine Änderung des Betriebsreglements eines Flughafens von einer Zunahme der Lärmimmissionen betroffen sind. Das Verfahren zur Genehmigung wesentlicher Änderungen des Betriebsreglements wird neu in den Artikeln 36d bis 36i LFG geregelt und soll sich zudem für Flughäfen neu subsidiär nach dem Enteignungsgesetz richten. Dies entspricht dem heute praktizierten Verfahren für die Plangenehmigung für neue oder geänderte Flugplatzanlagen.

Eine Ergänzung des EntG sieht vor, beim Erlöschen von Forderungen durch Entzug der nachbarrechtlichen Abwehrrechte Rechtssicherheit herzustellen. Die Artikel 24a, 27, 30, 31, 41^{bis}, 89, 89^{bis} und 89^{ter} EntG werden um Bestimmungen ergänzt, die die Enteignung von Nachbarrechten der sachlichen Enteignung verfahrensmässig gleichstellen. Durch die Einführung eines neuen Artikels 41^{bis} wird die Verjährung ausdrücklich geregelt; demnach kann eine Verjährung der Entschädigungsforderungen für den Entzug der Abwehrrechte nur eintreten, wenn eine ordentliche enteignungsrechtliche Planaufgabe erfolgt ist, welche auch das betroffene Grundstück erfasst. Eine neue Übergangsbestimmung unterstellt auch bereits rechtskräftig beurteilte Enteignungsverfahren dem neuen Artikel 41^{bis}. Innert eines Jahres nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung wären die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer nach dieser Bestimmung berechtigt, eine Wiedererwägung ihrer Entschädigungsbegehren zu verlangen.

Allfällige Entschädigungszahlungen an die Eigentümerschaft wegen übermässigen Fluglärms sollen an die Mieter und Pächter weitergeleitet werden. Im neuen Artikel 24a EntG wird der Verwendungszweck solcher Entschädigungen festgelegt – Verminderung des Miet- bzw. Pachtzinses –, und in Artikel 89^{ter} EntG wird eine Vollzugsregelung eingeführt, um diesen Rechtsanspruch durchzusetzen.

Erstmals soll das enteignungsrechtliche Verfahren für gegenwärtige, zukünftige, aber auch vergangene Einsprachen bei einer durch eine Änderung des Betriebsreglements der Flughäfen verursachten erhöhten Lärmbelastung geregelt werden. Der bundesgerichtliche Verjährungsentscheid, der den Flughafen Genf betraf, wird damit hinfällig und eine Wiedererwägung dieser Fälle soll möglich werden. Eine Flut neuer Einsprachen soll es jedoch nicht geben, da sich die Rechtspraxis für eine Entschädigungsberechtigung weiterhin an den Richtlinien und Grenzwerten des Umweltschutzgesetzes und an der inhaltlich strengen, bisherigen Praxis des Bundesgerichts orientieren wird, an welcher diese Revision nichts ändern

wird. Die vorgeschlagenen Änderungen des Luftfahrtgesetzes und des Enteignungsgesetzes schaffen verfahrensrechtliche Klarheit und verhindern eine unterschiedliche Beurteilung ähnlich gelagerter Einzelfälle.

Abkürzungen

AIG	Aéroport International de Genève
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BJ	Bundesamt für Justiz
BV	Bundesverfassung
dB(A)	in Dezibel mit A-Bewertung ausgedrückter Schallpegel
EBG	Eisenbahngesetz
EMPA	Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt
EntG	Enteignungsgesetz
ES	Empfindlichkeitsstufe
FINöV	Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs
IGW	Immissionsgrenzwert
Leq	Energieäquivalenter Dauerschallpegel
LFG	Luftfahrtgesetz
LSV	Lärmschutzverordnung
NSG	Nationalstrassengesetz
OG	Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz)
OR	Obligationenrecht
USG	Umweltschutzgesetz
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPV	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VIL	Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt
ZGB	Zivilgesetzbuch

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Am 22. März 2002 reichte Nationalrat Hegetschweiler eine Parlamentarische Initiative „02.418 Fluglärm. Verfahrensgarantien“ ein. Der Initiant verlangte, dass Forderungen aus Immissionsenteignungen nicht verjähren, bevor eine enteignungsrechtliche Planaufgabe stattgefunden hat, und dass ein einfaches Verfahren eingeführt werde für die Entschädigung von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, welche wegen Betriebsreglementsänderungen neu übermässig belärmt werden.

In der Vorprüfung erklärte der Initiant, dass der Bundesrat in der Antwort auf seine Einfache Anfrage vom 21. Juni 2001 „01.1062 Grundrecht auf Eigentum und Enteignung wegen Fluglärm“ der Frage weitgehend ausgewichen sei, ob den Betroffenen im Zusammenhang mit Ansprüchen aus formeller Enteignung (nachbarrechtliche Unterlassungsansprüche) oder materieller Enteignung (Eigentumsbeschränkungen aufgrund von Lärmzonenplänen und dergleichen) vergleichbare Verfahrensgarantien zustehen wie in den Bereichen Bahn und Nationalstrassen. In diesen Bereichen sei das Verfahren klarer geregelt. Der Bundesrat stellte ausdrücklich fest, „dass für eine Änderung des LFG in diesem Bereich kein Anlass besteht“.

Der Initiant kritisierte im Weiteren einen Entscheid des Bundesgerichts (BGE 124 II 543ff). Im Zusammenhang mit dem Flughafen Genf hat das Bundesgericht Einsprachen mit der Begründung abgewiesen, die Einsprachen hätten viel früher vorgenommen werden müssen. Es argumentierte, die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer hätten voraussehen müssen, dass die Lärmbelastung durch den Flugverkehr im Laufe der Zeit massiv zunehmen wird, und es mutete ihnen zu, dass sie ihre Forderungen aufgrund der 1987 erfolgten Auflage der Lärmzonenpläne spätestens im Jahre 1992 hätten anmelden müssen. Diese Argumentation sei stossend und rechtsstaatlich bedenklich, weil Ansprüche aus Nachbarrecht so lange nicht verjähren, wie die Schädigung andauert. Gerade bei einer allmählichen Zunahme von Immissionen wie im Fall des Luftverkehrs sei die fünfjährige Verjährungsfrist gemäss Bundesgericht zu kurz. Die Angst, wegen der verfahrensmässigen Unsicherheit eine Frist zu verpassen, habe dazu geführt, dass beim Flughafen Zürich Tausende von Einsprachen eingereicht wurden, obwohl erst Varianten von Betriebsänderungen diskutiert werden. Diese Einsprachen können zu diesem frühen Zeitpunkt gar nicht behandelt werden.

Der Vertreter der Verwaltung erwähnte, dass die heutige Regelung erst kürzlich geändert worden sei (Bundesgesetzes vom 18 Juni 1999¹ über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren) und dass Zürich und Genf sich in Übergangsphasen befänden. Die laufenden Verfahren seien für die heute geltende Regelung nicht mehr repräsentativ. Die Frage sei vielmehr, welches Verfahren vorgesehen werde. Nach der neuen Regelung würden bei den Plangenehmigungsverfahren die Verfahrensvorschriften des Enteignungsgesetzes und diejenigen über das Plangenehmigungsverfahren zusammengefasst. Es müsse

¹ AS 1999 3071; BBl 1998 2591

für diese beiden Verfahren nur noch eine Planaufgabe durchgeführt werden. Der Initiant möchte nun auch im Rahmen von Betriebsreglementsänderungen eine Zusammenlegung mit dem Enteignungsgesetz erreichen, was nach Ansicht der Verwaltung nicht einfach sei, weil bei Betriebsreglementsänderungen keine Pläne vorlägen oder Verfahren wie bei Plangenehmigungen durchgeführt würden, sei dies nicht einfach. In Ausnahmefällen gebe es Betriebsreglementsänderungen gemäss den neuen Regeln – Änderungen, die Auswirkungen auf die Umwelt hätten und entsprechend öffentlich aufgelegt werden müssten. Die Notwendigkeit dieser Regelung, die im Rahmen der Verfahrenskoordination getroffen worden sei, sei jedoch infrage gestellt worden, denn das neue System sehe vor, dass die Frage der Betroffenheit durch den Lärm gar nicht mehr zur Diskussion stehen sollte, wenn es zur Genehmigung des Betriebsreglements komme. Zusammen mit dem Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, der Betriebskonzession und den baulichen Massnahmen sollte der Rahmen für die Belastung der Bevölkerung bereits gesteckt sein. Es sei zu bedenken, dass das Enteignungsgesetz bezüglich Auflagen, Unterlagen, Vorgehen und Zuständigkeiten formelle Anforderungen stelle, die sich nicht ohne weiteres mit dem Vorgehen bei den Betriebsreglementsänderungen kombinieren liessen. So gesehen könnte eine kombinierte Neuregelung in diesem Bereich kompliziert werden, was dem Anliegen des Initianten, ein einfaches Verfahren zu schaffen, zuwiderlaufen würde. Weiter sei zu bedenken, dass eine Enteignung eigentlich die Ultima Ratio sein sollte. Der Regelfall sollte eine gütliche Einigung sein. Bisher sei es im Bereich der Flughäfen nur zu wenigen Enteignungsfällen gekommen. Als Folge der Praxis im Kanton Genf werde es wahrscheinlich noch weniger solche Fälle geben. Wenn die Entschädigungsfragen im Zusammenhang mit Fluglärmbelastung unabhängig von einem Enteignungsverfahren gelöst werden könnten, so mache es wenig Sinn, eigens ein Enteignungsverfahren einzuleiten. Die Kommission war der Ansicht, dass eine gesetzliche Regelung für die lange dauernde Übergangsphase die Betroffenen nicht daran hindere, Vereinbarungen zu treffen und sich gütlich zu einigen. In Zürich liege offenbar eine besondere Situation vor, indem der Sachplan Infrastruktur Luftfahrt noch nicht definiert und somit kein klarer Rahmen für die Weiterentwicklung gesetzt sei. Die Pläne würden erst fertig gestellt, wenn das Betriebsreglement erstellt sei. Es fehle eine Leitlinie für Lärmbegrenzungen, wie sie für solche Bewilligungen nötig sei. Eine Leitlinie schaffe für die Betroffenen Verfahrenssicherheit im Falle von Betriebsreglementsänderungen.

Die Kommission stellte ausdrücklich fest, dass das Thema der Weitergabe von Wertminderungen an die Mieterschaft im Falle eines Ratsentscheids, der Initiative Folge zu geben, vertieft diskutiert werden müsse. Es sei richtig, dass der Verursacher für eine Wertminderung aufkommen müsse, es sei aber auch ein Gebot der Fairness und entspreche der Philosophie des Mietrechts, dass die Wertminderung in Form von Mietzinssenkungen anteilig an eine allfällige Mieterschaft weitergegeben werde. Der Bundesgerichtsentscheid sei in diesem Punkt insofern nicht richtig, als er nur die Überwälzung auf die Eigentümerin oder den Eigentümer, nicht aber die Überwälzung auf den Verursacher regle.

Die Kommission beantragte ihrem Rat mit 23 zu 0 Stimmen, der Initiative Folge zu geben.

Am 4. Oktober 2002 gab der Nationalrat der Initiative ohne ein weiteres Votum Folge. Das Büro beauftragte in der Wintersession 2002 seine Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-N), eine Vorlage auszuarbeiten.

Am 27. Januar 2003 setzte die UREK eine Subkommission (Fischer, Garbani, Imfeld, Keller, Stump) ein. Diese lud am 30. April 2003 die Expertin und die Experten Dr. iur. Peter Baumberger, Rechtsanwalt in Winterthur; Dr. iur. Peter Ettler, Rechtsanwalt in Zürich; Dr. iur. Andreas Brunner, Rechtsanwalt (Mietervertreter) in Reinach/BL; Fürsprecher Hans Bättig (Hauseigentümerversprecher) in Bern; Dr. iur. Martine Bonassi (Bundesamt für Zivilluftfahrt) und Dr. Robert Hofmann, Physiker (ehemals Eidg. Materialprüfungs- und Forschungsanstalt) zu einer Auslegeordnung des geltenden Rechts und zu erkannten Lücken in der Rechtsordnung ein. Sie bat anschliessend die Experten Ettler und Baumberger um eine Offerte mit Zeitplan und Aufstellung des möglichen Regelungsbedarfs bis Ende Juni 2003. Am 7. Juli 2003 diskutierte die Subkommission den Bericht „Auslegeordnung des Regelungsbedarfs und Offerte“ und entschied, in zwei Schritten vorzugehen:

1. Einen Auftrag zur raschen Erledigung des ersten Schritts (Modul 1 der Auslegeordnung) „Änderung des Enteignungsgesetzes und des Luftfahrtgesetzes, Ausarbeitung eines Berichts“ zu erteilen und aus Kostengründen
2. für das Modul 2 (Durchleuchtung der Bundesgerichtskriterien, Abstimmung zwischen formeller und materieller Enteignung, Ausarbeitung eines Berichts) das Bundesamt für Justiz und das Bundesamt für Zivilluftfahrt einzuladen, diese Abklärungen selber auszuführen oder durch Dritte ausführen zu lassen.

In der Sitzung der Subkommission vom 25. August 2003 lehnten sowohl das Bundesamt für Justiz (BJ) wie auch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) jegliche Mitarbeit beim Modul 2 ab. Das BAZL sah anfänglich keinen Handlungsbedarf, gebe doch die heutige Rechtspraxis die nötigen Garantien; höchstens im Bereich der Lärmzonen sei Handlungsbedarf gegeben. Nach dem Wechsel in der Direktion des BAZL gestaltete sich die Zusammenarbeit konstruktiv. Das BJ bezeichnete das in Modul 2 Beschriebene zwar als aus juristischer Sicht wünschbar, weil Probleme aufgeworfen würden, die sich in einem akademischen Kontext schon lange stellten. Es bezweifelte aber, dass diese für die Umsetzung der parlamentarischen Initiative nötig und dass sie innert vernünftiger Frist überhaupt lösbar seien.

Die Subkommission erteilte darauf den Experten Ettler und Baumberger den Auftrag, Modul 1 bis Ende September 2003 auszuführen. Am 30. September 2003 diskutierte die Subkommission den „Gutachterlichen Bericht zum Regelungsbedarf in Verfahren zur Enteignung der nachbarrechtlichen Abwehrrechte, insbesondere gegen Fluglärm“ und stimmte den vorgelegten Revisionsvorschlägen im Enteignungsgesetz und im Luftfahrtgesetz zu, verlangte jedoch gewisse Ergänzungen, namentlich bei der Weitergabe der Entschädigungen an Mieterinnen und Mieter.

Am 25. November 2003 stimmte die Subkommission einem Vorentwurf der Experten Baumberger / Ettler mit zusätzlichen Änderungen zu. Das UVEK wurde

gleichzeitig von der Subkommission beauftragt, zu den Kapiteln „Auswirkungen“ und „Verhältnis zum europäischen Recht“ Stellung zu nehmen.

Sie beschloss ferner, die Experten Bättig (Hauseigentümerverspreter) und Brunner (Mietervertreter) zu beauftragen, in einer Machbarkeitsstudie Stellung zu nehmen zu den mietrechtlichen Fragen, wie ein Anspruch der Mieterschaft auf Entschädigungsbegehren der Vermieterschaft durchgesetzt werden kann und wie an die Vermieterschaft ausbezahlte Entschädigungen an die Mieterschaft weitergegeben werden, sowie eine Skizze der Verfahrenskoordination zwischen mietrechtlichen und enteignungsrechtlichen Verfahren zu erarbeiten.

Ab 23. Februar 2004 setzte sich die Subkommission wie folgt zusammen: Keller, Bader Elvira, Hegetschweiler, Marty Kälin, Stump.

Am 29. März 2004 diskutierte die Subkommission die Machbarkeitsstudie und die Offerte Bättig/Brunner vom 16. Februar 2004 und beschloss, den Experten folgenden Auftrag zu erteilen: „In einem ersten Teil sind die mietrechtlichen Fragen abschliessend und umfassend zu klären, wie ein Anspruch der Mieterschaft auf Entschädigungsbegehren des Vermieters/der Vermieterin durchgesetzt werden kann und wie an die Vermieter/Vermieterinnen ausbezahlte Entschädigungen an die Mieterschaft weitergegeben werden. In einem zweiten Teil ist eine Skizze der Verfahrenskoordination zwischen mietrechtlichen und enteignungsrechtlichen Verfahren zu erarbeiten“. Es galt, folgenden Sachverhalt zu regeln: Der Vermieter kann eine enteignungsrechtliche Entschädigung erstreiten, sie aber nicht an die Mieter weitergeben. Der Mieter kann ein Herabsetzungsbegehren wegen Fluglärm stellen und gewinnen, auch ohne dass der Vermieter eine Entschädigung wegen Fluglärm erhält. Das ist möglich, weil der eine Entschädigung auslösende „Schwellenwert“ im Mietrecht tiefer als im Enteignungsrecht liegt.

Die Experten nahmen das Ziel der Subkommission, dass eine enteignungsrechtlich ausgerichtete Entschädigung den Mieterinnen und Mietern anteilmässig weiterzugeben sei, zentral in ihren Vorschlag vom 5. Juli 2004 („Die Koordination der mietrechtlichen und der enteignungsrechtlichen Herabsetzungs- und Entschädigungsansprüche“) auf. Aus gesetzessystematischen Gründen wurde eine Regelung bei den Mängelrechten (Art. 259d und 259f Obligationenrecht, OR, SR 220)² ausgearbeitet. Eine Regelung im Enteignungsrecht würde die bisherige

2 Art. 259d OR (Herabsetzung des Mietzinses)

Abs. 1

1 Wird die Tauglichkeit der Sache zum vorausgesetzten Gebrauch beeinträchtigt oder vermindert, so kann der Mieter vom Vermieter verlangen, dass er den Mietzins vom Zeitpunkt, in dem er vom Mangel erfahren hat, bis zur Behebung des Mangels entsprechend herabsetzt.

Abs. 2 (neu)

2 Ist die Einschränkung der Gebrauchstauglichkeit auf den Entzug nachbarrechtlicher Abwehrrechte zurückzuführen, kann der Vermieter dem Nachbarn oder Dritten Anzeige vom Herabsetzungsbegehren des Mieters machen.

Der Nachbar oder der Dritte können verlangen, dass die Frage der Entschädigung durch die zuständige Enteignungsbehörde beurteilt wird.

Abs. 3 (neu)

3 Der Vermieter hat dem Mieter Anzeige über die Einleitung eines Enteignungsverfahrens zu erstatten und ihn gleichzeitig darauf hinzuweisen, dass er bei der Schlichtungsbehörde ein Herabsetzungsbegehren stellen kann.

Rechtsprechung verändern. Zudem würde für die Mieterschaft ein neues Verfahren gelten, das ihr nicht unbedingt liegt; sie müsste in einem komplizierten Verfahren selber enteignungsrechtliche Ansprüche geltend machen.

Die Ergänzung in Artikel 259d OR würde grundsätzlich für vier Fallvarianten gelten:

- die Mieterschaft leitet ein Herabsetzungsverfahren ein, nachdem er erfahren hat, dass der Vermieter seinerseits ein Enteignungsverfahren anhängig gemacht hat;
- das Herabsetzungsbegehren der Mieterschaft veranlasst den Vermieter, seinerseits eine Entschädigung vom Störer zu verlangen;
- der Vermieter hält das Herabsetzungsbegehren der Mieterschaft für unbegründet und verzichtet auf die Einleitung eines Enteignungsverfahrens bzw. auf die Streitverkündung gegenüber dem Nachbarn oder Dritten;
- nur der Vermieter wird tätig und erhält eine Entschädigung.

Das Verfahren soll beim Herabsetzungsbegehren vor dem Mietamt beginnen, weil dies für die Mieterin oder den Mieter relativ einfach ist. Der Vermieter wird dem nicht widersprechen, weil er den Lärm ebenfalls feststellt. Sein Problem ist, dass er die Mietzinsreduktion selber tragen muss. Also verlangt er eine Entschädigung für die Einbusse.

In einem System, das bei Streitfällen nur den zivilrechtlichen Weg kennen würde, würde man den Flughafenbetreiber in diesen Prozess hineinholen, und die Richterin oder der Richter würde entscheiden, dass der Flughafenbetreiber diese Werteinbusse bezahlen müsste. Der Flughafenbetreiber müsste zahlreiche Anwälte beschäftigen, wenn es zu Prozessen käme. Deshalb muss für den Flughafenbetreiber eine

Abs. 4 (neu)

4 Ist ein Enteignungsverfahren hängig oder wird ein solches Verfahren innert 3 Monaten seit Einreichung des Herabsetzungsbegehrens bzw. innert 10 Tagen seit Eröffnung des Entscheides einer mietrechtlichen Behörde eingeleitet, so stellt die mietrechtliche Behörde das mietrechtliche Verfahren bis zum rechtskräftigen Entscheid im Enteignungsverfahren ein.

Wird dem Vermieter im Enteignungsverfahren eine Entschädigung zugesprochen, ist die Höhe des Herabsetzungsanspruches des Mieters grundsätzlich nach Massgabe (Variante: unter Berücksichtigung) dieser Entschädigung festzulegen.

Abs. 5 (neu)

5 Ist auf die Einleitung eines Enteignungsverfahrens verzichtet worden, ist der Entscheid der mietrechtlichen Behörde auch für den Nachbarn oder Dritten verbindlich.

Abs. 6 (neu)

6 Kündigt der Vermieter während der Dauer des eingestellten Schlichtungsverfahrens, findet Artikel 271a Absatz 1 Buchstabe d keine Anwendung, sofern er beweist, dass die Kündigung nicht deswegen erfolgt, weil der Mieter Herabsetzungsansprüche geltend gemacht hat.

Art. 259f OR (Übernahme des Rechtsstreits)

Abs. 1

1 Erhebt ein Dritter einen Anspruch auf die Sache, der sich mit den Rechten des Mieters nicht verträgt, so muss der Vermieter auf Anzeige des Mieters hin den Rechtsstreit übernehmen.

Abs. 2 (neu)

2 Besteht der Anspruch des Dritten im Entzug nachbarrechtlicher Abwehransprüche, kann der Mieter verlangen, dass der Vermieter dem Dritten gegenüber Entschädigungsansprüche geltend macht.

Abs. 3 (neu)

3 Analog dem Absatz 2 zu Artikel 259d hievore.

Möglichkeit vorgesehen werden, die Sache vor ein Enteignungsgericht zu ziehen. Dort kann das Verfahren gewechselt und das mietrechtliche Verfahren ausgesetzt werden, bis das Enteignungsgericht entschieden hat. Das hat allerdings zur Folge, dass die Weitergabe einer Entschädigung für Jahre blockiert sein kann, weil enteignungsrechtliche Verfahren viel länger dauern.

Nach längerer Diskussion beschloss die Subkommission am 5. Juli 2004 mit 4 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung, den Expertenvorschlag Bättig/Brunner zu sistieren – ohne eine artikelweise Beratung vorgenommen zu haben – bis die verfahrensmässigen Änderungen so weit vorliegen, dass beurteilt werden kann, ob die mietrechtlichen Anliegen sinnvollerweise noch eingebracht werden können. Die Gründe für diesen Entscheid sind im Wesentlichen die folgenden:

Eine Lösung in Artikel 259d OR käme der Mieterschaft zwar entgegen: Ein Herabsetzungsbegehren zu stellen, ist für die Mieterinnen und Mieter relativ einfach. Aber wenn der Vermieter keinen Grund für eine Entschädigungsklage sieht (z.B. weil der Markt für den Vermieter spielt und seine Liegenschaft ist voll vermietet ist), kann er der Mieterschaft kündigen, obwohl dies missbräuchlich ist. Gegen diese Urangst der Mieterschaft ist kein Kraut gewachsen.

Die Möglichkeit sich in das Verfahren einzuschalten, die dem Lärmverursacher eingeräumt werden müsste, würde dieses in die Länge ziehen, weil er wahrscheinlich das enteignungsrechtliche Verfahren in Gang setzen würde. Eine Entschädigung würde erst Jahre später ausbezahlt. Möglicherweise hätte das Mietverhältnis dann schon geändert.

Es ist zwar denkbar, dass sich die Rechtsprechung der Enteignungsbehörden und der mietrechtlichen Behörden im Laufe der Zeit angleichen werden. Soweit und sobald dies der Fall ist, werden zahlreiche Verfahren einfacher und kostengünstiger erledigt werden können, wenn statt der Enteignungs-Schätzungskommission eine Schlichtungsbehörde zuständig ist. Aber das ist keine eigentliche Beschleunigung des Verfahrens.

In der Sitzung der Subkommission vom 1. September 2004 teilten die Experten Baumberger/Ettler die Meinung, dass sich die Subkommission vorderhand darauf beschränkt, den Zugang zum Verfahren zu klären und zu gewährleisten.

Am 29. Oktober 2004 fand eine Aussprache mit Herrn Cron, dem neuen Direktor des BAZL, Herrn Friedli, dem Direktor ad interim des BAZL und Frau Bonassi vom BAZL statt. Gegenstand war die bisherige und zukünftige Art der Mitwirkung der Verwaltung. Nach einer Auslegeordnung seitens des BAZL wurde jetzt sowohl ein luftfahrtpolitischer wie gesetzgeberischer Handlungsbedarf anerkannt und eine erspriessliche Zusammenarbeit in Aussicht gestellt.

In den Sitzungen vom 17. November 2004, 24. Mai, 7. Juli und 1. November 2005 überarbeitete und bereinigte die Subkommission den Beitrag des BAZL über die Auswirkungen der parlamentarischen Initiative (Kapitel 6).

Die zwei Hauptaspekte der weiteren Beratungen betrafen einerseits die Frage wie die Koordination zwischen dem LFG und dem EntG hergestellt werden kann, weil das Plangenehmigungsverfahren und das Betriebsreglementsverfahren teilweise andere Regelungsgegenstände haben und unterschiedlich ablaufen. Deshalb sind auch Differenzierungen bei der Regelung des an beide anschliessenden Enteignungsverfahrens zu treffen. Andererseits ging es um die Frage, wie erreicht

werden kann, dass eine Entschädigung an den Hauseigentümer wegen Lärmimmission an die betroffenen Mieterinnen und Mieter weitergegeben wird. Gleichzeitig soll verhindert werden, dass zusätzlich auf dem enteignungsrechtlichen Weg eine Herabsetzung des Mietzinses verlangt werden kann, wenn der Lärmimmission entweder durch ein Herabsetzungsverfahren oder bei der ursprünglichen Festlegung des Mietzinses bereits Rechnung getragen wurde.

Weiteres Vorgehen:

- Übersetzung des Berichts auf Französisch und Italienisch
- Die UREK-N diskutierte und genehmigte am (Datum ...) den Vorentwurf und brachte Änderungen an.
- Anschliessend führt die Kommission eine Vernehmlassung zum überarbeiteten Vorentwurf durch. Sie zieht für die Vorbereitung sowie die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse die zuständige Dienststelle der Bundesverwaltung bei.
- Die Ergebnisse der Vernehmlassung führen eventuell zu einer Überarbeitung durch die Subkommission. Die UREK-N muss diesen zustimmen.
- Anschliessend geht der Entwurf an den Nationalrat und gleichzeitig an den Bundesrat zur Stellungnahme. Liegt diese vor, kann der Nationalrat die Vorlage beraten.

2 Enteignungsrecht

2.1 Überblick über die bisherige Behandlung von Immissionsenteignungen im Schweizerischen Enteignungsrecht

2.1.1 Gesetzliche Grundlagen für Immissionsenteignungen³

Die formelle Enteignung durch den Entzug der Abwehrrechte gegen übermässige unvermeidbare Immissionen ist nur in Artikel 5 EntG geregelt. Gegenstand des Enteignungsrechtes können nach Absatz 1 dieser Bestimmung die aus dem Grundeigentum hervorgehenden Nachbarrechte, ferner die persönlichen Rechte von Mietern und Pächtern des von der Enteignung betroffenen Grundstückes sein. Die Norm sagt somit nicht selbst, welche Schwere des Eingriffs die Enteignung der Nachbarrechte rechtfertigt und welche allfälligen weiteren Voraussetzungen für eine Entschädigung auf Seiten des Enteigneten gegeben sein müssen. Mit den Wendungen „Nachbarrechte“, welche aus dem Grundeigentum hervorgehen sowie „persönliche Rechte von Mietern und Pächtern“ verweist das EntG auf das Zivilrecht. Dieses ist daher zur Inhaltsbestimmung heranzuziehen. Artikel 684 Absatz 1 Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) verbietet jede „übermässige Einwirkung auf das Eigentum des Nachbarn“. Das Vorliegen einer solchen ist „insoweit nicht

³ Unter Immissionsenteignungen verstehen wir nachfolgend die formelle Enteignung durch den Entzug der Abwehrrechte gegen übermässige unvermeidbare Immissionen (vgl. URS EYMANN, Grundzüge des Enteignungsrechts in der Schweiz, URP 2003 555–575, 567)

nach einem generellen Massstab zu beurteilen ..., als Artikel 684 Absatz 2 ZGB nicht einfach auf die Schädlichkeit einer Einwirkung abstellt, sondern verlangt, auch Lage und Beschaffenheit der Grundstücke sowie den Ortsgebrauch zu beachten.“⁴ Dabei stellt das Bundesgericht in letzter Zeit auch für den privatrechtlichen Immissionsschutz grundsätzlich auf die im öffentlichen Recht, d.h. im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) und in der Lärmschutzverordnung geregelten Belastungsgrenzwerte ab, um zu der in Artikel 684 Absatz 2 ZGB verlangten und zugleich rechtsgleichen Differenzierung zu kommen.⁵ Gegenstand des Enteignungsrechts sind gemäss dieser Praxis folglich die im Sinne des USG und seiner Ausführungserlasse übermässigen Eingriffe – d.h. diejenigen welche die nach Artikel 13–15 USG festgelegten Immissionsgrenzwerte überschreiten.⁶

Aus Artikel 5 Absatz 2 EntG folgt sodann, dass nicht bloss der dauernde, sondern auch der vorübergehende Entzug der dinglichen oder nachbarlichen Rechte Gegenstand des Enteignungsrechts bildet.⁷

2.1.2 Behandlung von formellen Enteignungen bei der Errichtung von öffentlichen und konzessionierten Anlagen

2.1.2.1 Im Allgemeinen

Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 18 Juni 1999⁸ über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren gilt für die Errichtung öffentlicher Werke und Anlagen ein vereinheitlichtes Verfahren, welches sich primär nach dem Plangenehmigungsverfahren des jeweiligen sektoriellen Bundesbaugesetzes (z.B. EBG, NSG, LFG) richtet.⁹ Der enteignungsrechtliche Teil der Planaufgabe stützt sich auf die Artikel 24a, 27, 30, 31, 41^{bis}, 89, 89^{bis} und 89^{ter} EntG ab. Danach sind die enteignungsrechtlichen Einwände sowie Begehren um Entschädigung oder Sachleistung gleichzeitig mit (allfälligen) Einsprachen gegen das Projekt geltend zu machen. Wer innert Einsprachefrist seine enteignungsrechtlichen Forderungen nicht anmeldet, ist vom Enteignungsverfahren ausgeschlossen.¹⁰

⁴ Vgl. dazu grundsätzlich: NICCOLÒ RASELLI, Berührungspunkte des privaten und öffentlichen Immissionsschutzes, URP 1997 271–291, 278; sowie BGE 5P.416/1995, auszugsweise veröffentlicht im URP 1997 150ff.; HEINZ REY, Die Bedeutung öffentlichrechtlicher Bestimmungen im privatrechtlichen Immissionsschutz, in recht 6/2000, S. 280 ff

⁵ NICCOLÒ RASELLI, a.a.O., 287f; BGE 5P.416/1995. Auzugsweise veröffentlicht in URP 1997 150ff

⁶ Jedenfalls, so lange diese ein vernünftiges Abgrenzungskriterium für das Übermass bilden, vgl. dazu kritisch und mit Hinweisen auf die Praxis des Bundesgerichts PETER ETTLER, Folgen der Sanierungslosigkeit aus der Sicht der Betroffenen, URP 2003 576–600, 587; vgl. auch DANIEL GEBHARDT, Abwehrrechte und Entschädigungen bei Baustellen, URP 2002 388–416, 410

⁷ DANIEL GEBHARDT, a.a.O. 410–412 für die vorübergehende Beanspruchung von Nachbarrechten durch Baustellen

⁸ AS 1999 3071; BBl 1998 2591

⁹ URS EYMANN, a.a.O. 565f

¹⁰ Vgl. als Beispiele Artikel 27ff NSG, Artikel 18ff EBG und Artikel 37ff LFG

2.1.2.2 Verfahren bei Immissionsenteignungen

Ist die Errichtung von solchen Anlagen UVP-pflichtig¹¹, enthält die Planaufgabe auch Aussagen und Karten zur prognostizierten¹² Lärmbelastung. Damit wird ersichtlich, wo die für die Enteignung in der Regel massgeblichen Immissionsgrenzwerte nach den Berechnungen des Anlageninhabers überschritten sein werden. Bei solchen Projekten können somit die zu enteignenden Grundstücke und Rechte vom Anlageninhaber problemlos parzellenscharf ermittelt werden, wenn er die Planaufgabe vorbereitet.

Genehmigt die Bewilligungsbehörde die Planaufgabe, so hat sie gemäss Artikel 37a LSV¹³ in ihrem Entscheid über die Erstellung, Änderung oder Sanierung einer Anlage die zulässigen Lärmimmissionen festzuhalten. Folgt sie dem Gesuch des Anlageninhabers vollumfänglich, so entsprechen die bewilligten Lärmimmissionen denjenigen, welche in der Planaufgabe ausgewiesen worden sind. Weicht die Genehmigung dagegen vom Gesuch des Anlageninhabers ab, so können die bewilligten von den vom Anlageninhaber beantragten Lärmimmissionen gegebenenfalls abweichen. Abweichungen können sich auch aus Rechtsmittelverfahren ergeben: Schützen die Rechtsmittelinstanzen Beschwerden gegen die von der Bewilligungsbehörde erteilte Plangenehmigung oder gegen ein von ihr genehmigtes Betriebsreglement, so kann dies Minder- oder Mehrbelastungen mit Lärm in der Umgebung der Anlage zur Folge haben. In diesen Fällen entspricht die rechtskräftig bewilligte nicht mehr der in der Planaufgabe dargestellten Lärmbelastung.

In solchen Fällen gebieten es die Rechtssicherheit und Artikel 29 EntG¹⁴, die von übermässigen Immissionen neu betroffenen und die von solchen nicht mehr betroffenen Grundstücke zu ermitteln und die enteignungsrechtliche Planaufgabe abzuändern. Genau gleich wird übrigens mit anderen zu enteignenden Grundstücken und Rechten verfahren: Wenn durch Änderungen im Plangenehmigungs- und den anschliessenden Rechtsmittelverfahren gewisse Grundstücke und Rechte nicht mehr beansprucht werden, sind sie aus dem enteignungsrechtlichen Verfahren zu entlassen. Werden dagegen durch solche Änderungen neue Grundstücke und Rechte beansprucht, so muss den neu betroffenen Eigentümern das enteignungsrechtliche Planaufgabeverfahren neu eröffnet werden. Insoweit ergibt sich kein Unterschied zu den Verfahren mit übermässigen Immissionsbelastungen.

Folglich muss gewährleistet sein, dass Eigentümerinnen und Eigentümern auch dann der enteignungsrechtliche Rechtsweg durch persönliche Anzeige automatisch geöffnet wird, wenn sie bloss von künftigen Immissionen aus der Anlage betroffen sind. Artikel 31 Absatz 1 EntG verlangt dies zwingend: „Der Enteigner hat jedem aus dem Grundbuch oder den öffentlichen Büchern ersichtlichen oder ihm sonst bekannten Entschädigungsberechtigten gleichzeitig mit der Bekanntmachung des Gemeinderates ein Doppel zuzustellen und anzugeben, was er von jedem einzelnen verlangt.“¹⁵ Ein 1985 publizierter Bundesgerichtsentscheid hatte bei Immissionsenteignungen die Pflicht des Anlageninhabers, den Enteigneten eine

¹¹ Was sich aufgrund des Anhangs zur UVPV (SR 814.011) entscheidet

¹² Artikel 36ff LSV (SR 814.41)

¹³ SR 814.41 (in der Fassung gem. Ziff. I der V vom 1. Sept. 2004, in Kraft seit 1. Okt. 2004, AS 2004 4167)

¹⁴ BGE 111 Ib 15ff

¹⁵ Vgl. dazu PETER ETTLER a.a.O. 593f; URS EYMANN 565f

persönliche Anzeige zuzustellen noch verneint mit dem Hinweis, dass dafür oftmals komplizierte Berechnungen notwendig seien. Daher sei es zulässig, darüber in einem vom betroffenen Eigentümer selber anzustrebenden Verfahren zu entscheiden. Wie gezeigt trifft diese Begründung wegen Artikel 31 Absatz 1 EntG und wegen der inzwischen im Planauflageverfahren routinemässig ermittelten und von der Bewilligungsbehörde nach Artikel 37a LSV auch im Entscheid festzuhaltenden Lärmbelastung nicht mehr zu.¹⁶

Bei der Errichtung von öffentlichen und konzessionierten Anlagen wurde seit Inkrafttreten des BG über die Verfahrenskoordination das Planauflageverfahren zum zentralen Scharnier zwischen den projektbezogenen und den für den Rechtserwerb notwendigen Plänen. Wegen der im Lärmbelastungskataster bzw. im Entscheid der Bewilligungsbehörde darzustellenden Lärmbelastung muss dies heute gleichermaßen auch beim Erwerb der nachbarrechtlichen Abwehrrechte gelten.

Damit wird der Zugang zum Verfahren und der Zugang zum Recht für alle von einer Immissionsenteignung Betroffenen entscheidend verbessert. Statt ihre Forderungen nachträglich individuell geltend machen zu müssen, wenn sie den Eindruck haben, der Lärm oder andere Immissionen aus der errichteten Anlage seien übermässig, wird ihnen ein quasi automatischer Rechtszugang im Planauflageverfahren eröffnet. Anstelle des individuellen Rechtsbegehrens tritt die nach Zustellung der persönlichen Anzeige einzureichende Anmeldung von Rechtsansprüchen. Dieser vereinfachte und vereinheitlichte Zugang zum Recht hat allerdings auch einen Preis: Wer die auf 30 Tage bemessene Frist für die Anmeldung der Ansprüche verpasst, hat sein Recht für eine nachträgliche Geltendmachung in der Regel verwirkt. Das aber erhöht die Rechtssicherheit. Enteignete und Enteigner gewinnen auf diese Weise sehr schnell Klarheit über ihre Rechtsansprüche und Rechtspflichten. Zugleich verwirklicht dieses Vorgehen im Sinne von Artikel 35 Bundesverfassung (BV) die Eigentumsgarantie, indem es ausgewogene Voraussetzungen für die Geltendmachung der Wertgarantie von Artikel 26 Absatz 2 BV schafft.

2.1.2.3 Praxis der Immissionsenteignungen

In der Praxis ist heute noch nicht durchwegs sichergestellt, dass alle Nachbarn im Perimeter einer neuen Anlage, in welchem die Immissionsgrenzwerte überschritten sind, die persönliche Anzeige erhalten und damit ins Einspracheverfahren anlässlich der Planaufgabe einbezogen werden. Die Plangenehmigungsbehörden sind oft noch zu sehr auf den für das Projekt notwendigen Landerwerb fixiert und scheuen den Aufwand, wenn sie auch die als doppelspurig empfundene Funktion im enteignungsrechtlichen Planaufgabeverfahren übernehmen sollen. Nur zu gerne stützen sie sich auf den soeben, in Ziffer 2.1.2.2 oben erwähnten Bundesgerichtsentscheid ab, welcher sie von dieser Pflicht auch heute noch zu entbinden scheint.¹⁷

Es kommt hinzu, dass Abschnitt III des EntG nicht explizit erwähnt, dass der Erwerb der entzogenen Abwehrrechte gegen übermässige Immissionen in das Verzeichnis

¹⁶ ZBI Nr. 86, S. 157f; kritisch dazu PETER ETTLER, a.a.O. 595 und URS EYMANN, a.a.O. 569

¹⁷ Vgl. zu dieser auf das Bauprojekt und den dafür nötigen Rechtserwerb fixierten Sichtweise URS EYMANN, a.a.O. 565f

der enteigneten Rechte aufzunehmen und deren Eigentümern ebenfalls eine persönliche Anzeige zuzustellen ist. Das erstaunt nicht, da Immissionsenteignungen dem historischen Gesetzgeber nicht vertraut waren. Die Artikel 27 und 31 EntG können in diesem Sinne ohne grossen Aufwand verdeutlicht und auch an das ordentliche Planaufgabeverfahren gemäss dem jeweils in Frage kommenden Bundesbaugesetz (EBG, NSG, LFG) angepasst werden.

2.2 Erlöschen von Forderungen wegen Entzugs der Abwehrrechte

2.2.1 Problemstellung

Im Verjährungsentscheid Flughafen Genf (BGE 124 II 543) hat das Bundesgericht entschieden, Forderungen von Nachbarn von lärmigen Verkehrsanlagen seien 5 Jahre ab „objektiver Erkennbarkeit“ der Spezialität und Schwere der übermässigen Immissionen verjährt. Dieser Entscheid wurde im BGE 130 II 394 ff (Opfikon-Glattbrugg) im Grundsatz bestätigt. Da im Falle Genfs nicht klar war, wann diese Erkennbarkeit gegeben war, knüpfte sie das Bundesgericht an die erste, nicht mit einem enteignungsrechtlichen Planaufgabeverfahren koordinierte Planaufgabe der luftrechtlichen Lärmzonen¹⁸, d.h. 1987, an und beschied denjenigen Eigentümerinnen und Eigentümern, die ihre Forderungen nach September 1992 angemeldet hatten, in seither konstanter Praxis,¹⁹ diese seien verjährt. Im Falle Opfikon-Glattbrugg wurde demgegenüber festgehalten, dass erst mit der plötzlichen Verdoppelung der Abflugzahl (4. Welle 1997) die Schwere des Schadens objektiv erkennbar und damit die Verjährungsfrist ausgelöst worden sei.

Erst am 12. April 2000 hatte der Bundesrat im Anhang 5 der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) für die Flughäfen sehr hohe Immissionsgrenzwerte von 67 dB(A) Leq tags erlassen, die er in der Folge nach dem Baukonzessionsentscheid des Bundesgerichts vom 8. Dezember 2000²⁰ auf 60 (ES²¹ II) bzw. 65 / ES III) dB(A) Leq korrigieren musste. Diese nunmehr definitiven Immissionsgrenzwerte wurden erst am 30. Mai 2001 festgesetzt und sind am 1. Juni 2001 in Kraft getreten.²² Diese Immissionsgrenzwerte bestimmen im Sinne der langjährigen Praxis des Bundesgerichts, ob ein Eingriff in die Nachbarrechte übermässig und ob damit eine wichtige Voraussetzung für die Zusprechung einer Enteignungsentschädigung gegeben ist. Bürgerinnen und Bürger blieben sehr lange im Ungewissen darüber, welche Immissionsgrenzwerte für Flughäfen eingeführt werden würden.²³ Solange solche fehlten, war ein gemäss

¹⁸ Nach Artikel 42ff LFG

¹⁹ Z.B. nicht publizierte Entscheide 1E.6/1999, 1E.9/1999 vom 24.12.1999 und 1E.7/1999 vom 21.2.2000

²⁰ BGE 126 II 522, E. 46 = URP 2001 117 (Auszüge)

²¹ Die Empfindlichkeitsstufe bestimmt den höchstzulässigen Lärm in den unterschiedlichen Zonen I-IV

²² AS 2001 1610

²³ Nachdem das USG 1985 in Kraft getreten war, wurde am 15.12.1986 die Lärmschutzverordnung (SR 814.41) erlassen und auf den 1.4.1987 in Kraft gesetzt. Sie enthielt in den Anhängen 3–5 die Belastungsgrenzwerte für Strassenverkehrs- und Eisenbahnlärm sowie für Flugfelder und regionale Flughäfen. Die Regelung für die Landesflughäfen beanspruchte darauf weitere 14 Jahre.

Enteignungsrechtsprechung des Bundesgerichts notwendiges Element für die Bestimmung der Schwere der Schädigung nicht vorhanden und damit konnten auch die Erfolgchancen eines Anspruchs auf Enteignungsentschädigung nicht abgeschätzt werden. Indem das Bundesgericht in den Verjährungsentscheiden nicht an die Immissionsgrenzwerte, sondern an die objektive Erkennbarkeit des Übermasses der Lärmbelastung anknüpfte, fiel es zudem hinter seine längst etablierte Praxis zurück.

Die vom Bundesgericht in freier Rechtsfindung zur Anwendung gebrachte fünfjährige Verjährungsfrist ist selbst im öffentlichen Recht schlecht abgestützt. Die Verjährungsfrist für einmalige Leistungen beträgt hier allgemein zehn Jahre. Zudem hat das Bundesgericht die Verjährungsfrist bei materieller Enteignung auf zehn Jahre festgelegt.²⁴

Das Bundesgericht lässt ferner ausser acht, dass zivilrechtliche Ansprüche aus Nachbarrecht (Art. 679/684 ZGB) solange nicht verjähren, als die Schädigung fort dauert.²⁵

Bei all den genannten Ungewissheiten war niemandem zuzumuten, sich mit Entschädigungsforderungen vorzuwagen. Zudem entbehrt die vom Bundesgericht eingeführte 5-jährige Verjährungsfrist der gesetzlichen Grundlage, weshalb sie auch vor Artikel 26 BV nicht standhält. Rechtsstaatlich ist es bedenklich, Bürgerinnen und Bürger um von den Flughafenhaltern zu verantwortende Minderwerte ihrer Liegenschaften zu prellen, weil sie im Vertrauen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung auf die zur Beurteilung ihrer Forderungen notwendigen Belastungsgrenzwerte warteten.

Der Verjährungsentscheid verträgt sich auch nicht mit der Praxis des Bundesgerichts, bei Strassen und Eisenbahnen Entschädigungsforderungen als verfrüht abzuweisen, solange der Tatbestand der Sanierungslosigkeit nicht mittels Sanierungsverfahren festgestellt ist.²⁶ Eigentümerinnen und Eigentümer in Flughafennähe waren daher kaum in der Lage vorauszusehen, dass die einen Forderungen verfrüht, die andern aber im selben Zeitpunkt bereits verjährt waren.

Der Verjährungsentscheid verträgt sich somit nicht mit dem Grundsatz, dass zivilrechtliche Ansprüche durch materielle oder verfahrensmässige Fussangeln nicht vereitelt werden dürfen.²⁷ Da eine konsequente Neuausrichtung und gesamthafte Lösung der Problematik vom Bundesgericht nicht erwartet werden kann (das Bundesgericht hat in BGE 130 II 394ff 406 ausdrücklich auf die Mängel des gesetzten Rechtes hingewiesen) obliegt es der Legislative, das EntG um klare

²⁴ BGE 108 Ib 334

²⁵ BGE 109 II 418; 81 II 439ff; vgl. dazu Heinz Rey in Kommentar zum Schweiz. Privatrecht, N 29f und zum ganzen Klagensystem N 4ff zu Artikel 679 ZGB

²⁶ BGE 123 II 560; im Rahmenkonzessionsentscheid 124 II 293ff 338 hat das Bundesgericht darauf hingewiesen, dass „die Anmeldung eines Entschädigungsanspruchs aus formeller Enteignung für die mit dem Ausbau des Flughafens Zürich verbundenen Lärmimmissionen ... zur Zeit jedenfalls als verfrüht“ erscheine, weil noch keine Sanierungsfristen zu laufen begonnen hätten, obwohl es in den Genfer Entscheiden von 1995 und 1997 (BGE 121 II 317ff = URP 1995 734 [Hinweis], 122 II 337ff, vgl. auch 123 II 490ff E. 7 = URP 1997 620 [Hinweis]) solche Begehren geschützt hatte.

²⁷ Art. 29 BV und 6 EMRK; J.P. Müller, Grundrechte der Schweiz, Bern 1999, S. 495ff; Urteil des EGMR vom 16.12.1992 in Sachen de Geouffre de la Pradelle v. Frankreich

Bestimmungen betreffend das Erlöschen von Forderungen wegen Entzugs der Abwehrrechte zu ergänzen und damit Rechtssicherheit herzustellen.

2.2.2 Verwirkung von Ansprüchen zufolge verpasster Anmeldung nach Planaufgabe als Regel

Wird Betroffenen auch bei Immissionsenteignungen ein formell korrekter Rechtszugang im Planaufgabeverfahren eröffnet, wie wir es in Ziffer 5.1 unten vorgesehen haben, trifft diese die Pflicht, ihre enteignungsrechtlichen Forderungen innert der Eingabefrist anzumelden. Somit verirken nicht rechtzeitig innert Auflagefrist angemeldete Ansprüche nach den Regeln der Artikel 35–41 EntG.

Eine nachträgliche Anmeldung einer Forderung ist nach Artikel 41 EntG nur noch im Falle von unverschuldeten Hindernissen möglich (Abs. 1 Bst. a). Die Voraussetzungen dafür sind streng. Daneben kann es noch zu einer nachträglichen Anmeldung einer Forderung kommen, wenn die Planaufgabe fehlerhaft war oder sich eine nicht nach ihrem Umfang vorherzusehende Schädigung des Enteigneten erst nach Erstellung des Werks oder als Folge seines Gebrauchs einstellt (Art. 41 Abs. 1 Bst. b EntG). Folglich besteht gemäss vorliegendem Revisionsentwurf nach Abschluss des enteignungsrechtlichen Planaufgabeverfahrens grundsätzlich Klarheit über die zu enteignenden Grundstücke und neu auch über die zu enteignenden Nachbarrechte. Der Revisionsentwurf erhöht damit die Rechtssicherheit im Verhältnis zwischen Anlageneignern und Nachbarn markant und zum Vorteil beider.

2.2.3 Verjährung von Ansprüchen als Ausnahme

Eine Verjährung von im Planaufgabeverfahren nicht berücksichtigten Forderungen aus Immissionsenteignungen dürfte wegen des Primates der Verwirkung nach Inkrafttreten der neuen Regelung von Ziffer 5.1 unten nur noch ganz selten eintreten. Zu denken ist hier an folgende zwei Tatbestände:

Die Planaufgabe war bezüglich Immissionsbelastung fehlerhaft oder eine nicht nach ihrem Umfang vorherzusehende Schädigung des Enteigneten stellt sich erst nach Erstellung des Werks oder als Folge seines Gebrauchs ein. Für Verkehrsanlagen typisch ist die allmähliche Zunahme von Immissionen. Je nach Prognosen, die im früheren Planaufgabeverfahren getroffen wurden, kann sich im Laufe der Zeit herausstellen, dass die Schädigung eines Enteigneten anders war als im seinerzeitigen Enteignungsverfahren angenommen: Neue, seinerzeit nicht ins enteignungsrechtliche Planaufgabeverfahren einbezogene Grundstücke können nun über dem Immissionsgrenzwert, früher ins Enteignungsverfahren einbezogene Grundstücke können nun unter dem Immissionsgrenzwert belastet sein. Sehr häufig dürften diese Fälle allerdings nicht sein, da der für die Bestimmung des Immissionsgrenzwerts massgebliche Dauerschallpegel L_{eq} sehr träge auf Verkehrszunahmen reagiert. Beispielsweise führt eine Verdoppelung der Verkehrsmenge lediglich zu einer Lärmzunahme von 3 dB(A) L_{eq} .

Zu denken ist ferner an übergangsrechtliche Tatbestände. Die Planaufgabe des Projektes erfolgte noch vor Inkrafttreten der vorliegenden Revisionsvorlage. Daher war sie nicht mit einer enteignungsrechtlichen Planaufgabe kombiniert. Eine solche muss gemäss vorliegendem Revisionsentwurf auch nicht nachgeholt werden, weil es unverhältnismässig wäre, auf diese Weise praktisch sämtliche UVP-pflichtigen Projekte von Verkehrsanlagen nochmals aufzurollen. In all diesen, zahlenmässig nicht unbedeutenden Fällen, ist aber dafür zu sorgen, dass die Eigentümer ihrer Rechtsansprüche nicht durch Verjährung verlustig gehen, solange keine enteignungsrechtliche Planaufgabe erfolgte. Eine so weitgehende Schlechterstellung gegenüber denjenigen, welche in Zukunft von einem kombinierten, auch enteignungsrechtlichen Planaufgabeverfahren profitieren, verstiesse gegen das Rechtsgleichheitsgebot von Artikel 8 BV.

Es rechtfertigt sich daher, im Sinne der Initiative die Verjährungseinreden auszuschliessen, wenn eine Planaufgabe gemäss früherer Praxis nicht erfolgt war oder einen Eigentümer gar nicht betroffen hatte. Durch Revision des EntG im Sinne des vorliegenden Vorschlages zu Artikel 41^{bis} ist daher dafür zu sorgen, dass die Geltendmachung von Verjährungseinreden stets eine ordentliche enteignungsrechtliche Planaufgabe nach Artikel 27ff EntG voraussetzt.

2.3 Sonderregelung für bereits rechtskräftig als verjährt erklärte Forderungen

2.3.1 Problemstellung

Bei einer engen Umsetzung der Initiative werden die aufgrund der Verjährungspraxis des Bundesgerichts bereits abschlägig entschiedenen Genfer Flughafenfälle weiterhin leer ausgehen. Denn eine Revision der Bundesgerichtsentscheide ist gestützt auf eine inzwischen vollzogene Rechtsänderung nicht möglich.²⁸ Dieser Lauf der Dinge ist allerdings an sich nicht aussergewöhnlich. Viele Gesetzesrevisionen bewirken die Ungleichbehandlung von unter bisherigem und unter neuem geltendem Recht beurteilten Rechtsverhältnissen.

Nach Inkrafttreten der vorliegenden Revision werden indessen andere Eigentümerinnen und Eigentümer, welche bisher noch keine Forderungen angemeldet hatten, diese durchsetzen können, da das inzwischen über 10 Jahre - seit September 1992 - bestehende Verjährungshindernis beseitigt sein wird. Es kommt somit nicht bloss zu einer Ungleichbehandlung von wenigen, zeitlich unweit der Schnittstelle zwischen bisherigem und neuem Recht befindlichen Rechtsverhältnissen. Vielmehr erstreckt sich diese Ungleichbehandlung weit in die Vergangenheit zurück.

²⁸ Vgl. die in Artikel 136 OG sehr restriktiv formulierten Revisionsgründe. Gegen diese Bundesgerichtsentscheide sind Beschwerden beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg pendent. Wann diese entschieden werden, ist ungewiss. Sollte der EGMR die Beschwerden gutheissen, so wäre dann allerdings eine Revision nach Artikel 139a OG zulässig.

2.3.2 **Korrektur eines nach bisherigem Recht entschiedenen Dauersachverhaltes**

Die Abgrenzung, ob ein Sachverhalt noch nach bisherigem Recht zu beurteilen oder ob auf ihn das neue Recht anzuwenden ist, kann bei Rechtsänderungen zu Konflikten führen. Deshalb empfiehlt es sich, die wichtigsten übergangsrechtlichen Fragen ausdrücklich zu beantworten.

Die Umsetzung der vorliegenden Initiative auf Entschädigungsforderungen wegen Immissionsenteignungen, die nach den heutigen richterlichen Verjährungsregeln bereits verjährt wären, ist unseres Erachtens unproblematisch, zumal neues Recht auf Verhältnisse, die schon unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind und bei Inkrafttreten des neuen Rechts noch andauern, anzuwenden ist, sofern nicht wohlerworbene Rechte entgegenstehen (sog. unechte Rückwirkung auf zeitlich offene Dauersachverhalte).²⁹ Da es um die Entschädigung für den dauerhaften Entzug der Abwehrrechte bzw. für die fortwährenden Lärmimmissionen geht,³⁰ können Grundeigentümer die – unter der Herrschaft der Verjährungspraxis des Bundesgerichts noch aussichtslos – Ansprüche ohne Weiteres nach neuem Recht beurteilen lassen. Demgegenüber wäre die rückwirkende Anwendung neuen Rechts auf abgeschlossene Sachverhalte (sog. echte Rückwirkung) mit den Prinzipien der Rechtssicherheit,³¹ der Rechtsgleichheit³² und des Vertrauensschutzes³³ unvereinbar und nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig.³⁴

Schwieriger gestaltet sich die intertemporale Rechtslage betreffend Entschädigungsansprüche, welche in den vergangenen Jahren aufgrund der bundesgerichtlichen Verjährungspraxis durch ein Gericht bereits rechtskräftig abgewiesen wurden. Dies betrifft insbesondere die abschlägig entschiedenen Genfer Flughafenfälle. Gemäss allgemeiner Verwaltungslehre sind Urteile von Verwaltungsgerichten oder verwaltungsunabhängigen Rekurskommissionen in dem Sinne materiell rechtskräftig, dass sie mit Ausnahme der Revision³⁵ grundsätzlich nicht widerrufen werden können.³⁶ Allerdings kann es der Verwaltung in Fällen, wo das verwaltungsgerichtliche Urteil einen Dauerzustand schafft, auch nicht verwehrt sein, gestützt auf veränderte Verhältnisse eine Verfügung zu treffen, welche im

²⁹ Vgl. BGE 126 V 134, 135; 118 Ia 245, 255 m.w.H. und ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2002, N 337

³⁰ Dass die Enteignungsentschädigung eine Abgeltung nicht nur für einen einmaligen Vorgang, sondern für einen dauerhaften Entzug der Rechte darstellt, lässt sich auch daran ablesen, dass Art. 17 EntG eine Entschädigung in Geld und zwar – als Alternative neben der Kapitalzahlung auch als wiederkehrende Leistung vorsieht.

³¹ Welches sich aus dem in Art. 5 BV verankerten Rechtsstaatsprinzip ableiten lässt

³² Artikel 8 BV

³³ Artikel 9 BV

³⁴ BGE 125 I 182, 186; BGE 122 V 405, 408 u.a. sowie ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, a.a.O., N 330

³⁵ Eine Revision der Bundesgerichtsentscheide gestützt auf eine inzwischen vollzogene Rechtsänderung ist indessen nicht möglich (vgl. die in Artikel 136 OG sehr restriktiv formulierten Revisionsgründe). Gegen die Bundesgerichtsentscheide in den Genfer Fällen sind Beschwerden beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg pendent. Wann diese entschieden werden, ist ungewiss. Sollte der EGMR die Beschwerden gutheissen, so wäre dann allerdings eine Revision nach Art. 139a OG zulässig.

³⁶ ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, a.a.O., N 1025

Ergebnis das früher gefällte Urteil des Verwaltungsgerichtes aufhebt.³⁷ Dabei kann ausnahmsweise auch die Revision des dem Entscheid zugrundeliegenden Rechts als wesentliche Änderung der Umstände betrachtet werden.³⁸ Die Frage, ob mit den abschlägig entschiedenen Fällen ein solcher Dauerzustand geschaffen wurde, ist zu bejahen, zumal die abgewiesene Entschädigung eine Abgeltung für den andauernden Entzug der Abwehrrechte bzw. für die andauernde Fluglärmbelastung darstellt.

Falls nach dem Inkrafttreten der vorliegend beantragten Gesetzesrevision Eigentümerinnen und Eigentümer, welche bisher noch keine Forderungen angemeldet hatten, diese durchsetzen, jedoch Verfahren von Eigentümerinnen und Eigentümern, deren Begehren aufgrund der verjährungsrechtlichen Praxis bereits abschlägig rechtskräftig entschieden wurden, nicht wieder aufgenommen werden könnten, käme es zu einer erheblichen Rechtsungleichheit. Nicht bloss wenige, zeitlich unweit der Schnittstelle zwischen bisherigem und neuem Recht befindliche Rechtsverhältnissen würden ungleich behandelt. Vielmehr würde sich wegen Wegfalls des Verjährungshindernisses diese Ungleichbehandlung weit in die Vergangenheit zurück erstrecken. Tatsächlich hat es auch schon das Bundesgericht in einem Fall, der den aufgrund der harten Verjährungspraxis negativ entschiedenen Genfer Fällen ähnlich gelagerten war³⁹ als stossend empfunden, wenn gerade in den Fällen, die Anlass zur Änderung des Gesetzes gegeben haben, die Leistung verweigert würde.

Um diese spezielle Härte zu beseitigen, wird die Schaffung einer Übergangsbestimmung beantragt, welche die Rechtslage klärt.

2.4 Weitergabe einer enteignungsrechtlichen Entschädigung an Mieter und Pächter

2.4.1 Problemstellung

In der Subkommission bestand Einigkeit darüber, dass die Weitergabe von Entschädigungszahlungen an Mieterinnen, Mieter, Pächterinnen und Pächter, welche die Unbill der übermässigen Lärmbelastung effektiv zu ertragen haben, ein dringlich zu lösendes rechtstaatliches Problem darstellt. Einen direkten Anspruch auf eine enteignungsrechtliche Entschädigung haben Mieter oder Pächter nur bei einer vorzeitigen Aufhebung des Miet- oder Pachtvertrages (Art. 23 Abs. 2 EntG). Nach der Rechtsprechung wird ein Entschädigungsanspruch von Mietern oder Pächtern im Weiteren wegen Verletzung vertraglicher Rechte, wozu die Beeinträchtigung durch übermässige Immissionen gehören kann, zwar bejaht, aber lediglich für die Dauer des Vertrages bis zum nächsten Kündigungstermin; die verbleibende Dauer des Mietverhältnisses muss zudem eine gewisse Mindestdauer aufweisen, ansonsten keine Entschädigung geschuldet ist⁴⁰. In der Regel haben Mieter und Pächter

³⁷ z.B. eine Bewilligung für das Aufstellen und den Betrieb bestimmter Spielautomaten, vgl. BGE 97 I 748, 752

³⁸ BGE 109 Ib 246, 253

³⁹ Als seinerzeit der Witwenrentenanspruch auf Witwen mit Pflegekindern ausgedehnt wurde, schützte das Bundesgericht den Anspruch einer Witwe, obwohl ein solcher acht Jahre vorher unter bisherigem Recht rechtskräftig abgelehnt worden war, vgl. BGE 99 V 200, 205.

⁴⁰ BGE 106 Ib 227 u. 251

deshalb keinen eigenen enteignungsrechtlichen Entschädigungsanspruch. Dem Grundeigentümer wird unter bestimmten Voraussetzungen wegen der übermässigen Immission (Lärm) infolge Entzuges nachbarrechtlicher Abwehrrechte eine Entschädigung ausgerichtet. Es ist deshalb eine Regelung zu finden, damit die an die Eigentümerschaft ausbezahlte Entschädigung den vom Lärm betroffenen Mietern und Pächtern zu Gute kommt.

2.4.2 Inhalt der neuen Regelung

Mit der neuen Regelung wird einerseits der Verwendungszweck der ausbezahlten Enteignungsentschädigung – Verminderung des Miet- bzw. Pachtzinses – festgelegt und andererseits soll durch eine Vollzugsregelung für die Durchsetzung dieser Bestimmung gesorgt werden. Es wird kein neuer enteignungsrechtlicher Anspruch geschaffen. Die Anspruchsberechtigung bleibt beim Grundeigentümer; Gegenstand der Enteignung sind die aus dem Grundeigentum hervorgehenden Nachbarrechte. Mieter und Pächter werden also nicht Partei des Enteignungsverfahrens; bezüglich der enteignungsrechtlichen Ansprüche von Mietern und Pächtern bleibt es bei der (restriktiven) Regelung gemäss den Artikeln 5 und 23 Absatz 2 EntG. Mit der Revision soll eine Modalität oder eine Auflage bei der Auszahlung einer Enteignungsentschädigung bei einer vermieteten bzw. verpachteten Liegenschaft eingeführt werden. Damit sichergestellt ist, dass die Entschädigung in der gewünschten Art und Weise verwendet wird, muss eine Kontrolle eingeführt werden. Lediglich die Verpflichtung des Grundeigentümers zur Verminderung des Miet- oder Pachtzinses genügt deshalb nicht, weil deren Einhaltung durch die von der Bestimmung geschützten Mieter und Pächter nicht überprüft werden kann, da diese am enteignungsrechtlichen Verfahren nicht beteiligt und demzufolge über dessen Ausgang nicht orientiert sind. Im Rahmen des Vollzuges muss also geprüft werden, ob die dem Eigentümer auferlegte Verpflichtung zur (wirtschaftlichen) Weitergabe der Entschädigung nachgelebt wird. Entsprechend wird bei der Regelung des Vollzuges vorgesehen, dass die Entschädigung erst dann ausbezahlt wird, wenn der Anspruchsberechtigte nachgewiesen hat, dass die Entschädigung im Sinne der neu geschaffenen Regelung verwendet wird.

Eine Weitergabe der enteignungsrechtlichen Entschädigung an Mieter und Pächter muss nur dann erfolgen, wenn die Immissionen bei der Festlegung des Miet- oder Pachtzinses nicht bereits berücksichtigt sind. Bei der neuen Regelung wird dieser Konstellation, welche angesichts der langen Dauer enteignungsrechtlicher Verfahren nicht selten eintreten dürfte, dadurch Rechnung getragen, dass die Verpflichtung der Vermieter- bzw. Verpächterschaft zur Weitergabe der Entschädigung im Grundsatz und dem Umfang nach unter einem entsprechenden Vorbehalt steht.

2.4.3 Lärmbelastete Mieter: Enteignungsrechtliche statt mietrechtliche Lösung

Die Weitergabe einer an den Grundeigentümer ausbezahlten enteignungsrechtlichen Entschädigung an Mieterinnen, Mieter, Pächterinnen und Pächter könnte einerseits im Mietrecht, andererseits im Enteignungsrecht geregelt werden. Im Falle übermässiger Immissionen stehen Mietern oder Pächtern bereits nach geltendem

Recht gegebenenfalls die mietrechtlichen Mängelrechte gemäss den Artikeln 259d und 259f OR zur Verfügung. Die Voraussetzungen für eine mietrechtliche Herabsetzung sind nicht dieselben wie für eine enteignungsrechtliche Entschädigung. Wünschenswert wäre deshalb eine Regelung, welche eine Koordination zwischen Enteignungs- und Mietrecht herbeiführen würde. Die Prüfung einer solchen Regelung zeigte, dass damit eine weitergehende Revision von Mietrecht und/oder Enteignungsrecht verbunden wäre; zudem wäre sie schwerfällig und würde tendenziell zu langen Verfahren führen, was nicht im Interesse der betroffenen Mieter und Pächter wäre. Eine Lösung lediglich im Mietrecht erweist sich ebenfalls als kompliziert und nicht durchwegs befriedigend. Bei der Schaffung eines neuen Herabsetzungstatbestands wäre das Verhältnis zu den bereits bestehenden zu klären, wobei eine Einschränkung der im geltenden Recht vorgesehenen Herabsetzungsmöglichkeiten aus Sicht der Mieter und Pächter nicht in Frage käme. Es kommt hinzu, dass die mietrechtliche Herabsetzung nur dann Platz greift, wenn die Mieterin oder der Pächter ein entsprechendes Begehren stellt und nötigenfalls auch dessen Durchsetzung erstreitet; das Mietrecht beruht auf dem Anfechtungsprinzip und der Gedanke ist ihm fremd, dass die Vermieter- bzw. Verpächterschaft von sich aus eine Vertragsänderung zugunsten von Mietern und Pächtern vorzunehmen hat. Das anvisierte Ziel – die (automatische) Weitergabe einer ausbezahlten Entschädigung an die betroffenen Mieter und Pächter – lässt sich am Einfachsten mit einer Änderung des Enteignungsgesetzes erreichen.

3 Luftfahrtrecht

Seit 1. Januar 2000 ist das mit dem Verfahrenskordinationsgesetz revidierte LFG in Kraft. Dieses sieht auch bei Betriebsreglementsänderungen mit erheblichen Auswirkungen auf die Lärmbelastung keine Koordination mit dem EntG vor (Art. 36c LFG und Art. 23ff VIL), obwohl die für solche Änderungen obligatorische UVP diese Auswirkungen kartographisch darstellt und die Grundlage für einen neuen Lärmbelastungskataster bildet. Demgegenüber koordinieren die Artikel 37a ff des revidierten LFG das Plangenehmigungsverfahren für Flughäfen mit dem Planaufgabeverfahren nach EntG. Damit soll sichergestellt werden, dass die nachbarrechtlichen Verhältnisse der Flughäfen gleichzeitig mit der Plangenehmigung beurteilt werden und dass dingliche Rechte von Nachbarn nur in einem Verfahren beansprucht werden können, welches den Anforderungen des LFG und des EntG genügt.

Das gestaffelte Verfahren für die Genehmigung der 5. Ausbautetappe des Flughafens Zürich (Rahmenkonzessionsgesuch 1994, Baukonzessionsgesuch Dock Midfield 1998) erfolgte noch unter dem alten Recht. Eine Koordination mit dem Verfahren nach EntG erfolgte nicht. Wird später einmal das neue definitive Betriebsreglement genehmigt, erfolgt nach geltendem Recht auch keine Koordination mit dem EntG (Art. 36c LFG und Art. 23ff VIL).

Blosse Betriebsreglementsänderungen können auch auf anderen Flughäfen neue, übermässig mit Lärm belastete Gebiete bewirken. Auch in diesen Fällen greift kein mit dem EntG koordiniertes Verfahren.

Damit werden Eigentümer bei blossen Änderungen des Betriebsreglements über ihre Ansprüche auf Minderwertentschädigung im Sinne von Artikel 5 EntG nicht

informiert und haben ihre Forderungen weiterhin aus eigener Initiative anzumelden. Wer sich nicht zur Wehr setzt, geht leer aus. Wenig Geschäftserfahrene haben zum Vornherein das Nachsehen. Ein solches Verfahren ist rechtsstaatlich bedenklich und widerspricht Artikel 26 Absatz 2 BV. Dieser statuiert eine Entschädigungspflicht und beinhaltet damit zugleich eine Verpflichtung, den Zugang zu dieser Entschädigung zu ebnen (Art. 35 BV). Das EntG und die mit dem Verfahrenskoordinationsgesetz eingefügten kombinierten Planaufgabe- oder Enteignungsverfahren setzen den entsprechenden Standard. Offensichtlich wurde bei Erlass des Verfahrenskoordinationsgesetzes übersehen, dass Betriebsreglementsänderungen von konzessionierten Flughäfen immer dann raumrelevant sind, wenn eine UVP erfolgt. Deshalb müssen sie mit dem EntG koordiniert werden.

Das LFG ist daher so zu ändern, dass nicht bloss Planaufgaben für Flughafenprojekte sondern auch Betriebsreglementsänderungen von Flughäfen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umweltbelastung im koordinierten Verfahren der enteignungsrechtlichen Beurteilung zuzuführen sind (vgl. zum konkreten Vorschlag Ziff. 5.2).

Das BAZL und die Subkommission sind sich darüber einig, dass am LFG im Rahmen dieser kleinen, von Detailproblemen des Enteignungsrechts beherrschten Revision nur gerade die notwendigsten Änderungen vorgenommen werden sollen. An sich würde es genügen, die Bestimmungen von Artikel 37ff LFG zum Zusammenspiel zwischen Plangenehmigungsverfahren und Enteignungsverfahren bei Flughäfen als sinngemäss anwendbar zu erklären. Allerdings wäre ein solcher Globalverweis nicht präzise und würde notwendige Differenzierungen im Ablauf des Plangenehmigungsverfahrens einerseits und des Verfahrens zur Genehmigung wesentlicher Änderungen des Betriebsreglements andererseits der Praxis überlassen. Daraus könnten sich Rechtsunsicherheiten ergeben, welche aus gesetzgeberischer Sicht vermieden werden sollen.

Daher entschied sich die Subkommission im Einvernehmen mit dem BAZL, das Verfahren zur Genehmigung wesentlicher Änderungen des Betriebsreglements in den neuen Artikeln 36d – 36i LFG autonom zu regeln. Dabei achtete sie darauf, die Bestimmungen von Artikel 37ff zum Plangenehmigungsverfahren soweit möglich wörtlich und in derselben Gliederung zu übernehmen.

Eine Zusammenlegung der analogen Bestimmungen zu den beiden Genehmigungsverfahren wurde evaluiert, aber verworfen. Den Ausschlag dazu gaben zum einen systematische Überlegungen, da im Abschnitt Infrastruktur des LFG der Betrieb und die Plangenehmigungsverfahren je gesondert behandelt werden und integrale Teilabschnitte bilden, deren teilweise Zusammenlegung die Übersichtlichkeit erschweren würden. Im Übrigen beabsichtigt die Bundesverwaltung ohnehin, das LFG in mehreren Teilschritten zu revidieren. Dabei sollen auch die Verfahren für die Flugplätze angepasst werden. Dieser grösseren Revision soll im Rahmen der Parlamentarischen Initiative Hegetschweiler nicht vorgegriffen werden.

Das LFG sieht verschiedene Genehmigungen des Betriebsreglements vor. Die erstmalige Genehmigung des Betriebsreglements eines Flughafens nach Artikel 36c Absatz 4 LFG erfolgt im Zusammenhang mit der Plangenehmigung für die neuen oder geänderten Flugplatzanlagen. Da diese ebenfalls das enteignungsrechtliche

Planaufgaveverfahren auslöst, in welches gemäss der neuen Bestimmung von Artikel 31 Absatz 1 EntG auch die durch den Entzug der Nachbarrechte Betroffenen einzubeziehen sind, braucht hier nur das Verfahren zur Genehmigung wesentlicher Änderungen des Betriebsreglements geregelt zu werden.

4 Weiterführende Anmerkungen

4.1 Zu den Gegenargumenten des Bundesrates und der Verwaltung

Bei der Umsetzung der Initiative stellen sich keine unlösbaren Vorfragen. Der Argumentation des Bundesrates in seiner Antwort auf die Einfache Anfrage 01.1062 Hegetschweiler kann deshalb nicht gefolgt werden. Auch neue Betriebsreglemente werden gemäss Artikel 36c f LFG und den Artikeln 23 ff VIL einer UVP unterzogen, öffentlich aufgelegt und genehmigt. In der UVP werden die Gebiete erfasst, die über den Grenzwerten belastet werden. Die berechnete Lärmbelastung kann ohne weiteres kartografisch und parzellenscharf dargestellt werden. Die in einem formellen Enteignungsverfahren von der Plangenehmigungsbehörde zu berücksichtigenden Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind damit grundsätzlich bestimmt. Es geht letztlich einfach darum, dass diese in einem formellen Verfahren begrüsst werden, ohne dass jede und jeder Einzelne selber tätig werden muss. Die Plangenehmigungsbehörden und namentlich das BAZL werden dadurch kaum erheblich stärker belastet. Sie haben die angemeldeten Entschädigungsansprüche ja nicht materiell zu prüfen, sondern bloss darüber zu wachen, dass die formellen Erfordernisse der Anmeldung, insbesondere die Frist, eingehalten sind und der Enteignungsplan korrekt ist. Darauf haben sie die Begehren an die zuständige Eidgenössische Schätzungskommission weiterzuleiten. Das alles können sie bei Sichtung der Einsprachen zur Planaufgabe gerade „in Serie“ erledigen. Die grössere Belastung darf im Übrigen nicht die primäre Rolle spielen; immerhin geht es um einen in der Verfassung garantierten Entschädigungsanspruch. Zudem wird die Eidgenössische Schätzungskommission entlastet, wenn sie die Anmeldungen der Eigentümer „gebündelt“ erhält und nicht mit individuellen Eingaben konfrontiert ist. Insgesamt dürfte sich der Mehraufwand somit in Grenzen halten.

Richtig ist, dass dem Luftverkehr eine grössere Volatilität eigen ist als dem Bahn- oder Strassenverkehr. Immerhin ist zu beachten, dass auch diesbezüglich (wie auch im Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004, BBl 2005 1781ff) mit Nachdruck gefordert wird, dass eine Koordination mit der Raumordnung (Richt-, Nutzungs- und Sachplanung) zwingend ist. Dies gilt schon deshalb, weil der Lärmimmissionsgrenzwert (bzw. der Planungswert) gemäss Artikel 24 USG auch massgebend ist für Bauverbote, Um- oder Abzonungen, bzw. für die Erschliessung von Baugebieten. Einer dauernden Änderung von Betriebsreglementen und damit wechselnder Immissionen zulasten immer wieder neuer Anwohnerinnen und Anwohner sind aus diesem Grunde Grenzen gesetzt.

Wo dennoch – so entsprechend den bekannten Auflagen von Deutschland gegenüber dem Betrieb des Flughafens Zürich – kurzfristig Änderungen von Luftstrassen zu berücksichtigen sind, kann wichtigen Anliegen des Flugverkehrs mittels vorzeitiger

Besitzeinweisung (Art. 76 EntG) bzw. im Rahmen des Entzugs der aufschiebenden Wirkung gegenüber Rechtsmitteln Rechnung getragen werden. Die neuen verfahrensrechtlichen Vorschläge gefährden somit den Betrieb der Flughäfen nicht.

Sollte sich als Folge der Verlegung von Luftstrassen bezüglich bereits entschädigten Liegenschaften der Lärm vermindern oder entfallen, so kann im gegebenen Zeitpunkte die Rechtslage ohne weiteres neu überprüft werden. Auch im Rahmen der Entschädigung für materielle Enteignung ist bekanntlich bei nachträglicher Milderung von Eigentumsbeschränkungen eine (teilweise) Rückerstattung geleisteter Entschädigungen möglich. Gesetzgeberische Vorgaben auch in dieser Richtung dürften sich jedoch erst dann empfehlen, wenn der Gesetzgeber (was sinnvoll sein dürfte und worauf auch im Entscheid BGE 130 II 394 ff, Opfikon-Glattbrugg, ausdrücklich hingewiesen wurde) auch die Voraussetzungen für die Entschädigungspflicht (Voraussehbarkeit, Spezialität und Schwere der Einwirkung) näher umschreibt. Einstweilen wird mit den vorliegenden, sich auf das Verfahrensrecht beschränkenden Revisionsvorschlägen an der diesbezüglichen Praxis des Bundesgerichtes nichts verändert, sodass die Angst vor höheren Entschädigungszahlungen unbegründet ist. Ebenso ist nicht eine Flut neuer Forderungseingaben zu erwarten; vielmehr sind weniger, dafür inhaltlich qualifiziertere Eingaben zu erwarten, weil aufgrund des aufzulegenden Planes einigermassen klar ist, wer überhaupt Chancen auf Enteignungsentschädigungen haben könnte.

Obschon die gütliche Einigung im Vordergrund stehen sollte, wurden bisher kaum je Entschädigungen auf Vereinbarungsbasis bezahlt. Sowohl in Genf als auch in Zürich bemühen sich die Flughafenhalter, Ansprüche für Immissionsenteignungen möglichst zu umgehen.

4.2 Auswirkungen auf andere Rechtsgebiete

Wenn die Initiative umgesetzt wird, darf die Verjährungseinrede vom Enteigner nur noch erhoben werden, wenn eine ordentliche enteignungsrechtliche Planaufgabe durchgeführt wurde. Es fragt sich daher, ob diese Gesetzesänderungen Auswirkungen haben auf andere Lärmsituationen. Die Harmonisierung der Verfahren betreffend Forderungen als Folge von Immissionen der verschiedenen Verkehrsträger ist ein wichtiges Anliegen.

4.2.1 Lärm von Militärflugplätzen und militärischen Übungsplätzen

Das VBS hat in den letzten Jahren die Lärmsanierung der verbleibenden Militärflugplätze vorangetrieben und entsprechende Schallschutzkonzepte publiziert und soweit möglich umgesetzt. Diese bestehen in Plänen mit von der EMPA berechneten Lärmbelastungskurven, aufgrund welcher die Liegenschaften, welche wegen Alarmwert- oder gegebenenfalls Immissionsgrenzwertüberschreitungen auf Schallschutzmassnahmen im Sinne von Artikel 20 oder 25 USG Anspruch hatten, parzellenscharf ermittelt werden konnten. Aufgrund der Restrukturierungen in der Luftwaffe sind inzwischen einige dieser Schallschutzkonzepte überholt. Diese

werden daher überarbeitet werden müssen, sobald das Ausmass der neuen Belegung der Militärflugplätze zuverlässig bekannt ist.

Mit dem Schallschutzkonzept war keine enteignungsrechtliche Planaufgabe verbunden worden. Wird die vorliegende Rechtsetzung umgesetzt, werden daher auch die Eigentümer im Perimeter des Immissionsgrenzwerts von Militärflugplätzen und stark frequentierten militärischen Übungsplätzen davon profitieren können, dass ihre Forderungen auf Minderwert nicht mehr einer Verjährung unterliegen können. Nicht berührt von vorliegender Änderung wird dagegen die hohe vom Bundesgericht gesetzte Hürde der Voraussehbarkeit. Eigentümerinnen und Eigentümer, die erst nach Eintritt des Jet-Zeitalters in der Militärfliegerei ihr Grundstück erworben haben, dürften daher jedenfalls dann an dieser Hürde scheitern, wenn sie nicht eine wesentliche Änderung der Anlage oder des Flugbetriebs nachweisen können, mit welcher in Berücksichtigung sämtlicher konkreter Umstände nicht zu rechnen war. Die Hürde der Voraussehbarkeit wird allfällige auf den Bund zukommende Ansprüche daher weiterhin stark reduzieren.

4.2.2 Terrestrische bestehende Verkehrsanlagen

Bei nicht lärmsanierten bestehenden Nationalstrassen hat das Bundesgericht entschieden, dass Entschädigungsforderungen grundsätzlich so lange nicht gestellt werden können, als ein Strassenstück noch nicht lärmsaniert ist. Obwohl sich das Bundesgericht dazu nicht geäußert hat, ist damit anzunehmen, dass entsprechende Entschädigungsforderungen bis zur Sanierung auch nicht verjähren können. Die vorliegende Rechtsänderung bewirkt damit keine Mehrbelastung des Staates für nicht lärmsanierte bestehende Nationalstrassen.

Die erwähnte Bundesgerichtspraxis dürfte auch auf die Lärmsanierung der Eisenbahnen angewendet werden. Für diese entsteht damit aus der vorliegenden Rechtsänderung keine Mehrbelastung der entsprechenden FINöV-Kredite.

4.2.3 Auswirkungen von Lärmveränderungen bei bestehenden Verkehrsanlagen

Nimmt der Verkehr auf Verkehrsanlagen massiv zu, welche bisher keine übermässige Lärmbelastung verursachten, kann es irgendwann zu einer Überschreitung des Immissionsgrenzwerts kommen, auch ohne dass an diesem Verkehrsweg selber bauliche Veränderungen vorgenommen wurden. Dazu drei Beispiele:

4.2.3.1 Mehrverkehr auf Zubringerstrassen

Wenn der Bau einer neuen Strasse, z.B. einer neuen Nationalstrasse, massiven Mehrverkehr und zusätzlichen Lärm auf den bestehenden Zubringerstrassen auslöst, schreibt Artikel 9 LSV vor, dass die Zunahme der Immissionen auf den bestehenden Verkehrswegen ins Plangenehmigungsverfahren für die Neubaustrecke integriert werden muss. Der Umweltverträglichkeitsbericht deckt auch bestehende Zubringerstrecken ab, und die Anwohnerinnen und Anwohner derselben werden bei

der enteignungsrechtlichen Planaufgabe der Neubaustrecke berücksichtigt. Artikel 9 LSV schreibt ferner vor, dass die Mehrbeanspruchung einer Zufahrtsstrasse jedenfalls zu keiner Überschreitung der Immissionsgrenzwerte führen darf. Dieser Fall ist daher bereits im geltenden Recht entschädigungspflichtig gelöst.

4.2.3.2 Verkehrsanlage wird unerwartet zum Sanierungsfall

Bei einer neuen Strasse, die bei der Erstellung mit enteignungsrechtlichem Plangenehmigungsverfahren noch keine übermässigen Lärmimmissionen verursachte, bei der aber nachträglich der seltene Fall eintritt, dass sich der Verkehr innert kurzer Zeit und ohne bauliche Kapazitätsausweitungen verdoppelt – womit der Lärmpegel für bestimmte Anstösser nachträglich über den Immissionsgrenzwert steigt –, stellt sich die Frage, wie es sich mit den Minderwertforderungen der plötzlich übermässig belärmten Strassenanstösser verhält. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist klar, dass zunächst ein (unechtes) „Sanierungsprojekt“ zur Durchsetzung des bewilligten Zustandes abzuwarten wäre (Art. 25 USG). Bei Lärmschutzwänden würde dabei der Schaden der Eigentümerinnen und Eigentümer weitgehend entfallen. Bei den üblicherweise installierten Lärmschutzfenstern bleibt die Belästigung im Freien und bei offenen Fenstern sowie der Schaden der unfreiwilligen „Einbunkerung“. Bei einer Umsetzung der vorliegenden Initiative verjähren nun Entschädigungsklagen für diesen verbleibenden Schaden ohne ein neues Plangenehmigungsverfahren ebenfalls nicht mehr.

Zu bemerken ist dabei allerdings, dass Schallschutzmassnahmen gegen Strassenverkehrs- oder Eisenbahnlärm regelmässig effektiver sind als gegen den von oben und folglich von überall her einwirkenden Fluglärm. Zudem ist eine Orientierung auf die lärmabgewandte Seite für Anwohnerinnen und Anwohner lauter Strassen häufig möglich. Nach durchgeführten Schallschutzmassnahmen dürfte daher der Minderwert solcher Liegenschaften in aller Regel nicht mehr entschädigungsrelevant sein.

4.2.3.3 Schleichende Lärmzunahmen auf bestehenden Verkehrsanlagen

Bei altrechtlichen Strassen, die nie ausgebaut wurden, oder bei Flughäfen, die stets unter dem gleichen Betriebsreglement funktionierten, bei denen der Verkehr aber schleichend und über die Jahre hinweg auf hohem Niveau zunahm und irgendwann über den Immissionsgrenzwert anstieg, wurde ebenfalls nie ein ordentliches Plangenehmigungsverfahren durchgeführt. Nach dem Initiativtext verjähren damit zusammenhängende Minderwertentschädigungsforderungen grundsätzlich ebenfalls nicht. Hier greift allerdings das Kriterium der Voraussehbarkeit nach der Praxis des Bundesgerichts. Damit werden die Klagen aller Eigentümerinnen und Eigentümer ausgeschlossen, die erst zu einem Zeitpunkt erworben haben, in dem die übermässige Lärmbelastung bereits voraussehbar war. Anders steht es mit alteingesessenen Grundeigentümern. Deren Klagen werden nach Inkrafttreten der Revisionsvorlage weder an den Hürden der Voraussehbarkeit noch an denjenigen der Verjährung scheitern.

4.2.3.4 Folgerungen

Die Auswirkungen der Revisionsvorlage auf Minderwertforderungen bezüglich anderer öffentlicher oder konzessionierter lärmverursachender Anlagen sind insgesamt überblickbar und bescheiden.

4.2.4 Entschädigungen für lärmbelastete Mieter

In der Subkommission bestand Einigkeit darüber, dass die Weitergabe von Entschädigungszahlungen an Mieterinnen und Mieter, welche die Unbill der übermässigen Lärmbelastung effektiv zu ertragen haben, ein dringlich zu lösendes rechtsstaatliches Problem darstellt. Sowohl von Mieter- wie von Vermieterseite ist es nicht erwünscht, dass ihr Vertragsverhältnis mit entsprechenden gerichtlichen Auseinandersetzungen belastet wird, deren eigentlicher Verursacher ein Dritter, nämlich der Inhaber der lärmigen Anlage, ist. Die bisher ergangenen Entscheide von Mietgerichten zu dieser Frage sind zudem uneinheitlich.⁴¹

Die Lösung des Problems ist schwierig. Einerseits könnte man die Mieter ins Enteignungsverfahren miteintreten lassen. Ein solches Vorgehen dürfte indessen an der übergrossen Zahl von Verfahren, an der häufig langen Dauer (zwischenzeitliche Mieterwechsel etc.) und auch an den hohen Kosten von Enteignungsverfahren scheitern. Andererseits wäre eine Regelung im Rahmen der mietvertraglichen Mängelrechte (namentlich Art. 259d und f OR) zu überlegen. Eine bessere Koordination (auch der materiellen Entscheide) und verfahrensrechtliche Verbesserungen liessen sich (wie die von der Subkommission zur Berichterstattung eingeladenen Experten Dr. Andreas Brunner, Reinach, und Hans Bättig, Bern, dargelegt haben) möglicherweise dadurch erreichen, dass dem Lärmverursacher die Möglichkeit eingeräumt wird, sich am mietrechtlichen Verfahren zu beteiligen und dass andererseits der Verursacher vor dem Entscheid über das mietrechtliche Verfahren die einheitliche Beurteilung durch den Enteignungsrichter verlangen könnte.

Die in der Volksabstimmung vom 8. Februar 2004 abgelehnte Vorlage über die Revision des Mietrechtes hätte die Situation insoweit entschärft, als den Mietern ermöglicht worden wäre, ihren Mietzins alle fünf Jahre unter dem Gesichtspunkt der Vergleichsmiete überprüfen zu lassen. Nachdem der Markt übermässigen Fluglärm sanktioniert, hätte sich daraus ein Überwälzungsmechanismus ergeben.

Weitere Probleme bestehen darin, dass Artikel 5 EntG Forderungen von Mieterinnen und Mietern gegenüber dem Enteigner an sich zulässt. Allerdings hat das Bundesgericht einen Entschädigungsanspruch von Mietern und Pächtern nur bejaht, wenn durch die Enteignung der Vertrag vorzeitig aufgelöst oder in die vertraglichen Rechte eingegriffen wird und nur für die Dauer des Vertrags bis zum nächsten Kündigungstermin. Zu gewährleisten ist selbstverständlich auch, dass Mieter, welche analog der Rechtslage für die Eigentümer, eine Lärmbelastung voraussehen

⁴¹ Vgl. die widersprüchlichen Entscheide des ER in Mietsachen des Bezirkes Bülach, wiedergegeben in SJZ 2002 S. 108 (Reduktion gutgeheissen) und in SJZ 2003 S. 356 (Reduktion abgelehnt) sowie PETER HIGI, Fluglärm und mietrechtlicher Mangel in Baurecht 2002 152ff

mussten und daher bereits von günstigen Mieten profitieren, nicht doppelt entschädigt werden.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Bundesgesetz über die Enteignung

5.1.1 Revision bezüglich Entschädigung und Herabsetzung der Miete

Art. 24a (neu) Randtitel (neu): Va. Entschädigung für nachbarrechtliche Ansprüche bei vermieteten oder verpachteten Grundstücken

¹ *Wird die Entschädigung für die Enteignung nachbarrechtlicher Ansprüche bei einem vermieteten oder verpachteten Grundstück entrichtet, so sind die Miet- beziehungsweise Pachtzinsen angemessen herabzusetzen.*

² *Die Herabsetzung entfällt:*

- a. in dem Masse, in dem der übermässigen Einwirkung, derentwegen die Entschädigung ausgerichtet wird, bei der Festlegung der Miet- oder Pachtzinsen Rechnung getragen worden ist;*
- b. ganz, wenn die Miet- oder Pachtverhältnisse nach Auftreten der übermässigen Einwirkung abgeschlossen worden sind.*

Mit der neuen Bestimmung soll sichergestellt werden, dass von einer als Geldleistung ausgerichteten Entschädigung auch Mieterinnen, Mieter, Pächterinnen und Pächter profitieren. Weil nicht nur die Auszahlungsmodalitäten geregelt werden, ist ein neuer Artikel vorzusehen. Es handelt sich um ein „Sonderregime“ für nachbarrechtliche Ansprüche, weshalb sie als neuer Artikel 24a einzufügen ist, obwohl ausschliesslich Geldleistungen Gegenstand der neuen Bestimmung sind; bei Sachleistungen (z. B. bauliche Lärmschutzmassnahmen) gemäss Artikel 18 EntG findet sie nicht Anwendung. Keine Anwendung findet sie naturgemäss auch dann, wenn ein Entschädigungsanspruch mit Bezug auf das betroffene Grundstück verneint wird.

Inhaltlich sieht Artikel 24a (neu) EntG die indirekte Weitergabe einer Enteignungsentschädigung an die Mieterinnen, Mieter, Pächterinnen und Pächter durch eine Zinsherabsetzung vor. Mit der Formulierung „angemessen herabzusetzen“ wird ein gewisser Spielraum für die Herabsetzung eingeräumt. Die vorgeschlagene Formulierung ermöglicht es beispielsweise, den Verhältnissen innerhalb einer Liegenschaft Rechnung zu tragen und die Herabsetzungen bei unterschiedlicher Intensität der Immissionen unterschiedlich hoch festzulegen. Im Regelfall wird sich die Mietzinsherabsetzung allerdings am (prozentualen) Ausmass der im Enteignungsverfahren festgestellten Verkehrswertminderung orientieren.

Der zweite Satz stellt sicher, dass eine Herabsetzung des Mietzinses nur dann Platz greift, wenn der übermässigen Einwirkung bei der Festlegung des Mietzinses noch nicht Rechnung getragen worden ist. Bei Abschluss des Miet- und

Pachtverhältnisses nach Auftreten der übermässigen Einwirkungen besteht die unwiderlegbare Vermutung, dass diese bei der Mietzinsfestlegung berücksichtigt ist.

Art 89 Randtitel und Abs. 2

II. Bezahlung der Entschädigung

1. Ort

a. Grundstücke, beschränkte dingliche Rechte und Minderwert

² Aufgehoben

Art 89^{bis} (neu)

b. Weitere Nachteile

Der Ersatz für die weiteren dem Enteigneten verursachten Nachteile sowie die Entschädigung an Mieter und Pächter ist unmittelbar an die Berechtigten zu leisten.

Art 89^{ter} (neu)

c. nachbarrechtliche Ansprüche der Mieter und Pächter

¹ Die Entschädigungen für die Enteignung nachbarrechtlicher Ansprüche bei vermieteten oder verpachteten Grundstücken sind an die dinglich Berechtigten zu leisten.

² Die dinglich Berechtigten haben die Schätzungskommission sowie die betroffenen Mieter und Pächter über den Beginn aller Miet- und Pachtverhältnisse und über die vorgesehene Herabsetzung der Miet- und Pachtzinsen gemäss Artikel 24a zu orientieren.

³ Stellt die Schätzungskommission ein erhebliches Missverhältnis zwischen Entschädigung und Herabsetzung fest, so legt sie die Herabsetzung nach Anhörung der betroffenen Mieter und Pächter verbindlich fest.

⁴ Den Mietern und Pächtern stehen gegen die Festlegung des Miet- beziehungsweise Pachtzinses die gleichen Rechtsmittel zu wie den dinglich Berechtigten.

Der zweite Teil der neuen Regelung ist eine Vollzugsbestimmung. Die systematische Einordnung erfolgt am besten als neuer Artikel 89^{ter} EntG. Artikel 89 enthält unter dem neuen Randtitel *a. Grundstücke, beschränkte dingliche Rechte und Minderwert* den bisherigen Absatz 1. Der bisherige Absatz 2, welcher die Entschädigung für direkte Ansprüche von Mieterinnen, Mietern, Pächterinnen und Pächtern regelt, wird unter dem neuen Randtitel *b. Weitere Nachteile* aufgenommen und Artikel 89^{ter} unter dem neuen Randtitel *c. nachbarrechtliche Ansprüche der Mieter und Pächter*.

Der erste Satz der neuen Bestimmung stellt klar, dass die Entschädigung den dinglich Berechtigten ausbezahlt wird, das heisst in der Regel den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, nicht den Mietern oder Pächtern. Die Regelung gemäss zweitem Satz soll die Schätzungskommission in die Lage versetzen, ohne grossen Aufwand zu überprüfen, ob der Bestimmung von Artikel 24a EntG nachgelebt worden ist. Damit die angemessene Herabsetzung im Rahmen des enteignungsrechtlichen Verfahrens vollstreckbar wird, sieht der dritte Satz vor,

dass die Schätzungskommission die Herabsetzung festlegen kann, wenn sie die vorgenommene Herabsetzung aufgrund der vorgelegten Unterlagen als unangemessen erachtet. Eine solche Entscheidkompetenz der Schätzungskommission im Rahmen des Vollzugs ist nicht neu (vgl. Art. 88 Abs. 3 EntG). Entscheiden soll die Schätzungskommission aber nur, wenn sie ein „erhebliches Missverhältnis“ feststellt. Vor dem Entscheid sind die betroffenen Mieterinnen, Mieter, Pächterinnen und Pächter anzuhören und folgerichtig auch befugt, die von der Schätzungskommission festgelegte Herabsetzung anzufechten.

Es stellt sich die Frage, ob die Schätzungskommission nur die von den Vermietern oder Verpächtern vorgenommenen bzw. nicht vorgenommenen Mietzinsherabsetzungen überprüfen soll oder ob auch bereits festgelegte Mietzinsherabsetzungen von der Schätzungskommission nachträglich neu festgelegt werden können. Für beide Varianten sprechen gute Gründe: Einerseits erscheint es nicht unproblematisch, wenn ein von einem Zivilgericht rechtskräftig festgelegter Miet- oder Pachtzins später von einer Schätzungskommission abgeändert wird. Auf der anderen Seite entspricht die Korrektur unangemessener Miet- bzw. Pachtzinsherabsetzungen durch die Schätzungskommission allgemeinen Gleichbehandlungs- und Gerechtigkeitsüberlegungen. Es kann zu stossenden Ergebnissen führen, wenn die Ansprüche von Mietern, Pächtern und Eigentümern von verschiedenen Behörden unterschiedlich beurteilt werden (Beispiel: einem Mieter wurde gerichtlich eine Herabsetzung von 30% gewährt, einem andern wurde sie verweigert und die Schätzungskommission richtet dem Eigentümer eine Entschädigung von 10% aus) und eine Korrektur auch für die Zukunft ausgeschlossen sein soll. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass im enteignungsrechtlichen Verfahren das Ausmass der Beeinträchtigung umfassender und unter Berücksichtigung aller Faktoren abgeklärt werden kann.

5.1.2 Revision bezüglich Planaufgabe und persönlicher Anzeige

Art. 27 Abs. 1, 2 und 3

¹ *Aufgehoben*

² *Der Enteigner hat für jede Gemeinde einen Enteignungsplan und eine Grunderwerbstabelle anzufertigen. In dieser sind die zu enteignenden Grundstücke und die voraussichtlich zu entziehenden Nachbarrechte an Grundstücken zu verzeichnen, je mit Angabe ihrer Eigentümer, des Flächenmasses sowie der aus dem Grundbuch oder den sonstigen öffentlichen Büchern ersichtlichen und zu enteignenden beschränkten dinglichen Rechte.*

³ *Aufgehoben*

Art. 30 Abs. 1 Bst. c

¹ *Der Gemeinderat macht unverzüglich öffentlich bekannt, dass die Pläne und Verzeichnisse während 30 Tagen zur Einsicht aufliegen und dass innert dieser Frist die Beteiligten bei ihm schriftlich anzumelden haben:*

c. *die Forderungen für die zu enteignenden Rechte, einschliesslich der voraussichtlich zu enteignenden Nachbarrechte, unter den in den Artikeln 38–41 bezeichneten Rechtsfolgen.*

Art. 31 Abs. 1

¹ *Der Enteigner hat jedem aus dem Grundbuch oder den sonstigen öffentlichen Büchern ersichtlichen oder ihm sonst bekannten Entschädigungsberechtigten, einschliesslich denjenigen, die durch den Entzug der Nachbarrechte betroffen sind, gleichzeitig mit der Bekanntmachung des Gemeinderats die persönliche Anzeige zuzustellen und anzugeben, was er von jedem einzelnen verlangt.*

Die Absätze 1 und 3 von Artikel 27 werden obsolet. Sämtliche Informationen, welche der Enteigner nach dieser Bestimmung aufstellen musste, muss er heute im koordinierten bundesbaurechtlichen Planauflageverfahren ohnehin liefern. Steht eine künftige Änderung oder Erweiterung eines öffentlichen oder konzessionierten Werkes zur Diskussion, bestimmt das Bundesbaurecht heute ebenfalls über die dafür notwendigen Informationen. Beide Absätze können daher in Anpassung an die klare Rechtslage gestrichen werden. Wenn sich bei einer Gesetzesrevision die Gelegenheit ergibt, einen Erlass zu entschlacken, ist diese zu ergreifen.

Absatz 2 von Artikel 27 weist in der neu formulierten Einleitung darauf hin, dass die im Verfahren der Planaufgabe inklusive allfälliger Umweltverträglichkeitsprüfung benötigten Informationen und Pläne auch im Enteignungsverfahren grundlegend sind. Der neue Einschub „sowie die voraussichtlich zu entziehenden Nachbarrechte an Grundstücken je...“ verdeutlicht, dass auch diese im Enteignungsplan und in der Grunderwerbstabelle aufgeführt werden müssen. Damit wird klargestellt, dass der Entzug der Abwehrrechte – jedenfalls soweit diese aus den verlangten Projektinformationen ersichtlich sind – zwingend Gegenstand des ordentlichen enteignungsrechtlichen Planaufgabeverfahrens sind und keinesfalls in ein später von den Betroffenen individuell einzuleitendes Verfahren gehören.

Mit dem Einschub „einschliesslich der voraussichtlich zu enteignenden Nachbarrechte“ von Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe c EntG und der neuen Bestimmung von Artikel 31 „derjenigen, die durch den Entzug der Nachbarrechte betroffen sind“ wird der Zugang zum Verfahren und der Zugang zum Recht für alle von einer Immissionsenteignung Betroffenen entscheidend verbessert. Statt ihre Forderungen nachträglich individuell geltend machen zu müssen, wenn sie den Eindruck haben, der Lärm oder andere Immissionen aus der errichteten Anlage seien übermässig, wird ihnen ein quasi automatischer Rechtszugang im Planaufgabeverfahren eröffnet. Anstelle des individuellen Rechtsbegehrens tritt die nach Zustellung der persönlichen Anzeige einzureichende Anmeldung von Rechtsansprüchen.

Da die Subkommission am bisherigen System der persönlichen Anzeige festhält, ist sicherzustellen, dass diese auch den durch den Entzug der Nachbarrechte Betroffenen zuzustellen ist.

5.1.3 Revision bezüglich Verwirkung und Verjährung

Art. 41^{bis} (neu): 5. Verjährung

¹ *Die Verjährungsfrist beträgt 10 Jahre.*

² *Die Verjährungsfrist von Entschädigungsforderungen für den Entzug der Abwehrrechte beginnt mit der ordentlichen enteignungsrechtlichen Planauflage, welche auch das betroffene Grundstück erfasst hat.*

Der Vorschlag orientiert sich an der ursprünglichen Zielsetzung der Initiative. Er basiert auf den in Ziffer 2.2.3 oben erörterten Eventualitäten. Er bewirkt, dass die Verjährung nicht eintreten kann, solange keine enteignungsrechtliche Planauflage nach Artikel 27 Absatz 2 EntG erfolgte. Kam es zu einer Planauflage und wurde die Forderungsanmeldung verpasst, verwirkt jedoch der Anspruch aufgrund von Artikel 39ff EntG gleichwohl. Zu diesem Vorschlag prüfte die Subkommission auch Alternativen, verfolgte sie aber nicht weiter.

Der Vorschlag verbessert die Rechtsstellung der Eigentümerinnen und Eigentümer in den klassischen Fluglärmgebieten rund um die Flughäfen. Bedeutung hat er namentlich auch in neu mit Lärm beschallten Gebieten in der Nähe von Verkehrsanlagen und insbesondere von Flughäfen, welche die Lärmbelastung mittels blosser Änderung des Betriebsreglementes verlagern können: Ermitteln die Anlageninhaber die vom Entzug der Abwehrrechte betroffenen Eigentümer im Enteignungsplan (Art. 27 und 31 EntG) unsorgfältig, bleiben die Abwehrrechte der nicht erfassten Eigentümerinnen und Eigentümer erhalten. Damit liegt es im Interesse der Anlageninhaber, die mit übermässigem Lärm Belasteten sorgfältig zu ermitteln, denn nur so erhalten sie Rechtssicherheit.

Die Vorlage regelt die Ansprüche von Eigentümerinnen und Eigentümern in neu mit Fluglärm beschallten Gebieten, in welchen die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten sind, nicht. Auch wenn es sinnvoll sein dürfte, wenn der Gesetzgeber die Voraussetzungen der Entschädigungspflicht (Vorhersehbarkeit, Spezialität und Schwere der Einwirkung) selbst näher umschreibt, ist dies jedenfalls nicht Sache dieser verfahrensrechtlichen Vorlage. Sollte aber das Bundesgericht die Schwere und Spezialität eines Schadens in einem solchen Gebiet eines Tages dennoch ausnahmsweise bejahen, gäbe dies dem sorgfältigen Anlageninhaber Anlass zur nachträglichen enteignungsrechtlichen Planauflage, sofern er für sich Rechtssicherheit herstellen will.

5.1.4 Revision bezüglich Korrektur von unter bisherigem Recht ergangenen Verjährungsentscheiden

II

Übergangsbestimmung der Änderung vom (neu)

Artikel 41^{bis} findet auch Anwendung auf bereits rechtskräftig beurteilte Enteignungsverfahren, sofern innert eines Jahres ab Inkrafttreten der Änderung vom

... dieses Gesetzes die Wiedererwägung des Entschädigungsbegehrens verlangt wird. Der Eigentümer hat Anspruch auf die Behandlung seines Gesuchs.

Das Wiedererwägungsgesuch ist in der Regel ein formloser Rechtsbehelf, durch den die betroffene Person die verfügende Behörde ersuchen kann, auf ihre Verfügung zurückzukommen. Ein Anspruch auf Behandlung eines Wiedererwägungsgesuches besteht nur, wenn bestimmte, in der Praxis entwickelte Kriterien erfüllt sind oder wenn ein solcher gesetzlich vorgesehen ist. Die gesetzliche Verankerung der Wiedererwägung soll klarstellen, dass Behörden und Gerichte gestützt auf die wesentlich veränderten Umstände, welche durch die Gesetzesrevision geschaffen werden, eine Verfügung treffen können und müssen, die im Ergebnis ein früher gefälltes rechtskräftiges Urteil aufhebt. Selbstverständlich handelt es sich bei einer solchen Übergangsbestimmung um einen absoluten Sonderfall, gegen welchen Rechtssicherheitsbedenken vorgebracht werden können. Die vorgeschlagene Bestimmung soll die Gleichbehandlung von Eigentümerinnen und Eigentümern, deren Forderungen unter der Herrschaft der bundesgerichtlichen Verjährungspraxis rechtskräftig abgelehnt wurden und solchen, die bisher noch keine Entschädigungsbegehren eingereicht haben, gewährleisten. Zudem schafft sie Übergangsrechtliche Klarheit. Im Gegensatz zum ebenfalls geprüften Alternativvorschlag (Revision der abgeurteilten Entscheide) ermöglicht sie ferner die direkte Neuurteilung durch die Schätzungskommission ohne „Ehrenrunde“ ans Bundesgericht, was prozessökonomisch ist.

5.2 Bundesgesetz über die Luftfahrt

Die nachstehenden Änderungen kopieren weitestgehend die bewährten Bestimmungen von Artikel 37a und 37d – 37h LFG für das Plangenehmigungsverfahren. Auch die Marginalien und die Struktur der einzelnen Artikel sind von dort übernommen. Ein wichtiger Unterschied betrifft die Bewilligungsbehörde: Als solche ist im Plangenehmigungsverfahren das Departement, im Betriebsreglementsänderungsverfahren jedoch das „Bundesamt“, d.h. das BAZL, vorgesehen.

Art. 36d:

2^{bis}. Wesentliche Änderung des Betriebsreglements

a. Anwendbares Recht

Das Verfahren zur Genehmigung von Änderungen des Betriebsreglements, die wesentliche Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung haben, richtet sich nach diesem Gesetz sowie für Flughäfen subsidiär nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1930⁴² über die Enteignung (EntG).

Der Wortlaut der Bestimmung ist praktisch identisch mit demjenigen von Artikel 37a LFG betreffend das anwendbare Recht bei Planaufgaben.⁴³ Mit ihr wird auch gesagt, dass das enteignungsrechtliche Verfahren auf private Flugplätze (Flugfelder) keine Anwendung findet.

Art. 36e Randtitel (neu):

b. Anhörung, Publikation und Auflage

¹ *Das Bundesamt übermittelt das Gesuch den betroffenen Kantonen und fordert sie auf, innerhalb von drei Monaten dazu Stellung zu nehmen. Es kann die Frist in begründeten Fällen ausnahmsweise verlängern.*

² *Das Gesuch ist in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden zu publizieren und während 30 Tagen öffentlich aufzulegen.*

³ *Bei Flughäfen hat die öffentliche Auflage den Enteignungsbann nach den Artikeln 42–44 EntG⁴⁴ zur Folge.*

Die Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 37d LFG für das Plangenehmigungsverfahren, die Absätze 1 und 2 sind bereits im heutigen Artikel 36d Absatz 1 und 2 enthalten. Absatz 3 verdeutlicht, dass die Bestimmungen über den Enteignungsbann grundsätzlich greifen. Allerdings dürfte er bei Grundstücken, welche bloss vom Entzug der Abwehrrechte betroffen sind, kaum je eine Rolle spielen, da weder Eigentümerwechsel noch Veränderungen aller Art am Grundstück die Stellung des Enteigners erschweren können.

Art. 36f (neu):

c. Persönliche Anzeige

Spätestens mit der öffentlichen Auflage des Gesuchs muss die ersuchende Unternehmung den Entschädigungsberechtigten nach Artikel 31 EntG⁴⁵ eine persönliche Anzeige über die zu enteignenden Rechte zustellen.

Die Bestimmung ist identisch mit Artikel 37e LFG für das Plangenehmigungsverfahren.

Art. 36g (neu):

d. Einsprache

¹ *Wer nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968⁴⁶ oder des EntG⁴⁷ Partei ist, kann während der Auflagefrist beim Bundesamt*

⁴³ Vgl. zum Zusammenspiel der beiden Gesetze die Botschaft zu einem BG über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, BBl 1998 2591–2698, 2646 in Verbindung mit 2619

⁴⁴ SR 711

⁴⁵ SR 711

⁴⁶ SR 172.021

⁴⁷ SR 711

Einsprache erheben. Wer keine Einsprache erhebt, ist vom weiteren Verfahren ausgeschlossen.

² *Bei Flughäfen sind innerhalb der Auflagefrist auch sämtliche enteignungsrechtlichen Einwände sowie Begehren um Entschädigung oder Sachleistung geltend zu machen. Nachträgliche Einsprachen und Begehren nach den Artikeln 39–41 EntG sind beim Bundesamt einzureichen.*

³ *Die betroffenen Gemeinden wahren ihre Interessen mit Einsprache.*

Die Bestimmung ist identisch mit Artikel 37f LFG für das Plangenehmigungsverfahren. Der neue Absatz 1 entspricht auch dem bisherigen Absatz 4, der neue Absatz 3 dem bisherigen Absatz 5 von Artikel 36d LFG. Der neue Absatz 2 verlangt von den nach dem neuen Artikel 36f benachrichtigten Eigentümern, dass sie ihre enteignungsrechtlichen Einwände und Begehren ebenfalls innert der Auflagefrist geltend machen. Wer dies versäumt, hat seine Ansprüche grundsätzlich verwirkt.

Art. 36h (neu):

e. Bereinigung in der Bundesverwaltung

Das Bereinigungsverfahren in der Bundesverwaltung richtet sich nach Artikel 62b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁴⁸.

Die Bestimmung entspricht sowohl Artikel 37g für das Plangenehmigungsverfahren als auch dem bisherigen Absatz 3 von Artikel 36d LFG.

Art. 36i (neu):

f. Behandlung der enteignungsrechtlichen Einsprachen; Schätzungsverfahren

¹ *Das Bundesamt kann mit den betroffenen Grundeigentümern Einigungsverhandlungen durchführen, bevor es das Betriebsreglement genehmigt.*

² *Mit der Genehmigung entscheidet das Bundesamt gleichzeitig auch über die enteignungsrechtlichen Einsprachen und bewilligt die vorzeitige Besitzeinweisung. Dabei wird vermutet, dass dem Enteigner ohne die vorzeitige Besitzeinweisung bedeutende Nachteile entstünden. Im Übrigen gilt Artikel 76 EntG.*

³ *Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens wird, soweit erforderlich, das Schätzungsverfahren vor der Eidgenössischen Schätzungskommission nach den Bestimmungen des EntG durchgeführt. Es werden nur angemeldete Forderungen behandelt.*

⁴ *Das Bundesamt übermittelt dem Präsidenten der Schätzungskommission die genehmigten Änderungen, den Enteignungsplan, die Grunderwerbstabelle und die angemeldeten Forderungen.*

Der Artikel koordiniert allfällige enteignungsrechtliche Einigungsverhandlungen, den Genehmigungsentscheid betreffend das Betriebsreglement und die Weiterleitung

der angemeldeten enteignungsrechtlichen Forderungen an die Schätzungskommission.

Selbstverständlich wäre es dem Bundesamt nicht verwehrt, auch ohne die Bestimmung von Absatz 1 Einigungsverhandlungen mit den betroffenen Eigentümern durchzuführen. Ohne dass eine analoge Bestimmung vorhanden wäre, macht z.B. das BAV in eisenbahnrechtlichen Projekten von dieser Möglichkeit regelmässig Gebrauch. Einigungsverhandlungen erlauben es oft, bei der Abtretung von Grundstückteilen usw. bessere Lösungen zu erzielen, die dann häufig zum Rückzug des Entschädigungsbegehrens führen. Bei den von Betriebsreglementsänderungen ausgelösten Entschädigungsbegehren wegen Entzugs der Abwehrrechte der Eigentümer können aber in der Regel keine Projektverbesserungen erzielt werden. Daher sind Einigungsverhandlungen häufig nicht zielführend. Die Kann-Bestimmung von Absatz 1 bringt damit zum Ausdruck, dass in solchen Fällen nach Ermessen des Bundesamtes auch auf Einigungsverhandlungen verzichtet werden kann.

Absatz 2 ermächtigt das Bundesamt insbesondere, die vorzeitige Besitzeinweisung zu bewilligen. Diese Kompetenz steht nach Artikel 37k LFG im Plangenehmigungsverfahren dem Präsidenten oder der Präsidentin der Schätzungskommission zu. Diese Zuständigkeit spiegelt die Interessenlage, wenn Grundstücke der Eigentümerin oder dem Eigentümer entzogen werden. Beim blossen Entzug der Abwehrrechte gegen Immissionen spricht aber nichts dagegen, diese Kompetenz auf das Bundesamt zu übertragen. Damit wird auch dem Vorwurf der Boden entzogen, das Verfahren blockiere Betriebsreglementsänderungen, die unter Umständen im Interesse der Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit eines Flughafens schnell durchgezogen werden müssen.

Die Absätze 3 und 4 entsprechen den Absätzen 1 und 2 von Artikel 37k LFG für das Plangenehmigungsverfahren.

6 Auswirkungen

6.1 Vergleich zwischen geltendem Recht und Vorentwurf

6.1.1 Geltendes Recht: Keine Verbindung zwischen LFG und EntG

Durch die Einführung von neuen oder die Anpassung von bestehenden An- und Abflugverfahren können die Lärmimmissionen für die Anrainer ein Mass erreichen, welches die Bedingungen für eine formelle Enteignung der Nachbarrechte erfüllt. Bei einem solchen Verfahren auf Einführung oder Anpassung der An- und Abflugwege wird die Lärmbelastung stets durch eine Umweltverträglichkeitsprüfung festgestellt. Die Lärmkurven werden gemäss Artikel 24 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) in einem Umweltverträglichkeitsbericht festgehalten. Dieser Bericht ist Bestandteil des öffentlich aufzulegenden Gesuchdossiers gemäss Artikel 36d des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0).

Grundsätzlich kann ein öffentlicher Flughafen ohne vorgängige Enteignung der Nachbarrechte betrieben werden. Entsprechend der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie kann aber jede Person, die sich durch übermässige Lärmimmissionen im Sinne des Artikels 684 ZGB in ihren Nachbarrechten beeinträchtigt fühlt, die Einleitung eines Verfahrens zur formellen Enteignung der Nachbarrechte verlangen. Die Enteignung der Nachbarrechte bildet jedoch keine Voraussetzung für den Betrieb eines Flughafens.

Die Betroffenen können den Schaden, der ihnen erwachsen wird, nur anhand des im Umweltverträglichkeitsbericht angenommenen Verkehrsaufkommens abschätzen. Mit anderen Worten: Eine mögliche Wertminderung des Eigentums wegen übermässiger Lärmbelastung liegt erst dann vor, nachdem die Änderung des Betriebsreglements in Kraft getreten ist und die angenommenen Belastungen auch tatsächlich eingetreten sind und somit eine Besitzesstörung darstellen.

Eigentümerinnen und Eigentümer, die sich beeinträchtigt fühlen, richten sich an den Flughafen, welcher bei der Präsidentin oder beim Präsidenten der Eidgenössischen Schätzungskommission ein Enteignungsverfahren einleiten lässt. Dafür müssen die Grundeigentümer oder ihre Vertreter sämtliche Angaben machen, die für das weitere Verfahren erforderlich sind: Lage der Parzelle, Datum des Erwerbs, Art des Erwerbs, Eigentumsverhältnisse, dingliche Rechte usw.

Bezüglich der Verjährungsdauer besteht heute keine gesetzliche Bestimmung, jedoch eine bundesgerichtliche Rechtsprechung.

6.1.2 Bundesgerichtliche Rechtsprechung

Gemäss bundesgerichtlicher Praxis können die aus den Artikeln 679 und 684 ZGB abgeleiteten Rechte eine Enteignung begründen, sofern die Beeinträchtigung speziell und schwerwiegend ist und wenn sie zum Zeitpunkt des Erwerbs der Liegenschaft unvorhersehbar war. Auf dieser Grundlage hat das Bundesgericht den Flughafen Genf 1995 verurteilt, die Anrainer für formelle Enteignung der Nachbarrechte zu entschädigen (BGE 121 II 317).

Das Bundesgericht entschied auf eine Verjährungsfrist von fünf Jahren, die zu laufen beginnt, wenn die Voraussetzung der Spezialität erfüllt ist, also sobald die Immissionen die Grenze des Zumutbaren und Üblichen überschreiten (BGE 124 II 543).

Zudem hielt das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 27. Juli 2004 betreffend die Gemeinde Opfikon fest, dass sich die Lärmbelastung durch die Verkehrszunahme seit Herbst 1996 stark verschärft habe. Damit sei die Verjährung unterbrochen worden, weshalb das Bundesgericht die Verjährungseinrede des Flughafens Zürich ablehnte (BGE 130 II 394).

6.1.3 Neues Recht gemäss Vorprojekt: Verbindung zwischen LFG und EntG

Im Verfahren zur Genehmigung von Betriebsreglementsänderungen wird mit einer Änderung von Artikel 36d und den neuen Artikeln 36e – i LFG eine Verbindung zwischen der Anpassung eines Betriebsreglementes und dem Enteignungsgesetz geschaffen.

6.1.3.1 Verpflichtung zum Erstellen von Enteignungsplänen und Grunderwerbstabellen

Gemäss dem Entwurf von Artikel 27 Absatz 2 EntG hat der Flughafenbetreiber künftig Enteignungspläne und Grunderwerbstabellen für jede lärm betroffene Gemeinde zu erstellen, sofern die Änderungen des Betriebsreglements zu einer voraussichtlich wesentlich höheren Lärmbelastung für die Anwohnerschaft führen (Lärmbelastung i. S. der Lärmschutzverordnung; LSV, SR 814.41). In diesen Dokumenten sind die zu enteignenden Grundstücke und die voraussichtlich zu entziehenden Nachbarrechte sowie die aus dem Grundbuch ersichtlichen beschränkten dinglichen Rechte zu verzeichnen

6.1.3.2 Regelung der Verjährung

Gemäss Entwurf zum neuen Artikel 41bis soll keine Verjährungseinrede geltend gemacht werden können, wenn keine Planaufgabe erfolgte, die auch das betroffene Grundstück erfasste. In allen anderen Fällen beträgt die Verjährungsfrist zehn Jahre.

6.1.3.3 Möglichkeit zur Wiederaufnahme abschliessend beurteilter Fälle

Die Vorlage sieht in den Schlussbestimmungen vor, die Wirkung des geltenden Rechts teilweise aufzuheben: Während eines Jahres nach Inkrafttreten der vorgeschlagenen Revision sollen Betroffene die Aufhebung der rechtskräftigen Entscheide und die Neuurteilung ihres Begehrens verlangen können. In solchen Fällen würde das neue Recht zur Anwendung gelangen.

6.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen

6.2.1 Flughäfen und die Eidgenossenschaft

6.2.1.1 Auswirkungen in Bezug auf die neue Planaufgabe

In den nächsten Jahren werden die An- und Abflugrouten am Flughafen Zürich abgeändert und das Betriebsreglement wird entsprechend angepasst werden. Die neuen Routen könnten zu einer spürbar höheren Lärmbelastung für die Anwohnerinnen und Anwohner führen. In diesen Fällen müssten die Flughafenbetreiber jeweils die Enteignungspläne und Grunderwerbstabellen erstellen und in den betroffenen Gemeinden auflegen.

In Genf hingegen dürfte es nur in Ausnahmefällen zur Anwendung des neuen Verfahrens kommen, da dieser Flughafen über eine einzige Piste betrieben wird und Änderungen der An- und Abflugrouten im lärmrelevanten Bereich somit nicht absehbar sind.

Bei Betriebsreglementsänderungen des Flughafens Basel-Mülhausen, die zu einer wesentlich höheren Lärmbelastung der Anwohnerinnen und Anwohner führen können, wäre in Zukunft das Bundesamt für Zivilluftfahrt für den Enteignungsplan und die Grunderwerbstabelle zuständig. Weil aber nur mit einer kleinräumigen Überschreitung der Immissionsgrenzwerte gerechnet wird, ist nur von einem geringen Aufwand auszugehen.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich öffentliche Regionalflughäfen veranlasst sehen können, den neuen Artikel 27 (Enteignungsplan und Grunderwerbstabelle) anzuwenden, wenn die Immissionsgrenzwerte wegen veränderten An- und Abflugverfahren überschritten würden. Zu den möglichen Konsequenzen solcher Fälle werden sich die Regionalflughafen-Betreiber im Vernehmlassungsverfahren äussern können.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass durch die enteignungsrechtliche Publikation bei der Auflage von Betriebsreglementsänderungen ein gewisser Mehraufwand entsteht. Dieser dürfte für ein Projekt aber nicht ausschlaggebend sein.

6.2.1.2 Auswirkungen in Bezug auf das Verfahren und die Verfahrenskosten

Das weitere Verfahren wickelt sich – wie bereits heute – vor den Schätzungskommissionen ab. Die Verfahrenskosten dürften jenen entsprechen, die dem Enteigner unter dem geltenden Recht entstehen. Im Fall des binationalen Flughafens Basel müsste der Bund für die Verfahrenskosten aufkommen.

6.2.1.3 Auswirkungen der neuen Verjährungsregelung

Dieser Aspekt ist vor allem in Zusammenhang mit dem Flughafen Genf von Bedeutung. Auf Anfrage rechnet der Flughafen Genf mit zusätzlichen Entschädigungszahlungen, wenn von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Verjährung (fünf Jahre) abgerückt und zur vorgeschlagenen Änderung übergegangen werden sollte. Der AIG wies besonders auf die Kosten hin, die durch die Umsetzung von Artikel 41bis EntG-Entwurf und der Schlussbestimmung (bereits rechtskräftige Entschädigungsforderungen) anfallen würden.

6.2.1.4 Auswirkungen auf andere Bauwerke im Dienst der Öffentlichkeit

Das geplante Enteignungsgesetz gilt nicht nur für die Luftfahrt, sondern für sämtliche öffentlichen und konzessionierten Anlagen wie Eisenbahnen, Strassen, Hochspannungsleitungen, sowie in Spezialfällen für Einrichtungen der Fernmeldedienste (Antennen) und dergleichen. Die Betreiber dieser Werke werden im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens angehört werden.

6.3 Vollzugstauglichkeit

Künftig werden sich das Verfahren für die Anpassung von Betriebsreglementen und das Enteignungsverfahren – wie bisher – nicht tangieren, beide können unabhängig voneinander abgewickelt werden. Das neue Enteignungsverfahren wird auch keinen

Einfluss auf die Umsetzung von Betriebsreglementsänderungen haben, die bereits vom Bundesamt für Zivilluftfahrt genehmigt worden sind (Art. 36d Abs. 1 und 2 LFG; SR 748.0).

7 Verhältnis zum europäischen Recht

Es besteht kein Zusammenhang mit dem europäischen Recht.

8 Rechtliche Grundlagen

Die Änderungen des Enteignungsgesetzes stützen sich auf die Artikel 26, 36 und 81 der BV.

Die Änderungen des Luftfahrtgesetzes stützen sich auf die Artikel 87 und 92 der BV.

A

**Bundesgesetz
über die Enteignung
(EntG)**

Entwurf

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und
Energie des Nationalrates vom 2006⁴⁹
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...2006⁵⁰,
beschliesst:*

I

Das Enteignungsgesetz⁵¹ wird wie folgt geändert:

Art. 24a (neu)

*Va.
Entschädigung
für nachbar-
rechtliche
Ansprüche bei
vermieteten oder
verpachteten
Grundstücken*

¹ Wird die Entschädigung für die Enteignung nachbarrechtlicher Ansprüche bei einem vermieteten oder verpachteten Grundstück entrichtet, so sind die Miet- beziehungsweise Pachtzinsen angemessen herabzusetzen.

² Die Herabsetzung entfällt:

- a. in dem Masse, in dem der übermässigen Einwirkung, derentwegen die Entschädigung ausgerichtet wird, bei der Festlegung der Miet- oder Pachtzinsen Rechnung getragen worden ist;
- b. ganz, wenn die Miet- oder Pachtverhältnisse nach Auftreten der übermässigen Einwirkung abgeschlossen worden sind.

Art. 27 Abs. 1, 2 und 3

¹ *Aufgehoben*

49 BBl 2006 ...
50 BBl 2006 ...
51 SR 711

² Der Enteigner hat für jede Gemeinde einen Enteignungsplan und eine Grunderwerbstabelle anzufertigen. In dieser sind die zu enteignenden Grundstücke und die voraussichtlich zu entziehenden Nachbarrechte an Grundstücken zu verzeichnen, je mit Angabe ihrer Eigentümer, des Flächenmasses sowie der aus dem Grundbuch oder den sonstigen öffentlichen Büchern ersichtlichen und zu enteignenden beschränkten dinglichen Rechte.

³ *Aufgehoben*

Art. 30 Abs. 1 Bst. c

¹ Der Gemeinderat macht unverzüglich öffentlich bekannt, dass die Pläne und Verzeichnisse während 30 Tagen zur Einsicht aufliegen und dass innert dieser Frist die Beteiligten bei ihm schriftlich anzumelden haben:

- c. die Forderungen für die zu enteignenden Rechte, einschliesslich der voraussichtlich zu enteignenden Nachbarrechte, unter den in den Artikeln 38–41 bezeichneten Rechtsfolgen.

Art. 31 Abs. 1

¹ Der Enteigner hat jedem aus dem Grundbuch oder den sonstigen öffentlichen Büchern ersichtlichen oder ihm sonst bekannten Entschädigungsberechtigten, einschliesslich denjenigen, die durch den Entzug der Nachbarrechte betroffen sind, gleichzeitig mit der Bekanntmachung des Gemeinderats die persönliche Anzeige zuzustellen und anzugeben, was er von jedem einzelnen verlangt.

Art. 41^{bis} Randtitel (neu)

5. Verjährung ¹ Die Verjährungsfrist beträgt 10 Jahre.

² Die Verjährungsfrist von Entschädigungsforderungen für den Entzug der Abwehrrechte beginnt mit der ordentlichen enteignungsrechtlichen Planaufgabe, welche auch das betroffene Grundstück erfasst hat.

Art 89 Randtitel und Abs. 2

II. Bezahlung der Entschädigung ² *Aufgehoben*

1. Ort

a. Grundstücke,
beschränkte
dingliche Rechte
und Minderwert

Art 89^{bis} (neu)
b. Weitere Nachteile
Der Ersatz für die weiteren dem Enteigneten verursachten Nachteile sowie die Entschädigung an Mieter und Pächter ist unmittelbar an die Berechtigten zu leisten.

Art. 89^{ter} (neu)
c. nachbarrechtliche Ansprüche der Mieter und Pächter
¹ Die Entschädigungen für die Enteignung nachbarrechtlicher Ansprüche bei vermieteten oder verpachteten Grundstücken sind an die dinglich Berechtigten zu leisten.

² Die dinglich Berechtigten haben die Schätzungskommission sowie die betroffenen Mieter und Pächter über den Beginn aller Miet- und Pachtverhältnisse und über die vorgesehene Herabsetzung der Miet- und Pachtzinsen gemäss Artikel 24a zu orientieren.

³ Stellt die Schätzungskommission ein erhebliches Missverhältnis zwischen Entschädigung und Herabsetzung fest, so legt sie die Herabsetzung nach Anhörung der betroffenen Mieter und Pächter verbindlich fest.

⁴ Den Mietern und Pächtern stehen gegen die Festlegung des Mietbeziehungsweise Pachtzinses die gleichen Rechtsmittel zu wie den dinglich Berechtigten.

II

Übergangsbestimmung der Änderung vom (neu)

Artikel 41^{bis} findet auch Anwendung auf bereits rechtskräftig beurteilte Enteignungsverfahren, sofern innert eines Jahres ab Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes die Wiedererwägung des Entschädigungsbegehrens verlangt wird. Der Eigentümer hat Anspruch auf die Behandlung seines Gesuchs.

III

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

**Bundesgesetz
über die Luftfahrt
(Luftfahrtgesetz, LFG)**

Entwurf

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und
Energie des Nationalrates vom ... 2006⁵²
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ... 2006⁵³,
beschliesst:*

I

Das Luftfahrtgesetz⁵⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 36d Randtitel (neu)

2bis. Wesent-
liche Änderung
des Betriebs-
reglements

Das Verfahren zur Genehmigung von Änderungen des Betriebsreglements, die wesentliche Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung haben, richtet sich nach diesem Gesetz sowie für Flughäfen subsidiär nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1930⁵⁵ über die Enteignung (EntG).

a. Anwendbares
Recht

Art. 36e Randtitel (neu)

b. Anhörung,
Publikation
und Auflage

¹ Das Bundesamt übermittelt das Gesuch den betroffenen Kantonen und fordert sie auf, innerhalb von drei Monaten dazu Stellung zu nehmen. Es kann die Frist in begründeten Fällen ausnahmsweise verlängern.

² Das Gesuch ist in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden zu publizieren und während 30 Tagen öffentlich aufzulegen.

52 BBl 2006 ...

53 BBl 2006 ...

54 SR 748.0

55 SR 711

³ Bei Flughäfen hat die öffentliche Auflage den Enteignungsbann nach den Artikeln 42–44 EntG⁵⁶ zur Folge.

Art. 36f (neu)

c. Persönliche Anzeige

Spätestens mit der öffentlichen Auflage des Gesuchs muss das ersuchende Unternehmen den Entschädigungsberechtigten nach Artikel 31 EntG⁵⁷ eine persönliche Anzeige über die zu enteignenden Rechte zustellen.

Art. 36g (neu)

d. Einsprache

¹ Wer nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968⁵⁸ oder des EntG⁵⁹ Partei ist, kann während der Auflagefrist beim Bundesamt Einsprache erheben. Wer keine Einsprache erhebt, ist vom weiteren Verfahren ausgeschlossen.

² Bei Flughäfen sind innerhalb der Auflagefrist auch sämtliche enteignungsrechtlichen Einwände sowie Begehren um Entschädigung oder Sachleistung geltend zu machen. Nachträgliche Einsprachen und Begehren nach den Artikeln 39–41 EntG sind beim Bundesamt einzureichen.

³ Die betroffenen Gemeinden wahren ihre Interessen mit Einsprache.

Art. 36h (neu)

e. Bereinigung in der Bundesverwaltung

Das Bereinigungsverfahren in der Bundesverwaltung richtet sich nach Artikel 62b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁶⁰.

Art. 36i (neu)

f. Behandlung der enteignungsrechtlichen Einsprachen; Schätzungsverfahren

¹ Das Bundesamt kann mit den betroffenen Grundeigentümern Einigungsverhandlungen durchführen, bevor es das Betriebsreglement genehmigt.

² Mit der Genehmigung entscheidet das Bundesamt gleichzeitig auch über die enteignungsrechtlichen Einsprachen und bewilligt die vorzeitige Besitzeinweisung. Dabei wird vermutet, dass dem Enteigner ohne die vorzeitige Besitzeinweisung bedeutende Nachteile entstünden. Im Übrigen gilt Artikel 76 EntG.

³ Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens wird, soweit

- 56 SR 711
- 57 SR 711
- 58 SR 172.021
- 59 SR 711
- 60 SR 172.010

erforderlich, das Schätzungsverfahren vor der Eidgenössischen Schätzungskommission nach den Bestimmungen des EntG durchgeführt. Es werden nur angemeldete Forderungen behandelt.

⁴ Das Bundesamt übermittelt dem Präsidenten der Schätzungskommission die genehmigten Änderungen, den Enteignungsplan, die Grunderwerbstabelle und die angemeldeten Forderungen.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Inhaltsverzeichnis

1 Entstehungsgeschichte	6
2 Enteignungsrecht	12
2.1 Überblick über die bisherige Behandlung von Immissionsenteignungen im Schweizerischen Enteignungsrecht	12
2.1.1 Gesetzliche Grundlagen für Immissionsenteignungen	12
2.1.2 Behandlung von formellen Enteignungen bei der Errichtung von öffentlichen und konzessionierten Anlagen	13
2.1.2.1 Im Allgemeinen	13
2.1.2.2 Verfahren bei Immissionsenteignungen	14
2.1.2.3 Praxis der Immissionsenteignungen	15
2.2 Erlöschen von Forderungen wegen Entzugs der Abwehrrechte	16
2.2.1 Problemstellung	16
2.2.2 Verwirkung von Ansprüchen zufolge verpasster Anmeldung nach Planaufgabe als Regel	18
2.2.3 Verjährung von Ansprüchen als Ausnahme	18
2.3 Sonderregelung für bereits rechtskräftig als verjährt erklärte Forderungen	19
2.3.1 Problemstellung	19
2.3.2 Korrektur eines nach bisherigem Recht entschiedenen Dauersachverhaltes	20
2.4 Weitergabe einer enteignungsrechtlichen Entschädigung an Mieter und Pächter	21
2.4.1 Problemstellung	21
2.4.2 Inhalt der neuen Regelung	22
2.4.3 Lärmbelastete Mieter: Enteignungsrechtliche statt mietrechtliche Lösung	22
3 Luftfahrtrecht	23
4 Weiterführende Anmerkungen	25
4.1 Zu den Gegenargumenten des Bundesrates und der Verwaltung	25
4.2 Auswirkungen auf andere Rechtsgebiete	26
4.2.1 Lärm von Militärflugplätzen und militärischen Übungsplätzen	26
4.2.2 Terrestrische bestehende Verkehrsanlagen	27
4.2.3 Auswirkungen von Lärmveränderungen bei bestehenden Verkehrsanlagen	27
4.2.3.1 Mehrverkehr auf Zubringerstrassen	27
4.2.3.2 Verkehrsanlage wird unerwartet zum Sanierungsfall	28
4.2.3.3 Schleichende Lärmzunahmen auf bestehenden Verkehrsanlagen	28
4.2.3.4 Folgerungen	29
4.2.4 Entschädigungen für lärmbelastete Mieter	29
5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	30
5.1 Bundesgesetz über die Enteignung	30
5.1.1 Revision bezüglich Entschädigung und Herabsetzung der Miete	30
5.1.2 Revision bezüglich Planaufgabe und persönlicher Anzeige	32

5.1.3	Revision bezüglich Verwirkung und Verjährung	34
5.1.4	Revision bezüglich Korrektur von unter bisherigem Recht ergangenen Verjährungsentscheiden	34
5.2	Bundesgesetz über die Luftfahrt	35
6	Auswirkungen	38
6.1	Vergleich zwischen geltendem Recht und Vorentwurf	38
6.1.1	Geltendes Recht: Keine Verbindung zwischen LFG und EntG	38
6.1.2	Bundesgerichtliche Rechtsprechung	39
6.1.3	Neues Recht gemäss Vorprojekt: Verbindung zwischen LFG und EntG	39
6.1.3.1	Verpflichtung zum Erstellen von Enteignungsplänen und Grunderwerbstabellen	40
6.1.3.2	Regelung der Verjährung	40
6.1.3.3	Möglichkeit zur Wiederaufnahme abschliessend beurteilter Fälle	40
6.2	Finanzielle und personelle Auswirkungen	40
6.2.1	Flughäfen und die Eidgenossenschaft	40
6.2.1.1	Auswirkungen in Bezug auf die neue Planaufgabe	40
6.2.1.2	Auswirkungen in Bezug auf das Verfahren und die Verfahrenskosten	41
6.2.1.3	Auswirkungen der neuen Verjährungsregelung	41
6.2.1.4	Auswirkungen auf andere Bauwerke im Dienst der Öffentlichkeit	41
6.3	Vollzugstauglichkeit	41
7	Verhältnis zum europäischen Recht	42
8	Rechtliche Grundlagen	42
A	Bundesgesetz über die Enteignung (<i>Entwurf</i>)	42
B	Bundesgesetz über die Luftfahrt (<i>Entwurf</i>)	45