

Sekretariat UREK  
Parlamentsdienste  
3003 Bern

27. Oktober 2006

**Vernehmlassung Fluglärm; Verfahrensgarantien  
(Initiative Hegetschweiler)**

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Mit Schreiben vom 15. Juni 2006 haben Sie uns Gelegenheit gegeben, zum Vorentwurf einer Änderung des Enteignungsgesetzes (EntG) sowie des Luftfahrtgesetzes (LFG) Stellung zu nehmen. Die Vorlage stellt die Antwort der UREK-N auf die parlamentarische Initiative Hegetschweiler vom 22. März 2002 dar.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zu dieser Vorlage, die verschiedene grundsätzliche Aspekte aufwirft, zu äussern.

a) Grundsätzliche Überlegungen

Der Luftverkehr hat nach dem zweiten Weltkrieg einen rasanten Aufschwung erlebt und er gehört nach wie vor zu den dynamischsten Wachstumsbranchen. Eine gute Einbettung in das internationale Luftverkehrsnetz ist für die Schweiz von zentraler Bedeutung. Unsere Wirtschaft mit ihrer grossen internationalen Verflechtung ist auf gute Flugverbindungen angewiesen. Die gute Anbindung an den internationalen, speziell auch den interkontinentalen Luftverkehr stellt einen wichtigen Standortfaktor dar; Umfragen bestätigen immer wieder, dass für ausländische Firmen die Wahl des Standortes stark von der Erreichbarkeit auf dem Luftweg abhängig ist. Das Gleiche gilt für die Wahl der Schweiz als Kongressstandort. Dass der Tourismus und die zahlreichen internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz ebenfalls auf gute Luftverbindungen angewiesen sind, liegt auf der Hand. Dies wird durch Studien immer wieder bestätigt.

Dank einer weitsichtigen Politik konnte unser Land nach dem zweiten Weltkrieg im internationalen Luftverkehr eine bedeutende Stellung erreichen. Nach dem Zusammenbruch der Swissair ist diese Position stark angeschlagen. Dazu kommen die einseitigen deutschen Anflugbeschränkungen für den wichtigsten schweizerischen Flughafen, Zürich-Kloten. Diese Einschränkungen machten neue Anflugverfahren notwendig, welche die seit 1945 für den Flughafen Zürich-Kloten verfolgte Raumplanung über den Haufen warfen. Die neuen Flugverfahren stossen bei der betroffenen Bevölkerung auf erbitterten Widerstand, da sie vorher nicht oder kaum vom Fluglärm betroffen waren.

Die Initiative Hegetschweiler ist Ausfluss dieses Unmutes gegenüber den geänderten Flugverfahren. Der vom Fluglärm betroffenen Bevölkerung stehen schon heute ausgebaute Rechtswege zur Verfügung, namentlich ein Recht auf Entschädigung. Die Initiative Hegetschweiler und mit ihr die Vorlage der UREK-N möchten nun die Stellung der Involvierten verfahrensrechtlich erleichtern. Dabei werden aber grundsätzliche Aspekte der Rechtsordnung wie Verjährung und Verbot der Rückwirkung verletzt. Wir werden im Folgenden darauf eingehen.

Befremdend am Vorgehen der UREK ist die Tatsache, dass sie als Experten Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler mit der Ausarbeitung der Vorlage betraute. Dr. Ettler muss als befangen gelten, führt er doch zahlreiche Entschädigungsverfahren gegen die Flughafen Zürich AG.

#### b) Rückwirkung

Die Übergangsbestimmung der Änderungen des Enteignungsgesetzes sieht vor, dass der Eigentümer nach Inkraftsetzen der Gesetzesänderung einen Anspruch auf Wiederaufnahme bereits rechtskräftig beurteilten Enteignungen erhält. Dies ist mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Jede Änderung rechtlicher Grundlagen oder Änderung der Rechtsprechung können für bereits beurteilte Fälle stossend wirken. Dies gibt den Betroffenen aber keinen Anspruch auf Neubeurteilung aufgrund der geänderten gesetzlichen Gegebenheiten. Einschränkungen des Rückwirkungsverbotes werden von Lehre und Rechtsprechung immer nur in ganz engen Grenzen zugelassen und keinesfalls in der umfassenden Weise, wie die Übergangsbestimmung dies vorsieht. So wie die Entschädigungspflicht bei formeller und materieller Enteignung das Recht des Eigentums schützt, so schützen die Verjährungsregeln die Kalkulierbarkeit möglicher Entschädigungsfolgen für den Enteignenden, respektive den Entschädigungspflichtigen. Eine gesetzliche Bestimmung, die längst untergegangene Forderungen nachträglich wieder aufleben lässt, würde eine verhängnisvolle Aushöhlung der Rechtssicherheit darstellen. Sie hätte bedenkliche Wirkung auch in weiteren Bereichen von Infrastruktur- und anderen Investitionen.

Wenn der Gesetzgeber eine durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung geschaffene Rechtslage ändern will, so kann er dies für die Zukunft tun, keines Falls aber in Bezug auf abgeschlossene Verfahren. **Die Übergangsbestimmung ist deshalb zu streichen.**

#### c) Verjährung

Artikel 41bis EntG (neu) sieht eine Verjährungsfrist von neu 10 Jahren vor, die erst ab einer ordentlichen enteignungsrechtlichen Planaufgabe zu laufen beginnen würde. Bisher galt eine fünfjährige Verjährungsfrist. Mit dieser Verdoppelung der Verjährungsfrist würden zahlreiche Entschädigungsforderungen, die nach heutiger Rechtslage verjährt sind, wieder aufleben, weil bisher kein Verkehrsträger verpflichtet war, ein Planaufgabenverfahren für die Enteignung von Nachbarrechten durchzuführen. Mit anderen Worten hätte nach der Gesetzesvorlage die Verjährungsfrist noch für keine einzige Forderung zu laufen begonnen. Diese Regelung ist einerseits mit der Rechtssicherheit nicht vereinbar, andererseits aber auch nicht nötig. Die Lärmproblematik rund um die Flughäfen ist seit Jahren bekannt und kein Betroffener wird im Ernst behaupten können, ihm sei die Möglichkeit einer Lärmklage nicht bekannt gewesen. Auch in den Regionen, die durch das geänderte Betriebsreglement für Zürich-Kloten vom Lärm neu betroffen sind, ist die Problematik derart allgegenwärtig, dass alle allenfalls entschädigungsberechtigten Personen ihre Forderungen geltend gemacht haben dürften.

Bei allem Verständnis für die vom Fluglärm betroffenen Regionen muss festgehalten werden, dass auch die Flughäfen einen Anspruch auf Rechtssicherheit haben. Diese sind ja nicht Selbstzweck, sondern erfüllen, wie erwähnt, Aufgaben im nationalen Interesse. Ganz abgesehen davon, dass sie

zehntausenden von Erwerbstätigen einen Arbeitsplatz verschaffen. Es ist deshalb nicht angängig, die Flughäfen zum Spielball gesetzlicher Willkür werden zu lassen. Vielmehr müssen Sie sich zum Erfüllen ihrer öffentlichen Aufgaben auf die Rechtssicherheit abstützen können. **An der bisherigen Verjährungsfrist von fünf Jahren ist deshalb festzuhalten. In keinem Fall darf der Beginn der Verjährungsfrist für Entschädigungsforderungen an eine Planaufgabe geknüpft werden. Die Verjährungsfrist muss ab Eintritt der übermässigen Lärmbelastung zu laufen beginnen.**

d) Persönliche Anzeige an die Berechtigten

Artikel 31 Abs. 1 EntG (neu) schreibt vor, dass der Enteigner jedem Entschädigungsberechtigten (inkl. Entzug der Nachbarrechte) eine persönliche Anzeige zuzustellen und anzugeben hat, was er von jedem einzelnen verlangt. Artikel 36f LFG (neu) präzisiert, dass diese persönliche Anzeige auch bei der öffentlichen Auflage des Gesuches um eine Änderung des Betriebsreglements zu erfolgen hat. Diese Bestimmung ist in der Praxis nicht durchführbar und unnötig. Artikel 31 Abs. 1 EntG (neu) ist gerechtfertigt bei **formellen** Enteignungen von Land, weil hier die zu enteignenden Grundstücke bekannt und logischerweise limitiert sind. Bei Änderungen des Betriebsreglements ist aber nicht bekannt, wer alles entschädigungsberechtigt ist. Bei grösseren Flughäfen kann die Zahl in die Tausende gehen. Für diesen Fall eine persönliche Anzeige vorzuschreiben ist völlig unverhältnismässig. Der Sinn der Bestimmungen soll ja darin bestehen, all die Berechtigten auf ihre Rechte hinzuweisen. Es ist nun aber eine offenkundige Tatsache, dass Änderungen der Betriebsreglemente von Flughäfen von höchstem öffentlichem Interesse sind und entsprechend öffentlich publik werden. Zudem werden sie gemäss Artikel 36e Abs. 2 LFG(neu) in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden publiziert. Überdies nehmen sich die Medien regelmässig sehr eingehend des Themas an. Die winzige Möglichkeit, dass ein Betroffener trotzdem von der Änderung des Betriebsreglements nichts erfährt, steht in keinem Verhältnis zum gewaltigen Aufwand, den der Gesuchsteller mit der persönlichen Anzeige an alle potentiellen Entschädigungsberechtigten zu erbringen hätte. Der Abbau der Bürokratie ist heute eine immer wieder zu Recht erhobene Forderung. Die UREK-N schreitet mit ihrem Vorschlag genau in die Gegenrichtung.

**Wir lehnen deshalb die persönliche Anzeige an den Entschädigungsberechtigten im Falle von Fluglärm ab. Artikel 36f LFG (neu) ist damit zu streichen, Artikel 31 Abs. 1 EntG ist auf die formelle Enteignung von Grundstücken zu beschränken.**

e) Auswirkungen auf andere Anlagen

Der Fluglärm stellt im Bereich der Flughäfen ein unbestreitbares Problem dar. Der Flugverkehr ist aber bei weitem nicht die einzige Lärmquelle. Der Bericht der UREK-N klammert die Lärmimmissionen der andern Verkehrsträger jedoch weitgehend aus, obwohl die vorgeschlagene Gesetzesrevision im Enteignungsgesetz für alle Verkehrsträger gelten würde. Dies ist nicht verwunderlich, da – wie schon erwähnt – der beigezogene Experte als Parteivertreter in Lärmentschädigungsverfahren bei Flughäfen befangen ist und nur auf den Luftverkehr fokussiert vorging. Von der UREK hätte man dagegen erwarten können, dass sie das Problem umfassender angeht und die Auswirkungen auf andere Anlagen vertiefter prüft. Es klingt wie ein Hohn, wenn in Ziffer 4.2.2 erwähnt wird, bei den terrestrischen Verkehrsanlagen könnten keine Entschädigungsforderungen gestellt werden, solange das Strassenstück, respektive die Eisenbahnstrecke nicht lärmsaniert sei. Aus Analogie könnten die Flughäfen argumentieren, dass keine Entschädigungen wegen Fluglärm auszurichten seien, bis leisere Flugzeuge eingesetzt würden. Die Vorlage ist deshalb nicht ausgewogen und als reine *lex specialis* für die Luftfahrt konzipiert; obwohl die Gesetzesbestimmungen im Enteignungsrecht umfassend gelten und damit für alle Anlagen anwendbar sind.

f) Weitergabe der Entschädigungen an die Mieter

Vom Fluglärm betroffen sind nicht nur die Grundeigentümer, sondern auch die Mieter. Die Vorlage will deshalb die Mieter oder Pächter an der Entschädigung des Grundeigentümers in Form einer Herabsetzung des Zinses partizipieren lassen, jedoch mit einem nicht umsetzbaren Konzept. Der Bericht der UREK führt dazu aus: "Die Lösung des Problems ist schwierig" (Ziffer 4.2.4). Der Bericht hält zudem ausdrücklich fest, dass Mieter, welche analog der Rechtslage für die Eigentümer eine Lärmbelastung voraussehen mussten und daher bereits von günstigen Mieten profitieren, nicht doppelt entschädigt werden. Mit anderen Worten wäre kaum ein Mieter durch die Vorlage begünstigt, weil für die Vorhersehbarkeit von Fluglärm auf den 1. Januar 1961 als Stichdatum abgestellt wird und Mietverhältnisse in der Regel nicht bereits 45 Jahre lang bestehen dürften. Ebenso schwierig ist die Ermittlung des Schadens. In den meisten Fällen können Liegenschaften in von Fluglärm betroffenen Gebieten nach wie vor ohne Ertragseinbusse vermietet werden. Nachfolgemieter, welche einen Mietzins in derselben Höhe zu zahlen bereit sind, können meist problemlos gefunden werden. Somit erwächst dem Grundeigentümer kein Vermögensnachteil bzw. Schaden. Hingegen würden die verfassungsmässigen Rechte der Flughafenbetreiber verletzt, wenn sie Entschädigungen für nicht entstandenen Schaden leisten müssten. Erschwert würde die Abwicklung durch dadurch, dass erst noch zwei völlig unterschiedliche Instanzen, nämlich Schätzungskommissionen und Mietgerichte, aktiv werden.

g) Schlussfolgerungen

Im Zusammenhang mit der Fluglärmproblematik rund um den Flughafen Zürich, hervorgerufen durch die von Deutschland aufgezwungenen neuen Anflugverfahren, wird mit der Vorlage eine *lex specialis* vorgeschlagen, die elementare Grundsätze der Rechtsordnung verletzt, den Flughäfen unverhältnismässige Aufgaben überträgt und deren Auswirkungen auf andere Verkehrsträger kaum geprüft wurde. Andererseits bringt die Vorlage den Betroffenen praktisch keine Vorteile, es sei denn, man sehe die Rückwirkung und die neue Verjährungsregelung als einen Vorteil an. Auch die Rechtslage würde nicht geklärt, sondern kompliziert. Demgegenüber könnte die Stellung der Betroffenen verbessert werden durch organisatorische Anpassungen bei den Eidg. Schätzungskommissionen, unter anderem durch eine vorübergehende Aufstockung des Personals. Angesichts der Befangenheit des von der UREK beauftragten Experten ist die Vorlage einseitig auf die Bedürfnisse der Betroffenen ausgerichtet und klammert die Interessen der Flughäfen, die eine öffentliche Aufgabe im Landesinteresse erbringen, weitgehend aus.

**Wir beantragen deshalb, die Vorlage nicht weiter zu verfolgen und dagegen organisatorische Anpassungen bei den Eidg. Schätzungskommissionen vorzunehmen.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anträge.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse

Dr. Rudolf Ramsauer  
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Gregor Kündig  
Mitglied der Geschäftsleitung