

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

22.09.2004

1745. Interpellation von Catrina Luchsinger Gähwiler betreffend Betriebsreglement für den Flughafen Zürich, zusätzliche Belastung von Schwamendingen und Witikon

Am 31. März 2004 reichte Gemeinderätin Dr. Catrina Luchsinger Gähwiler (FDP) folgende Interpellation GR Nr. 2004/176 ein:

Aufgrund des derzeit in Kraft befindlichen provisorischen Betriebsreglements sowie des neu eingereichten Betriebsreglements des Flughafens Zürich ergeben sich vermehrte Belastungen durch An- bzw. Abflüge über dicht besiedeltes Gebiet von Zürich, insbesondere Schwamendingen und Witikon.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen an den Stadtrat:

1. Wie wirken sich die zusätzlichen Flug-Belastungen des provisorischen bzw. des soeben eingereichten Betriebsreglements auf die Grundstücks- und Gebäudepreise in den belasteten Gebieten aus und lassen sich diese beziffern?
2. Haben die unter Punkt 1 erfragten Konsequenzen einen Einfluss auf die Ertragslagen von Mietliegenschaften, insbesondere diejenigen der städtischen Liegenschaften?
3. Kann ein allfälliger Minderertrag aus städtischen Mietverhältnissen in den belasteten Gebieten kurz- und mittelfristig beziffert werden?
4. Wird ein Minderertrag erwartet, wie kann die Stadt Zürich diesen rechtlich bei der Flughafenbetreiberin geltend machen?
5. Die Haltung des Stadtrates hinsichtlich der eingelegten Rechtsmittel gegen die genannten Betriebsreglemente ist der Interpellantin klar. Was kann die Stadt Zürich ausserdem gegen einen allfälligen Minderertrag der Liegenschaften unternehmen?

Auf den im Einvernehmen mit dem Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements gestellten Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Am 23. Juni 2003 genehmigte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) das provisorische Betriebsreglement für den Flughafen Zürich und ermöglichte so im Anschluss an die gekündigte Verwaltungsvereinbarung zwischen Deutschland und der Schweiz die Einführung der Südanflüge. Letztere erfolgen über die Piste 34, und zwar werktags zwischen 6.00 und 7.00 Uhr und am Wochenende zwischen 6.00 und 9.00 Uhr. Grosse Maschinen, die nicht auf Piste 28 (Ostanflug) landen können, dürfen die Piste 34 auch von 20.00 Uhr bis Betriebsende benutzen. Bei schlechtem Wetter fliegen die Maschinen aber auch in den genannten Zeitfenstern wie früher über den deutschen Raum an. Diese Ausweichroute wird aber mit der Inbetriebnahme des Instrumenten-Landesystems (ILS) für die Südanflugpiste 34 am 1. November 2004 entfallen.

Ende 2003 reichte die Flughafen Zürich AG (Unique) das Gesuch für ein „vorläufiges Betriebsreglement“ ein. Dieses soll einerseits die verschiedenen provisorischen Änderungen der letzten Jahre zusammenfassen sowie zusätzliche Punkte regeln. Die Geltungsdauer des vorläufigen Betriebsreglements ist gemäss Gesuch so lange gedacht, bis nach Abschluss des (inzwischen eingestellten) Mediationsverfahrens ein definitives Reglement erlassen wird.

Der Stadtrat hat insbesondere gegen das geltende provisorische Betriebsreglement, die damit zusammenhängende Plangenehmigung für die Installation eines ILS auf der Piste 34, das vorläufige Betriebsreglement sowie gegen den neuen Sicherheitszonenplan Rechtsmittel ergriffen. Diese Verfahren sind noch hängig.

Zu den Fragen 1 und 2: Der Verkehrswert von Mietliegenschaften, den Investoren zu zahlen bereit sind, richtet sich grundsätzlich nach dem erzielbaren Mietertrag, während Käufer und Käuferinnen von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern in der Regel persönliche Überlegungen in den Vordergrund stellen und einen höheren Preis zu zahlen bereit sind.

Nachhaltig gesunkene Mietzinseinnahmen ziehen zweifellos einen tieferen Verkehrswert der Liegenschaft nach sich. Aus mietrechtlicher Sicht müssten Mietzinsreduktionen gewährt werden, wenn der Fluglärm als eine von der Mieterschaft nicht hinzunehmende Störung im Sinne von Art. 259a ff. OR zu werten wäre. Ob diese Voraussetzung gegeben ist, müsste in jedem Fall individuell beurteilt werden, wobei u. a. der Zeitpunkt des Mietvertragsabschlusses und die sonstige Lärmbelastung mitberücksichtigt würden. Eine Anfrage der Liegenschaftenverwaltung bei der Schlichtungsbehörde Zürich ergab, dass bisher auf Stadtgebiet noch keine Mietzinssenkungsbegehren wegen der Lärmbelastung durch die Südanflüge eingereicht worden sind.

Eine Rückfrage bei der Schätzungsabteilung der Zürcher Kantonalbank ergab ferner, dass diese den Fluglärm in der Südanflugschneise bei ihren Verkehrswertschätzungen vorläufig noch nicht als wertmindernd berücksichtigt. Zum einen bestehe noch kein definitives Betriebsreglement für den Flughafen, zum andern lasse der Markt noch keine schlüssigen Interpretationen zu.

Der Hauseigentümergeverband Zürich bewertete dagegen bei der exemplarischen Schätzung von zwei städtischen Liegenschaften in der Südanflugschneise die mutmassliche Minderung des Marktwertes gestützt auf tiefere erzielbare Marktmieten mit 12 Prozent.

Statistik Stadt Zürich definierte anfangs 2004 die „Südanflugschneise 12“ durch einen Korridor von 1,5 km Breite entlang der ILS-gesteuerten Anflugachse 34 (ILS = Instrumenten-Landesystem) als statistische Zone. Auf diese Weise lassen sich sozio-demografische bzw. -ökonomische Entwicklungen im Gebiet der Flugschneise im Quartier Schwamendingen erfassen und den Ergebnissen im gesamten Kreis 12 sowie im ganzen Stadtgebiet gegenüberstellen.

Gegenstand der Erhebung bildet u. a. die Anzahl Freihandverkäufe. Diese setzten sich im ersten Halbjahr 2004 wie folgt zusammen:

	1. Quartal 2004	2. Quartal 2004
Einfamilienhäuser		
Ganze Stadt	25	39
Kreis 12	3	3
«Südanflugschneise 12»	3	1
Eigentumswohnungen		
Ganze Stadt	93	88
Kreis 12	2	9
«Südanflugschneise 12»	1	8
Unbebaute Grundstücke		
Kreis 12	0	0

Erwähnt sei in diesem Zusammenhang, dass in der Südanflugschneise 12 beachtliche 44,5 Prozent der Wohnungen entweder Baugenossenschaften, der öffentlichen Hand oder Religionsgemeinschaften gehören und diese Objekte in der Regel kaum die Hand wechseln.

Von aktueller Bedeutung ist eine von Statistik Stadt Zürich in der zweiten Juni-Hälfte 2004 durchgeführte Befragung aller Wohnungsanbietenden mit mindestens 20 Wohnungen in der Flugschneise Schwamendingens, die 74,9 Prozent des Wohnungsbestands abdecken:

- 48 Prozent verneinten eine Zunahme der Kündigungen seit Beginn der Südanflüge. 36 Prozent erachteten die Zunahme als gering, 16 Prozent als deutlich.
- 59 Prozent bezeichneten die Vermietung als schwieriger, je hälftig wird die Zunahme als gering oder deutlich eingestuft.

- Etwa ein Drittel hat den Eindruck, bei den Mietinteressenten habe der Anteil der Familien abgenommen. Gut die Hälfte meint, der Anteil der ausländischen Mietinteressenten habe zugenommen.
- 7 Prozent haben schon vereinzelt Mietpreissenkungen vorgenommen oder auf Mietzinsaufschläge verzichtet.
- Ein Drittel hatte Anfragen von Mietern, die in eine ruhigere Wohnung des gleichen Vermieters umziehen wollten.
- 29 Prozent haben schon Investitionen vorgezogen, etwa den Einbau von Schallschutzfenstern. In der Hälfte der Fälle fanden generelle Renovationen statt. Etwa jeder zehnte Befragte sagt, dass Investitionen schon aufgeschoben worden seien.

Bei der städtischen Liegenschaftenverwaltung liessen sich bisher alle Wohnungen ohne Einbusse wieder vermieten. Leerstände gab es nicht. Auch liegt die Zahl der Kündigungen im mehrjährigen Durchschnitt.

Die Liegenschaftenverwaltung geht davon aus, dass zwar Personen, die der Fluglärm stört, mit der Zeit wegziehen, dass aber umgekehrt weniger lärmempfindliche Personen, die den gleichen Mietzins bezahlen, zuziehen werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich der Stadtrat einstweilen nicht in der Lage sieht, eine generelle Aussage zur Auswirkung der Südanflüge auf die Immobilienpreise zu machen. Hingegen kann festgehalten werden, dass der Fluglärm bisher keinen Einfluss auf die Ertragslage der stadteigenen Liegenschaften zeitigte.

Zu Frage 3: Der Stadtrat geht davon aus, dass in stadteigenen Liegenschaften auch längerfristig keine Mietzinseinbussen entstehen, zumal die Wohnungsmieten auf der gegenüber der Marktmiete im Durchschnitt tieferen Kostenmiete gemäss der kantonalen Wohnbauförderungsverordnung basieren. Dies gilt übrigens auch für die Mietzinse der in der Anflugschneise zahlreich vertretenen Baugenossenschaften.

Zu Frage 4: Aus dem Privatrecht ergeben sich für den betroffenen Grundeigentümer grundsätzlich Abwehrrechte gegen übermässige Einwirkungen wie Lärm oder Erschütterung («Nachbarrechte», Art. 641 Abs. 2 und 684 ZGB). Dies gilt auch für den Fall, dass die Immissionen von einem öffentlichen Werk wie dem Flughafen Zürich-Kloten ausgehen. Da die Grundeigentümer aufgrund des überwiegenden öffentlichen Interesses am Betreiben des Flughafens jedoch auch übermässige Immissionen dulden müssen, erwächst ihnen grundsätzlich ein Recht auf Entschädigung. Diese Ansprüche sind im Enteignungsverfahren geltend zu machen, indem formal gesehen die den Grundeigentümern zustehenden Abwehrrechte enteignet und allenfalls entschädigt werden. Zu diesem Zweck wurde der Flughafenbetreiberin Unique als Konzessionärin das Enteignungsrecht mit Art. 36a Luftfahrtgesetz (LFG) direkt übertragen.

Sind die angesprochenen Abwehransprüche Gegenstand eines formellen Enteignungsverfahrens im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Enteignungsgesetz (EntG), besteht nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein Anspruch auf Entschädigung gemäss Art. 16 EntG allerdings auch bei festgestellten übermässigen Immissionen nur dann, wenn die Immissionen kumulativ drei Voraussetzungen erfüllen: Die Einwirkungen dürfen nicht voraussehbar gewesen sein, müssen speziell und besonders schwer sein.

Unvoraussehbarkeit

Entschädigt werden Schäden wegen Eingriffen ins Nachbarrecht nur dann, wenn das Grundstück vor Bekanntwerden des Projekts des öffentlichen Vorhabens erworben worden ist. Als relevantes Stichdatum gilt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung beispielsweise für das Kerngebiet rund um den Flughafen Zürich der 1. Januar 1961. Für die Wohnquartiere in Opfikon südlich der Piste 16 wird nach neuestem Bundesgerichtsentscheid seit Herbst 1996 von erhöhten Belastungen ausgegangen und für weitere Gemeinden wie Wallisellen und Dietlikon gilt das Stichdatum 31. Januar 1995.

In weiter entfernten Gemeinden im Süden des Flughafens, insbesondere auf dem Stadtgebiet von Zürich, ist hingegen frühestens der 22. Mai 2000 (Kündigung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Deutschland und der Schweiz) als Stichtag anzunehmen. Das rechtlich massgebliche Datum ist jedoch noch nicht gerichtlich abgestützt.

Der Zeitpunkt des Eintritts der Voraussehbarkeit ist gleichzeitig massgebend für den Beginn der fünfjährigen Verjährungsfrist zur Geltendmachung der Entschädigungsansprüche.

Spezialität

Als weitere Voraussetzung für eine Entschädigungspflicht gilt, dass die fraglichen Immissionen das Mass des Üblichen und Zumutbaren übersteigen. Im Zusammenhang mit Lärm ist dies gegeben, wenn die anwendbaren umweltrechtlichen Belastungsgrenzwerte überschritten sind. Näher zu bestimmen ist, welche Belastungswerte (Planungs-, Immissionsgrenz- oder Alarmwerte) massgebend sein sollen:

Empfindlichkeitsstufe	Planungswert ¹ dB (A) *	Immissionsgrenzwert ² dB (A)	Alarmwert ³ dB (A)
I Erholungszone	53	55	60
II Wohnzone	57	60	65
III Mischzone	60	65	70
IV Industriezone	65	70	75

* Dezibel, nach der Filterkurve a bewertet

¹ Für die Planung neuer Bauzonen und zum Schutz vor neuen lärmigen ortsfesten Anlagen (Art. 23 USG)

² Zur Vermeidung einer erheblichen Störung des Wohlbefindens der Bevölkerung durch Lärm und Erschütterung (Art. 15 USG)

³ Massgebend für Dringlichkeit der Sanierungspflicht (Art. 19 USG)

Während die bundesgerichtliche Rechtsprechung bisher davon ausgegangen ist, dass erst die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte die Voraussetzung der Spezialität zu erfüllen vermag, wird neuerdings in der Rechtslehre vertreten, dass zumindest im Falle der Öffnung des Südens für den Flugverkehr die Planungswerte zu berücksichtigen seien, weil dies der Errichtung einer neuen ortsfesten Anlage im Sinne von Art. 25 Abs. 1 Umweltschutzgesetz (USG) und Art. 7 Abs. 1 lit. b Lärmschutzverordnung (LSV) gleichkomme, für welche die tieferen Werte massgebend seien.

Zudem wird diskutiert, ob nicht sogar Lärm unterhalb der Planungs- bzw. Immissionsgrenzwerte zu berücksichtigen ist, weil häufige hohe Einzelschall-Spitzenpegel festzustellen sind, die infolge ihrer starken Störwirkung, gerade zu bestimmten sensiblen Tageszeiten, ebenfalls als spezielle Einwirkung anzusehen sind und der Lärm daher das Mass des Üblichen und Zumutbaren übersteigt.

Der gegenwärtige Betrieb des Flughafens Zürich verursacht bisher – soweit bekannt – auf Stadtgebiet weder Überschreitungen der Immissionsgrenz- noch der Planungswerte. Hingegen sind vor allem am Morgen zwischen 6.00 und 9.00 Uhr hohe Einzelschallpegel festzustellen, die teilweise deutlich über der Aufwachschwelle von etwa 60 dB liegen. Je nach künftigem An- und Abflugregime erscheinen in Zürich Nord zudem Überschreitungen zumindest der Planungswerte als möglich. Solange die bundesgerichtliche Rechtsprechung aber nicht der oben beschriebenen Rechtslehre folgt, sondern einen Entschädigungsanspruch nur anerkennt, wenn Immissionsgrenzwerte überschritten werden, ist die Voraussetzung der Spezialität für eine Entschädigung allfälliger Mindererträge in städtischen Liegenschaften vorderhand nicht gegeben. Eine Praxisänderung würde voraussetzen, dass das Bundesgericht entweder auch die hohen Einzelschallpegel als unüblich und unzumutbar anerkennt oder dass die Öffnung des Südens der Errichtung einer neuen, ortsfesten Anlage im Sinne von Art. 25 Abs. 1 USG gleichstellt und damit die Planungswerte als massgeblich erklärt.

Schwere

Das Kriterium der Schwere bezieht sich auf den durch die Immissionen verursachten Schaden, d. h. auf den Grad der Wertverminderung einer Liegenschaft. Rechtlich erheblich ist ein Minderwert je nach den gegebenen Verhältnissen (Lärmpegel, Lage, Art und Umgebung der Baute) ab 10 bis 15 Prozent.

Anzumerken bleibt, dass grundsätzlich auch die Enteignung des Abwehrrechts gegen direkte, sehr niedrige Überflüge möglich ist. In diesem Fall gelten infolge des direkten Eingriffs ins Grundeigentum (vgl. Art. 667 Abs. 1 ZGB) geringere – d. h. für die Enteigneten günstigere – Anforderungen für die Geltendmachung einer Entschädigungsforderung. Eine Anwendung der diesbezüglichen Rechtsprechung für das städtische Grundeigentum in Schwamendingen erscheint jedoch als unwahrscheinlich, weil keine unmittelbare Flughafennähe besteht und sich die Flugzeuge im Anflug auf Piste 34 auf ungefähr 290-380 m über der Erdoberfläche befinden.

Der Vollständigkeit halber sei ebenfalls darauf hingewiesen, dass den Grundeigentümern zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise auch Ansprüche aus materieller Enteignung zustehen. Diese Frage könnte sich dann stellen, wenn dereinst das entsprechende Objektblatt des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt festgesetzt und der kantonale Richtplan revidiert sein wird und aufgrund der umweltrechtlichen Lärmschutzbestimmungen Nutzungseinschränkungen in der Bau- und Zonenordnung (z. B. Auszonungen) verankert werden müssen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass im heutigen Zeitpunkt das Vorliegen der vom Bundesgericht verlangten Voraussetzungen für die Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen wegen übermässiger Lärmimmissionen durch die Stadt Zürich zumindest als fraglich erscheint und sich eine Klärung nur durch eine klageweise Geltendmachung ergäbe. Der Stadtrat hat in Aussicht genommen, entsprechende Entschädigungsforderungen vor Ablauf der fünfjährigen Verjährungsfrist zumindest vorsorglich geltend zu machen. Zwischenzeitlich dürften sich sowohl bessere Erkenntnisse zur Reaktion des Immobilienmarktes auf die Lärmimmissionen als auch eine grössere Klarheit zum künftigen An- und Abflugregime des Flughafens ergeben.

Zu Frage 5: Nebst der Ergreifung von Rechtsmitteln wird sich der Stadtrat weiterhin auf politischer Ebene gegen die Weiterführung oder gar den Ausbau der Südanflüge einsetzen. Nach dem Scheitern der Mediation stehen wieder die üblichen politischen Strukturen im Vordergrund. Im Moment sind dies insbesondere die Weiterverfolgung der raumplanerischen Auswirkungen des künftigen Flugregimes in Zusammenhang mit dem „Relief“-Expertenbericht und die Wiedereinführung des runden Tisches.

Mitteilung an den Stadtpräsidenten, den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Liegenschaftsverwaltung (3) und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber