

Bundesamt für Zivilluftfahrt  
Sektion Sachplan und Anlagen  
3003 Bern

Bern, 10. Dezember 2010

## **Verordnung über das Starten und Landen mit Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Verordnung über das Starten und Landen mit Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen (Aussenlandeverordnung) haben Sie die Grüne Partei zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur genannten Vorlage äussern zu können.

Die Grünen lehnen den Verordnungsentwurf ab. Sollte am Revisionsvorhaben festgehalten werden, sind wichtige Nachbesserungen nötig. Trotz der Aufnahme wichtiger Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes verschiebt der Verordnungsentwurf das Gewicht bei der Interessenabwägung zugunsten des Flugverkehrs. Solche Flüge beeinträchtigen Mensch und Natur in unzulässiger Weise mit Lärm und Schadstoffen. Der vorgelegte Entwurf ist darüber hinaus wenig übersichtlich und gleicht einem komplizierten Geflecht von Einschränkungen und vielen Ausnahmebestimmungen. Schliesslich mangelt es an einer wirksamen und transparenten Vollzugskontrolle.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Franziska Teuscher

Vizepräsidentin



Urs Scheuss

Fachsekretär

# **Verordnung über das Starten und Landen mit Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen; Vernehmlassung**

## **Antwort der Grünen Partei der Schweiz**

### **Einleitend**

Heute werden rund 500 Aussenlandungen und damit auch 500 Aussenstarts jährlich jeweils separat bewilligt. Die Grünen gehen davon aus, dass die im Verordnungsentwurf vorgesehenen Vereinfachungen ein massives Mehr an Flugbewegungen nach sich ziehen wird. Solche Flüge beeinträchtigen Mensch und Natur in unzulässiger Weise mit Lärm und Schadstoffen. Über die durch Flugobjekte wie Helikopter, Ballone, Zeppeline, Hängegleiter etc. verursachten Beeinträchtigungen der Fauna gibt es zahlreiche Untersuchungen. Zum Teil sind diese in der langen Literaturliste in einer Publikation des BUWAL und der BAZL (2005) zum Thema „Einfluss des Flugverkehrs auf die Avifauna“ angegeben. Übereinstimmend kommen in- und ausländische Autorinnen und Autoren zum Schluss, dass in Schutzgebieten sowohl vertikal wie horizontal ein Abstand von mindestens 500-600 Metern einzuhalten ist, damit gravierende Störungen vermieden werden. Dort, wo Tiere in Schwärmen oder Herden auftreten, ist die nötige Fluchtdistanz eher noch grösser, da die Reaktion jeweils vom sensibelsten Tier ausgelöst wird.

Helikopter sind bezüglich dem Verhältnis Frachtgewicht / aufgewendete Energie und dem Verhältnis Anzahl transportierte Personen / Lärmbelästigung das Transportmittel mit der schlechtesten Nachhaltigkeitsbilanz, welches in der Schweiz eingesetzt werden darf. Es ist deshalb zwingend, dass die Umweltbelastung und insbesondere die Lärmbelastung durch Helikopterflüge im sensiblen Alpenraum nicht weiter zunimmt bzw. reduziert wird. Bedenklich stimmt, dass die Anzahl Helikopter laut Luftfahrzeugregister seit 1996 (233 Helikopter) bis 2009 (320 Helikopter) jährlich laufend zugenommen hat.

Die vorgelegte neue Aussenlandeverordnung (AuLaV) verfolgt eine weitere Liberalisierung des Startens und Landens mit Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen. Zwar nimmt der Verordnungsentwurf wichtige Anliegen aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes auf. Grundsätzlich werden aber die Schutzinteressen geringer gewichtet. Aussenlandungen in nationalen und kantonalen Schutzgebieten laufen in jedem Fall den jeweiligen Schutzzielen zuwider. Darum sollen Aussenlandungen in Schutzgebieten generell untersagt werden. Eine neue Verordnung muss bereits bestehendes Recht zum Schutz der Biotope von kantonalen, nationaler und internationaler Bedeutung respektieren und darf die bestehenden Gesetzgebungen nicht unterlaufen.

Davon abgesehen erscheint die Verordnung insgesamt sehr unübersichtlich. Es ist nicht ohne weiteres ersichtlich, was nun erlaubt sein soll und was nicht, da viele Ausnahmen entweder mit oder ohne Ausnahmegewilligungen des zuständigen Bundesamtes möglich sein werden. Einige Artikel haben gemäss erläuterndem Bericht sogar ausdrücklich den Zweck, die Verordnung übersichtlicher zu machen, wobei dies nicht immer gelingt.

Der Verordnungsentwurf lässt auch eine wirksamen Vollzugskontrolle für Aussenlandungen und Flugbewegungen von Helikoptern vermissen. Dazu fehlt u.a. die transparente Offenlegung der relevanten Statistiken zu Flugbewegungen, Landeorten und Ausnahmegewilligungen im Bereich der Helikopterflüge. Aussenlandegewilligungen sind durch das BAZL öffentlich zu publizieren, und über die Ausnahmegewilligungen muss eine Statistik geführt werden. Zuständig für die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen in Schutzgebieten von nationaler und kantonaler Bedeutung ist das BAFU bzw. die Kantone, nicht das BAZL. Die Auswirkungen der Landungen bezüglich den Schutzziele müssen von den zuständigen Naturschutzfachstellen beurteilt werden. Was den Schutzziele nicht dient, ist grundsätzlich nicht erlaubt.

Die Grünen lehnen aus den genannten Gründen den Verordnungsentwurf ab und verlangen, dass alle Aussenlandungen gemäss geltender Verordnung weiterhin einzeln bewilligt werden. Sollte am Revisionsvorhaben festgehalten werden, so braucht es bei den folgenden Punkten dringend Nachbesserungen.

### **Schwebeflug (Art. 1, Abs. 3b)**

Der Einbezug des Schwebeflugs wird grundsätzlich unterstützt. Damit wird verhindert, dass mit Schwebeflügen die Aussenlandungseinschränkungen unterlaufen werden können. Allerdings sind die vorgeschlagenen 15 Meter über Grund ungenügend, um Störungen auf darunter befindliche Lebewesen auszuschliessen. Die Höhe eines Schwebefluges muss höher angesetzt werden.

### **Gebirgslandeplätze (Art. 1, Abs. 5)**

Für das Abfliegen und Landen auf Gebirgslandeplätze, welche auch Aussenlandeplätze sind, wird auf den Art. 54 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) verwiesen. Art. 54 VIL regelt an und für sich jedoch nicht das Abfliegen und Landen auf Gebirgslandeplätze, sondern nur die Bezeichnung von Gebirgslandeplätzen. Die Modalitäten des Abfliegens und Landens werden nicht erwähnt, insbesondere nicht, ob es einer Bewilligung bedarf, ob es Einschränkungen gibt etc.

### **Begriffsdefinitionen (Art. 2, lit. d)**

Die vorgeschlagene Begriffsdefinition wird begrüsst. Bei Arbeitsflügen soll es sich ausschliesslich um Flüge handeln, ohne die eine notwendige gewerbliche Tätigkeit in diesem Raum nicht sinnvoll ausgeführt werden kann. Jede Form von touristischer Nutzung ist dabei auszuschliessen.

### **Feiertagsregelung (Art. 2, lit. f)**

Die vorgeschlagene Feiertagsregelung ist nicht ganz nachvollziehbar. Feiertage, welche in den meisten Kantonen als solche gelten, müssen auch aufgeführt werden. Dies ermöglicht der Mehrheit der vom Feiertag begünstigten Bevölkerung auch in denjenigen Kantonen Ruhe und Erholung zu finden, in denen keine Feiertagsregelung besteht. Darunter fallen Karfreitag, Ostermontag, Pfingstmontag und der Stephanstag. Die Liste muss mit diesen Feiertagen ergänzt werden.

### **Grundsatz (Art. 3)**

Gemäss Wortlaut des Art. 3 der Verordnungsvorlage sind Aussenlandungen zulässig, sofern die Verordnung keine Einschränkungen vorsieht. Flugobjekte würden somit in Zukunft keine Bewilligung mehr für Aussenlandungen brauchen. Es wäre alles erlaubt, abgesehen von den kleinen, geringfügigen Einschränkungen, die unter Titel 3 der Verordnung genannt sind. Das ist eine Praxisänderung und widerspricht dem generellen Grundsatz, wonach Luftfahrzeuge nur auf Flugplätzen abfliegen oder landen dürfen. Gegen eine solche Neuerung gibt es noch weitere gewichtige Einwände: Das BAZL entledigt sich implizit seiner Aufsichtspflicht, der es noch mit der Stakeholderversion vom 13.11.2008 nachkommen wollte. Es wird nicht mehr möglich sein, illegale Flüge von legalen Flügen unterscheiden zu können. Der Eindruck, der in weiten Kreisen der Bevölkerung vorhanden ist, dass das BAZL sich seine rechtsfreien Himmel schafft, verstärkt sich damit noch mehr. Ausserdem ist zweifelhaft, ob die in Art. 107 der Luftfahrtverordnung geregelte Meldepflicht tatsächlich ausreicht, um eine effektive Kontrolle sicherzustellen. Demnach müssen die Unternehmen mit einer Betriebsbewilligung dem BAZL nur auf Verlangen Einblick in ihre Betriebsführung und Geschäftsunterlagen gewähren und die für die Erstellung der Luftverkehrsstatistik erforderlichen Angaben liefern. Diese Regelung wird dazu führen, dass die Mit- und Umwelt noch mehr unnützen Flügen ausgesetzt ist. Nur der wirtschaftliche Bedarfsnachweis darf nicht herhalten, um die Fliegerei zu rechtfertigen. Diese Regelung wird mit Sicherheit zu einem Mehrverkehr führen. Dies steht in Widerspruch mit den Klimaschutzzielen. Aussenlandungen dürfen daher grundsätzlich nicht zulässig sein, es

sei denn, sie sind in der Aussenlandeverordnung geregelt. Die Formulierung im Vernehmlassungsentwurf wird abgelehnt.

### **Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern (Art. 9, Abs. 2)**

Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern müssen eine absolute Ausnahme sein. Insbesondere müssen anliegende Schutzgebiete für die Bewilligungserteilung genügend berücksichtigt werden. Die Verordnungsbestimmung soll wie folgt ergänzt werden:

*Art. 9 Abs. 2 lit. e (neu): die Aussenlandung in ausreichender Distanz zu den nationalen, kantonalen und regionalen Schutzgebieten erfolgt, damit eine Beeinträchtigung von Fauna und Landschaft ausgeschlossen werden kann.*

Beim Buchstaben b des Artikels ist überdies nicht klar, welche kantonale Behörde in welcher Frist das Gesuch um Aussenlandungen auf Gewässern beurteilen muss.

### **Ausnahmebewilligungen (Art 11, lit. 1)**

Die befristete Ausnahmebewilligung von Art. 18 darf nicht dazu führen, dass kleinere befestigte Aufsetzflächen erstellt und Geländeanpassungen temporär oder dauernd in ökologisch sensiblen Gebieten vorgenommen werden. Im Art. 18 soll daher der Abs. 2, lit. c von der Ausnahme ausgeschlossen werden.

Ausserdem darf die befristete Ausnahmebewilligung von Art. 31 nicht dazu führen, dass die Ausnahme auch für Schutzgebiete (Art. 31, Abs. 1, lit. e) anwendbar ist. Verbote für Starten und Landen in Schutzgebieten müssen auch bei politischen Grossanlässen gelten.

Der entsprechende Artikel ist wie folgt umzuformulieren:

*Art. 11, Abs. 1: Für politische Grossanlässe (...) von den Artikeln 18 (ohne Absatz, 2 lit. c) und 31 (ohne Abs. 1, lit. e).*

### **Grundsatz der Rücksichtnahme auf die Umwelt (Art. 22)**

Die Formulierung des Grundsatzartikels zu den Umweltvorschriften ist ungenügend. Einerseits fehlen in den Erläuterungen Hinweise oder Beispiele, was unter einer übermässigen Störung zu verstehen ist. Andererseits muss in Schutzgebieten möglichst jede Störung ausgeschlossen werden. Für Letzteres ist folgende Formulierung zu wählen:

*Art. 22: Unter Wahrung der Flugsicherheit sind Flugwege und Flughöhen (...) so festzulegen, dass:*

- a. (neu) Wohngebiete, Spitäler und Schulen nicht übermässig gestört werden*
- b. (neu) Schutzgebiete nach Artikel 23 nicht gestört werden.*

## **Einschränkungen in Schutzgebieten (Art. 23, Abs. 1)**

Wir begrüßen die in Buchstaben a-f aufgeführten Einschränkungen in Schutzgebieten. Nicht nachvollziehbar ist jedoch, weshalb die Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung sowie weitere Biotop von nationaler Bedeutung erst objektspezifisch nach einer weiteren Anhörung aufgenommen werden sollen (vgl. Art. 23, Abs. 3). Bei den Mooren und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung ist die Rechtslage klar. Im Art. 78, Abs. 5 der Bundesverfassung ist festgehalten, dass Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung geschützt sind. Ausführend regelt das Natur und Heimatschutzgesetz NHG im Art. 23d Abs. 1, dass die Gestaltung und die Nutzung der Moorlandschaften zulässig sei, soweit sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widerspreche. Eine Aussenlandung ist in jedem Fall eine nicht zulässige Nutzung. Die Liste der Schutzgebiete soll wie folgt ergänzt werden:

*Art. 23, Abs. 1: Aussenlandungen sind in folgenden Gebieten untersagt:*

*g. (neu) Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung*

*h. (neu) Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung*

*i. (neu) Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung*

*j. (neu) Kernzone Naturerlebnispärke*

*k. (neu) Biosphärenreservate*

*l. (neu) kantonale Wildruhegebiete*

*m. (neu) Landschaftsruhezonen*

*n. (neu) Ramsargebiete*

Grundsätzlich gilt festzuhalten, dass zum Schutz von Tier- und Pflanzenarten unbedingt genügend grosse Schutzgebiete erhalten werden müssen. Gemäss Art. 18 Abs. 1bis NHG sind besonders Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen, zu schützen. Eine Aussenlandung stellt immer, insbesondere aber in der Vegetationszeit zwischen Frühling und Herbst, eine Störung dieser besonders schützenswerten Lebensräume dar und ist deshalb zu Recht untersagt.

## **Aussenlandungen bei Flügen zu Arbeitszwecken (Art. 23, Abs. 2)**

Arbeitsflüge in eidgenössischen Jagdbanngebieten müssen eine Ausnahme sein und vom BAZL bewilligt werden. Da in einzelnen Kantonen die Jagd schon früher als November beginnt, müssen die Landeverbotszeiten den kantonalen Jagdzeiten angepasst werden.

Um den Vollzug zu vereinfachen, sollte das Verbot vom 1. September bis am 31. Juli verlängert werden, damit das Wild dort ungestört ist. Vier Wochen Arbeitsflüge in diesen Waldgebieten dürften mit guter Planung ausreichen.

### **Festlegung von weiteren Schutzgebieten (Art. 23, Abs. 3)**

Das in Art. 23, Abs. 3 vorgeschlagene Vorgehen zur Festlegung weiterer Schutzgebiete ist nicht zielführend. In der Verordnung können und sollen alle als relevant eingestuft Schutzgebiete aufgeführt werden, in welchen Start- und Landebeschränkungen erlassen werden. Im Vorschlag zur Ergänzung von Art. 23, Abs. 1 fehlen lediglich noch zwei Schutzgebiete, in denen die betroffenen Kreise vorgängig und nach Inkraftsetzung dieser Verordnung angehört werden sollen. Diese sind die BLN-Gebiete und die Schutzgebiete von kantonaler Bedeutung (ohne kantonale Wildruhegebiete, welche bereits unter lit. I ergänzt wurden). Der Art. 23, Abs. 3 ist wie folgt umzuformulieren:

*Art. 23, Abs. 3: Das UVEK erlässt zum Schutz der Natur innerhalb der folgenden empfindlichen Schutzgebiete Lande- und Startbeschränkungen. Es hört vorgängig die interessierten Kreise an:*

*a. Bundesinventar der Schützenswerten Landschaften der Schweiz (BLN-Gebiete)*

*b. Schutzgebiete von kantonaler Bedeutung*

### **Um- und Überflug von Schutzgebieten (neuer Art. 23, Abs. 6)**

In allen Schutzgebieten von nationaler und internationaler Bedeutung sind gemäss den gesetzlichen Grundlagen Störungen sowohl in der Kernzone wie auch in einer umgebenden Störungspufferzone zu vermeiden. Ziel ist der Erhalt und die Förderung von bedrohten Tier- und Pflanzenarten. Deshalb müssen die Bestimmungen zu den Einschränkungen in Schutzgebieten ergänzt werden. In Schutzgebieten von nationaler und internationaler Bedeutung darf nicht nur nicht gelandet werden. Es muss auch eine horizontale und vertikale Überflugdistanz zu den Schutzgebieten eingehalten werden. Der neue Absatz lautet wie folgt:

*Art. 23, Abs. 6: Schutzgebiete von nationaler und internationaler Bedeutung sind in einer Distanz von mindestens 500 Metern zu umfliegen oder in einer Höhe von mindestens 500 Meter zu überfliegen.*

### **Einschränkungen bei touristischen und sportlichen Zwecken (Art. 29, Abs. 1)**

Bei Gaststätten und um grosse Menschenansammlungen ist eine Distanz von 500m zumutbar, vor allem, wenn es sich um sportliche Zwecke handelt. Im Art. 29, Abs. 1, lit. f ist entsprechend „100m“ durch „500m“ zu ersetzen.

Die Wochenenden und Feiertage sind die Erholungstage der Bevölkerung, die nicht durch Fluglärm beeinträchtigt werden sollen. Der Art. 29, Abs. 1 soll wie folgt ergänzt werden:

*Art. 29, Abs. 1, lit. h. (neu): an Samstagen und Sonn- und Feiertagen.*

### **Mittagsruhe in touristisch bedeutenden Regionen (Art. 29, Abs. 2)**

Gerade touristisch bedeutende Regionen sind stark besiedelt und mit Aussenaktivitäten begangen. Eine Mittagsruhe von nur einer Stunde ist ein absolutes Minimum an Einschränkung für Personentransporten zu touristischen Zwecken. Der Art. 29, Abs. 2 weicht diese Einschränkung mit einer Ausnahmeregel wieder auf. Eine einstündige Mittagsruhe dürfte aber gerade im Interessier der grossen Wintersportorte sein. Die Bestimmung ist daher ersatzlos zu streichen:

*Art. 29, Abs. 2: (streichen)*

### **Ausnahmen bei Aussenlandungen oberhalb von 1'100 m über Meer (Art. 30)**

Aussenlandungen für Personentransporte zu touristischen oder sportlichen Zwecken sind bewilligungspflichtig. Die Bewilligungspraxis muss restriktiv gehandhabt werden. Damit sich die interessierte Bevölkerung über die Ausnahmbewilligungen informieren kann, sollen diese transparent offen gelegt werden. Der Art. 30 ist wie folgt zu ergänzen:

*Art. 30, Abs. 4 (neu): Die Ausnahmbewilligungen werden auf der Internetseite des BAZL publiziert.*

### **Einschränkungen für Flüge zu Arbeitszwecken (Art. 31, Abs. 1)**

Es ist nicht nachvollziehbar, warum auch an Samstagen Arbeitsflüge durchgeführt werden dürfen. In der Regel sollten Arbeitsflüge problemlos unter der Woche erledigt werden können. Die Verordnung soll wie folgt angepasst werden:

*Art. 31 Abs. 1, lit. b.: an Samstagen und (neu) Sonn- und Feiertagen;*

Die Formulierung, wonach Arbeitsflüge „nachts“ nicht durchgeführt werden dürfen, ist nicht zweckmässig, da sie zu wenig klar ist. Es braucht eine klare Zeitangabe:

*Art. 31, Abs. 1, lit. c.: von 20:00 Uhr bis 8:00 Uhr;*



Diese neue Formulierung bringt Vorteile zugunsten des Flugbetriebs im Winterhalbjahr, dafür Vorteile zugunsten lärmempfindlicher Personen und Tiere im Sommerhalbjahr.

### **Ausnahmen für Aussenlandungen in Schutzgebieten (Art. 32)**

Die Zuständigkeiten bei Ausnahmegewilligungen für Aussenlandungen in Schutzgebieten nach Art. 23, Abs. 1 und 3 wird unterstützt. Allerdings fehlt wie im Art. 30 eine Offenlegung der Ausnahmegewilligung. Der Art. 32 ist daher wie folgt zu ergänzen:

*Art. 32, Abs. 4 (neu): Die Ausnahmegewilligungen werden auf der Internetseite des BAZL publiziert.*

### **Einschränkungen für nichtgewerbsmässige Flüge (Art. 34)**

Private Flüge sollen generell an Wochenenden nicht zulässig sein. Entsprechend ist die Vorlage zu ergänzen:

*Art. 34, lit. c.: an Samstagen und (neu) Sonn- und Feiertagen;*

### **Ausnahmen und Ausnahmegewilligungen bei Ausbildungsflügen (Art. 37)**

Die Regelung der Ausnahmen und Ausnahmegewilligungen bei Ausbildungsflügen wird unterstützt. Wiederum fehlt die Offenlegung der Ausnahmegewilligung:

*Art. 37, Abs. 6 (neu): Die Ausnahmegewilligungen werden auf der Internetseite des BAZL publiziert.*