

Luzern, 30. August 2019 YB/AR

EINSCHREIBEN
Bundesamt für Umwelt BAFU
Herrn Daniel Arn
Postfach
3003 Bern

Vorab per E-Mail an: daniel.arn@bafu.admin.ch

Stellungnahme Landschaftskonzept Schweiz LKS: Anhörung und öffentliche Mitwirkung nach Art. 19 RPV

Sehr geehrter Herr Arn

Wir beziehen uns auf Ihre Publikation vom 20. Mai 2019 im [Internet](#) betreffend titelerwähntem Geschäft und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Mitwirkung und Anhörung.

Einführung und breit abgestützte Legitimation zur Mitwirkung

Der Aero-Club der Schweiz (AeCS) ist der Dachverband der Allgemeinen Luftfahrt für die Leichtaviatik und den Luftsport. Er zählt rund 23'000 Mitglieder und ist in den acht Fachspartenverbänden Motorflug, Segelflug, Ballonfahren, Modellflug, Helikopter, Fallschirmspringen, Microlight und Amateurflugzeugbau und in 36 Regionalverbände gegliedert. Die Leicht- und Sportaviatik ist die eigentliche Wiege der Luftfahrt. Sowohl Militär- als auch Berufspiloten erhalten auf den Regionalflugplätzen und Flugfeldern ihre fliegerische Grundausbildung auf Leichtflugzeugen.

Als Dachverband der Allgemeinen Luftfahrt fördert und unterstützt der AeCS den fliegerischen Nachwuchs auf allen Stufen und den Luftsport. Damit ist der AeCS politisch wie auch gesellschaftlich zur vorliegenden Stellungnahme legitimiert. Der AeCS äussert sich hiermit fristgerecht im Namen seiner Mitglieder und Anspruchsgruppen.

Die Stellungnahme und Mitwirkung mit unseren Kommentaren und Anträgen sind gemäss Ihren Templatevorlagen auf den nachfolgenden Seiten verfasst.

Organisation: Aero-Club der Schweiz AeCS

Ausführende Personen:

Yves Burkhardt, Generalsekretär und Andreas Ryser, Fachbereich Natur und Umwelt

1. Woraus besteht aus Ihrer Sicht der Mehrwert des aktualisierten Landschaftskonzepts Schweiz (LKS)?

Das [Landschaftskonzept Schweiz](#) LKS postuliert den eigenen Anspruch, die Rahmenbedingungen für eine kohärente und qualitätsbasierte Entwicklung der Schweizer Landschaften zu setzen. In dieser allgemeinen Definition von Leitlinien für alle landschaftsrelevanten Akteurinnen und Akteure besteht ein gewisser Mehrwert des LKS für die Betroffenen. Es darf allerdings nicht explizit über das bestehende Raumplanungsgesetz hinaus Forderungen stellen oder Ansprüche erheben ohne gesetzliche Grundlagen.

2. Sind die zentralen Stossrichtungen der Aktualisierung LKS zweckmässig?

- **Ausrichtung auf den Landschaftsdruck und Umgang mit neuen Herausforderungen**
 - Teilweise notwendig
- **Qualitätsorientierte Weiterentwicklung und Gestaltung der Landschaft**
 - Teilweise nötig
- **Stärkerer Einbezug und Abstimmung mit der Raumplanung**
 - wünschenswert
- **Stärkerer Einbezug der Kantone und Gemeinden in der Umsetzung**
 - Ja, mit beratender Stimme

Kommentar

Die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger ist die Basis staatlichen Handelns. Entsprechend ist die Förderung der Landschaftsverbundenheit zentrale Voraussetzung für die durch das LKS angestrebte, qualitätsorientierte Weiterentwicklung und Gestaltung der Landschaft (gemäss den [publizierten Anhörungsunterlagen](#)).

Im Ziel 4.3D des LKS ist festgehalten, dass Bewegungs-, Sport- und Freizeitaktivitäten, die draussen stattfinden, diese Landschaftsverbundenheit stärken. Dies entspricht auch den Ergebnissen aus der Studie «Sport Schweiz 2014», die die landschaftliche Attraktivität und das Erleben der Natur als wichtigstes Motiv der Sportlerinnen und Sportler nennt. Gemäss eben dieser Studie treiben in der Schweiz 69% der Bevölkerung – also fast 6 Millionen Menschen – mindestens einmal pro Woche Sport; 44% treiben mehrmals pro Woche Sport. Die Mehrheit davon betreibt den Sport nicht drinnen, sondern draussen in der Landschaft. Eine hohe Landschafts- und Naturqualität fördert nicht nur die Motivation für Sport und Bewegung (bzw.

ist sogar die Grundlage dazu, z.B. bei FlugsportlerInnen, die auf den Zugang und die bodengestützte moderne Infrastruktur zum Luftraum angewiesen sind), sondern fördert über das Naturerlebnis durch Sport auch die Sensibilisierung und die Motivation für den Natur- und Umweltschutz, dies z.B. ganz explizit bei den Segel- und Gletscherfliegern, Ballonfahrern, Modellfliegern und Hängegleitern. Die Beobachtungen von Greifvögeln, Störchen und anderer auf Thermik angewiesenen Vogelarten als Thermikindikatoren zeugen von einer hohen Sensibilität zur Natur durch die menschlichen Luftraumbenutzer. Überdies machen sich im Besonderen die Modellflieger den Einsatz von Elektroantrieben und damit die Nutzung nachhaltiger Energiequellen wie die der Sonne zunehmend und immer stärker zu Nutze.

Gleiche Entwicklungen sind im Bereich des Motorflugs vermehrt festzustellen. Leider hinkt da die (europäische) Regulation und im Besonderen auch die nationale Bereitschaft zum Einsatz neuer Antriebsarten und Formen - amtlich verordnet - leider sehr stark hinterher.

Daraus folgt, dass der Sport, sprich die Sportverbände aber auch die Flugsportvereine, ein wichtiger, oft unterschätzter und massgebender Akteur und Partner aller im LKS aufgeführten staatlichen Stellen ist. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass die Zugänglichkeit der Bevölkerung zur Landschaft und zum Luftraum von hoher Bedeutung ist, sowohl hinsichtlich der sportlichen Nutzung, wie auch durch die Aufrechterhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und dezentralen Ausbildungsstätten betreffend Flugsport. Nur wenn die Menschen von der Nutzung attraktiver Landschaften nicht ausgeschlossen werden, kann sich die Wechselwirkung des Sports in Bezug auf die Förderung der Landschaftsverbundenheit auch tatsächlich entfalten. Der Sport nimmt dabei häufig keine ausschliessliche Nutzung eines Landschaftsraums für sich in Anspruch und die durch den Sport verursachten Auswirkungen auf die Landschaft sind in der Regel klein, dies gilt insbesondere auch für den Luftsport. Multifunktionalität, aber auch Zugang und eine eigenverantwortungsvolle Nutzung sind aus Sicht des Luftsports wichtige Prinzipien für eine langfristige hohe Landschaftsqualität. Der Luftsport hat ein natürliches Interesse an nachhaltigen und schönen, intakten und wenig verbauten Landschaften.

Der Aero-Club der Schweiz AeCS steht den staatlichen Stellen deshalb gerne als Partner für die Raum- und Landschaftsentwicklung zur Verfügung und freut sich, wenn wir als landschaftsrelevanter Akteur mit einer hohen Fachkompetenz in Luftraum- und sich daraus ergebenden bodengestützten Infrastrukturfragen gemäss der strategischen Zielsetzung I und nicht mehr nur als Betroffene oder gar Verursacher von Emissionen behandelt werden.

3. Sind Sie mit der Vision, den strategischen Zielsetzungen und den raumplanerischen Grundsätzen des LKS einverstanden?

- Teilweise

Kommentar

Wir sind mit der Vision des LKS nur teilweise einverstanden. Es ist richtig, dass die Erhaltung und Pflege der Landschaft nicht reiner Selbstzweck sein darf. Die Vision definiert den Menschen nicht nur als Störfaktor in der Landschaft, sondern muss ihm eine verhältnismässige und nachhaltige rücksichtsvolle Nutzung der Landschaftsräume zwecks Steigerung der Lebensqualität mit der sportlichen Betätigung ermöglichen.

Der AeCS ist aber der Ansicht, dass eine Verwirklichung dieser Vision mit dem vorliegenden LKS nicht möglich ist. Zu einer hohen Standort- und Lebensqualität gehört der einfache und umfassende Zugang zur Landschaft und den Zugang in die dritte Dimension (Luftraum) und dies nicht nur zu Genuss- und Erholungszwecken, sondern auch zu Ausbildungs-, Forschungs-, Bewegungs- und Trainingszwecken.

Dieser Zugang, wie er in Art. 699 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches ausdrücklich festgehalten wird, ist im aktuell vorliegenden LKS wenig erwähnt und ging in der Aufzählung der rechtlichen Grundlagen in 1.5. vergessen.

Im Kapitel «Einordnung» sind folgende Korrekturen/Ergänzungen vorzunehmen:

- Unterkapitel 1.3. (S.6, 1. erster Abschnitt): Sie bieten hohe Lebensqualität, **fördern den Nutzen zur Erholung, Ausbildung, Training, Bewegung und Gesundheit** und stärken...
- Unterkapitel 1.4 (S.6): «Dabei gehen Kulturland, Freiflächen und Erholungs- **sowie Bewegungsräume, ...**»
- Unterkapitel 1.5 (S.7): Art. 699 ZGB als eigenen Abschnitt ist hinsichtlich des Freizeitaktivität des Sports zu ergänzen.

4. Sind Sie mit den Landschaftsqualitätszielen des LKS einverstanden?

- Teilweise

Kommentar

Der Zugang zur Landschaft zum Zweck der Bewegung und des Sporttreibens ist wie folgt in die Landschaftsqualitätsziele aufzunehmen (S.14/15):

- **Ziel 2:** «...Ihre Leistungen für Wertschöpfung, Identität, Erholung, **Bewegung, Sport, Gesundheit** und ästhetischen Genuss sind anerkannt und gesichert.»
- **Ziel 3:** «Landnutzungen sind vielfältig und **multifunktional**, angepasst an die natürlichen Standortverhältnisse...»
- **Ziel 7:** «Sie bieten den einheimischen Arten ökologisch wertvolle Lebensräume und ~~wo möglich~~ **ermöglichen** den Menschen Naturerlebnisse und Erholung.»
- **Ziel 8:** «...und ermöglichen Erholung, **Bewegung, Sport** und Naturerlebnisse.»
- **Ziel 9:**
 - «...und verfügen über ausreichend Frei- und **Bewegungsräume**.»
 - «...der Übergang vom Siedlungsgebiet in die umgebende Landschaft wird qualitativ hochwertig **und multifunktional** gestaltet.»
 - «...gut erschlossene Möglichkeiten zur Nächst- und Naherholung **sowie Bewegung und Sport** ~~und~~ tragen zur ökologischen Vernetzung bei.»

- **Ziel 11:** «Die hochalpinen Landschaften behalten ihren natürlichen Charakter und ermöglichen sichern das Erleben von ...»

5. Sind die mit den zuständigen Bundesämtern erarbeiteten Sachziele zweckmässig?

- Teilweise

Kommentar

Das Unterkapitel 4.3 «Gesundheit, Bewegung und Sport» (S.18) formuliert in der Einleitung den Anspruch, Synergien zwischen der Bewegungs- und Sportförderung sowie der Landschaftspolitik nutzen zu wollen. Diesem Anspruch kann das LKS nur gerecht werden, wenn die entsprechenden Ziele nicht in erster Linie auf die Reduktion und Vermeidung von Lärm- und Licht-Emissionen sowie sonstiger «Störungen und Beeinträchtigungen» durch Menschen abzielen, sondern auch die Zugänglichkeit zur Landschaft und den Luftraum für Sport, Erholung und Bewegung deutlich zum Ausdruck bringen.

Flugfelder bestehen aus grossen Flächen die frei sind von Lichtsmog. Ruhe herrscht mindestens von Sunset bis Sunrise, oft noch viel länger.

Der ökonomischen Logik folgend bedeutet dies, dass dem Schutz und der Pflege dieser Naturflächen eine hohe Priorität eingeräumt wird. Im Allgemeinen ist die Eingriffstiefe in das betroffene Ökosystem auf Flugfeldern sehr gering.

Entsprechend sind die Ziele 3A und 3D wie folgt anzupassen:

- **Ziel 3A:** «Landschaftserlebnisse fördern: Der öffentliche Zugang zu attraktiven Landschaften ist für Bewegungs-, Sport- und Freizeitaktivitäten gesichert. Dadurch werden das Landschaftserlebnis, die Landschaftsverbundenheit und die Gesundheit gestärkt. Multifunktionale Naherholungsgebiete, vielfältige Sport-, Erholungs- und Bewegungsräume, eine reichhaltige Tier- und Pflanzenwelt und eine gute Qualität von Luft, Wasser und Boden sind gefördert.»
- **Ziel 3D:** «Anregung zu schonendem Verhalten: Die Bevölkerung ist zu umweltschonendem Verhalten angeregt, wodurch Störungen und Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft reduziert werden. In Landschaften und eidgenössischen Schutzgebieten von Wildtieren werden Aktivitäten, die deren Schutzziele beeinträchtigen, möglichst vermieden. Lärm- und Lichtemissionen sind, wo sie nicht den gültigen Richtlinien und Gesetzen entsprechen, reduziert.»

In den weiteren Sachzielen sind zudem folgende Anpassungen vorzunehmen:

- **Landschaftspolitik, Ziel 5.I (S.20):**
«...breiter Mitwirkung der Akteurinnen und Akteure sowie Betroffener.»

- **Raumplanung**, Ziel 7.B (S.22):
«...Freiräume, Räume von hoher akustischer Qualität, **Bewegungsräume**, Erholungsgebiete und Siedlungsränder auf. Deren qualitätsorientierte Gestaltung verknüpft **Bewegungs- und Erholungsbedürfnisse und Naturerlebnis mit Naturerlebnissen...**»
- **Tourismus**, (S.24):
In diesem Kapitel ist zwingend eine Unterscheidung zwischen der intensivtouristischen Nutzung und der naturnahen touristischen Nutzung vorzunehmen, da das Ausmass der Beeinträchtigungen sehr unterschiedlich ist. Die entsprechende Definition ist ins Glossar aufzunehmen. Die Zugänglichkeit zur Landschaft für den naturnahen Tourismus ist zu sichern, während die intensivtouristische Nutzung räumlich zu konzentrieren ist.

Entsprechend schlagen wir Präzisierungen und ein zusätzliches Ziel vor:
«**Ziel 9.E Naturnaher Tourismus**: Der naturnahe Tourismus mit sportlichen Aktivitäten, der keine Auswirkungen auf die Erreichung objektspezifischer Schutzziele hat, wird erleichtert und gefördert.»
 - Ziel 9.B: «Beeinträchtigungen der Landschaftsqualität in eidg. Schutzgebieten für Wildtiere und durch intensivtouristische Infrastrukturen ~~durch touristische Infrastrukturen und Störungen von Wildtierlebensräumen~~ sind minimiert.»
 - Ziel 9.D: «...Zwischen durch touristische Transportanlagen **dauerhaft** erschlossenen...»
- **Wald**
In diesem Sachziel fehlen Ausführungen zu den Wohlfahrt- und Nutzfunktionen des Waldes.
 - Zudem muss das Ziel 11D (S.26) wie folgt ergänzt werden:
«...einen hohen landschaftlichen Wert auf. **Der Zugang zum Zweck der Erholung und Bewegung bleibt erhalten.**»
- **Wasser**, Ziel 12.A (S.27): « ... **Sofern keine Beeinträchtigung der objektspezifischen Schutzziele entsteht, soll ein Zugang zum Zweck der Erholung und Bewegung im sportlichen Sinne ermöglicht werden.**»
- **Wasser**, Ziel 12.B (S.27):
«... Dynamik der Gewässer ist gestärkt. **Sie bieten der Bevölkerung vielfältige Erholungs- und Bewegungsmöglichkeiten im sportlichen Sinne.** Die Sicherung...
- **Wasser**, Ziel 12.E (S. 27):
«...das Landschaftserlebnis und die **Erholungsnutzung** Nutzung für Erholung und **Bewegung im sportlichen Sinne** im Einklang...»
- **Zivilluftfahrt** (S.29):
Der Leicht- und Sportaviatik stehen zunehmend neue Technologien zur Verfügung welche Flächenflugzeuge und Helikopter noch leiser und umweltfreundlicher machen. Es erscheint deshalb sinnvoll, die nationale Anwendung dahingehend anzupassen, solche Flugzeuge und Helikopter sinnvoll in die Schweizer Leichtaviatik und deren

Schulung einzubeziehen. Es ist mit einem Substitutionspotential zu rechnen, welches den Fluglärm auf Landschaften und Natur reduziert. Wir schlagen vor, Ziel 13.C wie folgt zu ergänzen:

- **Ziel 13.C:** «~~Minimierung~~ **Reduktion** Fluglärm und weitere schädliche Auswirkungen: Fluglärm und weitere schädliche Auswirkungen durch Flugbetrieb auf Landschaft und Natur **in eidg. Schutzgebieten für Wildtiere** ~~sind~~ **sollten, wo aus Sicherheitsgründen zumutbar, minimiert** begrenzt werden, **insbesondere über Siedlungs- und Naherholungsgebieten sowie in bundesrechtlich geschützten Landschaften und Lebensräumen von Wildtieren, in denen die Schutzziele «Ruhe» und «Störungsarmut» gelten.** Moderne lärm- und abgasarme Flugzeuge und Helikopter werden in Betrieb und Schulung behördenseitlich gefördert.»
- **Ziel 13.D:** Dieses Ziel ist entweder ersatzlos zu streichen oder in Ziel 13.C zu integrieren.

6. Bestehen aus Ihrer Sicht wichtige Lücken im LKS?

- Ja, es fehlen wichtige Themen

Wenn ja, welche?

Die Zugänglichkeit zur Landschaft zum Zweck der Bewegung und des Sporttreibens ist im vorliegenden Dokument ungenügend abgebildet. Diese Lücken können mit den unter 3., 4., 5. und 7. beantragten Anpassungen geschlossen werden.

Zudem ist auf den ungenau definierten Begriff Störung zu verzichten. Eine Störung kann gegebenenfalls, muss aber keine Beeinträchtigung der Landschaftsqualität darstellen. Für die Ziele des LKS relevant sind jedoch lediglich Störungen, die zu einer Beeinträchtigung der Landschaftsqualitäten führen.

Der AeCS schlägt vor, analog der Gesetzgebung von «Beeinträchtigungen» statt «Störungen» zu sprechen.

Der AeCS ergänzt im Weiteren:

Im vorliegenden Dokument fehlen Hinweise auf die in der Aussenlandverordnung AuLaV, 748.132.3, vom Bundesrat festgelegten Bedingungen für Landungen von Flugzeugen ausserhalb von Flugplätzen. Das Dokument wird im Erläuterungsbericht erwähnt.

Weiter fehlt der Einbezug des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), welcher vom Bundesrat am 18. Oktober 2000 verabschiedet wurde. Insbesondere fehlt der Sachplanteil III B6a (Gebirgslandeplätze). Das Dokument wird im Erläuterungsbericht erwähnt.

Weiter fehlt der Bezug zu dem vom Bundesamt für Raumentwicklung ARE zusammen mit den Bundesämtern für Umwelt (BAFU), für Verkehr (BAV) und für Zivilluftfahrt (BAZL) erarbeiteten regionalen touristischen Gesamtkonzept, welches als Empfehlung für die Bundesstellen erstellt wurde (2016).

7. Sind die Vorschläge zur Umsetzung des LKS zweckmässig, insbesondere der Einbezug von Kantonen und Gemeinden?

Der Zugänglichkeit zur Landschaft zum Zweck der Bewegung und des Sporttreibens muss auch bei der Umsetzung des Massnahmenplans eine sehr hohe Priorität eingeräumt werden. Wir verweisen diesbezüglich beispielsweise auf die Massnahmen 5.3 «Aufwertung und Weiterentwicklung von Eidg. Jagdbanngebieten und WZVV-Gebieten» und 9.3 «Besucherlenkung und Weiterbildung».

Eine erfolgsversprechende Besucherlenkung schafft für alle Beteiligten eine Win-Win-Situation. Weiche, indirekte Massnahmen ermöglichen eine wirkungsvolle, langfristige Lenkung ohne zusätzliche (meist leider kostenintensive und wirkungslose) Regulationen, Verbote und Sanktionen.

Mit sorgfältiger Planung der intensivtouristischen Infrastruktur sowie attraktiven, informativen Angeboten und geschickten Wegführungen und Verhaltenskodexen kann auch in ökologisch wertvollen Lebensräumen eine wirkungsvolle Kanalisierung und Lenkung erreicht werden, ohne die Zugänglichkeit zur Landschaft reglementierend einzuschränken. Diese Form von sanfter Besucher- und Benutzerlenkung sollte zukünftig mehr Gewicht erhalten und aktiv gefördert werden, da sie ermöglicht, die Interessen des Naturschutzes, des Tourismus und des Sports ganz generell zu vereinbaren.

Wie für Ziel 13.C. erläutert, ist zukünftig in der Leichtaviatik ein Substitutionspotential durch neue Technologien zu erwarten. Dies ist im direkten Sinne der Landschaftsqualitätsziele. Deshalb beantragen wir folgende Anpassungen:

- In Massnahme 3.4: «Die vier Bundesämter BASPO, BAZL, ARE und BAFU koordinieren unter Einbezug der nationalen Sportverbände und Dachorganisationen sowie Swiss Olympic ihre Aufgaben ...»
- Massnahme 5.3: «...Die Aufwertung von Eidg. Jagdbanngebieten und WZVV erfolgt nicht hauptsächlich durch Zutrittsbeschränkungen. ...»
- Massnahme 9.3: «Besucherlenkung und Weiterbildung sollen zur Minimierung von Beeinträchtigungen ~~Störungen und Belastungen~~ von besonders gefährdeten oder sensiblen Gebieten ~~Natur und Landschaft~~ beitragen. Entsprechende Angebote sind zu fördern, Leitfäden und...»
- Massnahme 13.1: «4. Förderung lärm- und abgasarmer Flächenflugzeuge und Helikopter im Schulbetrieb, in Erneuerung der Lizenzen und im Freizeitsektor.

8. Haben Sie eigene Vorschläge zur Umsetzung des LKS?

Wir erachten die Verteilung der allgemeinen Landschaftsqualitätsziele in Bildform über das ganze Dokument als sehr verwirrend und kontraproduktiv. Lesende bringen, bewusst oder unbewusst, diese Bilder in Verbindung mit dem Text der jeweiligen Seite, zu dem in der Regel aber kein inhaltlicher Zusammenhang besteht. Wir empfehlen deshalb, die jeweiligen Bilder zu den ausformulierten Zielen auf die Seiten 14 und 15 zu stellen.

Dürfen wir nachfragen, unter welchem Rechtstitel die „Vernehmlassung“ zu verstehen ist? Geschieht dies nun im Rahmen eines beschränkten Stakeholder Involvements mit nachfolgender, offizieller Vernehmlassung und Anhörung aller betroffenen Kreise?

Erlauben Sie uns bitte, auch auf die [Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren \(VIV\)](#) des Bundes hinzuweisen wo die entsprechenden gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich der Berichterstattung zu Vernehmlassungen des Bundes definiert sind. Es betrifft dies im Besonderen die Ziffer [5. Abschnitt: Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und weiteres Vorgehen](#).

Für die Prüfung unserer Anliegen sowie die Berücksichtigung unserer Anträge bedanken wir uns. Bei Rückfragen stehen Ihnen die Unterzeichnenden gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

AERO-CLUB DER SCHWEIZ AeCS



Yves Burkhardt
Generalsekretär
Mitglied Zentralvorstand



Andreas Ryser
Fachbereichsleiter
Natur/Umwelt und Innovation

Kopie an:

- AeCS-Zentralvorstand

Nach Ablauf der Eingabefrist vom 15.09.2019:

- Alle Social-Media Kanäle des Aero-Club der Schweiz
- Fachblätter Aero-Revue/Cockpit
- assoziierte Verbände im General Aviation Steering Committee GASCO
- AEROSUISSE