

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. November 2010

1677. Verordnung über das Starten und Landen mit Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 13. September 2010 eröffnete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Vernehmlassungsverfahren betreffend den Neuerlass der Verordnung über das Starten und Landen mit Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen (Aussenlandeverordnung – AuLaV).

Heutige Regelung

In der Regel benützen Luftfahrzeuge für das Starten und Landen Flugplätze. Bei den sogenannten Aussenlandungen handelt es sich um Starts und Landungen ausserhalb von Flugplätzen. Solche erfolgen fast ausschliesslich durch Hubschrauber. Aussenlandungen werden durch Art. 8 des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0), Art. 85–91 der Luftfahrtverordnung (LFV; SR 748.01) und insbesondere Art. 50–58 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1) geregelt. In der Praxis erteilt das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) allgemeine Aussenlandebewilligungen, die in der Regel auf ein Jahr befristet sind und danach erneuert werden müssen. Über 90% dieser Bewilligungen betreffen Hubschrauber.

Die kostenpflichtige jährliche Erneuerung der Bewilligungen erscheint sowohl aus Sicht der Bewilligungsnehmerinnen und -nehmer als auch aus Sicht der Aufsichtsbehörde als überholt, da jährlich rund 480 Jahresbewilligungen ohne genauere Prüfung der Anträge erteilt werden, womit ein unnötiger administrativer Aufwand anfällt. Die Bewilligungen berücksichtigen zudem die Anforderungen des Umwelt- und Raumplanungsrechts nur unzureichend. Insbesondere werden keinerlei Einschränkungen für nationale Schutzgebiete gemacht. Aus raumplanerischer Sicht fehlen Vorgaben zur Nutzungsintensität und zur Zulässigkeit von Bauten auf Aussenlandestellen. Mit der besseren Integration der Umwelt- und Raumplanungsaspekte soll auch die Abkehr von der Bewilligungspraxis vollzogen und mit einer neuen Verordnung eine allgemeine Regelung getroffen werden.

Neue Regelung

In der Schweiz gilt mit der bisherigen Bewilligungspraxis eine – verglichen mit dem benachbarten Ausland – liberale Regelung. Diese soll im Grundsatz aufrechterhalten werden. Die Aufnahme der Umwelt-

und Raumplanungsaspekte führt zwar zu neuen Einschränkungen, aber auch nach Inkrafttreten der AuLaV würde die Schweiz, im Vergleich zu den Nachbarländern, über eine liberale Regelung verfügen. Das Ziel ist eine moderne Verordnung, welche die Anliegen der Luftfahrt, der Umwelt und der Raumplanung sachgerecht aufnimmt, aufeinander abstimmt und angemessen regelt. Die Verordnung will den Nachhaltigkeitszielen des Bundes gerecht werden und sieht sich gleichermassen der Wirtschaft, der Umwelt und der Gesellschaft verpflichtet. Entsprechend nimmt sie auch berechtigte Anliegen der Industrie auf und führt nicht in allen Belangen zu einer Verschärfung gegenüber der heutigen Praxis. Der vergleichsweise grossen Bedeutung der gewerbsmässigen Hubschrauberfliegerei in der Schweiz wurde bei der Erarbeitung der Verordnung Rechnung getragen. Die gewerbsmässige wird gegenüber der nichtgewerbsmässigen Luftfahrt begünstigt. Die Verordnung soll ausserdem für deren Anwenderinnen und Anwender – damit sind neben der betroffenen Industrie auch Schutzverbände oder das Gemeinwesen gemeint – verständlich und praxistauglich sein.

Die wichtigsten Neuerungen gegenüber den heutigen Regelungen sind folgende:

- Das Erfordernis einer spezifischen Bewilligung für die Durchführung von Aussenlandungen entfällt grundsätzlich. Die vormals an die Bewilligung geknüpften Auflagen werden durch die allgemeinen Regelungen der AuLaV abgedeckt.
- Auf Aussenlandestellen dürfen neu untergeordnete Bauten und Anlagen errichtet werden, dies unter der Voraussetzung, dass eine kantonale Baubewilligung vorliegt. Intensiv und regelmässige genutzte Landestellen unterstehen ausserdem der Planungspflicht nach Art. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700).
- Dem Schutz des Menschen und der Umwelt wird durch den Erlass von Lärmbekämpfungsmassnahmen sowie durch zeitliche oder örtliche Einschränkungen in sensiblen Gebieten Rechnung getragen. Insbesondere werden für Schutzgebiete, die in nationalen Inventaren eingetragen sind, Einschränkungen eingeführt.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Zivilluftfahrt, Sektion Sachplan und Anlagen, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 13. September 2010 haben Sie uns eingeladen, zur neuen Verordnung über das Starten und Landen mit Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen (Aussenlandeverordnung, AuLaV) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Eines der wichtigsten Ziele der Verordnung muss es sein, die Bevölkerung in Wohngebieten vor unnötigem, zumeist Hubschrauberlärm, zu schützen. Es gilt aber auch, dafür zu sorgen, dass ruhige Landschaftsräume – insbesondere Erholungsgebiete – nicht neu oder zusätzlich belärmt werden. Vor diesem Hintergrund erachten wir es als vordringlich, dass:

- die Mittagsruhezeit bei allen Kategorien (ausgenommen Notfälle, Polizeiflüge und Dienstflüge des Bundes) ohne Ausnahmen eingehalten wird und
- ein Verzicht auf Personentransporte zu touristischen oder sportlichen Zwecken an Sonn- und allgemeinen Feiertagen geprüft wird. Mindestens sind aber die Aussenlandungen zeitlich und zahlenmässig so einzuschränken, dass dem Ruhebedürfnis der Lärmbetroffenen Rechnung getragen wird.

Mit der vorliegenden Verordnung werden die vormals an die Bewilligung geknüpften Auflagen durch die allgemeinen Regelungen der AuLaV abgedeckt. Damit entfällt das grundsätzliche Erfordernis einer spezifischen Bewilligung für die Durchführung von Aussenlandungen.

Aussenlandungen – insbesondere von Rettungsflügen und von Personentransporten vom Wohn-/Aufenthaltort zum Arbeitsort und umgekehrt – finden häufig in dicht besiedeltem Gebiet statt und sind deshalb bezüglich ihrer Störwirkung besonders heikel. Der Aufsichtspflicht über durchgeführte Aussenlandungen kommt unseres Erachtens daher eine grosse Bedeutung zu. Die Aufsichtspflicht über die Luftfahrt ist in den Art. 3, 4, (Art. 16), 21 und 91 (Übertretungen) LFG geregelt. Diese Bestimmungen sind jedoch sehr allgemein gehalten. Insbesondere bleibt unklar, wie genau und durch wen die Aufsicht über die Flüge, die zu Landungen ausserhalb von Flugplätzen führen, erfolgen soll. Wir beantragen Ihnen deshalb, die Aufsichtspflicht der Bundesbehörden über Aussenlandungen klarer im Sinne eindeutig zugewiesener Zuständigkeiten zu regeln.

Art. 2 Bst. d Flüge zu Arbeitszwecken

Gemäss Art. 2 Bst. d AuLaV gelten als «Flüge zu Arbeitszwecken» alle gewerbsmässigen Flüge *ohne Personentransporte* zu touristischen oder sportlichen Zwecken, insbesondere Materialtransporte sowie nicht gewerbsmässige Firmenflüge zum Zweck von Materialtransporten. In den Erläuterungen zur AuLaV (Seite 7 Bst. d) wird der Begriff

deutlich erweitert, und zwar dahingehend, dass mit «Flügen zu Arbeitszwecken» *auch Personentransporte vom Wohn-/Aufenthaltort zum Arbeitsort und umgekehrt* gemeint sind.

Die in den Erwägungen des UVEK (Seite 7 Bst. d) vorgebrachte, stärkere Einschränkung von «Corporate flights» gegenüber gewerbmässigen Flügen sehen wir als nicht gerechtfertigt, und zwar aus folgendem Grund: Personentransporte vom Wohn-/Aufenthaltort zum Arbeitsort und umgekehrt, sogenannte «Corporate flights» gemäss den Erläuterungen zur AuLaV, fallen klar in die Kategorie der nicht gewerbmässigen Luftfahrt. Aussenlandungen zum Zwecke des Personentransports vom Wohn-/Aufenthaltort zum Arbeitsort und umgekehrt sind demnach gemäss Art. 34 zu beurteilen und somit nicht zulässig. Dazu folgendes Beispiel: Herr X. kauft sich einen Helikopter und betreibt diesen privat (nicht gewerbmässig). Aufgrund der Bestimmungen in Art. 34 AuLaV darf er an seinem Wohnort nicht landen. Nun überschreibt Herr X. den Helikopter seiner Firma Y. und kann fortan denselben Flug als «Flug zu Arbeitszwecken» durchführen und somit an seinem Wohnort starten und landen. Wir betrachten dies als Potenzial zur Rechtsumgehung und nicht als «nicht gerechtfertigte Einschränkung» für «Corporate flights».

Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, sollte der Bund an der Möglichkeit zu nicht kommerziellen Flügen in Wohngebieten festhalten wollen, dies in Art. 34 durch Streichung von lit. b zu ermöglichen. Es wäre zudem eine Meldepflicht analog Art. 33 einzuführen.

Art. 9 Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern

Wasserlandungen gelten als nautische Veranstaltungen und sind bewilligungspflichtig (Art. 27 Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt, BSG, SR 747.201; Art. 72 Verordnung über die Schifffahrt auf schweizerischen Gewässern, BSV, SR 747.201.1). Ein entsprechender Hinweis bei Art. 9 AuLaV wäre hilfreich. Wir beantragen Ihnen deshalb, Art. 9 AuLaV wie folgt zu ergänzen:

«e. *Start und Landung als nautische Veranstaltung bewilligt worden sind.*»

Art. 9 Abs. 3 AuLaV stellt einen Durchbruch vom Prinzip «keine Einzelbewilligungen» dar, wie sie mit der AuLaV grundsätzlich eingeführt werden soll. Dies ist im vorliegenden Fall umso stossender, als die Gefahr von 26 unterschiedlichen kantonalen Praxen besteht. Da diese Einsätze im Dienste der Öffentlichkeit erfolgen, beantragen wir Ihnen, dass Bewilligungen für Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern einheitlich durch das BAZL erteilt werden.

Art. 14 Persönlicher und sachlicher Geltungsbereich der Bewilligungen

Abs. 2 nennt «kantonale Bewilligungen» gemäss Art. 9 Abs. 3 AuLaV. Diese Formulierung müsste bei einer Anpassung von Art. 9 Abs. 3 gemäss unserer Vorstellung ebenfalls angepasst werden.

Zu 2. Titel, 4. Kapitel, 1. Abschnitt: Raumplanung und Schutz der Umwelt

Wir begrüssen es, dass die sich im Laufe der Jahre entwickelte, uneinheitliche Bewilligungspraxis zu untergeordneten Infrastrukturen auf Aussenlandstellen vereinheitlicht und mit einer gesetzlichen Grundlage unterlegt werden soll. Wir teilen ausdrücklich die Haltung, wonach sich die Aussenlandstellen weder verfahrensmässig noch in deren konkreten baulichen Ausgestaltung zu Heliports entwickeln dürfen.

Art. 18 Luftfahrtrechtliche Einschränkungen für Bauten und Anlagen auf Aussenlandstellen

Art. 18 AuLaV hält verhältnismässig detailliert fest, welche baulichen Einrichtungen bei Aussenlandstellen zulässig sind und welche nicht. Als nicht zulässig gelten dabei gemäss Abs. 3 insbesondere ganz oder teilweise der Luftfahrt dienende Gebäude, fest installierte Tankstellen, Plattformen für Personentransporte zu touristischen oder sportlichen Zwecken und befestigte Pisten. Wir beantragen Ihnen, diesen Negativkatalog wie folgt zu ergänzen:

Nicht zulässig sind insbesondere bauliche Einrichtungen wie Verpflegungsstände (Kioske, Imbisse), befestigte und unbefestigte Parkplätze sowie neue Erschliessungsanlagen und Infrastruktur (sanitäre Einrichtungen).

Widersprüchlich ist zudem die zu Art. 18 im erläuternden Bericht (Seite 13, 2. Abschnitt) gemachte Feststellung, wonach «Für der Luftfahrt dienende Bauten und Anlagen, die in Schutzgebieten nach Art. 23 Abs. 1 zu liegen kommen, ...» von der zuständigen Baubewilligungsbehörde die Möglichkeit zur Erstellung solcher Bauten zu prüfen ist. Diese Aufforderung stösst allein schon deshalb ins Leere, weil Art. 23 Aussenlandungen in Schutzgebieten ausnahmslos untersagt.

Art. 20 Baubewilligungs- und Planungspflicht

Die in Art. 20 Abs. 2 AuLaV vorgenommene Präzisierung von Art. 1 AuLaV ist zu begrüssen. Anlagen, die über mehr als ein Jahr wiederholt und intensiv genutzt werden, haben erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Es stellt sich deshalb die Frage, ob solche grösseren Anlagen nicht eines Plangenehmigungsverfahrens gemäss Art. 27 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) bedürfen.

Art. 23 Abs. 3 Einschränkungen in Schutzgebieten

Die in Aussicht gestellte vorgängige Anhörung interessierter Kreise sollte umgehend an die Hand genommen werden, und eine Bestandsaufnahme und Unterschutzstellung kantonaler Schutzgebiete sollte umgehend erfolgen. Diese kantonalen Schutzgebiete könnten z. B. als Anhang zur AuLaV veröffentlicht werden. Deshalb beantragen wir Ihnen, die kantonalen Schutzgebiete umgehend zu inventarisieren und als Anhang zur AuLaV zu veröffentlichen.

Art. 29, 31 und 34 Einschränkungen

Wie eingangs erwähnt, muss es eines der wichtigsten Ziele der AuLaV sein, die Bevölkerung in Wohngebieten vor unnötigem Lärm zu schützen. Es gilt aber auch dafür zu sorgen, dass ruhige Landschaftsräume – insbesondere Erholungsgebiete – nicht neu oder zusätzlich belärmt werden. Wir beantragen Ihnen deshalb festzulegen, dass die Mittagsruhezeit bei allen Kategorien (ausgenommen Notfälle, Polizeiflüge und Dienstflüge des Bundes) ohne Ausnahmen einzuhalten und der Verzicht auf Personentransporte zu touristischen oder sportlichen Zwecken an Sonn- und allgemeinen Feiertagen zu prüfen ist. Mindestens sind aber die Aussenlandungen zeitlich und zahlenmässig so einzuschränken, dass dem Ruhebedürfnis der Lärmbetroffenen Rechnung getragen wird und neu in Art. 29 Abs. 1 AuLaV ein Bst. h mit dem gleichlautenden Wortlaut von Art. 34 Bst. h, «für mehr als vier Bewegungen innert 30 Tagen am gleichen Landeplatz in einem Abstand von weniger als 500 m», einzufügen ist.

Art. 32 Ausnahmegewilligungen bei Flügen zu Arbeitszwecken für Aussenlandungen in Schutzgebieten nach Art. 23 Abs. 1 und 3

Gemäss Art. 32 Abs. 2 AuLaV hat die zuständige kantonale Behörde (in der Regel Gemeinde) eine Stellungnahme zur Ausnahmegewilligung für Aussenlandungen in Schutzgebieten abzugeben und gleichzeitig anzugeben, ob durch die Erteilung einer Bewilligung für Aussenlandungen in einem Schutzgebiet das jeweilige Schutzziel verletzt wird und überwiegende Interessen entgegenstehen. Dabei bleibt unklar, welches überwiegende Interessen sein könnten. Wir beantragen Ihnen deshalb, in Art. 31 Abs. 2 AuLaV möglichst konkret beispielhaft festzuhalten, was unter «überwiegendem Interesse» zu verstehen ist.

Art. 33 Aussenlandungen in Wohngebieten

Gemäss Art. 33 Abs. 1 AuLaV sind Aussenlandungen in Wohngebieten bei Flügen zu Arbeitszwecken zulässig. Dabei muss das Flugprogramm frühzeitig bei der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde (in der Regel Gemeinde) gemeldet werden. Das Flugprogramm muss

mindestens Auskunft geben über den Flugplan, die Flugrouten und die Anzahl Flüge. In Art. 33 Abs. 1 AuLaV ist der Inhalt des Flugprogramms zu konkretisieren. Wir beantragen Ihnen deshalb, Art. 33 Abs. 1 AuLaV wie folgt zu ergänzen:

«Die Kommandantin oder der Kommandant muss Aussenlandungen bei Flügen zu Arbeitszwecken in Wohngebieten der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde anhand eines Flugprogrammes frühzeitig melden. Das Flugprogramm umfasst mindestens den Flugplan, die Flugrouten und Angaben zur Anzahl Flüge.»

Die zuständige Behörde kann nach Art. 33 Abs. 2 AuLaV saisonale, zeitliche und örtliche Vorschriften erlassen, die den Gesichtspunkten der Flugsicherheit und der Umwelt Rechnung tragen. Der Bericht zeigt denkbare Vorschriften auf. In den Beispielen sind aber nicht nur zeitliche und örtliche Vorschriften enthalten, sondern auch technische Vorgaben (z. B. Beschränkung auf bestimmte lärmarme Luftfahrzeuge oder die Begrenzung der Anzahl Rotationen). In Art. 33 Abs. 2 AuLaV sind auch technische Vorschriften zu integrieren. Wir beantragen Ihnen deshalb, Art. 33 Abs. 2 AuLaV wie folgt zu ergänzen:

«Die Aussenlandungen bedürfen keiner Bewilligung des Kantons oder der Gemeinde. Die nach kantonalem Recht zuständige Behörde kann aber saisonale, zeitliche, örtliche und technische Vorschriften erlassen, die den Gesichtspunkten der Flugsicherheit und der Umwelt Rechnung tragen.»

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi