

**Botschaft
zur Volksinitiative
«Keine Wasserflugzeuge auf Schweizer Seen!»**

vom 21. September 1998

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft über die Volksinitiative «Keine Wasserflugzeuge auf Schweizer Seen!» und beantragen Ihnen, diese Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung vorzulegen.

Der Entwurf zum entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Gleichzeitig legen wir Ihnen im Sinne eines indirekten Gegenvorschlages zu dieser Volksinitiative den Entwurf eines geänderten Artikels 36 des Luftfahrtgesetzes vor.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. September 1998

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Die von einem gemeinsamen Initiativkomitee der Stiftung Helvetia Nostra und der Fondation Franz Weber eingereichte Volksinitiative «Keine Wasserflugzeuge auf Schweizer Seen!» hat zum Ziel, insbesondere aus Umweltschutzgründen Wasserflugzeuge auf allen öffentlichen Gewässern der Schweiz generell zu verbieten.

Der Flugbetrieb mit Wasserflugzeugen ist in der Schweiz sehr gering; es sind lediglich drei Wasserflugzeuge immatrikuliert. Der einzige, seit Jahrzehnten bestehende Wasserflugplatz befindet sich bei Lachen auf dem Zürichsee. Der Betrieb auf diesem Flugplatz hat in all den Jahren nie zu Beanstandungen irgendwelcher Art Anlass gegeben. Starts und Wasserungen auf öffentlichen Gewässern ausserhalb von Wasserflugplätzen sind bewilligungspflichtig. In den vergangenen Jahren wurde jährlich durchschnittlich eine Bewilligung für einzelne Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern sowie eine generelle Jahresbewilligung für den Halter des Wasserflugplatzes in Wangen-Lachen erteilt.

Das geltende Recht garantiert sowohl hinsichtlich der Bewilligung von Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern als auch von Wasserflugplätzen ein Verfahren, in welchem Umweltaspekte in sehr hohem Masse berücksichtigt werden. Bewilligungen für Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern dürfen zudem nur erteilt werden, wenn der betroffene Kanton zustimmt. Er hat damit die Möglichkeit, Wasserflugzeuge auf seinen Seen faktisch zu verbieten.

Ein generelles Verbot von Wasserflugzeugen ist angesichts der heutigen Situation und der geltenden Regelungen unverhältnismässig. Der Bundesrat empfiehlt deshalb diese Volksinitiative zur Ablehnung.

Im Sinne eines indirekten Gegenvorschlages zur Volksinitiative wird mit dieser Botschaft der Entwurf eines geänderten Artikels 36 des Luftfahrtgesetzes unterbreitet. Er verbietet die Erstellung neuer Wasserflugplätze. Der einzige bestehende derartige Flugplatz in Wangen-Lachen könnte jedoch weiterbetrieben werden.

Botschaft

1 Formelles

11 Wortlaut der Initiative

Am 15. Oktober 1996 wurde von einem gemeinsamen Initiativkomitee der Stiftung Helvetia Nostra und der Fondation Franz Weber die Volksinitiative «Keine Wasserflugzeuge auf Schweizer Seen!» eingereicht. Die Initiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 37^{quater} (neu)

Die Benutzung öffentlicher Gewässer durch Wasserflugzeuge ist verboten, ausser in Notfällen.

12 Zustandekommen

Die Bundeskanzlei hat mit Verfügung vom 26. März 1997 das formelle Zustandekommen der am 15. Oktober 1996 mit 108 060 gültigen Unterschriften eingereichten Volksinitiative «Keine Wasserflugzeuge auf Schweizer Seen!» festgestellt (BBl 1997 II 744).

13 Behandlungsfrist

Die Botschaft des Bundesrates zur Initiative ist gemäss Artikel 29 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) i.V.m. Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung vom 26. Februar 1997 über die Inkraftsetzung der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte spätestens innert zwei Jahren nach Einreichen der Initiative, also bis zum 15. Oktober 1998, der Bundesversammlung zu unterbreiten. Diese hat nach Artikel 27 Absatz 1 GVG i.V.m. Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung vom 26. Februar 1997 über die Inkraftsetzung der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte innert vier Jahren nach Einreichung der Initiative, das heisst bis zum 15. Oktober 2000, darüber zu beschliessen, ob sie der Initiative zustimmt oder nicht.

14 Gültigkeit

141 Einheit der Form

Das in Artikel 121 Absatz 4 BV statuierte Gebot der Einheit der Form verlangt, dass eine Volksinitiative entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf ausformuliert sein muss; Mischformen sind nicht gestattet.

Die vorliegende «Initiative gegen Wasserflugzeuge» ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Das Gebot der Einheit der Form ist somit erfüllt.

142 Einheit der Materie

Das Gebot der Einheit der Materie (Art. 121 Abs. 3 BV) will sicherstellen, dass mit einem Initiativbegehren nicht mehrere, sachlich nicht zusammenhängende Fragen zur Abstimmung gelangen, die eine freie und unverfälschte demokratische Willensäußerung und -kundgabe verunmöglichen.

Die Initiative verfolgt ein klares Ziel. Sie will die Benutzung öffentlicher Gewässer durch Wasserflugzeuge generell verbieten. Die freie Willensäußerung der Stimmberechtigten ist bei dieser Sachlage ohne weiteres möglich. Die vorliegende Initiative entspricht deshalb dem Grundsatz der Einheit der Materie.

143 Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht

Neben den in der Bundesverfassung selbst vorgesehenen Gültigkeitsvoraussetzungen der Einheit der Form und der Materie werden als Schranken der Verfassungsrevision einzig zwingende völkerrechtliche Verpflichtungen (sog. *ius cogens*) allgemein anerkannt (BBl 1997 I 362, 446 f.). Bei der vorliegenden Initiative wird kein zwingendes Völkerrecht berührt.

Völkerrechtliche Abkommen, in denen sich die Schweiz verpflichtet hätte, ausländischen Luftfahrzeugen die Benützung unserer Binnengewässer zu ermöglichen, bestehen keine. Die Initiative ist somit auch im Lichte des Völkerrechts gültig.

144 Durchführbarkeit

Das bei Annahme der Initiative durchzusetzende Verbot der Benützung von öffentlichen Gewässern durch Wasserflugzeuge wird keine unüberwindbaren Durchführungsprobleme mit sich bringen. Die Initiative ist daher auch unter dem Gesichtspunkt der Durchführbarkeit gültig.

2 Entstehung und Ziel der Initiative

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) bewilligte am 31. Januar 1992 zwei Wasserflugplätze auf dem Genfersee bei Lausanne und bei Montreux. Gegen den Entscheid erhob unter anderem die Stiftung Helvetia Nostra Beschwerde. Das damalige Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) hiess die Beschwerden am 23. Dezember 1994 teilweise gut. Die Stiftung Helvetia Nostra beschwerte sich, soweit sie mit ihren Begehren nicht durchgedrungen war, auch gegen diesen Entscheid und lancierte gleichzeitig die vorliegende Volksinitiative. Auslöser der Initiative war die Befürchtung, der Bundesrat würde den Entscheid des EVED schützen. Im August 1997 hat der Bundesrat die abgelehnten Beschwerden im Einverständnis mit dem EVED zur Neu Beurteilung an das Departement zurückgewiesen. Ein neuer Entscheid soll auf vertiefte Studien über die Auswirkungen von Wasserflugplätzen auf die Vogelwelt, vor allem auf das international reputierte Wasser- und Zugvogel-Reservat «Les Grangettes» abstellen. Diese Studien werden sich auch mit der Frage der Lärmimmissionen und mit den Auswirkungen auf die Sicherheit der übrigen Seebenützer befassen.

Ziel der Initiative ist in erster Linie, die beiden Wasserflugplätze auf dem Genfersee zu verhindern. Hauptargument gegen die Wasserflugzeuge ist der Lärm, der nach Ansicht der Initianten die Wasservögel erheblich stören würde. Sie erachten weiter die Sicherheit anderer Seebenutzer als beeinträchtigt.

3 Wasserflugzeuge in der Schweiz

Gesamtschweizerisch sind lediglich drei Wasserflugzeuge immatrikuliert. Zwei davon sind auf dem seit mehr als 40 Jahren bestehenden, einzigen Wasserflugplatz in der Schweiz stationiert. Er befindet sich bei Lachen auf dem Zürichsee. Auf dem Wasserflugplatz werden jährlich durchschnittlich 230 nichtgewerbsmässige Bewegungen (ein Start bzw. eine Wasserung gelten je als eine Bewegung) durchgeführt. Der Flugbetrieb verlief in all den Jahren ohne Beanstandung von irgendwelcher Seite. Das dritte Wasserflugzeug, ein Flugboot, welches auch auf normalen Flugplätzen eingesetzt werden kann, ist auf einem Flugplatz stationiert.

Der Halter des Wasserflugplatzes Lachen ist zudem seit Jahrzehnten der einzige Träger einer jeweils für ein Jahr ausgestellten generellen Bewilligung für Aussenlandungen mit Flugzeugen auf öffentlichen Gewässern bei nicht gewerbsmässigen Flügen. Diese berechtigt ihn im Rahmen der Auflagen der Bewilligung zu Starts und Wasserungen auf dem Vierwaldstätter-, dem Zuger-, dem Aegeri- und dem Zürichsee.

In den letzten fünf Jahren wurden zudem insgesamt sechs Aussenlandebewilligungen für einzelne Flüge erteilt.

4 Rechtsordnung in der Schweiz

Gemäss Artikel 36 des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0) erlässt der Bundesrat nähere Vorschriften über die Anlage und den Betrieb von Land- und Wasserflugplätzen. Für die Anlage und den Betrieb eines Wasserflugplatzes ist eine Bewilligung des BAZL erforderlich (Art. 37 Abs. 2 LFG). Im Rahmen eines Bau- und Betriebsbewilligungsverfahrens ist nach Artikel 21 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) unter anderem zu prüfen, ob das Vorhaben den wesentlichen Anforderungen der Flugsicherheit, der Raumplanung sowie des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes entspricht.

Für Aussenlandungen von Luftfahrzeugen mit motorischem Antrieb ist nach Artikel 8 Absatz 2 LFG eine im Einzelfall oder auf eine bestimmte Zeit zu erteilende Bewilligung erforderlich. Diese Regelung gilt auch für Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern. Zuständig für die Erteilung von Aussenlandebewilligungen ist gemäss Artikel 50 Absatz 1 VIL ebenfalls das BAZL. Es darf Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern jedoch nur bewilligen, wenn die zuständige kantonale Behörde keine Einwendungen erhebt (Art. 51 VIL).

Der Bund erarbeitet zudem zur Zeit unter enger Mitwirkung der Kantone einen Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL). Es handelt sich hierbei um ein Planungs- und Koordinationsinstrument für die gesamte Infrastruktur der Zivilluftfahrt in der Schweiz. Darin soll dargelegt werden, wie unter Berücksichtigung der Anliegen der Landes-, Regional- und Ortsplanung die Luftfahrtinfrastruktur künftig erhalten und weiterentwickelt werden kann. Der gegenwärtige Entwurf des SIL sieht einzig den

bestehenden Wasserflugplatz in Wangen-Lachen vor. Der Bundesrat wird den SIL voraussichtlich Ende 1999 verabschieden.

5 Auswirkungen der Initiative

Eine Annahme der Initiative hätte zur Folge, dass auf den Schweizer Seen – ausser in Notsituationen – keine Wasserflugzeuge mehr starten und wassern dürften. Bestehende Aussenlandebewilligungen für öffentliche Gewässer müssten annulliert und neue dürften nicht mehr erteilt werden. Der Wasserflugplatz bei Lachen müsste aufgehoben werden. Weitere Wasserflugplätze dürften nicht mehr bewilligt werden.

6 Verhältnis zum europäischen Recht

Im EU-Recht bestehen keine besonderen Regelungen betreffend Wasserflugzeuge. Es kennt auch keine Verpflichtung, Infrastrukturen für Wasserflugzeuge bereitzustellen. Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien regeln den Bereich Wasserflugzeuge ähnlich wie die Schweiz. Sie unterscheiden zwischen ebenfalls bewilligungspflichtigen Wasserflugplätzen und Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern. Ein generelles Wasserflugzeugverbot existiert in keinem der an die Schweiz angrenzenden Länder.

7 Schlussfolgerungen und Antrag

Der Flugbetrieb mit Wasserflugzeugen ist in der Schweiz bereits seit Jahrzehnten äusserst bescheiden. Es existiert zur Zeit nur ein einziger Wasserflugplatz, der bereits 1954 bewilligt worden ist und bisher nie zu Beeinträchtigungen im Sinne der Befürchtungen der Initianten geführt hat. Für Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern besteht ebenfalls seit langem nur eine einzige, jeweils für ein Jahr ausgestellte generelle Bewilligung, die zu Landungen auf einem Teil der Seen in der Inner- und Ostschweiz berechtigt. Einzelne Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern wurden rückblickend auf die letzten Jahre durchschnittlich einmal pro Jahr bewilligt.

Das geltende Luftrecht enthält bereits zahlreiche, sachgerechte Bestimmungen, die sowohl hinsichtlich der Bewilligung von Aussenlandungen als auch von Wasserflugplätzen ein Verfahren garantieren, in welchem Umweltaspekte in sehr hohem Masse berücksichtigt werden. Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern dürfen zudem nach geltender Regelung nur bewilligt werden, wenn der betroffene Kanton zustimmt. Er hat damit die Möglichkeit, Wasserflugzeuge auf seinen Seen faktisch zu verbieten.

Mit dem Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) verfügt der Bund ausserdem über ein zweckmässiges Instrument, um die verfolgte Politik unter Berücksichtigung aller Interessen in die gewünschte Stossrichtung zu lenken und für die Bundesstellen verbindlich festzuhalten. Der Entwurf des SIL zeigt, dass der Bund die umwelt- und raumordnungspolitischen Anliegen, die von den Initianten vertreten werden, ernst nimmt.

In den Nachbarländern gelten mit der Schweiz vergleichbare Regelungen. Ein generelles Wasserflugzeugverbot in der Schweiz könnte daher nicht verhindern, dass auf den Grenzseen auf ausländischer Seite Wasserflugzeuge betrieben werden dürfen.

Ein generelles Verbot von Wasserflugzeugen ist angesichts der heutigen Situation und der geltenden Regelungen unverhältnismässig. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Initiative «Keine Wasserflugzeuge auf Schweizer Seen!» abzulehnen ist.

8 Änderung des Luftfahrtgesetzes

81 Indirekter Gegenvorschlag

Gemäss Artikel 121 Absatz 6 BV kann die Bundesversammlung einen eigenen Gegenentwurf ausarbeiten und dem Stimmvolk zusammen mit der Initiative zur Abstimmung unterbreiten. Ein solcher Gegenentwurf hat sich auf denselben Gegenstand zu beziehen, den die Verfassungsinitiative regeln will (Art. 27 Abs. 3 GVG). Stellt die Bundesversammlung der Verfassungsinitiative nicht einen eigenen Entwurf auf Verfassungsstufe gegenüber, sondern beschliesst sie eine Änderung bestehender oder den Erlass neuer Bundesgesetze, so spricht man von einem indirekten Gegenvorschlag.

82 Entwurf eines neuen Artikels 36 Absatz 2 LFG

Mit der Initiative soll die Benutzung öffentlicher Gewässer durch Wasserflugzeuge, ausser in Notfällen, verboten werden. Bei Annahme der Initiative würden demnach sowohl Wasserflugplätze als auch Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern untersagt. Der neue Artikel 36 Absatz 2 LFG trägt diesen Forderungen teilweise Rechnung, indem die Zahl der Wasserflugplätze auf den bestehenden derartigen Flugplatz in Wangen-Lachen beschränkt wird. Sollte er einmal aufgehoben werden, würde es in der Schweiz keinen Wasserflugplatz mehr geben. Von der Gesetzesänderung nicht betroffen ist das geltende Verfahren für Aussenlandungen auf öffentlichen Gewässern. Diese sollen weiterhin mit Bewilligung des BAZL und Zustimmung des betroffenen Kantons möglich sein. Die vorgeschlagene Ergänzung ist auf die Botschaft über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren (VKB-2) abgestimmt (vgl. BBl 1998 2687).

Der Bundesrat geht davon aus, dass die Initianten gestützt auf den Gegenvorschlag die Initiative zurückziehen.

83 Vernehmlassungsverfahren

Bei der vorgeschlagenen Gesetzesänderung handelt es sich um eine solche von geringer Tragweite, weshalb auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet wurde.

84 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hat in der vorliegenden Fassung weder finanzielle noch personelle Mehrbelastungen zur Folge.

85 Legislaturplanung

Die Änderung des Luftfahrtgesetzes ist im Bericht über die Legislaturplanung 1995–1999 nicht angekündigt, da es sich um einen indirekten Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative handelt.

86 Verhältnis zum Europäischen Recht

Wie bereits unter Ziffer 6 erwähnt, bestehen im EU-Recht keine besonderen Regelungen betreffend Wasserflugzeuge. Es kennt auch keine Verpflichtung, Infrastrukturen für Wasserflugzeuge bereitzustellen.

87 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich wie das Luftfahrtgesetz selbst auf die Artikel 36 und 37^{ter} BV.

9990

**Bundesbeschluss
über die Volksinitiative
«Keine Wasserflugzeuge auf Schweizer Seen!»**

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 15. Oktober 1996 eingereichten Volksinitiative «Keine
Wasserflugzeuge auf Schweizer Seen!»¹,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 21. September 1998²,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «Keine Wasserflugzeuge auf Schweizer Seen!» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 37^{quater} (neu)

Die Benutzung öffentlicher Gewässer durch Wasserflugzeuge ist verboten, ausser in Notfällen.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

9990

¹ BBl 1997 II 744

² BBl 1998 5596

**Bundesgesetz
über die Luftfahrt
(Luftfahrtgesetz, LFG)**

Entwurf

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 21. September 1998¹,
beschliesst:*

I

Das Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948² wird wie folgt geändert:

Art. 36

- | | |
|---------------------------------------|---|
| I. Flugplätze | ¹ Der Bundesrat erlässt nähere Vorschriften über Betrieb und Bau von |
| 1. Zuständigkeit,
Wasserflugplätze | Flugplätzen. |
| | ² Es dürfen keine neuen Wasserflugplätze errichtet werden. |

II

- ¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.
² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

9990

¹ BBl 1998 5596
² SR 748.0

Botschaft zur Volksinitiative «Keine Wasserflugzeuge auf Schweizer Seen!» vom 21. September 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.061
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.12.1998
Date	
Data	
Seite	5596-5605
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 858

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.