

06.073

**Botschaft
über die Volksinitiative
«Gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten»**

vom 13. September 2006

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft über die Volksinitiative «Gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten». Wir beantragen Ihnen, die Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung zu unterbreiten.

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

13. September 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die Initiative «Gegen Kampffetlärm in Tourismusgebieten» ist aus den Diskussionen um den Fluglärm in der Region des Militärflugplatzes Meiringen heraus entstanden. Die Initiative will touristisch genutzte Erholungsgebiete in der Schweiz durch ein Verbot militärischer Übungsflüge mit Kampffjets in der heutigen Friedenszeit vor Fluglärm schützen.

Der Geltungsbereich der Initiative ist nicht abschliessend bestimmbar. Die räumliche Ausscheidung der touristisch genutzten Erholungsgebiete liegt als Teil der Raumplanung grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone. Die heutigen Festlegungen in den Richt- und Nutzungsplänen geben zwar Hinweise auf die möglichen Auswirkungen der Initiative, sie genügen für die Umsetzung der Initiative jedoch nicht. Auch die genauen Kriterien, wann von einer touristischen Nutzung auszugehen ist, sind nicht auf dem Weg der Auslegung bestimmbar.

Damit die Initiative im Falle der Annahme umgesetzt werden könnte, müsste zuerst der genaue Geltungsbereich mit einer ausführenden Gesetzgebung definiert werden.

Die Armee erfüllt mit Kampffjets den verfassungsmässigen Auftrag zur Wahrung der Lufthoheit der Schweiz. Dazu gehört in Friedenszeiten insbesondere der Luftpolizeidienst, mit dem die Sicherheit im Luftraum auch zugunsten des Zivilluftverkehrs gewährleistet wird und im Fall eines bewaffneten Konflikts die Luftverteidigung. Das Üben mit Kampffjets dient dem Erreichen und Erhalten der operationellen Einsatzbereitschaft zur Erfüllung dieser Aufträge.

Die heutigen Trainingsräume für Kampffjets liegen über den Alpen und damit über typischen Tourismusregionen der Schweiz. Die Trainingsräume würden bei Annahme der Initiative stark eingeschränkt, was die Durchführung von glaubwürdigen Übungen mit Kampffjets in der Schweiz nicht mehr erlauben würde. Wegen der Verkehrsströme in der Zivilluftfahrt können die Trainingsräume praktisch nicht verschoben werden. Das gänzliche Auslagern der Übungsflüge ins Ausland wäre eine ungenügende und unrealistische Alternative. Die Armee könnte mit dieser Massnahme die Ausbildung und das Training der am Einsatz von Kampffjets beteiligten Personen nicht mehr gewährleisten.

Bei Annahme der Initiative wäre damit die operationelle Einsatzbereitschaft der Kampffjets erheblich beeinträchtigt. Dies würde dazu führen, dass die Schweiz ihre Lufthoheit und damit ihre Souveränität und Neutralität nicht mehr glaubwürdig wahren könnte.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Gegen Kampffjetlärm in Tourismusegebieten» hat folgenden Wortlaut:

I

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 74a Lärmschutz (*neu*)

In touristisch genutzten Erholungsgebieten dürfen in Friedenszeiten keine militärischen Übungen mit Kampffjets durchgeführt werden.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Gegen Kampffjetlärm in Tourismusegebieten» wurde am 20. April 2004 von der Bundeskanzlei vorgeprüft¹ und am 3. November 2005 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 17. November 2005² stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 113 049 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen ist.

Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu keinen Gegenentwurf. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. September 2002³ hat der Bundesrat somit spätestens bis am 3. November 2006 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 des Parlamentsgesetzes bis am 3. Mai 2008 über die Volksinitiative zu beschliessen.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung⁴:

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.

¹ BBl 2004 2205

² BBl 2005 6907

³ Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10)

⁴ Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

Die offensichtliche faktische Undurchführbarkeit einer Initiative gilt als einzige ungeschriebene materielle Schranke der Verfassungsrevision. Die Volksinitiative «Gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten» ist weder in rechtlicher Hinsicht unmöglich zu realisieren noch ist sie faktisch undurchführbar.

Die Initiative ist deshalb als gültig zu erklären.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

2.1 Auftrag und Mittel der Armee

Im Rahmen des verfassungsmässigen Auftrags⁵ wahrt die Armee mit ihren Kampfjets die Lufthoheit und damit die Souveränität und Neutralität der Schweiz in allen Lagen. Dies umfasst in Friedenszeiten insbesondere den Luftpolizeidienst und in ausserordentlichen Lagen auch die Luftverteidigung. Für diese Aufgabe stehen der Armee nach einem sukzessiven Abbau der mehr als 400 Jetflugzeuge Anfang der 80er Jahre heute noch 33 Kampfjets des Typs F/A-18 (Hornet) und 54 des Typs F-5 (Tiger) zur Verfügung.

Gemäss dem Stationierungskonzept der Armee vom 1. Juni 2005⁶, welches das Ergebnis einer auf den Zeithorizont 2010 ausgerichteten Standortplanung im Rahmen der Armeereform XXI ist, konzentriert sich die Armee für den Einsatz der Kampfjets seit Anfang 2006 auf die drei Hauptflugplätze Meiringen, Payerne und Sion, während Emmen als Ausweichplatz dient. Nachdem in den letzten 15 Jahren bereits auf rund einem Dutzend Flugplätzen der Betrieb mit Kampfjets aufgegeben wurde, ist Ende 2005 auch der Flugbetrieb mit Kampfjets ab dem Militärflugplatz Dübendorf eingestellt und die entsprechende Fliegerstaffel nach Meiringen verlegt worden. Die Militärflugplätze unterstehen den Lärmschutzvorschriften des Umweltschutzgesetzes⁷ und der Lärmschutz-Verordnung⁸. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) hat die entsprechenden Sanierungsverfahren durchzuführen und dabei in der Vergangenheit bereits umfangreiche Massnahmen zur Verminderung des Lärms getroffen (z.B. Optimierung der Start- und Landeverfahren, restriktive Betriebszeiten).

Für die Grundausbildung und Übungen mit Kampfjets stehen der Armee zwei Haupttrainingsräume über dem Gebiet der Alpen sowie ein grenzübergreifender Trainingsraum mit Frankreich zur Verfügung. Der restliche Schweizer Luftraum ist grundsätzlich für den zivilen Luftverkehr reserviert und wird heute von der Armee nicht für Übungen mit Kampfjets genutzt. Der Lärmschutz im Luftraum ist kaum reglementiert. Die Armee hat sich jedoch im Sinne der Lärmbekämpfung gewisse Selbstbindungen auferlegt (Mindestflughöhen, Verzicht auf Überschallflüge unterhalb 10 000 m ü.M.).

⁵ Artikel 58 Absatz 2 BV, Artikel 1 des Bundesgesetzes vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG; SR **510.10**)

⁶ www.vbs-ddps.ch/internet/groupgst/de/home/generalstab/streitkr/stationierungskonzept.html

⁷ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR **814.01**)

⁸ Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR **814.41**)

2.2

Auslöser der Initiative

Die Übungen mit Kampffjets finden in den Trainingsräumen über den Alpen in der Regel ab einer Höhe von rund 4000 m ü.M. statt. Sie haben bisher nur vereinzelt Reaktionen ausgelöst. Demgegenüber ist die Lärmbelastung im Umfeld der Militärflugplätze seit längerem Gegenstand von Diskussionen, wovon zahlreiche Einsprachen in den laufenden Lärmsanierungsverfahren und die Gründung von einzelnen Interessengruppen gegen Fluglärm zeugen.

Der Flugbetrieb mit Kampffjets des Typs F/A-18 ab den Militärflugplätzen Meiringen und Sion ist in letzter Zeit am häufigsten thematisiert worden. Der Bundesrat hat sich damit bereits in Zusammenhang mit verschiedenen parlamentarischen Vorstößen⁹ beschäftigt und dabei bekräftigt, dass alle möglichen Lärmschutzmassnahmen getroffen werden, jedoch nicht auf den Einsatz von Kampffjets des Typs F/A-18 ab Meiringen und Sion verzichtet werden kann. Den Initianten nahe stehende Kreise haben im Frühjahr 2004 eine Postkartenaktion an den Bundesrat durchgeführt, mit der zum Verzicht auf den Einsatz des F/A-18 ab Meiringen zum Schutz des Grandhotels Giessbach oberhalb von Brienz aufgerufen wurde.

Obwohl die Initiative dem Wortlaut nach den Lärmschutz in allen touristisch genutzten Erholungsgebieten der Schweiz bezweckt, haben die Initianten an der Medienkonferenz anlässlich des Einreichens der Initiative deutlich gemacht, dass es ihnen in erster Linie um das Verbot der Jetflüge in der Region Meiringen und in zweiter Linie auch in der Region Sion geht. Dies ist denn auch das eigentliche Motiv und primäre Ziel der Initianten.

3

Ziele und Inhalt der Initiative

3.1

Ziel der Initiative

Die Initiative hat zum Ziel, touristisch genutzte Erholungsgebiete vor dem Lärm von Kampffjets auf Übungsflügen zu schützen. Sie will dadurch den Erholungswert dieser Gebiete für die touristische Nutzung erhalten bzw. erhöhen. Indem sie Einsätze weiterhin zulässt, will es die Initiative der Armee ermöglichen, ihre Aufgaben trotzdem wahrzunehmen.

3.2

Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Die Initiative will ausgewählte Gebiete durch ein absolutes Verbot militärischer Übungen mit Kampffjets vor Fluglärm schützen. Zur Umschreibung dieser Gebiete verwendet sie mit den «touristisch genutzten Erholungsgebieten» einen unbestimmten Rechtsbegriff ohne weitere Präzisierungen. Das Verbot soll nicht für alle militärischen Flüge gelten, sondern nur für «Übungen mit Kampffjets» und nur «in Friedenszeiten». Für den sachlichen Geltungsbereich verwendet der Initiativtext somit ebenfalls unbestimmte Rechtsbegriffe.

⁹ Postulat Goll (03.3666), Interpellationen Rey (05.3273), Freysinger (05.3307), Germanier (05.3908)

3.3 Erläuterung des Initiativtexts

3.3.1 Vorbemerkung

Der Wortlaut der Initiative ist so formuliert, dass sie im Prinzip direkt umsetzbar ist. Entsprechend enthält der Initiativtext auch keinen Auftrag zur Regelung von Einzelheiten durch den Gesetzgeber oder Übergangsfristen.

Voraussetzung für die direkte Anwendbarkeit einer Initiative ist, dass der Wortlaut selbst eindeutig ist oder dass seine Bedeutung und sein Geltungsbereich auf dem Weg der Auslegung hinreichend bestimmt werden können.

3.3.2 Regeln der Auslegung einer Initiative

Grundsätzlich ist bei der Auslegung des Textes einer Volksinitiative vom Wortlaut auszugehen und nicht vom subjektiven Willen der Initianten. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten können allenfalls mitberücksichtigt werden. Ebenso können die Umstände, die zu einer Initiative Anlass gegeben haben, für deren Auslegung eine Rolle spielen. Die Auslegung des Textes selbst erfolgt nach den anerkannten Auslegungsregeln.

3.3.3 Der räumliche Geltungsbereich

3.3.3.1 Der Begriff «Erholungsgebiete»

Der räumliche Geltungsbereich der Initiative wird mit dem unbestimmten Rechtsbegriff «touristisch genutzte Erholungsgebiete» umschrieben.

Als Gebiet wird ein grösserer, in sich geschlossener räumlicher Bereich bezeichnet.¹⁰ Die Erholungsgebiete im Sinne der Initiative müssen also über eine bestimmte Grösse verfügen. Dies ergibt sich auch aus dem Zweck der Initiative, nämlich dem Schutz vor Fluglärm, der sich weiträumig ausbreitet. Zudem müssen die Gebiete räumlich eindeutig abgegrenzt sein, denn nur so kann das Überflugverbot umgesetzt werden.

Der Begriff «Erholung» kann folgende Bedeutungen haben¹¹: im Sinne der Humanmedizin die Wiederherstellung der körperlichen, geistigen oder psychischen Kräfte des Menschen nach allgemeinem Stress, Arbeit oder Krankheit; im Sinne der Humanökologie auch die Freizeitgestaltung im weiteren Sinn, soweit sie der Gesundheit zuträglich ist. Der Begriff «Erholung» umfasst nach wörtlicher Auslegung demnach die ganze Bandbreite an Aktivitäten, von der Regeneration im Sinne einer Kur bis hin zu sportlichen Freizeitaktivitäten. Ausgehend vom Zweck der Initiative können allenfalls einzelne Erholungsaktivitäten, die ihrerseits mit erheblichen Lärmemissionen verbunden sind oder die aus einem andern Grund nicht lärmsensibel sind, vom Geltungsbereich ausgeschlossen werden.

¹⁰ Brockhaus Enzyklopädie, 21. Auflage 2005

¹¹ Nach Diercke, Wörterbuch der allgemeinen Geographie, 10. Auflage 1998

Erholungsgebiete sind demnach räumlich eindeutig abgegrenzte, grössere Bereiche, die der Erholung im weiten Sinn dienen. Dies können im Sinne der Raumplanung sowohl Gebiete sein, deren hauptsächliche Nutzung die Erholung ist, als auch Gebiete, in denen die Erholungsnutzung eine Hauptnutzung überlagert (z.B. Wald, Landwirtschaft).

3.3.3.2 Der Begriff «touristisch genutzt»

Der Begriff «Tourismus» ist im geltenden Recht nicht definiert. Auf Bundesebene wird der Begriff gemäss der Definition der Welttourismusorganisation der Vereinten Nationen¹² verwendet. Demnach umfasst Tourismus die Aktivitäten von Personen, die an Orte ausserhalb ihrer gewohnten Umgebung reisen und sich dort zu Freizeit-, Geschäfts- oder bestimmten anderen Zwecken nicht länger als ein Jahr ohne Unterbrechung aufhalten. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch den Tagestourismus, der nicht mit einer Übernachtung verbunden ist.

Der Wortlaut der Initiative lässt es offen, ab welcher Intensität von einer touristischen Nutzung eines Gebiets im Sinne der Initiative auszugehen ist. Als Messgrösse für die Intensität der touristischen Nutzung werden in der Regel statistische Daten, insbesondere die Anzahl der Übernachtungen, verwendet. Im Sinne der Auslegung kann diese Messgrösse herangezogen werden. Es gibt jedoch keine Anhaltspunkte, ab welcher Anzahl Übernachtungen von einer touristischen Nutzung im Sinne der Initiative auszugehen ist und ob diese Nutzung auf das ganze Tourismusjahr oder nur auf die Hauptsaison zu beziehen ist. Zudem lässt sich der Tagestourismus damit quantitativ nicht erfassen. Die Definition der Kriterien beeinflusst den räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Initiative erheblich. Über eine entsprechende Definition kann das Übungsverbot für Kampffjets zum Beispiel auf die Hauptsaison beschränkt werden. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Kriterien von der Art der touristischen Nutzung des jeweiligen Erholungsgebiets abhängig zu machen sind.

Die Initiative lässt in Bezug auf die touristische Nutzung einen derart weiten Spielraum, dass dieser nicht auf dem Weg der Auslegung bestimmt werden kann. Im Falle einer Annahme der Initiative müssten die Kriterien deshalb mittels einer ausführenden Gesetzgebung abgestimmt auf die räumliche Festlegung der Erholungsgebiete definiert werden.

3.3.3.3 Bezeichnung der Gebiete

In welchen Gebieten Erholungs- und touristische Nutzungen, welche die Nutzung des Bodens beeinflussen, zulässig sind, ist eine Frage der Raumplanung und liegt damit in der Kompetenz der Kantone.¹³ Die Kantone haben im Rahmen der Richtplanung festzustellen, welche Gebiete für die Erholung besonders bedeutsam sind.¹⁴ Der Bund hat den Kantonen für diese Aufgabe keine materiellen Vorgaben im Rahmen seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz in der Raumplanung gemacht.

¹² United Nations World Tourism Organization (UNWTO)

¹³ Artikel 75 Absatz 1 BV

¹⁴ Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b des Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700)

Die Kantone verfügen somit über einen grossen Ermessensspielraum, den sie bei der Umsetzung in ihren Richtplänen unterschiedlich wahrgenommen haben. So finden sich räumlich relativ präzise Ausscheidungen von Tourismusgebieten in den Richtplänen der Kantone Graubünden und Jura oder von Skigebieten in den Grundlagen zum Richtplan des Kantons Wallis. Demgegenüber beschränkt sich beispielsweise der Richtplan des Kantons St. Gallen auf die Bezeichnung touristischer Zentren ohne klare räumliche Abgrenzung.

Die Grundlagen für die kantonalen Richtpläne und die Festlegungen in den Richtplänen ermöglichen es mit ihrem heutigen Stand nicht, den räumlichen Geltungsbereich der Initiative eindeutig und sachgerecht zu definieren. Die Festlegungen sind teilweise räumlich nicht klar abgegrenzt, stellen vielfach keine grösseren, zusammenhängenden Gebiete dar und bilden durch eine einseitige Ausrichtung auf Transportanlagen und Skigebiete nicht ohne weiteres das vom Wortlaut der Initiative erfasste Spektrum der Begriffe «Erholung» und «touristisch genutzt» ab (Ziff. 3.3.3.1 f.). Die Regionen Meiringen und Sion, die aufgrund der Entstehungsgeschichte der Initiative (Ziff. 2.2) möglicherweise als touristisch genutzte Erholungsgebiete anzusehen sind, figurieren in den Richtplänen nicht oder nur teilweise als solche. Für die Umsetzung der Initiative würde demzufolge noch Bedarf für eine ausführende Gesetzgebung bestehen.

Die räumlichen Festlegungen am Boden wirken sich durch das in der Initiative vorgesehene Verbot von Übungen mit Kampffjets direkt auf die militärische Luftfahrt aus. Sowohl das Militärwesen als auch die Luftfahrt liegen in der abschliessenden Kompetenz des Bundes.¹⁵ Der Wortlaut der Initiative enthält keine Anhaltspunkte, bis zu welcher Höhe über Boden das Flugverbot gelten soll. Aus dem Zweck der Initiative ergibt sich ohne weiteres, dass die Lärmeinwirkung der Kampffjets auf den darunter liegenden Boden unterbunden werden soll. Die entsprechende Höhe kann nicht auf dem Weg der Auslegung definiert werden, da sie auch vom Grad der Lärmempfindlichkeit der konkreten Nutzung im jeweiligen Erholungsgebiet sowie von der Vorbelastung an Lärm abhängen kann. Die Mindestflughöhe müsste zusammen mit der räumlichen Festlegung der touristisch genutzten Erholungsgebiete im Rahmen einer ausführenden Gesetzgebung festgelegt werden.

3.3.3.4 Fazit zum räumlichen Geltungsbereich

Der räumliche Geltungsbereich der Initiative kann nicht allein über eine Auslegung des Begriffs «touristisch genutzte Erholungsgebiete» bestimmt werden. Die entsprechenden Kriterien müssten definiert werden. Dies könnte der Bund gestützt auf seine Grundsatzkompetenz im Bereich der Raumplanung¹⁶ im Rahmen einer ausführenden Gesetzgebung tun, womit der geltenden Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen – an der die Initiative nichts ändert – Rechnung getragen würde. Die räumliche Festlegung der Gebiete wäre demgegenüber in der Kompetenz der Kantone.

¹⁵ Artikel 60 Absatz 1 und 87 BV

¹⁶ Artikel 75 Absatz 1 BV

Demzufolge lässt sich nach dem heutigen Stand nur sagen, dass die aktuellen Festlegungen zu den Tourismusgebieten in den kantonalen Richtplänen von der Initiative erfasst sind und im Rahmen der ausführenden Gesetzgebung grundsätzlich zu berücksichtigen wären.

3.3.4 Der Begriff «Friedenszeiten»

Die sicherheitspolitische Strategie der Schweiz unterscheidet zur Einordnung von Bedrohungen und Gefahren drei Lagen: die normale Lage (heutige Situation mit einzelnen Ereignissen wie dem World Economic Forum (WEF) oder begrenzten Naturkatastrophen), die besondere Lage (mit Krisen und Konflikten) und die ausserordentliche Lage (Konflikte bis hin zur militärischen Aggression).¹⁷ Unter dem Begriff «Friedenszeiten» ist grundsätzlich die normale Lage und damit die heutige Situation zu verstehen. Die Armee nimmt in dieser Lage mit Kampffjets Einsätze wie unter anderem den Luftpolizeidienst sowie subsidiäre Sicherungseinsätze z.B. während des WEF wahr.

Nicht unter den Geltungsbereich der Initiative fallen demgegenüber die besondere Lage und die ausserordentliche Lage.

3.3.5 Der Begriff «militärische Übungen»

Mit dem Begriff «militärische Übungen» schliesst der Initiativtext einen Teil der militärischen Jetflüge vom Geltungsbereich aus. Es wird somit anerkannt, dass gewisse Flüge nicht zu Übungs-, sondern zu Einsatzzwecken erfolgen, die weiterhin zulässig bleiben sollen. Anhand der üblichen Kategorisierung der Jetflüge bei der Luftwaffe in Übungsflüge, Ausbildungsflüge, Einsatzflüge und Werk-/Testflüge kann der Geltungsbereich grundsätzlich bestimmt werden.

3.3.5.1 Vom Geltungsbereich erfasste Flüge

Unter den Geltungsbereich der Initiative fallen zunächst die Ausbildungsflüge mit Kampffjets. Sie dienen der Grundausbildung der Jetpiloten und umfassen Flüge im Rahmen der technischen Umschulung der Piloten von Propellerflugzeugen auf Kampffjets. Ausbildungsflüge sind somit eine Vorstufe zu den Übungsflügen.

Ebenfalls unter den Geltungsbereich der Initiative fallen alle Übungsflüge, die dem Erreichen und Erhalten der operationellen Einsatzbereitschaft sämtlicher Beteiligter und Systeme dienen und entsprechend ein einsatzbezogenes Ausbildungsziel haben. Einerseits ermöglichen diese Flüge dem Piloten, Luftkampfübungen und Übungen im Luftpolizeidienst (Identifizieren und Begleiten von Luftfahrzeugen) zu absolvieren. Andererseits dienen sie auch dazu, die Zusammenarbeit zwischen Piloten, Bodenpersonal, Führungsorganen und der Flugsicherung zu schulen sowie die permanente Einsatzbereitschaft der jeweiligen technischen Systeme zu überprüfen.

¹⁷ Ziff. 82 des Berichts des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 7. Juni 1999 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000; BBl 1999 7657)

3.3.5.2 Vom Geltungsbereich nicht erfasste Flüge

Nicht vom Geltungsbereich erfasst sind die Einsatzflüge. Darunter fallen in Friedenszeiten (Ziff. 3.3.4) die reinen Überwachungsflüge im Rahmen des Luftpolizeidienstes, wie sie z.B. während des WEF praktiziert werden. Bei diesen patrouilliert das Flugzeug in einem definierten Luftraum und ist dabei, analog zur Polizeistreife auf der Strasse, in Einsatzbereitschaft. Nicht erfasst sind ferner die Einsatzflüge im Luftpolizeidienst, bei denen der Pilot ein Luftfahrzeug abfängt, identifiziert und bei Bedarf begleitet.

Von der Initiative nicht berührt sind auch Werk- und Testflüge. Darunter sind technische Prüfflüge zu verstehen, wie sie nach Systemänderungen oder grösseren Wartungsarbeiten an Kampffjets aus Sicherheitsgründen notwendig sind. Diese Flüge werden zum Teil durch zivile Testpiloten durchgeführt.

3.3.5.3 Abgrenzungsfragen

Überwachungsflüge im Luftpolizeidienst sind heute weitgehend mit Übungsflügen kombiniert. Sie finden zurzeit grundsätzlich nur während des WEF in selbständiger Form statt. Dies bedeutet aus dem Blickwinkel des Luftpolizeidienstes, dass der Pilot während seines Flugs permanent in Einsatzbereitschaft ist. Statt jedoch bloss zu patrouillieren, absolviert er gleichzeitig beispielsweise eine Luftkampfübung. Er kann aber jederzeit direkt aus der Übung heraus in einen effektiven Einsatz befohlen werden, wodurch der gemischte Überwachungs- und Übungsflug zu einem reinen Einsatzflug wird. Die heutigen Übungsflüge sind demnach eine Kombination aus einem Übungsflug und einem Überwachungsflug, der in einen Einsatz münden kann. Sie machen mehr als zwei Drittel der gesamten Flüge mit Kampffjets aus.

Die Auslegung, dass es sich bei diesen kombinierten Flügen um Einsatzflüge handelt, weil der Pilot in permanenter Einsatzbereitschaft für Luftpolizeiaufträge steht, wäre rechtsstaatlich nicht haltbar. Sie würde dazu führen, dass fast sämtliche heutigen Übungsflüge zulässig blieben und die Initiative faktisch kaum eine Wirkung hätte. Somit fallen die heute kombiniert durchgeführten Übungsflüge und Überwachungsflüge im Luftpolizeidienst ebenfalls unter den Geltungsbereich der Initiative.

Findet bei diesen Flügen kein Übungsteil statt, so sind sie als reine Überwachungsflüge im Luftpolizeidienst Einsatzflüge, die nicht unter den Geltungsbereich der Initiative fallen.

3.3.6 Der Begriff «Kampffjets»

Kampffjets sind für Kampfaufträge bestimmte, mit mindestens einem Strahltriebwerk ausgerüstete Flugzeuge, deren Zweck der militärische Waffeneinsatz ist. Die Armee setzt heute noch zwei Flugzeugtypen für diesen Zweck ein, die F/A-18 (Hornet) und den F-5 (Tiger).

3.3.7

Fazit zum Geltungsbereich der Initiative

Der räumliche Geltungsbereich der Initiative kann nicht auf dem Weg der Auslegung bestimmt werden. Die touristisch genutzten Erholungsgebiete müssten im Rahmen einer ausführenden Gesetzgebung, die der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen Rechnung trägt, bestimmt werden. Ausgehend vom heutigen Stand der Richt- und Nutzungsplanungen, den festgelegten Haupttrainingsräumen der Armee und unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte der Initiative ist jedoch davon auszugehen, dass grosse Teile des Alpenraums im Bereich der militärischen Jettrainingsräume von der Initiative erfasst würden.

In der normalen Lage, in der wir uns heute befinden, wären nach Annahme der Initiative sämtliche Ausbildungs- und Übungsflüge mit Kampffjets der Typen F/A-18 und F-5 über diesen Gebieten verboten.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Anliegen der Initiative

Der Schutz vor den Lärmimmissionen aus dem militärischen Flugverkehr ist ein anerkennenswertes Anliegen. Im Bereich der Militärflugplätze, wo der militärische Fluglärm konzentriert auftritt, ist das Thema seit den 80er-Jahren präsent. Der Gesetzgeber hat den Handlungsbedarf erkannt und für die Militärflugplätze im Umweltschutzgesetz und in der Lärmschutz-Verordnung umfassende Vorschriften erlassen, deren Vollzug eine Bundesaufgabe ist.¹⁸ Das VBS führt als Leitbehörde für alle Militärflugplätze entsprechende Sanierungsverfahren durch. In diesen Verfahren können sich die Betroffenen mit Einsprachen beteiligen. Gegen den Sanierungsentscheid des VBS steht ihnen zudem der Rechtsweg bis ans Bundesgericht offen.

In Bezug auf die militärische Fliegerei im Luftraum, also ausserhalb des Bereichs der Militärflugplätze, zielt die Initiative auf eine Thematik ab, die im geltenden Recht bezüglich des Lärmschutzes kaum reguliert ist. Der militärische Fluglärm tritt im Luftraum wenig konzentriert auf, und die effektiven Übungen mit Kampffjets finden in der Regel erst ab einer Höhe von rund 4000 m ü.M. statt. Die Armee hat sich zudem Mindestflughöhen und ein Verbot von Überschallflügen unterhalb von 10 000 m ü.M. als Selbstbeschränkungen auferlegt, um die potentiell am stärksten störenden Auswirkungen der Übungstätigkeit im Luftraum zu minimieren. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass sich die Diskussionen um den militärischen Fluglärm zum überwiegenden Teil auf die Militärflugplätze beschränken.

Der Bundesrat hat Teilaspekte des Anliegens der Initiative bereits im Rahmen des Landschaftsschutzes aufgenommen. So hat er im Landschaftskonzept Schweiz insbesondere für die Zivilluftfahrt unter anderem vorgesehen, für ausgewählte Gebiete Start-, Lande- und Überflugbeschränkungen oder luftfahrtspezifische Schutzziele festzulegen.¹⁹ Im Hinblick auf die Umsetzung dieser Ziele werden zurzeit unter Einbezug des VBS entsprechende Grundlagen erarbeitet.²⁰

¹⁸ Artikel 126 MG in Verbindung mit Artikel 41 Absatz 2 USG

¹⁹ Sachziele 6A bis 6D des Landschaftskonzepts Schweiz vom 19. Dezember 1997 (LKS)

²⁰ Massnahmen 6.01. 6.02 und 7.21 des LKS

Aus der Sicht des Gebots der rechtsgleichen Behandlung ist das Anliegen der Initiative fragwürdig. Tourismusgebiete sollen privilegiert vor militärischem Fluglärm geschützt werden. Dies stellt eine sachlich kaum zu rechtfertigende Ungleichbehandlung insbesondere gegenüber dicht bevölkerten Wohngebieten im Mittelland dar, umso mehr als es die Initiative zulassen bzw. sogar dazu Anlass geben würde, die in den Tourismusgebieten verbotenen Übungsflüge über diese dicht bevölkerten Gebiete zu verlagern.

Anerkennenswert ist schliesslich die Absicht, der Bedeutung der Armee Rechnung zu tragen, indem Einsätze im Rahmen der Auftrags Erfüllung weiterhin zulässig wären. Allerdings bliebe es aufgrund der Auswirkungen der Initiative bei der Absicht (Ziff. 4.2.1).

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

4.2.1 Erfüllung des Auftrags der Armee

4.2.1.1 Auftrag der Armee und Bedeutung des Übens

Die Kampfjets der Armee sind das zentrale und unverzichtbare Mittel, um die Lufthoheit der Schweiz zu wahren und damit ihre Souveränität und auch ihre Neutralität in allen Lagen zu gewährleisten. Die Armee trägt damit massgeblich zur Erfüllung einer verfassungsmässigen Aufgabe²¹ und internationaler Verpflichtungen in Zusammenhang mit der Neutralität²² bei.

In Friedenszeiten gewährleistet die Armee mit dem Luftpolizeidienst neben der Lufthoheit auch die Sicherheit im Luftraum zugunsten des gesamten Luftverkehrs. Sie ermöglicht es der Schweiz, ihre Rechte gegenüber unbefugterweise in ihren Hoheitsbereich eingedrungenen Luftfahrzeugen oder solchen, die sich nicht an die geltenden Vorschriften halten, bis hin zum Zwang zur Landung unter Androhung von Waffengewalt durchzusetzen.²³ Sie sorgt zudem für die Durchsetzung von Luftsperrgebieten, wie sie für Grossanlässe wie z.B. das WEF aus Sicherheitsgründen temporär eingerichtet werden²⁴, wie auch für die Glaubwürdigkeit, Überwachung und Durchsetzung von Überflugsverboten oder -einschränkungen gegenüber einzelnen Staaten (z.B. während der Golfkriege). Im Kriegsfall sind Kampfjets das Hauptmittel der Luftverteidigung gegen einen militärischen Aggressor.

Diese Aufträge kann die Armee nur erfüllen, wenn die operationelle Einsatzbereitschaft sämtlicher beteiligter Personen und Systeme jederzeit gewährleistet ist. Dies bedingt, dass die Piloten ihre Kampfjets für das ganze Einsatzspektrum vom Abfangen ziviler Flugzeuge bis zum Luftkampf gegen feindliche Kampfjets beherrschen. Dazu müssen sie die entsprechenden Manöver mit Übungsflügen in ausreichender Anzahl und unter realistischen Bedingungen, d.h. unter den topografischen und meteorologischen Bedingungen des Gebirgslands Schweiz, trainieren können. Die operationelle Einsatzbereitschaft bedingt aber auch, dass das Bodenpersonal die

²¹ Artikel 58 Absatz 2 BV, Artikel 1 MG

²² Artikel 5 des Abkommens vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs (SR 0.515.21)

²³ Artikel 3^{bis} Buchstabe b des Übereinkommens vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (SR 0.748.0)

²⁴ Artikel 9 des Übereinkommens vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt

Abläufe beim Vorbereiten der Kampfjets beherrscht, dass die Führung und Leitung der Einsätze mit den militärischen Führungssystemen sichergestellt ist und dass die Zusammenarbeit mit den zivilen Flugsicherungsorganen funktioniert. Mit den Übungsflügen werden diese Teile für sich und als Ganzes im Zusammenspiel ebenfalls trainiert. Simulationssysteme können nur einen Teil dieses Spektrums abdecken und deshalb die Übungsflüge nicht ersetzen.

4.2.1.2 Militärische Übungen über der Schweiz

Infolge der Entwicklung der zivilen Luftfahrt sind die militärischen Trainingsräume in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich reduziert worden (zwischen 1994 und 2005 um 4300 km²). So sind beispielsweise die Mindesthöhen in den meisten Trainingsräumen von 3000 m ü.M. im Jahr 1965 auf heute rund 3965 m ü.M. angehoben worden. Für Übungen mit Kampfjets stehen der Armee zwei Haupttrainingsräume über den Alpen sowie ein grenzübergreifender gemeinsamer Trainingsraum mit Frankreich zur Verfügung. Die zwei Haupttrainingsräume weisen nur noch die minimal notwendige Grösse auf, damit ein glaubwürdiges Luftkampftraining möglich ist. Der Trainingsraum im Jura ist nur zusammen mit dem angrenzenden Luftraum über französischem Hoheitsgebiet sinnvoll nutzbar.

Die touristisch genutzten Erholungsgebiete im Sinne der Initiative sind auf dem Weg einer ausführenden Gesetzgebung zu definieren (Ziff. 3.3.3.4). Aufgrund der heutigen räumlichen Festlegungen in den kantonalen Richtplänen namentlich der Kantone Graubünden, Jura, St. Gallen und Wallis lässt sich zu den Auswirkungen der Initiative jedoch festhalten, dass die beiden Haupttrainingsräume über den Alpen massiv beschränkt würden. Hinzu kämen weitere zu erwartende Einschränkungen, namentlich über dem Gebiet des Kantons Bern. Der Trainingsraum im nördlichen Jura würde fast vollständig wegfallen. Diese Beschränkungen hätten zur Folge, dass die heutigen Trainingsräume bei weitem nicht mehr die für Übungen mit Kampfjets notwendige räumliche Ausdehnung aufweisen würden.

Als Alternative über Schweizerischem Hoheitsgebiet käme nur das Verlegen der Trainingsräume über das Mittelland und über den Jura in Frage. Die Anforderungen an die räumliche Ausdehnung eines Jettrainingsraums können aber in der Schweiz nicht erfüllt werden, ohne zumindest einen Teil des Luftraums über den Alpen zu beanspruchen. Zudem finden sich auch in den Kantonen des Mittellands und des Juras touristisch genutzte (Nah-)Erholungsgebiete im Sinne der Initiative.

Aufgrund der Verflechtungen mit dem zivilen Luftverkehr, insbesondere der Lage und räumlichen Ausdehnung der internationalen Luftstrassen, kann die Schweiz die militärischen Trainingsräume nicht autonom verschieben. Dies ist nur gemeinsam mit den Partnerstaaten der internationalen Abkommen und den internationalen Organisationen der Zivilluftfahrt möglich. Deren Bereitschaft zu Verschiebungen ist aufgrund der grossen Auswirkungen auf die internationalen Luftstrassen, die sowohl in West-Ost- als auch in Nord-Süd-Richtung über die Schweiz führen, mehr als fraglich. Es wäre zudem mit einem mehrjährigen Verhandlungs- und Umsetzungsprozess zu rechnen. Eine Verschiebung der militärischen Trainingsräume würde auch zu erheblichen Beeinträchtigungen der Terminal Areas der Landesflughäfen Genf und Zürich-Kloten führen. Dies hätte gravierende Auswirkungen auf den Betrieb der Landesflughäfen und würde im Widerspruch zum luftfahrtpolitischen

Ziel der optimalen luftverkehrsmässigen Anbindung der Schweiz an europäische und aussereuropäische Zentren stehen²⁵.

Die Initiative würde somit nach heutiger Einschätzung dazu führen, dass in der Schweiz kaum mehr glaubwürdige Übungen mit Kampffjets möglich wären. Dies würde die operationelle Einsatzbereitschaft und damit die Erfüllung des Auftrags beeinträchtigen. Ohne Übungen über der Schweiz würden die Piloten die spezifischen topografischen und meteorologischen Verhältnisse des Luftraums über den Alpen und der Schweizer Flugplätze nicht mehr genügend beherrschen. Zudem würden auch alle am Einsatz von Kampffjets beteiligten Elemente, die wie zum Beispiel die Flugsicherungsorgane oder das Betriebspersonal der Flugplätze ortsgebunden sind, praktisch jeglicher einsatznaher Übungsmöglichkeit in der Schweiz beraubt.

4.2.1.3 Alternativen zu Übungen über der Schweiz

Die umfassende operationelle Einsatzbereitschaft erfordert auch die Beherrschung der entsprechenden Fähigkeiten im Nacht- und im Tiefflug. Für diese Übungsformen führt die Armee nicht zuletzt aus Lärmschutzgründen Trainingskampagnen im Ausland durch. Hierzu hat die Schweiz entsprechende bilaterale Ausbildungsvereinbarungen abgeschlossen.²⁶ Das Auslagern sämtlicher Übungen ins Ausland würde bedeuten, dass nicht mehr einzelne Trainingskampagnen durchgeführt werden, sondern dass ein permanenter Übungsflugbetrieb im Ausland ermöglicht werden müsste.

Dies wäre keine realistische Alternative. Die Einsätze im Luftpolizeidienst über der Schweiz müssten nach wie vor gewährleistet werden. Dazu wären namentlich das entsprechende Personal, die Infrastrukturen und die Führungs- und Übermittlungssysteme permanent in der Schweiz erforderlich. Für eine dauernde Übungstätigkeit im Ausland wären dasselbe Fachpersonal sowie die identischen Führungs- und Übermittlungssysteme notwendig. Diese Mittel stünden nicht für beide Einsatzfelder zur Verfügung. Deren Bereitstellung wäre angesichts der zu erwartenden Kosten kaum zu erwarten.

Eine Auslagerung der Trainingsaktivitäten mit Kampffjets ins Ausland würde zudem die Bereitschaft der Partnerländer zur Übernahme des Fluglärms voraussetzen, den die Schweiz ihrer Bevölkerung nicht zumuten will. Die heutigen Ausbildungsvereinbarungen mit ausländischen Staaten beruhen regelmässig auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit. Entsprechend führen ausländische Luftstreitkräfte gelegentlich auch im Schweizer Luftraum zusammen mit der Schweizer Luftwaffe Trainingsflüge durch. Da es sich auch bei diesen Flügen eindeutig um militärische Übungen im Sinne der Initiative handelt, würde diese Möglichkeit zu Gegenleistungen nicht mehr bestehen. Bevor an eine vollständige Verlagerung der Übungsflüge ins Ausland gedacht werden könnte, würde sich die Frage stellen, ob die Partnerländer der

²⁵ vgl. Bericht des Bundesrats vom 10. Dezember 2004 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 (BBl 2005 1781)

²⁶ vgl. die entsprechenden Abkommen und Vereinbarungen mit Deutschland (SR 0.512.113.62), Österreich (SR 0.512.116.3), Frankreich (SR 0.512.134.91), Grossbritannien (SR 0.512.136.71), Italien (SR 0.512.145.41), Norwegen (SR 0.512.159.81) und den Niederlanden (SR 0.512.163.61)

Schweiz die heutigen Übungstätigkeiten ohne Gegenrecht weiterhin zugestehen würden. Zumindest müssten andere Gegenleistungen erbracht werden können.

Aus den genannten Gründen wäre es nicht realistisch, die heute im schweizerischen Luftraum stattfindenden Übungen gänzlich ins Ausland zu verlagern.

4.2.1.4 Auswirkungen auf die Erfüllung des Auftrags der Armee

Bei Annahme der Initiative würde die Armee aus heutiger Sicht ihre Möglichkeiten für eine glaubwürdige, auf sämtliche Aufträge ausgerichtete Übungstätigkeit im Schweizer Luftraum verlieren. Dadurch wäre die operationelle Einsatzbereitschaft der am Einsatz eines Kampffjets beteiligten Elemente nicht mehr gewährleistet. Diese könnte nicht allein mit Überwachungsflügen im Luftpolizeidienst oder dank Alternativen wie Trainings im Simulator oder vermehrtem Üben im Ausland aufrechterhalten werden.

Die Schweiz wäre folglich nicht mehr fähig, ihre Lufthoheit umfassend zu wahren. Sie könnte damit ihren verfassungsmässigen Auftrag zur Gewährleistung der Souveränität und ihre internationalen Verpflichtungen als neutraler Staat nicht mehr umfassend erfüllen (Ziff. 4.2.1.1). Die Schweiz würde zudem die Möglichkeit verlieren, ihre international garantierten Rechte für die Sicherheit im Luftraum durchzusetzen, weil sie unbefugterweise in ihr Hoheitsgebiet eingedrungene Luftfahrzeuge nicht mehr unter Androhung von Waffengewalt zur Landung zwingen könnte. In letzter Konsequenz würde die Schweiz wegen der fehlenden Einsatzbereitschaft auch die Fähigkeit verlieren, für Grossanlässe wie z.B. das WEF temporär eingerichtete Luftsperrgebiete umfassend zu schützen oder gegenüber Konfliktparteien erlassene Überflugsverbote oder -einschränkungen zu überwachen und durchzusetzen.

Ob die Armee allenfalls noch einzelne Teilbereiche ihres heutigen Auftrags zur Wahrung der Lufthoheit abdecken könnte, hängt von den Festlegungen in der ausführenden Gesetzgebung (Ziff. 3.3.7) ab.

4.2.2 Auswirkungen auf die verfassungsmässige Kompetenzordnung

Bei Annahme der Initiative wäre der Grundsatz der Gleichrangigkeit der Verfassungsbestimmungen zu beachten: dies bedeutet, dass das geltende Verfassungsrecht mit der neuen Verfassungsbestimmung ein Ganzes bildet und alle Bestimmungen gleichrangig auszulegen wären, da die Verfassung keine Rangierung vornimmt. Systematisch würde der neue Verfassungsartikel nach der Bestimmung zum Umweltschutz und vor derjenigen zur Raumplanung eingefügt. Diese Einordnung und der Titel «Lärmschutz» deuten darauf hin, dass die Bestimmung als *lex specialis* zu Artikel 74 BV zu verstehen wäre und somit in dieser Hinsicht in die Umweltschutzkompetenz des Bundes fallen würde.

Die Initiative berührt mit der Raumplanung eine Aufgabe, die den Kantonen zugewiesen ist und bezüglich welcher dem Bund lediglich eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung zukommt.²⁷ Mit dem Militärwesen und der Luftfahrt berührt die Initiative weitere Bundeskompetenzen.²⁸ An der geltenden Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen würde die Initiative nichts ändern. Der Schnittstellenbereich zwischen Militär und Raumplanung ist heute gesetzlich so geregelt, dass raumplanerische Festlegungen der Kantone für den Bund nur insoweit bindend sind, als sie die Erfüllung der Aufgaben der Landesverteidigung nicht unverhältnismässig einschränken.²⁹ Damit wird verhindert, dass die Kantone den Bund durch entsprechende Festlegungen an der Ausübung seiner Kompetenzen im militärischen Bereich hindern können. Bei Annahme der Initiative könnte der Bund gestützt auf seine Kompetenz im Bereich des Umweltschutzes und seine Grundsatzkompetenz im Bereich der Raumplanung auf die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung Einfluss nehmen. Die räumliche Festlegung der touristisch genutzten Erholungsgebiete, gestützt auf die Vorgaben des Bundes, bliebe aber in der Kompetenz der Kantone. Deren raumplanerische Festlegungen hätten bei Annahme der Initiative somit direkte Auswirkungen auf Kompetenzbereiche des Bundes.

4.2.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

4.2.3.1 Militärische Infrastruktur und Systeme

Die Auswirkungen der Initiative auf die militärischen Infrastrukturen und Systeme hängen vom definitiven Geltungsbereich der Initiative und den verbleibenden Möglichkeiten der Armee zur Auftragsbefreiung ab (Ziff. 4.2.1.4) und können deshalb nicht verlässlich vorausgesagt werden.

Ausgehend vom generellen Geltungsbereich (Ziff. 3.3.7) ist aus heutiger Sicht damit zu rechnen, dass zumindest ein Teil der heutigen Kampfflotten ausser Dienst gestellt werden müsste. Als Folge davon wäre es unvermeidlich, auch die Zahl der Militärflugplätze weiter zu reduzieren, wobei Meiringen und Sion aufgrund der Entstehungsgeschichte der Initiative (Ziff. 2.2) im Vordergrund stünden. Mit diesem System- und Infrastrukturabbau wäre auch ein Abbau von mehreren hundert Arbeitsplätzen und Lehrstellen verbunden, und in den betroffenen Standortregionen würden Investitionen für bauliche Massnahmen von jährlich mehreren Millionen Franken wegfallen.

4.2.3.2 Tourismus

Bei Annahme der Initiative würden in den touristisch genutzten Erholungsgebieten keine Übungsflüge mit Kampfflotten mehr stattfinden, Einsatzflüge wären jedoch nach wie vor möglich. Die Gebiete würden somit nicht a priori frei von Kampfflottenlärm. Wie viele Flüge durchgeführt würden, hängt davon ab, ob die Armee allenfalls noch einzelne Teilbereiche ihrer heutigen Aufträge abdecken könnte (Ziff. 4.2.1.4).

²⁷ Artikel 75 Absatz 1 BV

²⁸ Artikel 60 Absatz 1 und 87 BV

²⁹ Artikel 126 Absatz 3 MG

Die touristische Wettbewerbsfähigkeit hängt von verschiedenen Rahmenbedingungen ab.³⁰ Im Zusammenspiel mit diesen Rahmenbedingungen kann militärischer Fluglärm nur in ganz spezifischen Konstellationen überhaupt einen massgebenden Einfluss auf die touristische Entwicklung eines Gebiets haben. Über den meisten Tourismusgebieten finden Kampffetflüge jedoch in der Regel nicht unterhalb von rund 4000 m ü.M. und nur in wenig konzentrierter Form statt, weil die Piloten in den Trainingsräumen bei der Wahl der Flugrouten im Sinne des Auftrags frei sind. Das gänzliche Verschwinden der Übungsflüge und des damit verbundenen Lärms hätte kaum einen nachhaltigen Einfluss auf die touristische Entwicklung der darunter liegenden Gebiete, insbesondere weil die Initiative kein absolutes Flugverbot vorsieht.

Nur wo Kampffetlärm in konzentrierter Form auftritt, kann er überhaupt einen Einfluss auf den Tourismus haben. Dies könnte allenfalls in den Regionen Meiringen und Sion der Fall sein. Allerdings werden diese Flugplätze bereits seit Jahrzehnten als Jetflugplätze betrieben, wobei die Starts und Landungen im Vergleich zu den 80er Jahren auf beinahe die Hälfte zurückgegangen sind. Die Armee steht seit jeher im Gespräch mit den regionalen Tourismusorganisationen und trägt bei der Planung des Flugbetriebs der touristischen Hauptsaison soweit als möglich Rechnung. Bislang gibt es keine Hinweise, dass der bisherige militärische Flugbetrieb einen relevanten negativen Einfluss auf die touristische Entwicklung in diesen Regionen gehabt hätte. Es ist deshalb fraglich, ob sich das Verschwinden des militärischen Jetfluglärms in diesen Regionen massgeblich auf deren touristische Entwicklung auswirken würde.

4.2.4 Auswirkungen auf das Verhältnis zum internationalen Recht

Bei Annahme der Initiative könnte die Schweiz ihre internationalen Verpflichtungen nicht mehr umfassend wahrnehmen und ihre entsprechenden Rechte nicht mehr durchsetzen (Ziff. 4.2.1.1 und 4.2.1.4). Durch den zumindest teilweisen Verzicht auf die Fähigkeit zur Wahrung der Souveränität und Neutralität sowie zur Gewährleistung der Sicherheit im Schweizer Luftraum würde die Schweiz zudem ein Signal aussenden, das im Widerspruch zur Bedeutung der Sicherheit im internationalen Kontext steht. Mit den heutigen Sicherheitsanforderungen an internationale Grossanlässe wäre der Standort Schweiz ohne die Fähigkeit zum Schutz seines Luftraums als Austragungsort für sportliche Grossveranstaltungen oder internationale Konferenzen in Frage gestellt.

Auch der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft kommt eine grosse Bedeutung zu.³¹ Die Schweiz ist aufgrund ihrer Lage ein wichtiger internationaler Partner. Sie verfügt seit dem G8-Gipfel von Evian Mitte 2003 und den Olympischen Spielen in Turin Anfang 2006 über entsprechende Erfahrungen bei der bilateralen, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und hat entsprechende Abkommen mit

³⁰ Vgl. die Auslegeordnung in der Botschaft vom 20. September 2002 über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebots des Schweizer Tourismus (BBl 2002 7155)

³¹ Vgl. Botschaft vom 31. August 2005 zum Abkommen zwischen der Schweiz und Italien über die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft (BBl 2005 5423)

einzelnen Nachbarländern abgeschlossen.³² Der Verzicht auf die Fähigkeit, die Ausbildung der Jetpiloten in der Schweiz durchzuführen und den Schutz des Schweizer Luftraums mit Kampfjets im eigenen Land zu üben, hätte erhebliche Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit der Schweiz. Die Schweiz würde in diesen Bereichen vom Wohlwollen ausländischer Staaten abhängen und könnte allenfalls sogar unter Zugzwang kommen, die Gewährleistung der grenzüberschreitenden Sicherheit in der Luft in Zukunft ausländischen Luftwaffen zu überlassen.

4.3 Haltung des Bundesrats

Die Kompetenz zur Wahrung der Lufthoheit ist eine zentrale Fähigkeit der Armee, dank der die Schweiz ihre Souveränität und ihre Neutralität in allen Lagen bewahren und durchsetzen kann. Die Fähigkeit, die Sicherheit im eigenen Luftraum zu gewährleisten, ist in Friedenszeiten angesichts des äusserst dichten zivilen Flugverkehrs über der Schweiz, den Herausforderungen terroristischer Bedrohungen und den damit gestiegenen Anforderungen an die Sicherheit bei Grossanlässen, wie sie die Schweiz demnächst mit der Fussball-Europameisterschaft 2008 zusammen mit Österreich durchführt, von herausragender Bedeutung. Für den Fall eines Konflikts ist hinlänglich bekannt, dass ein wirksamer Schutz des Territoriums nur zusammen mit der Kompetenz zur Verteidigung des Luftraums möglich ist. Für den Bundesrat ist es deshalb unabdingbar, dass die Armee ihren Auftrag zur Wahrung der Lufthoheit weiterhin erfüllen kann und sie dazu über die notwendigen Rahmenbedingungen verfügt.

Schweizer F/A-18-Piloten absolvieren im internationalen Vergleich deutlich weniger Flüge als ihre ausländischen Kollegen. Mit den heutigen Flügen wird der minimal notwendige Bedarf zum Erreichen und Erhalten der Einsatzbereitschaft abgedeckt. Die Initiative will einen erheblichen Teil dieser Übungsflüge verbieten. Es ist ihr zwar zugute zu halten, dass sie die Einsätze der Armee weiterhin ermöglichen will und Übungen ausserhalb der touristisch genutzten Erholungsgebiete zulässt. In ihren Auswirkungen würde die Initiative jedoch dazu führen, dass die Armee faktisch kaum mehr Übungen mit Kampfjets im Schweizer Luftraum durchführen könnte und als Folge davon ihre Fähigkeit zur umfassenden Wahrung der Lufthoheit verlieren würde (Ziff. 4.2.1.4). Der Bundesrat lehnt die Initiative deshalb ab.

Der Bundesrat anerkennt das Anliegen der Initiative nach Schutz vor militärischem Fluglärm. Er ist jedoch der Ansicht, dass mit den heutigen Regelungen insbesondere im Umweltschutzgesetz, im Natur- und Heimatschutzgesetz³³ und in der Lärmschutz-Verordnung die notwendigen Vorschriften und Instrumente vorhanden sind, um einen angemessenen Schutz vor militärischem Fluglärm zu gewährleisten. Die Armee hat in der Vergangenheit zahlreiche Massnahmen zur Lärmverminderung getroffen. Als Beispiele seien erwähnt: Absolvieren besonders lärmintensiver Übungen im Ausland; grösstmöglicher Einsatz von Simulatoren; Mindestflughö-

³² Abkommen vom 26. November 2004 mit Frankreich bezüglich der Zusammenarbeit im Bereich der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft (SR **0.513.234.91**), Abkommen vom 31. Januar 2006 mit Italien über die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft (SR **0.513.245.41**)

³³ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR **451**)

hen und Geschwindigkeitsbegrenzungen; Überschallflüge nur über 10 000 m ü.M.; klar geregelte, gegenüber der Zivilluftfahrt sehr restriktive ordentliche Flugbetriebszeiten (Wochentags von 8.00 bis 12.00 und 13.30 bis 17.00 Uhr, am Montag erst ab 10.00 Uhr); für jeden Flugplatz einzeln optimierte Fluggeometrien sowie Start- und Landeverfahren. Die Armee pflegt zudem den Dialog mit den örtlichen Behörden sowie mit den Tourismusorganisationen und nimmt wenn immer möglich Rücksicht auf deren Bedürfnisse. So werden die Unterhaltsarbeiten an den Pisten in der Regel auf die touristische Hauptsaison geplant und Kurse der Luftwaffe möglichst ausserhalb der Hauptsaison durchgeführt, sodass in diesen für den Tourismus wichtigen Perioden von den Flugplätzen möglichst wenig Fluglärm ausgeht.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass den vielfältigen Interessen, insbesondere im Bereich der Militärflugplätze, trotz Rücksichtnahme nicht immer umfassend Rechnung getragen werden kann. Die heutige Gesetzgebung bietet für diese Konstellationen die Möglichkeit zur Abwägung der Interessen und ermöglicht es damit der Armee, ihren Auftrag weiterhin zu erfüllen. Diese Regelung ist sachgerecht auf den Einzelfall anwendbar und dem von der Initiative angestrebten absoluten Verbot vorzuziehen.

Die Initiative ist schliesslich auch aufgrund ihrer volkswirtschaftlichen Auswirkungen abzulehnen. Sie führt bei der Armee zu einem Abbau von Arbeitsplätzen vorab in den Flugplatzregionen und entzieht letzteren gleichzeitig erhebliche jährliche Investitionen.

5 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat kommt aus heutiger Sicht zu folgendem Schluss:

- Die Schweiz könnte ihre Lufthoheit und damit ihre Souveränität und Neutralität nicht mehr umfassend wahren, weil die Einsatzbereitschaft der Armee durch die Initiative erheblich beeinträchtigt würde.
- Die Einsatzbereitschaft der Armee würde erheblich beeinträchtigt, weil die Initiative keine glaubwürdigen Übungen mit Kampffjets mehr zulassen würde. In der Schweiz würden keine ausreichenden Trainingsräume mehr zur Verfügung stehen, und die Auslagerung ins Ausland wäre keine realistische Alternative.
- Dem Anliegen der Initiative ist in der geltenden Gesetzgebung und mit den getroffenen Massnahmen genügend Rechnung getragen.

Er beantragt deshalb den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative «Gegen Kampffjetlärm in Tourismusgebieten» Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

