

REGIERUNGSRAT

5. Juli 2023

23.158

Postulat Matthias Betsche, GLP, Möriken-Wildegg (Sprecher), Maya Bally, Mitte, Hendschiken, Ralf Bucher, Mitte, Mühlau, Therese Dietiker, EVP, Aarau, Jacqueline Felder, SVP, Boniswil, Maurus Kaufmann, Grüne, Seon, Gabi Lauper Richner, SP, Niederlenz, Gérald Strub, FDP, Boniswil, vom 9. Mai 2023 betreffend Erhaltung unserer Naherholungsgebiete – nachhaltige Freizeitaktivitäten in der Natur; Entgegennahme unter gleichzeitiger Abschreibung

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat nimmt das Postulat entgegen und beantragt mit folgender Begründung die gleichzeitige Abschreibung:

Vorbemerkung

Die Postulanten fordern den Regierungsrat auf, in einem Bericht die Auswirkungen der (zunehmenden) Freizeitaktivitäten auf kantonale Schutz- und Naherholungsgebiete (in Kulturland, an Gewässern oder im Wald) darzulegen. Dies in Bezug auf das Konflikt- und Synergiepotenzial zwischen Naturschutz einerseits und Naherholung, Naturerlebnis sowie Freizeitaktivitäten andererseits. Es sind die zu treffenden Massnahmen (wie zum Beispiel Aufbau einer Naturhut, Ausscheidung von Störungspuffern bei sensiblen Gebieten, Förderung eines nachhaltigen Tourismus, Besucherlenkung usw.) sowie deren Finanzierung aufzuzeigen.

Die Anliegen der Postulanten sind nachvollziehbar und werden begrüsst. Die nachfolgenden Ausführungen zeigen die Auswirkungen von Freizeitaktivitäten in der Natur auf die verschiedenen Bereiche auf.

1. Auswirkungen auf den Naturschutz

1.1 Ausgangslage

Mit dem Strategiebericht "umweltAARGAU" vom 8. März 2017 hat der Regierungsrat die Stossrichtungen für Schutz und Entwicklung der Umwelt im Kanton Aargau festgelegt. Zwei Stossrichtungen aus der kantonalen Strategie "umweltAARGAU" zielen auf bestmögliche Lebensbedingungen für Mensch und Natur sowie auf einen Natur- und Landschaftsschutz zugunsten der Biodiversität und der Erholung. Insbesondere die Stossrichtung 3 der Strategie formuliert als Zielsetzung "*Der Kanton Aargau schützt und pflegt Natur und Landschaft und wertet diese zielgerichtet auf. Er fördert die grüne und blaue Infrastruktur zur Sicherung der Biodiversität und für die naturbezogene Erholung.*"

Im Kanton Aargau sind trotz hoher Besiedlungs- und Nutzungsdichte in einzelnen Regionen noch ökologisch hochwertige Lebensräume vorhanden. Diese Hotspots der Biodiversität sind langfristig zu sichern und vor Beeinträchtigungen zu schützen. Schutz und Förderung der Biodiversität dienen nicht nur dazu, dem fortschreitenden Schwund von Arten und Lebensräumen entgegenzuwirken, sondern auch ein vielfältiges Leistungsangebot für Gesellschaft und Wirtschaft (zum Beispiel Nahrungsgrundlage, Wasser- und Luftqualität, Bodenbildung, Klima und Erholungsraum) aufrechtzuerhalten. In einem Projekt gemeinsam mit den Kantonen Bern und Zürich ist der Kanton Aargau derzeit daran, vorhandene Erkenntnisse hinsichtlich Freizeit- und Erholungsnutzung in sensiblen Naturräumen zu konsolidieren und mögliche Lösungsansätze, Instrumente und Massnahmen zu erarbeiten.

1.2 Generelle Einordnung Erholungsnutzung in sensiblen Naturräumen

Im Kanton Aargau finden sich die Verbreitungsschwerpunkte der Naturschutzgebiete entlang der Hügelzüge und Hangfüsse des Juras sowie entlang von Seen und Fliessgewässern (Reusstal, Limmat, Aare, Hallwilersee). Dieselben Räume sind häufig jedoch auch besonders attraktiv für Naherholung, Freizeitnutzungen und den Tourismus. Meist sind sie gut erschlossen, relativ nahe am Siedlungsraum gelegen und verfügen über ein abwechslungsreiches Relief.

Entsprechend ist der Nutzungsdruck auf diese sensiblen Naturräume bereits heute sehr hoch und wird sich in den kommenden Jahren noch verstärken. Zu dieser Entwicklung tragen nebst der stetig wachsenden Bevölkerungszahl auch neuere Formen der individuellen Freizeitaktivitäten (wie beispielsweise Drohnenfliegen, eMountainbikes, Stand Up-Paddling etc.). Zugenommen hat der Nutzungsdruck nicht nur in seiner Intensität, sondern auch in seiner zeitlichen Ausdehnung (zum Beispiel Joggen/Biken bei Nacht, im Winter oder bei schlechten Witterungsverhältnissen).

Erholungsnutzung und Naturschutz schliessen sich nicht per se aus. Möglichkeiten eines Nebeneinanders oder gar von Synergien hängen dabei unter anderem vom Naturwert und den Schutzziele des Gebiets sowie der Art und Intensität der Erholungsnutzung ab. Freizeitaktivitäten können sich jedoch auf sensible Naturräume und deren Flora und Fauna unterschiedlich nachteilig auswirken. Zum einen durch eine direkte Schädigung, in dem das Gebiet abseits von Wegen betreten, befahren oder anderweitig geschädigt wird (zum Beispiel Ausreissen von Pflanzen, Erstellen von Feuerstellen, Abfallverschmutzung etc.). Die Freizeitnutzung innerhalb von sensiblen Naturräumen kann weiter dazu führen, dass die im Gebiet anwesenden Tiere erhöhtem Stress ausgesetzt sind, ein Gebiet für die Nahrungssuche und Reproduktion nicht mehr nutzen können oder vollständig in andere Gebiete ausweichen. So können sich Störungen durch Erholungssuchende (Fussgänger, Biker, Boote etc.) sowie durch frei herumlaufende Hunde und streunende Katzen negativ auf den Brutbestand von Vögeln und Säugetiere (zum Beispiel Feldhase) auswirken. Ein weiterer nachteiligerer Faktor stellen Störungen dar, welche von aussen in einen sensiblen Naturraum hineinwirken (zum Beispiel Lärm- und Lichtemissionen).

1.3 Erholungsnutzung in Naturschutzgebieten

Ökologisch hochwertige Lebensräume, die für die Erhaltung vielfältiger Lebensgemeinschaften mit seltenen und gefährdeten Pflanzen- und Tierarten besonders bedeutsam sind, werden je nach Typ und Bedeutung in unterschiedlichen Schutzgebietskategorien ausgewiesen (Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler, Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz, Biotop von nationaler und kantonaler Bedeutung, Auenschutzpark und kommunale Inventare).

Grundsätzlich darf in geschützten Lebensräumen nichts vorgekehrt werden, was ihre Funktion als natürliche Lebensräume für Pflanzen und Tiere beeinträchtigen könnte (§ 12 Verordnung über den Schutz der einheimischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer Lebensräume [Naturschutzverordnung]). Dies schliesst sich nachteilig auswirkende Freizeitaktivitäten mit ein. Die Gemeinden in der kommunalen beziehungsweise der Kanton bei der kantonalen Nutzungsplanung regeln die erforderlichen Nutzungsbestimmungen in den entsprechenden Zonenvorschriften.

Gestützt auf diese Bestimmungen kommen Massnahmen zur Anwendung, welche die Vermeidung von Beeinträchtigung geschützter Naturräume bewirken sollen. Hierzu zählen insbesondere Information und Lenkung der Gebietsbesucherinnen und Gebietsbesucher. Im Kanton Aargau wird die Markierung von Naturschutzgebieten punktuell und situativ dort eingesetzt, wo Bedarf besteht. Je nach Bedeutung des Gebiets hinsichtlich Naturwert und Erholungsbedeutung dienen Markierungen, Signalisierung, Gebietsinformation und/oder der Regulierung zum Beispiel mittels Verboten und Geboten. Ergänzend zur Gebietsmarkierung haben Rangerinnen und Ranger rund um den Hallwilersee und in den Schutzgebieten entlang der Reuss der Informations- und Aufsichtsdienst der Stiftung Reusstal die Aufgabe, über die geltenden Regeln zu informieren und deren Einhaltung zu überwachen.

Ausserhalb der grossen kantonalen Schutzgebiete mit erhöhtem Erholungsdruck wird eine Gebietsaufsicht in kleineren, abgelegenen Schutzgebieten nicht als zielführende und praktikable Lösung erachtet. Nichtsdestotrotz erfahren auch solche Gebiete einen zunehmenden Nutzungsdruck, insbesondere aufgrund individueller Freizeitaktivitäten. Hier wird ebenfalls situativ in Rücksprache mit lokalen Ansprechpersonen (Gebietsbetreuende, Bewirtschafterinnen/Bewirtschafter, Jagdaufsicht, Forstreviere, Gemeinde etc.) vorgekehrt. Nebst der Information kommen dabei unter anderem natürliche Elemente wie zum Beispiel Holzstämme oder Hecken zur Lenkung und Abgrenzung zur Anwendung. Parallel laufen Projekte, um Freizeitaktivitäten wie das Mountainbiken in bestimmten Räumen durch gezielte Angebote zu lenken, um im Gegensatz eine Entlastung anderer, sensibler Gebiete zu ermöglichen.

Die zunehmenden Freizeitaktivitäten gehen vielerorts mit zusätzlichen Infrastrukturbauten und dem Ausbau der Erschliessung einher. Zum Schutz der Naturschutzgebiete und deren Vernetzung untereinander ist bei der Planung des Freizeitangebots, wenn immer möglich, auf bestehende Infrastruktur innerhalb und ausserhalb der Bauzone zurückzugreifen. Rund um sensible Naturräume sind zusätzliche Anlagen sowie der damit verbundene Neu- und Ausbau der Erschliessung zu vermeiden.

1.4 Störungspuffer

Der Schutz der sensiblen Naturräume beschränkt sich nicht auf die ausgewiesenen Schutzperimeter, sondern schliesst daran angrenzende Räume mit ein. Die Ausscheidung ökologisch ausreichender Pufferzonen rund um geschützte Gebiete entspricht einer bundesrechtlichen Forderung. Störungen wie Lärm, Licht, Betreten etc. fallen ebenfalls unter die äusseren schädlichen Einflüsse, gegen welche somit vorgekehrt werden soll. Dabei sei auf die sehr unterschiedlichen Störtoleranzen der Arten verwiesen. Wasservögel nehmen beispielsweise Silhouetten und Bewegungen von Schwimmenden beziehungsweise Paddelnden schon aus grosser Distanz (1–1,5 km) als Bedrohung wahr. Bodenbrütende Vogelarten und Säugetiere des Kulturlands wie zum Beispiel der Feldhase reagieren ebenfalls sehr empfindlich auf Störungen durch Erholungssuchende. Von anderen Arten ist bislang noch kaum bekannt, inwiefern Störungszeit, Störungsdauer und Störungshäufigkeit ihr Verhalten und Überleben beeinflussen. In einem gemeinsamen Projekt mit den Kantonen Bern und Zürich ist der Kanton Aargau daran, einen einheitlichen Leitfaden zur Festlegung der objektspezifisch relevanten Störungen und der Schutzmassnahmen auszuarbeiten.

Die im kantonsübergreifenden Projekt gewonnenen Ergebnisse werden zu einer Konkretisierung und Harmonisierung des Vollzugs bei der Umsetzung der erforderlichen Pufferzonen und Massnahmen rund um Schutzgebiete beitragen. Sie sind jedoch auch für Lebensräume ausserhalb von Schutzflächen in Wald und Kulturland von Bedeutung. Auch hier finden sich seltene und geschützte Tier- und Pflanzenarten sowie ökologisch wertvolle Flächen und Strukturen. Diese Flächen sind als Ergänzung bestehender Schutzgebiete sowie für die Durchlässigkeit der Landschaft unerlässlich. Verschiedene Artenförderungsprojekte sind darin angesiedelt (zum Beispiel Feldlerche, Feldhase etc.). Damit Aussicht auf Erfolg besteht, bedarf es auch hier entsprechender Lenkungsmassnahme für zunehmende Besucherströme.

2. Auswirkungen aus raumplanerischer Sicht

Attraktive Erholungsräume sind heute ein wichtiger Standortfaktor und sie tragen massgebend zur Lebensqualität, zur Gesundheit und zum Wohlbefinden bei. Mit dem starken Bevölkerungswachstum im Kanton Aargau steigt auch der Bedarf nach attraktiven Erholungsgebieten – sei dies direkt vor der Haustüre oder an ausgewählten Ausflugszielen. Eine weitere Herausforderung sind die verschiedenen neuen Freizeittrends. Diese Entwicklung erfordert eine gute Abstimmung der unterschiedlichen Interessen an die Landschaft wie Natur- und Landschaftsschutz, Erholungsnutzung sowie Landwirtschaft, Wald oder auch Ressourcenabbau. Ein zentrales Thema ist dabei auch die Mobilität (Erreichbarkeit, Erreichbarkeit, Parkierung etc.).

Im Richtplan wird die Erholungsnutzung punktuell behandelt: L1.1 Landschaft allgemein, L2.1 Pärke und L2.7 Freizeit- und Sportanlagen ausserhalb des Siedlungsgebiets. Kantonale Erholungsgebiete sind bis auf die fünf Agglomerationsparks (Richtplan Kapitel L2.1 als Zwischenergebnis enthalten) nicht konkret definiert. Grundsätzlich eignet sich ein grosser Teil der Aargauer Landschaft als Naherholungsgebiete. Vielfältige, siedlungsnaher Landschaften sind für die Naherholung besonders attraktiv. Zusammen mit einem vielfältigen Freizeitangebot innerhalb der Siedlung (Spiel- und Sportflächen, Begegnungsorte, Veranstaltungsflächen etc.) kann so ein wesentlicher Teil der Nachfrage nach Erholungsräumen gedeckt werden.

3. Auswirkungen auf die Umwelt

In der kantonalen Umweltstrategie – genehmigt durch den Regierungsrat am 8. März 2017 – ist in Stossrichtung 5 festgehalten, dass der Kanton Aargau wenig belastete Gebiete vor weiteren Immissionen (Lärm, Licht, Schadstoffe) schützt. Als Ausgleich zu den durch menschliche Aktivitäten (hoch) belasteten Gebieten fördert der Kanton Aargau die Sicherung und unbelastete Weiterentwicklung bestehender, noch intakter Freiräume. Diese wenig belasteten Freiräume sind nicht nur für die Fauna und Flora wichtig, sondern auch für die Menschen, weil sie Ausgleichs- und Entlastungsmöglichkeiten zur alltäglichen Lärmsituation im Wohn- und Arbeitsumfeld bieten. Damit Naherholungsgebiete und Freiräume eine gute Aufenthaltsqualität aufweisen, ist der Akustik in diesen Räumen die nötige Beachtung zu schenken. Die Klangqualität bestimmt massgeblich, ob man sich an einem Ort wohlfühlt, auch wenn diese oft nur unbewusst wahrgenommen wird. Bei hohen Lärmbelastungen, welche auch durch intensive Freizeitnutzung verursacht werden können, ist die Aufenthaltsqualität massiv eingeschränkt. Ein tiefer Grundgeräuschpegel (Ruhe) und das Überwiegen von natürlichen Geräuschen tragen wesentlich zur guten Aufenthaltsqualität bei. Die Freizeitnutzungen in diesen Erholungsräumen sollten deshalb höchstens diskrete Geräusche verursachen.

Die Wichtigkeit ruhiger Ausgleichs- und Erholungsräume hat auch der Bundesrat erkannt und aus diesem Grund im Dezember 2022 in seinem Vorschlag zur Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vorgesehen, dass, Änderungen von Nutzungsplänen in lärmbelasteten Gebieten, mit denen zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden soll, nur noch bewilligt werden können, wenn innerhalb der Bauzone oder in deren Nähe für die betroffene Bevölkerung zugänglicher (ruhiger) Freiraum vorhanden ist, welcher der Erholung dient.

Der Vollzug des Ruheschutzes liegt grundsätzlich bei den Gemeinden. Die meisten Gemeinden haben diesbezüglich Vorgaben in ihren Polizeireglementen. Allenfalls müsste man für Erholungsräume noch spezifischere Vorgaben machen.

4. Auswirkungen auf die Verkehrsplanung

Hinsichtlich Mobilität ergibt sich die Schnittstelle zu den Naherholungsgebieten im Bereich von Freizeitaktivitäten vor allem im Fussverkehr (Fuss- und Wanderwege), im Veloverkehr sowie bei der Parkierung bei Freizeitnutzungen.

Fussverkehr: Die Anlage und Nutzung von Wanderwegen ist seit langem etabliert. Die Nutzung der Fläche neben den Wegen richtet sich nach der Umgebung. Geschützte Gebiete (Biotope, Schutzgebiete) dürfen nicht betreten werden.

Veloverkehr: Hier wird unterschieden zwischen Alltags- und Freizeitverkehr, wobei der Freizeitverkehr nochmals unterteilt wird. Der Alltagsverkehr hat wenige Schnittstellen zu den Schutzgebieten und zum Wald. Dort beschränken sich die Konflikte auf den Bereich der Ausgestaltung von Velorouten (zum Beispiel Belag und Beleuchtung). Der Nutzungsdruck auf die Fläche besteht hingegen nicht. Die Fahrwege werden vorrangig zur Durchfahrt genutzt.

Anders sieht es beim Freizeitverkehr aus. Unter Velofahren in der Freizeit werden sehr unterschiedliche Aktivitäten zusammengefasst. Gemäss dem Bundesgesetz über Velowege (Veloweggesetz) liegt der Kernpunkt des Freizeitvelonetzes beim "unterwegs" sein (Art. 4). Freizeitvelowegnetze liegen in der Regel ausserhalb der Siedlungsgebiete. Sie umfassen Strassen, Velowege, Wege, signalisierte Velowander- und Mountainbike-Routen und ähnliche Infrastrukturen. Ein ausreichendes Freizeitvelonetz zum "unterwegs sein" trägt zum Schutz sensibler Gebiete bei, da damit die Nutzung Velofahren in den Naherholungsgebieten auf eine geeignete Infrastruktur gelenkt werden kann.

Bei Aktivitäten wie Downhill, Cross-Country oder Fahrten auf Bikelehrpfaden fehlt der Aspekt des "unterwegs sein". Vielmehr handelt es sich um Betätigungen, bei denen der Sport im Vordergrund steht. Wesentlicher Inhalt der Fahrt besteht darin, mit Geschicklichkeit, Balance und Kraft einen bestimmten Parcours zu bewältigen. Das Anbieten solcher Parcours kann den Nutzungsdruck auf sensible Gebiete lindern.

Beim Freizeitvelonetz ist demnach zwischen Freizeitveloverkehr und Sport zu unterscheiden. Anlagen für den Velosport (Downhill-Pisten, Parcours aller Art) sind nicht Teil der Freizeitvelonetze. Der Schutz dieser Gebiete ist also über lenkende Massnahmen der Gemeinden in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen beim Kanton sicherzustellen (vgl. Kapitel 5.2).

Parkierung: Parkierungsmöglichkeiten im Bereich von Freizeitnutzungen ziehen einerseits Nutzende an, sorgen aber auch für einen geordneten Betrieb ohne wilde Parkierung an ungeeigneten Stellen. Mit der Parkierung kann die Zahl der Nutzenden in einem Gebiet gesteuert werden.

In welchem Ausmass das Angebot an Parkierung, Fuss- und Wanderwegen sowie geeigneten Velowegen in der Freizeit genutzt wird und somit ausserhalb dieser Anlagen der Schutz der Naherholungsgebiete gewährleistet werden kann, hängt stark ab von gesellschaftlichen Werten und Normen. Die Infrastruktur kann helfen, eine Nutzung im Einklang mit den Schutzanforderungen zu erreichen, oder aber erst recht die Erschliessung der sensiblen Gebiete zu fördern.

5. Stossrichtungen der Waldpolitik

Die Aargauer Waldpolitik verfolgt drei Stossrichtungen: Wald erhalten und aufwerten, Holz nachhaltig nutzen und Erholungs- und Freizeitaktivitäten lenken.

Zur dritten Stossrichtung wurden im Planungsbericht waldentwicklungAARGAU (2007) die folgenden Grundsätze festgehalten: Die gesellschaftlichen Ansprüche an den Wald werden als gleichwertige Bedürfnisse zur Waldökonomie und Waldökologie erfasst und berücksichtigt (gemäss Richtplankapitel L 4.3). Der Kanton und die Gemeinden sorgen für den Ausgleich der Interessen und tragen zur Lösung von Konflikten bei. Freizeitnutzungen im Wald sollen extensiv und störungsarm sein. Eigenverantwortung, Respekt und Rücksichtnahme auf den Lebensraum Wald werden vorausgesetzt.

Der Aargauer Wald ist für seine Bevölkerung mit all seinen Funktionen von grosser Bedeutung: Er lädt ein zur Erholung, gestaltet die Landschaft, produziert Holz, bietet Lebensraum für Tiere und Pflanzen und schützt vor Naturgefahren. Eine 2020 von der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) durchgeführte Bevölkerungsumfrage beleuchtet das Verhältnis

der Menschen zu ihrem Wald. Die Ergebnisse zeigen¹, dass die Aargauerinnen und Aargauer ihrem Wald positiv gegenüberstehen. Sie messen ihm aus zahlreichen Gründen hohe Bedeutung zu, an erster Stelle aufgrund seiner Lebensraumfunktion für Tiere und Pflanzen. Der Aargauer Wald ist für die Bevölkerung in den meisten Fällen in wenigen Minuten zu Fuss oder mit dem Velo erreichbar. Im Frühling, Sommer oder Herbst steht ein Waldbesuch bei gut der Hälfte aller Befragten aus dem Kanton Aargau mindestens einmal pro Woche auf dem Programm. Im Vergleich zur ersten Bevölkerungsumfrage (2010) ist die Besuchshäufigkeit – sowohl im Sommer wie im Winter – gesunken. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer im Wald hat von 79 auf 76 Minuten leicht abgenommen. Nur eine von zehn Personen geht weniger als einmal monatlich in den Wald. Besonders gern gehen die Menschen im Wald spazieren oder wandern, beobachten die Natur oder verweilen dort ohne besondere Aktivität. Die Erholungsqualität ist hoch und Waldbesuche wirken entspannend. Störungen durch andere Erholungssuchende sind häufiger geworden. Die Feuerstellen, Bänke und anderen Erholungseinrichtungen entsprechen in grossen Teilen dem Bedarf.

Die im Postulat thematisierten Auswirkungen der (zunehmenden) Freizeitaktivitäten auf kantonale Schutz- und Naherholungsgebiete sind erkannt und haben in den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2023–2026 des Aufgabenbereichs 645 'Wald, Jagd und Fischerei' Eingang gefunden. Bei den Umfeldentwicklungen wird darauf hingewiesen, dass der Druck auf die Lebensräume und die einheimischen Tier- und Pflanzenarten sich durch sich ändernde Umwelteinflüsse und zunehmende Raumanprüche der Gesellschaft erhöht. Durch die intensive Freizeitnutzung des Waldes treten vermehrt Konflikte mit anderen Waldnutzenden auf.

5.1 Allgemeine Einordnung der Erholungsnutzung im Wald

Das allgemeine Betretungsrecht (gemäss Art. 699 Schweizerisches Zivilgesetzbuch [ZGB]) im Wald und in der offenen Flur ist historisch legitimiert. Die Erholungsnutzung im Wald durch die Bevölkerung ist deshalb – auch bei steigenden Bevölkerungszahlen – rechtlich zulässig. Diese findet zum überwiegenden Teil auf dem bestehenden Waldstrassen- und Wanderwegnetz statt. Aber auch das freie Begehen des Waldes – zum Beispiel zum Sammeln von Pilzen – ist rechtlich zulässig.

Mit der neuen Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1999 erlangte die Wohlfahrtsfunktion und damit insbesondere die Erholungsfunktion auf Stufe Verfassung eine gleichrangige Bedeutung wie die Nutz- und Schutzfunktion des Waldes. Diese Gleichwertigkeit der Waldfunktionen gilt grundsätzlich auf der ganzen Waldfläche. Auch im Waldgesetz des Kantons Aargau vom 1. Juli 1997 (AWaG) ist dies explizit festgehalten. Im AWaG wird aber auch festgehalten, dass die Nutzung des Waldes als Erholungsraum so zu ordnen ist, dass die Ruhe im Wald gewahrt bleibt und anderen Waldfunktionen möglichst wenig beeinträchtigt werden. Eine solch vorausschauende Regelung findet sich in keiner anderen kantonalen Waldgesetzgebung. Dementsprechend sind auch verschiedene Einschränkungen beziehungsweise Regelungen (Bewilligungspflicht für Veranstaltungen, Einschränkungen zu Velofahren und Reiten im Wald, intensive Freizeitnutzung nur in Freizeitzone) im Hinblick auf die Steuerung der Freizeitnutzung bereits im Gesetz vorhanden und werden umgesetzt. Der Vollzug liegt in erster Linie bei den Gemeinden, da nur sie die konkreten Verhältnisse vor Ort beurteilen und oft auch in der Doppelfunktion als Bewilligungsbehörde und als Vertreterin des Waldeigentums handeln können.

Am 25. November 2018 wurde die Volksinitiative "Ja! Für euse Wald" deutlich abgelehnt. Diese hatte zum Ziel, die gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Waldes durch den Kanton finanzieren zu lassen. Die Überzeugung, dass die Finanzierung des Waldes Aufgabe der Eigentümer ist, hat zum klaren Verdikt geführt. In der (17.330) Botschaft betreffend Aargauischen Volksinitiative "Ja! Für euse Wald" an den Grossen Rat wurde zur Erholung im Wald festgehalten, dass die erwünschten Leistungen auf Stufe Gemeinde auszuhandeln und zu erbringen sind. Weil die Bedürfnisse in ländlichen und

¹ Vgl. Departement Bau, Verkehr und Umwelt 2022 "Gute Noten für den Aargauer Wald". Ergebnisse der zweiten Bevölkerungsumfrage im Kanton Aargau.

städtischen Gemeinden sehr unterschiedlich sind, kann sinnvollerweise nur vor Ort über die gewünschten Leistungen und deren Standard entschieden werden. Analog zum Unterhalt von Freizeit- und Sportanlagen oder Schulanlagen von Volksschulen, die typische Gemeindeaufgaben darstellen, sollen die Gemeinden auch über die Entschädigung von Erholungsleistungen autonom entscheiden können. Das Resultat der Volksabstimmung hat damit bestätigt, dass den Gemeinden im Bereich der Erholungs- und Freizeitnutzung eine zentrale Rolle zukommt.

5.2 Formen von Freizeitaktivitäten im Wald

Bezüglich der im Postulat angesprochenen zunehmenden Freizeitaktivitäten – diese sind von der ruhigen Erholungsnutzung zu unterscheiden – ist im Wald bereits vieles geregelt oder von Natur aus nicht möglich. Wassersport wird im Wald nicht betrieben und zum Drohnenfliegen sind die Bedingungen aufgrund des geschlossenen Kronendachs nicht gegeben. Ebenso ist für das Abbrennen von Feuerwerk der Wald nicht geeignet beziehungsweise es wird, aus Vernunftgründen, darauf verzichtet. Gemäss Herstellerangaben soll für Raketen und ähnliches Feuerwerk in der Regel ein Mindestabstand von 200 m zum Wald eingehalten werden.

Generell benötigten Veranstaltungen im Wald, welche erhebliche negative Auswirkungen auf den Wald haben können, eine Bewilligung in der Regel der Einwohnergemeinden. Dies gilt insbesondere für alle Veranstaltungen mit Licht- und Verstärkeranlagen (§ 20 Verordnung zum Waldgesetz des Kantons Aargau [AWaV]).

Mountainbiking abseits von Waldstrassen und Waldwegen gilt im Wald als nachteilige Nutzung und ist im Grundsatz verboten. Die Gemeinden können bei Vorliegen der Zustimmung der Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer, des Kreisforstamts sowie wichtiger Gründe Ausnahmegewilligungen erteilen. Zurzeit laufen verschiedene Projekte, in welchen versucht wird, im Rahmen eines (oft partizipativen) Prozesses das Mountainbiken in grösseren Räumen zu lenken und damit zur Entlastung anderer Gebiete beizutragen. Die Gemeinden werden bei diesen oftmals sehr aufwändigen Verfahren personell durch die Abteilung Wald unterstützt.

Geocaching war vor rund zehn Jahren ein Modetrend und wird gemäss Einschätzung der Abteilung Wald des Departements Bau, Verkehr und Umwelt lediglich von einem kleinen Teil der Bevölkerung betrieben. Die Aktivitäten haben in den letzten Jahren nicht mehr stark zugenommen. In der Regel fällt die Ausübung des Geocaching unter das allgemeine Betretungsrecht und die Caches werden zumindest teilweise in Absprache mit dem zuständigen Revierförster so angelegt, dass sie keine Naturschutzgebiete betreffen. Die Belastung des Waldes durch Geocaching ist von untergeordneter Bedeutung.

5.3 Infrastruktur für Freizeitnutzung im Wald generell

Grundsätzlich findet im Wald kein wesentlicher Ausbau der Erholungsinfrastruktur für die ruhige Freizeit- und Erholungsnutzung (zum Beispiel Feuerstellen, Rastplätze etc.) statt. Der Wald soll möglichst frei bleiben von Bauten und Anlagen (Richtplan Kapitel L 4.1). Sämtliche Infrastrukturanlagen brauchen in der Regel eine Ausnahmegewilligung für das Bauen ausserhalb Baugebiet mit Zustimmung des Kantons. Neue Infrastruktur wird in der Folge sehr zurückhaltend bewilligt und kantonale Schutzgebiete sind in der Regel ein Ausschlussgrund für eine Bewilligung. Wo Infrastrukturanlagen bewilligt werden, dient sie in der Regel der Lenkung der Waldbesuchenden, sodass empfindliche Gebiete entlastet werden können.

Intensivere Formen der Freizeitnutzung – wie zum Beispiel ein Seilpark – sind auf geeignete Gebiete mit gezielten Lenkungsmassnahmen zu konzentrieren. Dazu müssen die Gemeinden vorgängig regional abgestimmte Freizeitzone im Wald bezeichnen, wo intensivere Formen der Freizeitnutzung zulässig sind. Kantonale Schutzgebiete gelten dabei in der Regel wiederum als Ausschlussgebiete. Im Rahmen einer Ausscheidung von Freizeitzone können Synergiepotenziale im Hinblick auf Natur-

schutzgebiete, beispielsweise in Form von beruhigten Gebieten oder zusätzlichen Naturschutzmassnahmen genutzt werden. Mit der Nutzung von regionalen Sachplänen könnten zudem regionale Grundlagen in diesem Zusammenhang geschaffen werden.

5.4 Schutzgebiete im Wald

Unter den im Postulat erwähnten kantonalen Schutzgebieten sind für den Wald primär die im kantonalen Richtplan festgesetzten Naturschutzgebiete von kantonalen Bedeutung im Wald (NkBW) zu verstehen. Diese sind grösstenteils in den Nutzungsplanungen der Gemeinden als Naturschutzzonen im Wald umgesetzt. Generell gelten in diesen Gebieten dieselben Regelungen wie im übrigen Wald (freies Betretungsrecht, Einschränkungen für Infrastrukturanlagen). Obschon diese Gebiete für den Menschen sehr attraktiv sein können, kann mit wenigen Ausnahmen (vor allem entlang der Flüsse und an Aussichtspunkten) keine gesteigerte Freizeitnutzung beobachtet werden.

Neue Freizeitinfrastrukturanlagen werden in diesen Schutzzonen selten bewilligt. Falls doch, dienen diese zumeist der Inwertsetzung des Schutzgebiets. Ausnahmen sind des Weiteren sinnvoll, wenn dadurch eine Lenkungswirkung erzielt werden kann, sodass die Schutzzonen gesamthaft entlastet werden. Die Gemeinden haben bei der Umsetzung der NkBW in der kommunalen Nutzungsplanung zudem die Möglichkeit, zusätzliche Massnahmen zum Schutz der Naturschutzflächen zu ergreifen, wie beispielsweise die Einschränkung des allgemeinen Betretungsrechts oder eine ganzjährige Leinenpflicht für Hunde.

5.5 Störungen von Wild- und Wassertieren

Gemäss Art. 7 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG) sowie §19 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz des Kantons Aargau, AJSG) sind Wildtiere vor Störungen zu schützen. Der Regierungsrat kann die Zugänglichkeit bestimmter Gebiete kleinräumig und zeitlich einschränken, wenn dies zum Schutz der Wildtiere erforderlich ist. In der Verordnung zum Jagdgesetz des Kantons Aargau (Jagdverordnung des Kantons Aargau, AJSV) sind in den §§ 21 und 22 die Leinenpflicht für Hunde und der Umgang mit streunenden Hunden und Katzen geregelt. Die Gemeinden haben zudem die Möglichkeit, über die Nutzungsplanung Schutzzonen auszuscheiden. Zu diesen zählen auch ruhige Räume zugunsten der Wildtiere. Von dieser Möglichkeit wurde im Kanton Aargau jedoch bisher kaum Gebrauch gemacht.

In den Wasser- und Zugvogelreservaten von internationaler und nationaler Bedeutung (Klingnauer Stausee und Flachsee) gelten gemäss Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (WZVV) zusätzliche Regeln betreffend Störung von Wildtieren und Vögeln: So gelten zum Beispiel eine ganzjährige Leinenpflicht für Hunde, ein Verbot von Drohnen und anderen Luftfahrzeugen, ein Verbot von Drachensegelbrettern, Modellbooten oder ähnlichen Geräten sowie Einschränkungen von sportlichen Anlässen und gesellschaftlichen Veranstaltungen. Im Dekret über den Schutz des Klingnauer Stausees und seiner Umgebung sind zudem das Campieren sowie das Betreten der Naturschutzzone ausserhalb markierter Wege und Standplätze und das Fahren mit Schiffen und Schwimmkörpern jeder Art sowie jeder andere Wassersport verboten.

Bei den Wassertieren sind gemäss Art. 7 des Bundesgesetzes über die Fischerei (BGF) die Erhaltung, der Schutz und die Wiederherstellung der Wasserlebensräume zentral. Besondere Bedeutung haben die Gewässerabschnitte, die dem Laichen und dem Aufwachsen der Fische dienen. Der Schutz der Laichgebiete (saisonales Betretungsverbot für bedrohte kieslaichende Fischarten) ist in § 20 Abs. 4 der Verordnung zum Fischereigesetz des Kantons Aargau (Aargauische Fischereiverordnung, AFV) artspezifisch festgelegt.

Entlang von Flüssen und Bächen, in gewissen Waldgebieten, an attraktiven Waldrändern und auch in der offenen Flur findet teilweise eine intensive Erholungs- und Freizeitnutzung statt. Wertvolle Auegebiete oder gut strukturierte Wiesen, Feldgehölz, Hecken und Waldrandbereiche sind nicht nur für seltene und bedrohte Tierarten attraktiv, sondern auch für Badende, Sportler und Erholungssuchende. Steigende Bevölkerungszahlen, verdichtetes Bauen und Hitzeperioden werden den Druck auf die Naturräume weiter erhöhen. Damit steigt auch das Konfliktpotenzial zwischen Mensch und Natur, aber auch zwischen den verschiedenen Gruppen von Erholungssuchenden.

5.6 Aufsicht

Sowohl im Wald als auch in den Wasser- und Zugvogelreservaten von internationaler und nationaler Bedeutung ist eine Aufsicht sichergestellt:

Gemäss den "Weisungen zur Erfüllung der Aufgaben der Forstreviere" sind die Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen zur Erhaltung, zum Schutz und zur Aufwertung des Waldes zentrale Aufgaben der Revierförsterinnen und Revierförstern. Dies betrifft unter anderem auch eine übergeordnete Aufsicht betreffend die Freizeitnutzung im Wald. Bei Verstössen gegen das Waldgesetz intervenieren sie direkt oder melden gravierendere Fälle den zuständigen Stellen (zum Beispiel Polizei). Die Revierförsterinnen und Revierförster verfügen über keine polizeilichen Kompetenzen. Sie werden für die Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben mit insgesamt 2,5 Millionen Franken pro Jahr entschädigt. Zurzeit besteht kein Bedarf neben der Polizei und den Revierförsterinnen und Revierförstern an zusätzlichen Stellen mit Aufsichtsaufgaben im Wald.

Die Aufsicht in den Wasser- und Zugvogelreservaten von internationaler und nationaler Bedeutung wird von zwei Reservatsaufsehern der Abteilung Wald in Teilzeitpensen sichergestellt (insgesamt 0,8 Stellen). Sie beraten und sensibilisieren die Besucherinnen und Besucher der Schutzgebiete, können Ordnungsbussen ausstellen und arbeiten bei der Überwachung der wildlebenden Tiere im Reservat mit. Sie übernehmen zudem den Vollzug der jagdpolizeilichen Aufgaben gemäss Jagdgesetz, setzen bestandesregulierende und seuchenpolizeiliche Eingriffe um und ergreifen Massnahmen gegen nicht einheimische Tiere. Ausserhalb der Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung obliegt die jagdrechtliche Aufsicht der lokalen Jagdaufsicht. Diese ist im Kanton Aargau im Milizsystem organisiert, das heisst, die Jagdgesellschaften, welche die Jagdreviere pachten, stellen die Jagdaufsicht im Revier sicher. Sie verfügen über keine polizeilichen Rechte und können keine Ordnungsbussen ausstellen. Bei Bedarf ziehen sie Polizeikräfte von Kanton und Gemeinden bei.

Die aktuellen Entwicklungen im Umfeld der Jagdaufsicht zeigen sich, dass das Milizsystem bei gewissen Themen an Grenzen stösst. Unter anderem besteht im Management der geschützten Arten (unter anderem Wolf und Biber) sowie beim Schutz der Wildtiere Handlungsbedarf. Im Rahmen eines gemeinsamen Prozesses werden zurzeit Lösungsansätze gesucht. Diese sollen im Rahmen einer Teilrevision des kantonalen Jagdrechts umgesetzt werden.

6. Auswirkungen auf das Kulturland

6.1 Schutz des Kulturlands, insbesondere der Fruchtfolgeflächen (FFF)

Das landwirtschaftliche Kulturland ist die betriebliche Grundlage der Aargauer Landwirtschaft. Diese natürliche Ressource ist für die regionale Nahrungsmittelproduktion unentbehrlich. Die Sicherung des wertvollen Kulturlandes, insbesondere der FFF, ist bundesrechtlich gefordert. Die Gemeinden sichern das Landwirtschaftsgebiet samt FFF mit der Nutzungsplanung (Richtplan Kapitel L 3.1, Planungsanweisung 1.2). Bei raumwirksamen Tätigkeiten ist die Verminderung des Landwirtschaftsgebiets, insbesondere der FFF, gering zu halten und in einer Interessenabwägung ist zu prüfen, ob der Flächenbedarf der raumwirksamen Tätigkeit höheren Interessen dient (Planungsgrundsatz B).

6.2 Infrastrukturbauten

Die zunehmende Freizeitaktivität in der Natur geht in vielen Fällen mit zusätzlichen Infrastrukturbauten und Infrastrukturanlagen wie beispielsweise Parkplätzen, Feuerstellen, Wege, Spielplätzen etc. einher. Zum Schutz des Kulturlands und insbesondere der FFF ist bei der Planung und Gestaltung der nachhaltigen Freizeitaktivität darauf zu achten, dass Bauten und Anlagen vermieden oder zumindest nicht zulasten von wertvollem Kulturland erstellt werden. Besucherströme sind so zu leiten, dass bestehende Infrastrukturanlagen inner- und ausserhalb der Bauzone sinnvoll genutzt und klar signalisiert werden (zum Beispiel Parkmöglichkeiten).

6.3 Behinderung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung

Durch die Besucherströme darf für die Bewirtschaftung der angrenzenden Kulturlandflächen kein Nachteil entstehen. Bewirtschaftungshindernisse wie zum Beispiel wild parkierte Autos, neue Feuerstellen, Trampelpfade, Camper etc. sind durch gezielte Massnahmen zu unterbinden oder zumindest wirkungsvoll einzuschränken.

6.4 Littering

Grosse Besucherströme führen vermehrt zu Littering. Für die Bewirtschaftenden des angrenzenden Kulturlands bedeutet dies, neben der Gefahr für die Tiere, zusätzliche Aufwände für das Entfernen von Abfällen. Die zunehmende Freizeitaktivität in der Natur darf für die Bewirtschaftenden der Kulturlandflächen nicht zu einem Mehraufwand und zu Mehrkosten infolge Abfallentfernung führen. Mehraufwände müssen entsprechend abgegolten werden. Die Littering-Problematik muss im Rahmen der Gestaltung und Planung von nachhaltigen Freizeitaktivitäten berücksichtigt und mit den betroffenen Bewirtschaftenden abgestimmt werden. Geplante Massnahmen sind auszuweisen.

6.5 Finanzierung

Dem stetig zunehmenden Druck durch Erholungssuchende auf sensible Naturräume wird insbesondere mit Prävention und Sensibilisierung begegnet. Dabei soll aufgezeigt werden, wie Konflikte zwischen Naturschutz einerseits und Naherholung, Naturerlebnis sowie Freizeitaktivitäten andererseits minimiert werden können. Im Vordergrund stehen dabei Naherholungshotspots, welche sich mit Naturhotspots überlagern. An diesen Hotspots wurden Reservatsaufseherinnen und Reservatsaufseher (Klingnauer Stausee und Flachsee), Rangerinnen und Ranger (Hallwilersee) sowie im Reusstal ein Informations- und Aufsichtsdienst etabliert. Im Aufgabenbereich 625 sind hierfür für den Hallwilersee und das Reusstal rund Fr. 100'000.– pro Jahr eingestellt. Im Aufgabenbereich 'Wald, Jagd und Fischerei' sind für die Reservatsaufsicht (Klingnauer Stausee und Flachsee) rund Fr. 85'000.– pro Jahr eingestellt. In den Wasser- und Zugvogelreservaten von internationaler und nationaler Bedeutung beteiligt sich der Bund im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit rund 50 % an den Kosten für die Reservatsaufsicht.

Fazit

Die obigen Ausführungen des Regierungsrats verdeutlichen, dass der Raum ausserhalb des Siedlungsgebiets bereits heute für die Erholungsnutzung bedeutsam ist und in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen wird. Viele Gebiete des Aargaus sind für die Erholung attraktiv, was zu Konflikten mit unterschiedlichen Nutzinteressen führt oder führen kann. Diesen wird bereits heute mit verschiedensten Massnahmen begegnet. Neue Freizeitaktivitäten, eine erhöhte Mobilität sowie steigende Besucherströme stellen neue Ansprüche an Planung und Abstimmung der verschiedenen Nutzinteressen sowie an den Schutz sensibler Gebiete. Hierzu laufen in verschiedenen Bereichen seitens des Kantons Bestrebungen, um diesen Entwicklungen zielgerecht und wirksam zu begegnen.

Vorgesehene Art der Umsetzung und geltende Frist

Die Umsetzung des vorliegenden Vorstosses würde die Vorlage eines Berichts (vgl. § 46 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG]) im obengenannten Sinne bedingen. Dafür würde eine zweijährige Frist gelten (vgl. § 42 Abs. 3 lit. b GVG).

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'848.—.

Regierungsrat Aargau