



Kommentar zur Verordnung über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten (Risikoaktivitätenverordnung, RiskV)

Allgemeine Hinweise

In der Verordnung muss nicht speziell aufgeführt werden, dass nebst den Bewilligungen nach der Risikoaktivitätengesetzgebung auch alle anderen für die Ausübung der Risikoaktivität notwendigen Bewilligungen gemäss Bundesrecht und kantonalem Recht einzuholen sind. Dabei ist vor allem an folgende Bewilligungen zu denken:

- gemäss der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung sowie der Umweltschutzgesetzgebung, beispielsweise die Ausnahmegewilligung der kantonalen Behörde für die Durchführung einer Aktivität in einem geschützten Gebiet;
- gemäss Raumplanungsgesetzgebung des Bundes sowie Bau- und Planungsgesetzgebung der Kantone für Gebäude und Anlagen, was bereits in Art. 8 Abs. 3 RiskG¹ so festgehalten ist;
- gemäss kantonalem Recht für die Sondernutzung von öffentlichem Raum, beispielsweise für die Nutzung einer Strassenbrücke als Plattform für Bungee-Jumping.

Ebenfalls nicht ausdrücklich in der Risikoaktivitätenverordnung erwähnt wird, dass die verwendeten Schiffe (Rafts, Schlauchbote) den Vorschriften der Binnenschiffahrtsgesetzgebung entsprechen müssen. Eine entsprechende Überprüfung ist Bestandteil einer Zertifizierung.

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Geltungsbereich

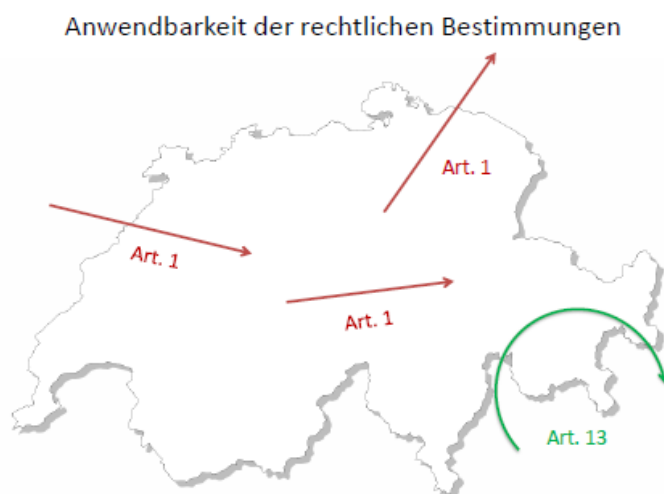
Mit der Präzisierung des Geltungsbereichs wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Risikoaktivitäten häufig auch im Grenzgebiet zum Ausland stattfinden resp. dass sich ausländische Anbieter mit ihren Gästen im Rahmen einer Risikoaktivität sich für eine bestimmte Zeit auf schweizerischem Territorium aufhalten.

Es ist somit zu regeln, in welchen Fällen das Bundesgesetz über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten (Risikoaktivitätengesetz) und die Risikoaktivitätenverordnung zur Anwendung gelangen. Art. 1 RiskV stellt klar, dass die schweizerische Risikoaktivitätengesetzgebung dann zur Anwendung gelangt,

¹ Vgl. dazu auch Kommissionsbericht, BBl 2009 6013, S. 6037; dazu gehört u.a. auch die baupolizeiliche Überprüfung von Klettersteigen.

wenn Teile der Aktivität auf schweizerischem Hoheitsgebiet stattfinden oder mindestens entweder der Startort oder der Zielort der Aktivität in der Schweiz liegt. Eine geführte Klettertour im Montafon, die im schweizerischen St. Antönien beginnt und in Österreich endet, fällt mithin unter die schweizerische Gesetzgebung. Eine geführte Klettertour eines Schweizer Anbieters, welche zwar in der Schweiz den Besammlungs- und Entlassungsort hat, bei der aber die eigentliche Risikoaktivität (Klettern) - nach einer Carfahrt - ausschliesslich in Österreich stattfindet (und damit der Beginn der eigentlichen Aktivität nicht in der Schweiz liegt), fällt nicht unter das schweizerische Recht.

Von der Frage des Geltungsbereichs zu differenzieren ist die Frage der Bewilligungspflicht für Anbieter. (Vgl. hierzu die Ausführungen zu Artikel 13 und die nachstehende bildliche Darstellung).



Artikel 2 Begriffe

Grundsätzliches

Das Risikoaktivitätengesetz enthält keine Legaldefinitionen. Es ist aber sinnvoll, bestimmte Begriffe des Gesetzes in der Verordnung zu definieren. Um die Offenheit der neuen Gesetzgebung für die Entwicklung in der Branche und für die Rechtsentwicklung zu bewahren, werden Begriffe, die in der Fachwelt einerseits anerkannt resp. von der Rechtsentwicklung in anderen Rechtsgebieten geprägt sowie andererseits - angesichts der technischen Entwicklung - einem Wandel unterworfen sind nicht definiert:

Gebirgiges Gelände (Bst. a)

Gebirgiges Gelände muss in geografischen Grossräumen festgelegt werden. Das Berggebiet nach Art. 1 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung² bietet sich einerseits deshalb an, weil die Einweisung des Gebiets der Schweizerischen Eidgenossenschaft in das Berggebiet (d.h. die Bergzonen II bis IV und das Sömmerungsgebiet) auf den Kriterien beruht, welche auch hinsichtlich der in Art. 1 Abs. 1

² Verordnung über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und die Ausscheidung von Zonen (Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung) vom 7. Dezember 1998, SR 912.1.

Bst. a und b RiskG genannten Gefahrenmomenten von massgeblicher Bedeutung sind, nämlich (a) die klimatische Lage, insbesondere die Dauer der Vegetationszeit, (b) die Verkehrslage, insbesondere die Erschliessung vom nächstgelegenen Dorf, was für die Rettung von Bedeutung ist, und (c) die Oberflächengestaltung, insbesondere der Anteil an Hang- und Steillagen (vgl. Art. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung). Andererseits sind die Bergzonen II bis IV eindeutig (mit einer Genauigkeit von ca. 25 m) definiert und über ein Geoinformationssystem (GIS), genauer über einen Geodienst des Bundesamtes für Landwirtschaft³, im Internet jederzeit abrufbar, so dass sich ein Anbieter/Veranstalter ohne grossen Aufwand rasch darüber informieren kann, ob seine Risikoaktivität im Geltungsbereich des Risikoaktivitäten-gesetzes liegt. Da die landwirtschaftlichen Zonen zwar in der Karte des Geodienstes des Bundesamtes für Landwirtschaft (ganzer alpiner Raum als Sömmerungsgebiet gekennzeichnet), aber nicht von der Definition in der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung her den gesamten Alpenraum abdecken, wird klargestellt, dass zum gebirgigen Gelände auch immer das der Kultur nicht fähige Land, wie Felsen und Schutthalden, Firne und Gletscher im alpinen Raum gehört.

Felsiges Gelände (Bst. b)

Es ist hier angezeigt, die Begriffsdefinition in der Risikoaktivitätenverordnung an Kriterien anzulehnen, welche für die topografische Kartografie massgeblich sind; auf diese Weise kann sicher gestellt werden, dass das Vorliegen eines "felsigen Geländes" im Sinne von Art. 1 Abs. 1 RiskG auch in den gängigen amtlichen Karten der Schweiz (Landeskarten, Basispläne der amtlichen Vermessung) ablesbar ist. Die gewählte Definition stützt sich auf die Beschreibung des Elements "Fels" im topografischen Landschaftsmodell für die Landeskarten ab.⁴ Sie entspricht auch der Darstellungsweise in der Informationsebene "Bodenbedeckung" der amtlichen Vermessung (Art. 7 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 TVAV⁵).⁶

Bach- und Flussgebiete (Bst. c)

Es bietet sich an, die Begriffsbestimmung der Bach- und Flussgebiete an der Legaldefinition der Oberflächengewässer im Gewässerschutzgesetz (GSchG)⁷ anzuknüpfen. Art. 4 Bst. a GSchG definiert oberirdische Gewässer wie folgt: "Wasserbett mit Sohle und Böschung sowie die tierische und pflanzliche Besiedelung". Mit der Definition in Art. 2 Bst. c RiskV wird dieser Raum auf die gesamte betreffende Geländekammer erweitert. Mit dem Begriff "Fließgewässer" wird zudem sichergestellt, dass nur Bäche und Flüsse, nicht aber Seen gemeint sind.

³ vgl. <<http://www.agri-gis.admin.ch/>>.

⁴ Objektkatalog swissTLM^{3D}, Version 1.0 vom März 2011, Ziff. 7.1 Feature Class TLM_BODENBEDECKUNG, S. 24/34, "Zusammenhängende Felsflächen/Felsbänder, in der Regel vegetationslos, Bedeckungsgrad: Mehr als 80% anstehender Fels".

⁵ Technische Verordnung des VBS vom 10. Juni 1994 über die amtliche Vermessung (TVAV), SR 211.432.21.

⁶ Vgl. Objektkatalog DM.01-AV-CH, Version 24, das Objekt "Fels" wird als "Markanter Felsblock" beschrieben.

⁷ Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz; GSchG), SR 814.20.

Bezüglich der Verbindungsgewässer zwischen den Seen enthält Art. 2 Abs. 2 RiskV eine besondere Regelung, in welcher diese vom Geltungsbereich der Bach- und Flussgebiete ausgenommen werden.

Canyoning (Bst. d)

Der Begriff des Canyoning ist heute zwar weitgehend eingebürgert, sollte aber trotzdem in der RiskV klar definiert werden. Damit kann beispielsweise eine klare Abgrenzung zum „gewöhnlichen“ Klettern an Felswänden an einem Bach- oder Flussufer vorgenommen werden.

River-Rafting (Bst. e)

Zum Raft bzw. Rafting bestehen bereits heute in der Binnenschiffverkehrsverordnung (BSV)⁸ zahlreiche Regelungen. So definiert das Schifffahrtsrecht u.a. ein Raft als Schiff und noch genauer als "ein nicht motorisiertes, aufblasbares Schiff, das für den Einsatz auf Wildwasser bestimmt ist und bei dem die Insassen in der Regel auf den Längsschläuchen sitzen" (Art. 2 Bst. a Ziff. 12 BSV). Die Risikoaktivität des River-Raftings knüpft hier an.

Wildwasserfahrt (Bst. f)

Die Definition der Wildwasserfahrt knüpft hinsichtlich des Geräts ebenfalls bei den Definitionen der Schiffe in Art. 2 Bst. a BSV an. In Ergänzung zum River-Rafting sollen aus Gründen der Rechtsgleichheit auch Fahrten mit Schlauchbooten (Art. 2 Bst. a Ziff. 13 BSV) auf Wildwassern der Risikoaktivitätengesetzgebung unterstehen. Diese sind nach der Binnenschiffverkehrsverordnung Schiffen gleichgestellt und gelten nicht als Sportgeräte. Zusätzlich sieht das Risikoaktivitätengesetz vor, dass auch Aktivitäten mit Sportgeräten, insbesondere Hydrospeed, Funyak und Tubes dem Gesetz unterstellt sind.⁹

Art. 2 Abs. 1 Bst. f RiskV knüpft für die Definition des Wildwassers an der Wildwasser-Schwierigkeitstabelle der Internationalen Canu-Föderation (ICF)¹⁰ an, welche fast weltweite Anerkennung genießt. Damit wird klargestellt, dass im Flachwasser und in sehr ruhigen Fließgewässern keine Wildwasserfahrten stattfinden.

Bungee-Jumping (Bst. g)

Die Begriffsbestimmung des Bungee-Jumpings wurde an jene in Wikipedia¹¹ angelehnt. Dabei wurde allerdings bei der Beschreibung des Seils nicht von der deutschen Definition (Gummiseil) ausgegangen, sondern von der englischen Definition des "bungee cord", welche von einem "elastischen Seil" ("elastic cord") spricht¹². Mit dieser Begriffsbestimmung ist klargestellt, dass es keine Rolle spielt, von wo aus Bungee-Jumping ausgeübt wird (Überhang, Brücke, Gebäude, etc.).

⁸ Verordnung vom 8. November 1978 über die Schifffahrt auf schweizerischen Gewässern (Binnenschiffverkehrsverordnung; BSV), SR. 747.201.1.

⁹ Vgl. Parlamentarische Initiative Rahmengesetz für kommerziell angebotene Risikoaktivitäten und das Bergführerwesen, Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 27. März 2009 (Kommissionsbericht), BBl 2009 6013, S. 6030.

¹⁰ <<http://www.kanu.de/nuke/downloads/Schwierigkeitsgrade.pdf>>.

¹¹ <<http://de.wikipedia.org/wiki/Bungeespringen>>.

¹² <http://en.wikipedia.org/wiki/Bungee_cord>.

Bezüglich Bungee-Jumping ist eine Abgrenzung gegenüber dem Schaustellergewerbe notwendig. Deshalb wird festgehalten, dass solche Aktivitäten, welche auf zugelassenen, d.h. von einem qualifizierten Hersteller und nicht vom Schausteller selbst gebauten, mobilen Anlagen des Schaustellergewerbes stattfinden, nicht der Gesetzgebung über Risikoaktivitäten unterstehen.

Verantwortungsbereich von Betreibern von Skilift- und Seilbahnanlagen (Bst. h)

Der Begriff des Verantwortungsbereichs von Betreibern von Skilift- und Seilbahnanlagen, der in Art. 5 Abs. 1 RiskG zur Abgrenzung der bewilligungsfreien und bewilligungspflichtigen Aktivitäten von Schneesportlehrerinnen und Schneesportlehrer verwendet wird, stimmt mit den Richtlinien der SKUS überein.¹³

Artikel 3 Kantonaes Varianteninventar

Mit dieser Bestimmung erhalten die Kantone die Befugnis, in ihrer Ausführungsgesetzgebung die einzelnen erlaubten Abfahrten und Touren zu bezeichnen oder die entsprechenden räumlichen Gebiete zu benennen bzw. zu umschreiben. Mit einer differenzierten Ausgestaltung könnte dem unterschiedlichen Ausbildungsgrad der einzelnen Anbieter Rechnung getragen werden. Eine entsprechende Regelung kennt zum Beispiel der Kanton Graubünden für die Schneesportlehrerinnen und -lehrer bzw. für die Wanderleiter und -leiterinnen.¹⁴

Artikel 4 Sorgfaltspflichten

Mit Art. 4 RiskV wird der Bestimmtheitsgrad von Art. 2 Abs. 2 Bst. c RiskG erhöht, indem der Massstab für die Einhaltung dieser Sorgfaltspflicht einerseits bei den geltenden Rechtsnormen (z.B. für Rafts die BSV) und anerkannten technischen Normen und andererseits beim sachgerechten Unterhalt festgemacht wird. Damit wird auch für jene Anwenderinnen und Anwender, die juristische Laien sind, der Grat zwischen mangelfreiem und mangelhaftem Material erkennbar.

2. Kapitel: Bewilligungen

1. Abschnitt: Bergführerinnen und Bergführer, Schneesportlehrerinnen und Schneesportlehrer, Wanderleiterinnen und Wanderleiter sowie Kletterlehrerinnen und Kletterlehrer

Artikel 5 Bergführerinnen und Bergführer

Art. 5 RiskV fasst sämtliche berufsbezogenen Regelungen über die Bergführerinnen und Bergführer zusammen.

¹³ Schweizerische Kommission für Unfallverhütung auf Schneesportabfahrten SKUS, Richtlinien für Anlage, Betrieb und Unterhalt von Schneesportabfahrten, Ausgabe 2010, insbesondere Ziffern 4, 21, 22, 25-27.

¹⁴ Art. 3 Abs. 1 Bst. f i.V.m. Art. 5 der regierungsrätlichen Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über das Berg- und Schneesportwesen vom 7. September 2004 (BR 947.200) sowie Kantonaes Varianteninventar für Schneesportlehrer und Schneeschuhwanderleiter des Kantons Graubünden.

Art. 5 Abs. 1 RiskV hält fest, dass das Diplom der Internationalen Vereinigung der Bergführerverbände (IVBV) von Rechts wegen dem eidg. Fachausweis gleichgestellt ist. Aufgrund der Tatsache, dass die Ausbildung der IVBV inhaltlich vollumfänglich dem Niveau der schweizerischen Ausbildung entspricht, kann für den Bereich der Regelung von Risikoaktivitäten diese gesetzliche Fiktion aufgestellt werden.¹⁵ Damit entfällt im Einzelfall die ansonsten notwendige Anerkennung solcher Fähigkeitsausweise durch das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT). Dieses kann im Einzelfall weitere ausländische Berufsabschlüsse als gleichwertig anerkennen.

Gemäss Prüfungsreglement müssen angehende Bergführerinnen und Bergführer eine vierjährige Praxis nachweisen.¹⁶ Dies erfordert, dass die angehenden Bergführerinnen und Bergführer auch Erfahrungen im Führen sammeln können. Die heutigen kantonalen Erlasse enthalten teilweise entsprechende Regelungen¹⁷. Absatz 2 sieht daher vor, dass Personen in einer Bergführerausbildung unter Einhaltung gewisser Rahmenbedingungen Touren führen dürfen.

Art. 5 Abs. 3 RiskV regelt die Voraussetzungen, unter welchen die Bewilligung für Bergführerinnen und Bergführer auch die Durchführung der Risikoaktivität Canyoning umfasst. Bergführerinnen und Bergführer, welche diese Anforderungen erfüllen, brauchen für Canyoning, das sie alleine, d.h. ohne weitere Hilfsperson mit Gästen durchführen, keine zusätzliche besondere Bewilligung.

Artikel 6 Schneesportlehrerinnen und Schneesportlehrer

Art. 6 Abs. 1 RiskV regelt die Anerkennung ausländischer Fähigkeitsausweise für die Schneesportlehrerinnen und Schneesportlehrer in gleicher Weise wie Art. 5 Abs. 1 RiskV für die Bergführerinnen und Bergführer.

Art. 6 Abs. 2 RiskV nimmt eine Präzisierung der für Schneesportlehrerinnen und Schneesportlehrer ausserhalb des Verantwortungsbereichs von Skilift- und Seilbahnanlagen zulässigen Aktivitäten vor und vollzieht damit gleichzeitig eine Abgrenzung zum Tätigkeitsgebiet der Bergführerinnen und Bergführer, welche ausserhalb des Verantwortungsbereichs von Skilift- und Seilbahnanlagen zum Führen sämtlicher Arten von Touren berechtigt sind. Für die Einstufung des Risikos von Lawinen ist auf den aktuellen Stand des Wissens abzustellen, der u.a. in der Broschüre „Achtung Lawinen!“¹⁸ vermittelt wird.

Die Frage der Regelung des Heli-Skiing ab Gebirgslandeplätzen in der RiskV stellt sich nicht: Die generell-abstrakt aufgelisteten Kriterien (Voraussetzungen) bestimmen, ob ab einem bestimmten Gebirgslandeplatz bei den gegebenen Umständen eine Abfahrt durchgeführt werden kann. Bei einem kantonalen Varianten-

¹⁵ Vgl. auch das Leitbild der IVBV unter <http://www.ivbv.info/die-ivbv/das-leitbild.html>.

¹⁶ Vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. b des Reglements über die Erteilung des eidgenössischen Fachausweises als Bergführer oder Bergführerin vom 12. Februar 2003.

¹⁷ vgl. z.B. Art. 14 Abs. 1 der Verordnung über Handel und Gewerbe vom 24. Januar 2007 (HGV) des Kantons Bern, BSG 930.11.

¹⁸ Achtung Lawinen!; Herausgegeben vom Kern-Ausbildungsteam „Lawinenprävention Schneesport“; www.slfr.ch/dienstleistungen/merkblaetter/Achtung_Lawinen.pdf.

inventar (Art. 3 RiskV) werden die zugelassenen Abfahrten ab Gebirgslandeplätzen durch die Kantone bezeichnet.

Art. 6 Abs. 3 RiskV regelt die erlaubten Aktivitäten für in Ausbildung stehende Schneesportlehrerinnen und Schneesportlehrer. Die Verbände müssen in ihren Ausbildungsreglementen festlegen, ab wann die Grundausbildung ausreichend ist, um als Zweitperson eingesetzt zu werden.

Artikel 7 Wanderleiterinnen und Wanderleiter

Aus Gleichbehandlungsgründen drängt sich auf, auch die Tätigkeit der Wanderleiterinnen und Wanderleiter im Winter zu regulieren. Andernfalls wäre diese Berufsgruppe im Vergleich zum Beispiel zu Schneesportlehrerinnen oder Schneesportlehrern bevorteilt, in dem sie vergleichbare Aktivitäten (Schneeschuhenlaufen im gebirgigen Gelände) anbieten dürfte, ohne über eine Bewilligung zu verfügen. Es ist somit angebracht, nach Artikel 1 Absatz 3 des RiskG den Geltungsbereich des Risikoaktivitätengesetzes auszudehnen.

Als Grundsatz hält Art. 7 Abs. 1 RiskV fest, dass Wanderleiterinnen und Wanderleitern ohne Bewilligung das gewerbsmässige Anbieten von Aktivitäten im schnee- und eisbedeckten gebirgigen Gelände verboten ist. Dies bedeutet auf Grund der Definition des gebirgigen Geländes (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a RiskV), dass Wanderleiterinnen und Wanderleiter praktisch für den gesamten Gebirgsraum der Schweiz eine Bewilligung benötigen, wenn sie im Winterhalbjahr gewerbsmässige Führungen anbieten.

Art. 7 Abs. 2 RiskV legt die Voraussetzungen zur Bewilligungserteilung in Analogie zu Art. 4 Abs. 1 RiskG und Art. 5 Abs. 1 RiskG fest und verlangt den Abschluss mit eidgenössischem Fachausweis resp. eine gemäss BBT als gleichwertig anerkannte Ausbildung.

Art. 7 Abs. 3 und 4 legt die erlaubten Aktivitäten mit Bewilligung fest. Diese Regelungen lehnen sich an die bestehende Regelung im Kanton Wallis an¹⁹. Massgeblich sind dabei die in der Schweiz mittlerweile allgemein anerkannten und auch in der Bergliteratur verwendeten Schwierigkeitsgrades des Schweizer Alpen-Clubs.²⁰

Artikel 8 Kletterlehrerin und Kletterlehrer

Ähnlich wie für die Wanderleiterinnen und Wanderleiter wird auch für die SBV Kletterlehrerinnen und SBV Kletterlehrer ein Bewilligungstatbestand geschaffen und damit der Anwendungsbereich des Risikoaktivitätengesetzes auf diese Anbieter ausgedehnt. Auch dies ist mit dem Gleichbehandlungsprinzip zu rechtfertigen. Ohne diese Gleichbehandlung könnten diese Personen eine Aktivität im Gebirgsraum anbieten, von der eine mit den übrigen in dieser Verordnung geregelten Aktivitäten vergleichbare Gefährdung ausgeht.

¹⁹ Vgl. Art. 6 der Verordnung über die Ausübung der Bergführer-, Schneesportlehrer- und Wanderleiterberufe sowie das gewerbsmässige Anbieten von Sportaktivitäten mit erhöhten Sicherheitsanforderungen vom 15. April 2008 (SGS 935.200).

²⁰ Die Tabellen können beim Schweizer Alpen-Club, 3000 Bern 23, angefordert oder im Internet eingesehen werden: <http://www.sac-cas.ch/Schwierigkeitsskalen.1118.0.html>.

Kletterlehrerinnen und Kletterlehrer verfügen nicht über einen eidgenössischen Fachausweis. Dies spielt jedoch im Zusammenhang mit der Regelung von Risikoaktivitäten keine Rolle. Mit der Unterstellung unter die Risikoaktivitätengesetzgebung legt der Bundesrat fest, dass die vom SBV geschaffene Ausbildung²¹ ausreicht, um gewisse Aktivitäten anbieten zu können. Sollte die Qualität der Ausbildung gegenüber dem heutigen Stand künftig herabgesetzt werden, so ist die Verordnung entsprechend anzupassen. Da im Ausland (u.a. Frankreich) die Tätigkeit als Kletterlehrerin resp. -lehrer teilweise staatlich geregelt ist, müssen entsprechend ausgebildete Fachleute ihre Tätigkeit auch in der Schweiz ausüben können. Die Gleichwertigkeit orientiert sich dabei an den in der Ausbildung des SBV festgelegten Standards. Da das BBT ausschliesslich im Bereich der staatlich geregelten Ausbildungen die für die Anerkennung von ausländischen Fähigkeitsausweisen zuständige Instanz ist, übernimmt das BASPO im vorliegenden Fall die Prüfung der Gleichwertigkeit.

Gemäss Art. 8 Abs. 3 Bst. b RiskV ist die Tätigkeit der Kletterlehrerinnen und Kletterlehrer mit Bewilligung ausserhalb von Klettergärten aufgrund besonderer Risiken eingeschränkt. Einerseits dürfen sie keine Aktivitäten durchführen, wenn der Fels bzw. das felsige Gelände, in welchem geklettert wird, schnee- oder eisbedeckt ist. Andererseits darf der Weg zum Klettergelände keine besonderen Risiken aufweisen, weshalb Aktivitäten an Orten ausgeschlossen sind, zu deren Erreichen man Steigeisen, Pickel oder andere Hilfsmittel benötigt.

2. Abschnitt: Zertifizierung

Artikel 9 - 11 Zertifizierung

Art. 9 RiskV legt die grundlegenden Anforderungen an die Zertifizierung fest, damit eine solche überhaupt als Zertifizierung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. a RiskG anerkannt werden kann und damit die Voraussetzung für eine Bewilligung erfüllt. Die Risikoaktivitätenverordnung geht hinsichtlich der Zertifizierung von folgendem Zuständigkeitskonzept aus:

Vorerst muss eine private Organisation akkreditiert werden, die entsprechende Zertifizierungen vornehmen kann. Die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) akkreditiert entsprechend ihrem Auftrag (Art. 14 Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung) – wie auch sonst im gesamten Zertifizierungswesen üblich und vorgeschrieben – die Zertifizierungsstellen, d.h. jene Unternehmen und Institutionen, die Zertifizierungen hinsichtlich der anerkannten Qualitätslabel vornehmen dürfen. Im vorliegenden Fall könnten das zum Beispiel die Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Managementsysteme SQS oder die Société Générale de Surveillance SGS sein.

Akkreditierte Zertifizierungsstellen dürfen die Anbieter von Risikoaktivitäten auf der Grundlage des Zertifizierungsreglements prüfen und zertifizieren. Bis anhin existiert in der Schweiz für den Bereich der Risikoaktivitäten einzig ein Qualitäts-

²¹ Siehe Ausbildungsschema der Qualitätskommission Schweizer Bergführerausbildung vom 19.06.2008, zu beziehen beim Ausbildungssekretariat Schweizer Bergführerverband, Gärbiggässli 1, 3855 Brienz; im Internet unter http://www.4000plus.ch/fileadmin/user_upload/Ausbildung/Kletterlehrer/Kletterlehrer_SBV_Schema.pdf

managementsystem der Stiftung „Safety in adventures“. Es ist demnach nahelegend, diese Stiftung damit zu beauftragen, ihr Qualitätsmanagementsystem weiterzuentwickeln und es als Grundlage für die nach der Risikoaktivitätengesetzgebung notwendigen Zertifizierungen auszugestalten.

Das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) wird dieses Qualitätsmanagementsystem anerkennen, damit es als Grundlage für eine Zertifizierung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. a RiskG dienen kann und so zur Bewilligungserteilung ermächtigt. Es orientiert sich dabei an Art. 10 RiskV. In dieser Bestimmung sind die Kriterien für eine Anerkennung festgehalten.

Dem VBS steht es offen, im Falle der Gleichwertigkeit auch andere Qualitätsmanagementsysteme als jene der Stiftung „Safety in adventures“ anzuerkennen und deren Zertifizierungsreglemente zu genehmigen (z.B. ausländische Qualitätsmanagementsysteme und deren Label). Selbstverständlich müssen auch diese Zertifizierungsreglemente den Anforderungen von Art. 10 RiskV entsprechen. Die Stiftung „Safety in adventures“ hat allerdings insofern eine privilegierte Stellung, als der Bund ihr gestützt auf Art. 17 RiskG einen Leistungsauftrag erteilt (Art. 11 RiskV).

3. Abschnitt: Befreiung von der Bewilligung

Artikel 12 Befreiung von der Bewilligung für gelegentliche Anbieter aus der EU und aus EFTA-Staaten

Art. 12 RiskV konkretisiert die Umsetzung der Dienstleistungsfreiheit im Bereich der bewilligungspflichtigen Aktivitäten im Verhältnis zur EU²² und zu den Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)²³, d.h. zurzeit zu Island, Liechtenstein und Norwegen. Die Regelungen stehen zudem in Übereinstimmung mit der Berufsanerkennungsrichtlinie (Richtlinie 2005/36/EG)²⁴, welche auch hinsichtlich der Erbringung von Dienstleistungen mit grosser Wahrscheinlichkeit demnächst für die Schweiz als anwendbar erklärt wird.

Art. 12 Abs. 1 RiskV stellt klar, dass nur Anbieter, die in ihrem Heimatstaat zur gewerbmässigen Durchführung der Aktivität zugelassen sind, während 90 Tagen ohne Bewilligung eine Aktivität anbieten dürfen. Mit dem Hinweis, dass sie zur Durchführung der Aktivität zugelassen sein müssen geht einher, dass sie auch entsprechend qualifiziert sein müssen. Sämtliche übrigen schweizerischen Vorschriften, wie z.B. Versicherungs- und Informationspflichten, sind dabei gemäss Art. 12 Abs. 2 RiskV einzuhalten.

Die Berufsanerkennungsrichtlinie sieht eine Meldepflicht vor (Art. 7 Richtlinie 2005/36/EG). Diese wird in Art. 12 Abs. 3 und 4 RiskV umgesetzt. Es erscheint angezeigt, dass es in der Schweiz nur eine zentrale Meldestelle gibt und dass diese die

²² Vgl. Art. 5 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681.

²³ Vgl. Anhang K Art. 5 des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation, SR 0.632.31.

²⁴ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, ABI L255/22.

Angaben der ohne Bewilligung tätigen Personen aus der EU im Internet veröffentlicht. Solange die Berufsankennungsrichtlinie noch nicht innerstaatlich umgesetzt ist, richtet sich die Meldung ans Bundesamt für Sport. Mit der Umsetzung durch ein entsprechendes innerstaatliches Gesetz macht es Sinn, dass eine entsprechende Meldung an die Stelle erfolgt, die auch die Meldungen bezüglich anderer Berufsankennungen entgegennimmt (BBT). Dieses wird entsprechende Meldungen an das BASPO weiterleiten, das nach wie vor für die Veröffentlichung der Angaben gemäss Absatz 3 zuständig bleibt.

Art. 12 Abs. 4 RiskV stellt eine ausreichende Rechtsgrundlage zur Veröffentlichung von Personendaten im Sinne von Art. 19 DSGVO²⁵ dar.

Eine Öffnung des Marktes für Anbieter aus dem Ausland ausserhalb der EU oder EFTA drängt sich nicht auf.

Art. 12 RiskV stellt im Prinzip eine Ungleichbehandlung der Inländer gegenüber den Ausländern dar, die aber verfassungs- und völkerrechtskonform ist und zudem auf Gegenseitigkeit beruht.

Artikel 13 Befreiung von der Bewilligung bei Teilaktivitäten auf Schweizer Gebiet

Risikoaktivitäten, die grundsätzlich im grenznahen Ausland stattfinden und dort beginnen und enden, die aber zeitweise auf Schweizer Gebiet stattfinden, sollen nicht der Bewilligungspflicht unterstehen. Der Beginn oder das Ende einer Aktivität fällt mit dem Anfang und Ende der Aktivität selbst zusammen. Nicht dazu gehören der Anfahrtsweg oder ein allfälliger Rücktransport (vgl. auch bildliche Darstellung im Kommentar zu Artikel 1).

Die Vorschriften der Risikoaktivitätengesetzgebung sollen aber dann zur Anwendung gelangen, wenn in der Schweiz eine Übernachtung stattfindet. Dies hat namentlich zur Folge, dass die Anbieter über eine Berufshaftpflichtversicherung resp. eine gleichwertige finanzielle Sicherheit verfügen müssen. Von der Einholung einer Bewilligung sind sie in den Fällen von Artikel 12 RiskV befreit,

4. Abschnitt: Verfahren

Artikel 14 Erteilung der Bewilligung

Art. 14 Abs. 1 RiskV regelt die Zuständigkeit zur Erteilung oder Verweigerung der Bewilligung. Bei Bewerberinnen und Bewerber mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland hält die Bestimmung fest, dass jene kantonale Behörde zuständig ist, bei welcher die Bewerberin bzw. der Bewerber das erste Gesuch nach der Gesetzgebung über Risikoaktivitäten einreicht. Diese Zuständigkeit bleibt dann für alle Zeiten bestehen. Damit bleibt bei einem Unterbruch der Bewilligung und einer späteren Wiederaufnahme der Tätigkeit gewährleistet, dass die Bewilligungsbehörde über die Vorgeschichte verfügt.

Art. 14 Abs. 2 RiskV: Die für die Gesuchseinreichung notwendigen Unterlagen unterscheiden sich je nachdem, ob es sich um eine natürliche oder juristische Person

²⁵ Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992, SR 235.1.

handelt oder welche Aktivität zur Diskussion steht. Im Anhang zur Verordnung sind die entsprechenden Angaben aufgelistet.

Art. 14 Abs. 3 RiskV schafft eine bundesrechtliche Rechtsgrundlage für kantonale Formulare. Das Einreichen des Gesuchs auf dem Formular kann vom Kanton somit zur Bewilligungsvoraussetzung gemacht werden; dazu bedarf es aber einer entsprechenden Norm in einem kantonalen Rechtserlass.

Art. 14 Abs. 4 und 5 RiskV schaffen für die Behandlung der Gesuche verbindliche Fristen. Einerseits muss die zuständige kantonale Behörde das Gesuch innert einer Frist von fünf Tagen nach dessen Eingang vorprüfen und innert einer Frist von 30 Tagen ab Vorliegen des vollständigen Gesuchs abschliessend behandeln (die Nichteinhaltung der Fristen kann Haftungsfolgen bewirken). Andererseits wird festgehalten, dass das Gesuch als zurückgezogen gilt, wenn die Bewerberin bzw. der Bewerber die erforderlichen Unterlagen nicht innerhalb der angesetzten Nachfrist einreicht bzw. nachreicht. Diesfalls erlässt die kantonale Behörde einen abweisenden Entscheid und eröffnet diesen. Eine Regelung, wann spätestens vor der geplanten Aufnahme der Aktivität das Gesuch einzureichen ist, erübrigt sich: Bei einem vollständig eingereichten Gesuch darf die Bewerberin bzw. der Bewerber darauf vertrauen, dass der Behördenentscheid innert 30 Tagen ergeht und eröffnet wird.

Gemäss Art. 14 Abs. 6 RiskV richtet sich das Verfahren im Übrigen nach kantonalem Recht. Die letzte kantonale Instanz muss ein oberes Gericht im Sinne von Art. 86 Abs. 2 BGG²⁶ sein, da gegen den letztinstanzlichen kantonalen Entscheid die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zulässig ist.

Artikel 15 Erneuerungsverfahren

Gemäss Art. 7 Abs. 2 RiskG erfolgt die Erneuerung der Bewilligung in einem vereinfachten Verfahren. Art. 15 RiskV versucht dem Rechnung zu tragen und die Anforderungen an die Erneuerung zu minimalisieren. Art. 15 RiskV muss im Zusammenhang mit der Meldepflicht nach Art. 16 RiskV gesehen werden: alle massgeblichen Änderungen während der Bewilligungsdauer sollten der zuständigen Behörde zum Zeitpunkt der Erneuerung bereits bekannt sein.

Die Erneuerung einer Bewilligung hängt davon ab, ob die vom Berufsverband geforderte Weiterbildungspflicht erfüllt wird. Dabei wird aber von Rechts wegen der Minimalumfang der Weiterbildung auf drei Tage festgelegt. Eine dreitägige Weiterbildungspflicht innerhalb einer vierjährigen Bewilligungsperiode erscheint in Anbetracht des Risikos, das mit den entsprechenden Aktivitäten verbunden ist, vertretbar. Diese Pflicht trifft auch Wanderleiterinnen und Wanderleiter sowie Kletterlehrerinnen und Kletterlehrer.

Bei einem Sitz- bzw. Wohnsitzwechsel in einen anderen Kanton, ist das Erneuerungsgesuch bei der Behörde des neuen Kantons einzureichen. Diese besorgt dann auf dem Weg der Amtshilfe das Dossier von der bisherigen Bewilligungsbehörde.

²⁶ Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110).

Artikel 16 Meldung von Änderungen

Art. 16 RiskV führt eine Meldepflicht der Inhaberinnen und Inhaber von Bewilligungen ein. Diese haben für die Bewilligung massgebliche Änderungen der zuständigen kantonalen Behörde innert 30 Tagen zu melden.

Artikel 17 Veröffentlichung

Hauptzweck der neuen Risikoaktivitätengesetzgebung ist letztlich der Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten. Potenzielle Kundinnen bzw. Kunden sollen möglichst einfach abklären können, ob ein bestimmter Anbieter über die erforderlichen Bewilligungen verfügt. Dies kann am besten gewährleistet werden, wenn die Kantone die aktuelle Liste der Bewilligung ins Internet stellen (ähnlich wie dies heute auch beim Anwaltsregister der Fall ist). Damit erschöpft sich auch der allfällig nach kantonalem Recht bestehende Anspruch auf Einsicht in die Bewilligungsunterlagen ausserhalb eines Straf- oder Zivilverfahrens; die zuständige Behörde wird von Anfragen und Auskunftsgesuchen entlastet. Art. 17 RiskV stellt eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Personendaten im Sinne von Art. 19 DSG dar.

Artikel 18 Massnahmen bei Missachtung von Vorschriften

Art. 18 RiskV regelt die zu ergreifenden Massnahmen bei der Missachtung von Vorschriften. Die Regelungen stellen hinsichtlich des Entzugs der Bewilligung Ausführungsvorschriften zu Art. 10 RiskG dar. Gemäss dem Willen des Gesetzgebers stellt der Entzug die letzte, schwerste Massnahme dar.²⁷ Art. 18 Abs. 1 RiskV listet in nicht abschliessender Weise die Fälle auf, in denen die zuständige kantonale Behörde Massnahmen zu ergreifen hat. Explizit vorgesehen ist im Gesetz der Entzug der Bewilligung nur dann, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind (Art. 10 RiskG). Streng genommen betrifft dies somit nur die Voraussetzungen gemäss Art. 4 - 6 RiskG und die ergänzenden Vorschriften von Art. 5 - 10 RiskV. Aus den Materialien geht aber klar hervor, dass ein Entzug der Bewilligung auch beim Fehlen der Versicherung erfolgen kann.²⁸

Art. 18 Abs. 2 RiskV sieht vor, dass die zuständige kantonale Behörde die Anbieterin bzw. den Anbieter zuerst auffordert, die festgestellten Mängel zu beheben. Eine solche Aufforderung kann regelmässig mit einer Strafandrohung nach Art. 292 Strafgesetzbuch verknüpft werden. Im Sinne der Verhältnismässigkeit staatlicher Eingriffe wird die Bewilligung nach Art. 18 Abs. 3 RiskV erst dann entzogen, wenn keine Aussicht auf eine Behebung des Mangels besteht.

Stellt die kantonale Behörde fest, dass ein gravierender Mangel vorliegt, so ist sie gehalten, einer allfälligen Beschwerde gegen ihren Entscheid zum Entzug der Bewilligung die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

²⁷ Vgl. Kommissionsbericht, BBl 2009 6013, S. 6038.

²⁸ Vgl. Kommissionsbericht, BBl 2009 6013, S. 6039.

Artikel 19 Gebühren

Art. 19 RiskV ist selbsterklärend. Die Regelung knüpft an Art. 28 der Handelsreisendenverordnung²⁹ an. Damit soll eine Einheitlichkeit der Gewerbegebühren von Bundesrechts wegen erreicht werden.

3. Kapitel: Versicherungs- und Informationspflicht

Artikel 20 Versicherungspflicht

In Ausführung von Art. 13 Abs. 2 RiskG setzt Art. 20 Abs. 1 RiskV die notwendige minimale Versicherungssumme auf CHF 5 Mio. pro Jahr fest. Die Höhe der Versicherungsdeckung wurde in der Grössenordnung CHF 5-10 Mio. bereits in den Materialien zum RiskG erwähnt.³⁰ Sie entspricht im Übrigen auch der gegenwärtigen Höhe in den Kantonen Graubünden und Wallis. Mit der Festsetzung einer obligatorischen Versicherungssumme am unteren Ende der vom Parlament gewünschten Risikodeckung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass ansonsten für gewisse Aktivitäten keine Versicherer zu finden wären, die eine Haftpflichtversicherung anzubieten gewillt sind.

Art. 20 Abs. 2 und 3 RiskV entsprechen Art. 7 Abs. 2 und 3 VKKG.³¹ Diese Regelung hat sich bewährt.

Artikel 21 Informationspflicht

Art. 21 RiskV regelt die in Art. 13 Abs. 1 RiskG vorgesehene Informationspflicht im Detail, nämlich einerseits hinsichtlich der Art und andererseits hinsichtlich des Inhalts der Information. Den Hinweis auf die Versicherungsdeckung in Verträgen sahen bereits die Materialien zum RiskG vor.³² Der Hinweis auf die Bank bzw. die Versicherungsgesellschaft ist deshalb notwendig, weil die geschädigten Kunden in bestimmten Fällen ihren Schaden direkt bei der Institution geltend machen können bzw. müssen, welche die Versicherungsdeckung garantiert. Dies könnte vor allem dann eine Rolle spielen, wenn z.B. die Bewilligungsnehmerin bzw. der Bewilligungsnehmer selber beim Unfall tödlich verletzt wird.

4. Kapitel: Anwendbarkeit der Strafbestimmungen des Gesetzes

Artikel 22 Anwendbarkeit der Strafbestimmungen des RiskG

Mit dieser Präzisierung wird klargestellt, dass die Strafbestimmungen des Gesetzes auch auf die vom Bundesrat dem Gesetz unterstellten Aktivitäten (Wanderleiterinnen und Wanderleiter; Kletterlehrerinnen und Kletterlehrer) Anwendung finden.

²⁹ Verordnung vom 4. September 2002 über das Gewerbe der Reisenden, SR 943.11.

³⁰ Vgl. Kommissionsbericht, BBl 2009 6013, S. 6039.

³¹ Verordnung vom 6. November 2002 zum Konsumkreditgesetz (VKKG), SR 221.214.11.

³² Vgl. Kommissionsbericht, BBl 2009 6013, S. 6039.

5. Kapitel: Schlussbestimmungen

Artikel 23 Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen bezüglich der Bergführerinnen und Bergführer und der Schneesportlehrerinnen und Schneesportlehrer finden sich bereits im Gesetz (Art. 19 RiskG). Für die mit der Verordnung der Bewilligungspflicht unterstellten Wanderleiterinnen und Wanderleiter sowie Kletterlehrerinnen und Kletterlehrer muss Art. 19 Absätze 1 und 2 RiskG in gleicher Weise gelten (Art. 23 Abs. 1 RiskV).

Es wird kaum möglich sein, die grosse Anzahl von Anbietern von Aktivitäten gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. c-e RiskG innert kurzer Zeit zu zertifizieren. Deshalb hält Art. 23 Abs. 2 RiskV fest, dass in jenen Kantonen, welche bereits die Bewilligungspflicht kannten, die Bewilligungen bis zum 30. Juni 2014 weiterhin Gültigkeit haben. In Kantonen, in welchen diese Risikoaktivitäten bisher bewilligungsfrei waren, gilt das kantonale Recht weiter. Das heisst die Aktivität bleibt bis zum 30. Juni 2014 bewilligungsfrei. Allfällige Vorschriften des kantonalen Rechts gelten aber ebenfalls weiter. Die Vorschriften des neuen Rechts bezüglich Sorgfaltspflichten sowie bezüglich Versicherungs- und Informationspflicht gelten allerdings auch in diesen Kantonen bereits ab dem Inkrafttreten des neuen Bundesrechts.

Das bisherige kantonale Recht anerkennt teilweise noch altrechtliche Patente, die vor der Schaffung der eidgenössischen Fachausweises als Bergführerin oder Bergführer, Schneesportlehrerin oder Schneesportlehrer bzw. Wanderleiterin oder Wanderleiter erworben wurden. Es wäre unverhältnismässig, den Inhaberinnen und Inhabern von solchen Patenten, welche bis anhin einer regelmässigen Berufsausübung nachgingen und die vom Berufsverband geforderten Weiterbildungen besuchten, mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesrechts die Berufsausübung zu entziehen und von diesen den nachträglichen Erwerb eines Fähigkeitsausweises zu verlangen. Deshalb kann das VBS solche altrechtlichen Patente in generell-abstrakter Weise oder im Einzelfall anerkennen (Art 23 Abs. 4 RiskV).

Art. 23 Abs. 5 RiskV enthält eine Übergangsbestimmung für den Fall, dass sich nicht rechtzeitig eine Zertifizierungsstelle akkreditieren lassen kann.

Artikel 24 Inkrafttreten

Die Verordnung soll auf den 1. Januar 2013 in Kraft treten. Es ist geplant, dass der Bundesrat vor der Sommerpause 2012 die Verordnung genehmigt. Damit die notwendigen Arbeiten für die Akkreditierung einer Zertifizierungsstelle umgehend an Hand genommen werden können, ist die sofortige Inkraftsetzung der Artikel 9 bis 11 der RiskV notwendig.

Anhang

Im Anhang wird detailliert umschrieben, welche Unterlagen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens eingereicht werden müssen.