



Regierungsrat, 9102 Herisau

Bundesamt für Sport  
Herr Markus Feller  
Hauptstrasse 245-253  
2532 Magglingen

**Martin Birchler**  
Ratschreiber  
Tel. 071 353 67 80  
Martin.Birchler@ar.ch

Herisau, 30. März 2012 / RS

## **Verordnung über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten; Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Feller

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2011 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS eingeladen, zum Entwurf der eidg. Verordnung über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten (Risikoaktivitätenverordnung, RiskV) bis zum 31. März 2012 Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Die Verordnung über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten (nachfolgend Verordnung) betrifft den Kanton Appenzell Ausserrhoden insofern, als ein Grossteil seiner Fläche „gebirgiges Gelände“ nach Art. 2 Abs. 1 lit. a ist (Bergzonen II oder Sömmerungsgebiet nach der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung [SR 912.1]). Der Alpstein ist weitgehend „gebirgiges Gelände“ im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a oder „felsiges Gelände“ im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. b der Verordnung. Weiter ist denkbar, dass in Appenzell Ausserrhoden Bungee-Jumping-Aktivitäten von Brücken oder Rafting- und Schlauchbootfahrten auf oberirdischen Gewässern (insb. Urnäsch oder Sitter) durchgeführt werden. Somit ist davon auszugehen, dass auch in Appenzell Ausserrhoden gewerbsmässige Anbieter solcher Dienstleistungen auftreten (Anbieter aus dem Ausland) oder hier ihren Sitz oder Wohnsitz (Anbieter aus dem Inland) haben werden.

Im Sinne einer grundsätzlichen Bemerkung ist festzuhalten, dass die Verordnung in einzelnen Punkten zu weit geht. Die Verordnung überreguliert, die Selbstverantwortung und Selbstregulierung der Privaten tritt stark in den Hintergrund. Die Zonenauswahl ist dem Problem nicht angepasst. Sie ist im Einzelfall und im Gelände zu beurteilen bzw. mit verständlichen Kriterien zu definieren.

## **2. Im Einzelnen**

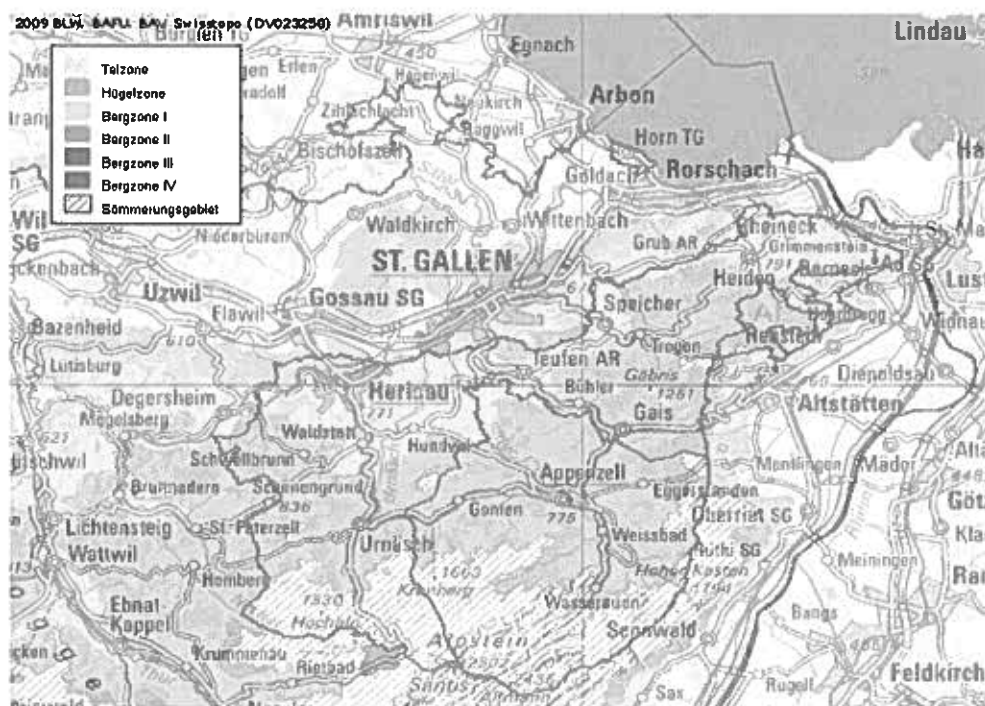
### **Art. 1 Geltungsbereich**

Die Frage der „Gewerbsmässigkeit“ wird im Kommentar zur Verordnung nur am Rande erläutert. Ausführlicher ist in diesem Punkt der Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 27. März 2009 ausgefallen (<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/6013.pdf>). Dort wird auf S. 6029 ausgeführt, dass Tourenleiter bzw. Tourenleiterinnen alpinen Vereinigungen wie zum Beispiel des SAC vom Geltungsbereich des Gesetzes nicht erfasst sind. Bei ihrem Entgelt handle es sich um eine symbolische Aufwandentschädigung, die in der Regel nur die Spesen decke, die Gewerbsmässigkeit fehle. Das Gleiche muss nach Ansicht des Regierungsrats auch für Aktivitäten im Rahmen von Jugend und Sport gelten. Weiter fallen auch Lehrpersonen von öffentlichen oder privaten Schulen nicht in den Geltungsbereich der Verordnung, wenn sie beispielsweise auf Schulreisen eine von der Verordnung erfasste Aktivität durchführen (z.B. Wanderung auf schneebedeckten Wegen in der Bergzone II oder im Sömmerungsgebiet). Ebenso das Leiten von Exkursionen, Begehungen, Naturführungen und dergleichen im Bereich der Natur- und Umweltbildung oder der Land- und Forstwirtschaft (z.B. forstliche Exkursionen im felsigen Schutzwaldgebiet, das Leiten von Freiwilligenarbeit im Bergwald oder das Durchführen von Kursen zur Spezialholzerei mit Sonderrisiken). Diesen Aktivitäten fehlt regelmässig das Merkmal der kommerziellen Tätigkeit. Gewerbsmässiges Handeln ist nur dann gegeben, wenn ein professioneller Anbieter von Risikoaktivitäten beigezogen würde. *Es wird beantragt, die „Gewerbsmässigkeit“ in diesem Sinne in der Verordnung oder im Kommentar zu präzisieren.*

Auch der Begriff der „Risikoaktivität“ ist in der Verordnung zu ungenau definiert. Dies führt zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit. Nach Sinn und Zweck des Bundesgesetzes kann es sich dabei nur um gewerbsmässig durchgeführte Aktivitäten von Bergführern etc. handeln, die ein *hohes* Risiko beinhalten, also risikoreiche *Freizeitsportarten* wie Berg- und Skitouren, Wildwasserfahrten etc. Eine Abgrenzung gegenüber anderen Aktivitäten im freien Gelände, in den Bergen oder an Fliessgewässern, die kein hohes Risiko beinhalten, findet in der Verordnung nicht statt. So können bspw. Aktivitäten mit dem Ziel der Natur- und Umweltbildung durchaus gewerbsmässig angeboten werden und in Räumen stattfinden, die unter die Risikoaktivitätengesetzgebung (Bergzonen II-IV, Sömmerungsgebiet) fallen, so z.B. gewerbsmässig angebotenen Naturführungen auf den Themenwegen des Naturerlebnisparkes Schwägalp. Die Unterstellung solcher Aktivitäten unter den Geltungsbereich des Bundesgesetzes und damit der Bewilligungspflicht wäre unverhältnismässig und ist abzulehnen. *Es wird beantragt, den Geltungsbereich präziser zu fassen und explizit auf Risikoaktivitäten im engsten Sinne zu beschränken. Falls der Geltungsbereich nicht präziser gefasst wird, sind in der Verordnung explizit Ausnahmen vom Geltungsbereich aufzunehmen. Diese Ausnahmen haben alle Tätigkeiten zu umfassen, die nicht explizit ein hohes Risiko an Leib und Leben beinhalten, also keine Risikoaktivitäten im engsten Sinne sind.*

## Art. 2 Begriffe

Wie die untenstehende Karte zeigt, liegen mindestens drei Viertel der Fläche von Appenzell Ausserrhoden in der Bergzone II oder im Sömmerungsgebiet nach der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung und gelten somit als „gebirgiges Gelände“ nach Art. 2 Abs. 1 lit. a Verordnung. Der Begriff „Gebirge“ erscheint für den Alpstein sicherlich zutreffend zu sein. Die vorgelagerte Hügellandschaft jedoch kann kaum als gebirgiges Gelände klassifiziert werden. So würden beispielsweise bekannte Wander- und Ausflugsziele in Appenzell Ausserrhoden wie Hundwiler Höhi, Gäbris, Hohe Buche, Hochhamm oder Sitz im gebirgigen Gelände gemäss Verordnung liegen, was unter Umständen ein Kriterium für eine Bewilligungspflicht sein kann. Selbst die Geissshalde in Waldstatt oder der Eggen-Höhenzug zwischen Teufen, Speicher und St.Gallen würde danach zum gebirgigen Gelände gehören. Dies geht viel zu weit resp. ist geradezu unhaltbar.



Dazu ein Beispiel: Bei einer Schneeschuhtour auf den Gäbris (1251 m.ü.M.; gebirgiges Gelände nach Art. 2 Abs. 1 lit. a der Verordnung) mit dem Ziel, etwas über Wildtiere zu lernen, angeboten von Appenzellerland Tourismus (gewerbsmässig angeboten nach Art. 1), Lawinengefahr erheblich (Schweizerischer Lawinenbulletin), würde die Begleitung durch einen Naturexperten, Wildhüter oder gar Wanderleiter (vgl. Art. 7 Abs. 4 lit. b der Verordnung) nicht mehr ausreichen. Ein Bergführer mit Fachausweis müsste die Gruppe begleiten. Die Unterstellung der Bergzone II unter den räumlichen Geltungsbereich der Bundesgesetzgebung ist daher abzulehnen. *Es wird beantragt, mindestens die Bergzone II vom Geltungsbereich und Begriff des „gebirgigen Geländes“ auszunehmen.*

Neben der Pauschalzuweisung ganzer Regionen und Kantone über die landwirtschaftliche Zonierung unter den Geltungsbereich der Risikoaktivitätengesetzgebung wird auch die pauschale Unterstellung aller oberirdischen Gewässer gemäss Gewässerschutzgesetz nach Art. 2 Abs. 1 lit. c der Verordnung unter diese Gesetzgebung als ungeeignet erachtet und abgelehnt. Dazu ebenfalls ein Beispiel: Eine Naturschutzbegehung an den Mündungsbereich der Urnäsch von der Schwägalp/Passhöhe aus mit dem Ziel „Ökologische Vielfalt im und am Wasser“. Das Exkursionsgebiet liegt im Sömmerungsgebiet und an einem Fließgewässer (Risikogebiet gebir-

giges Gelände und Bachgebiet nach Art. 2 Abs. 1 lit. a und c der Verordnung), der organisierende Verein verlangt mehr als nur einen Unkostenbeitrag (gewerbsmässig angeboten nach Art. 1 der Verordnung). Eine Fachperson gemäss Kapitel 2 der Verordnung (Bergführer, Wanderleiter) müsste den Anlass leiten. *Es wird beantragt, dass sich die Definition der „Risikoräume“ Bach- und Flussgebiete auf präzise Gebiete mit objektiv grösstem Risiko durch anschwellende Wassermassen zu beschränken hat.*

### **Art. 3 Kantonales Varianteninventar**

Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich beim Varianteninventar nach Art. 3 der Verordnung um einen Geobasisdatensatz im Sinne der Geoinformationsgesetzgebung des Bundes handelt.

### **Art. 7 Wanderleiterinnen und Wanderleiter**

Nach Art. 7 Abs. 1 der Verordnung brauchen Wanderleiterinnen oder Wanderleiter, die gewerbsmässig Aktivitäten im schnee- oder eisbedeckten gebirgigen Gelände anbietet, eine Bewilligung. Die Bewilligung berechtigt zum Führen von Kundinnen und Kunden auf Wanderungen, sofern diese auf markierten Wander- oder Bergwegen oder auf anerkannten Routen bis zu einem gewissen Schwierigkeitsgrad stattfinden (Abs. 3). Weiter berechtigt sie grundsätzlich zum Führen von Kundinnen und Kunden auf Schneeschuhwanderungen ausserhalb des Verantwortungsbereichs von Skilift- und Seilbahnanlagen (Abs. 4). In Bezug auf Appenzell Ausserrhoden bedeutet dies, dass Schneeschuhwanderungen z.B. auf den Gäbris, die Hohe Buche, den Hochhamm oder den Sitz bewilligungspflichtig wären. Wird nach dem Schweizerischen Lawinenbulletin die Lawinengefahr zudem als erheblich eingestuft, dürfte ein Wanderleiter diese Touren nicht mehr führen, sondern nur ein Bergführer (vgl. Abs. 4 lit. b). Dies steht unseres Erachtens in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Risiken, mit welchen solche Wanderungen verbunden sind. Die Anwendung der Verordnung würde lokal angepasste Outdooraktivitäten unverhältnismässig erschweren und teilweise sogar verunmöglichen. (Schneeschuh)wandern im Winter ausserhalb des alpinen Raums ist nicht als Risikosportart einzustufen.

Zudem stellt sich die Frage, ob Art. 7 Verordnung dem Gesetzmässigkeitsprinzip gerecht wird. Das übergeordnete Bundesgesetz erwähnt in Art. 4 Bergführer und Bergführerinnen und in Art. 5 Schneesportlehrer oder Schneesportlehrerinnen. Wandern kann kaum als klassische Schneesportart bezeichnet werden. Die Begründung im Kommentar, wonach sich die Tätigkeit der Wanderleiterinnen und Wanderleiter im Winter aus Gleichbehandlungsgründen aufdränge, vermag nicht zu überzeugen. Der Gesetzgeber hat bewusst nur gewisse Berufe resp. Tätigkeiten der Bewilligungspflicht unterstellt. Er liess sich dabei vom Risiko leiten, welches mit der Ausübung dieser Berufe verbunden ist. Die Ungleichbehandlung ist mit anderen Worten gesetzlich gewollt. Wir fragen uns, ob Wandern im Winter tatsächlich mit besonderen Risiken verbunden ist, insbesondere auf der Bergstufe II und auf markierten Wanderwegen.

*Es wird beantragt, dass sich die Anforderungen an die Wanderleiter resp. „Schneeschuhleiter“ auf effektive Risikoaktivitäten im engsten Sinne zu beschränken haben, d.h. Aktivitäten im alpinen Raum. Mindestens in der Bergstufe II erachten wir eine Bewilligung gemessen an der Gefahrenlage als unverhältnismässig, da praktisch im ganzen Appenzellerland gewerbsmässig angebotene Schneeschuhtouren bewilligungspflichtig würden, obwohl sie gar keine Risikoaktivität darstellen.*

### **Art. 14 Erteilung der Bewilligung**

Nach Art. 14 Abs. 4 Verordnung prüft die Behörde das Gesuch und die eingereichten Dokumente innert fünf Tagen nach dem Eingang. Nach Abs. 5 entscheidet die Behörde über das Gesuch innert 30 Tagen. Diese Fristen sind aus Sicht eines kleinen Kantons mit einer schlanken Verwaltung unangemessen kurz. Zudem



besteht kein Grund, die für den Vollzug zuständigen Kantone derart in die Pflicht zu nehmen. Den Gesuchstellern ist zumutbar, die Gesuche mit entsprechender Vorlaufzeit bei den zuständigen Behörden einzureichen. *Es wird beantragt, diese Fristen gänzlich zu streichen, da nach dem Erläuternden Bericht mit der Nichteinhaltung der Frist Haftungsfolgen für den Kanton und damit auch die zuständigen kantonalen Behörden verbunden sein können. Alternativ sind wesentlich längere Fristen vorzusehen.*

Die Regelung von Art. 14 Abs. 5 Verordnung, wonach ein zur Verbesserung zurückgewiesenes Gesuch als zurückgezogen gilt, wenn die anberaumte Frist nicht eingehalten wird, wird hingegen begrüsst.

Nach Art. 14 Abs. 3 können Kantone verlangen, dass ein von ihnen erstelltes Formular verwendet wird. Braucht es dazu eine ausdrückliche Regelung? Sind die Kantone nicht ohnehin kompetent, ein Formular vorzuschreiben?

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Im Auftrag des Regierungsrates

Martin Birchler, Ratschreiber