

Verordnung über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten (RiskV)

Entwurf vom 30. November 2011

Vernehmlassungsantwort

WWF Schweiz, Bildungszentrum
12. März 2012

Generelle Würdigung

Der WWF begrüsst die Bestrebungen, das gewerbsmässige Anbieten von Risikoaktivitäten mit Hilfe von Bewilligungspflichten und Zertifizierungen besser zu regeln und damit die Sicherheit für Menschen, welche diese Angebote nutzen, zu erhöhen. Wir nehmen jedoch mit Besorgnis zur Kenntnis, dass der Geltungsbereich des Gesetzes mit der Verordnung stark ausgedehnt wurde. Auch wird der Bezug zur Gefahrenexposition nur ungenügend hergestellt. Für eine zuverlässige Einschätzung der Rechtslage sind u.E. weitere Spezifizierungen nötig.

Klare Definition der Gewerbsmässigkeit

Der Begriff „gewerbsmässig“ wird in der Verordnung nicht definiert. Somit bleibt unklar, ob damit nur gewinnorientierte Angebote von Risikoaktivitäten gemeint sind oder alle Risikoaktivitäten, für die ein Entgelt verlangt wird. Nach BGE 129 IV 188 braucht es eine „kritische Grösse eines erzielten Umsatzes und Gewinns“. Beim Tatbestand der Gewerbsmässigkeit muss der kommerzielle, touristische Aspekt gegenüber dem pädagogischen Stellenwert überwiegen.

Keine Bewilligungs- und Zertifizierungspflicht für Jugendorganisationen

Obwohl Jugendorganisationen und verschiedene NGOs im Natur- und Umweltschutz-Bereich auf Freiwilligenarbeit bauen, wird für die meisten Natur- und Erlebnisorientierten Aktivitäten, ein (verhältnismässig) bescheidener Beitrag an Kurs-, Lager- oder Exkursionskosten erhoben. Die Verordnung muss klarstellen, dass diese Aktivitäten von Jugend- und Non-Profit-Organisationen nicht als gewerbsmässig zu klassifizieren und damit auch nicht bewilligungspflichtig sind.

Objektive Gefahren als massgebendes Kriterium der Unterstellungen von Berufen

Art. 1, Abs. 3 des Gesetzes ermöglicht es dem Bundesrat, dem Gesetz Risikoaktivitäten zu unterstellen, welche vergleichbar sind mit denjenigen, die in Art. 1, Abs. 2 des Gesetzes bereits genannt sind. Dabei hat er sich an den objektiven Gefahren zu orientieren, mit denen bei diesen Aktivitäten zu rechnen ist.

Mit der Verordnung werden nun zusätzlich zu den im Gesetz genannten Risikoaktivitäten die Wanderleiter/innen, welche Wanderungen bis zu einem SAC-Schwierigkeitsgrad von T3 bzw. WT3 durchführen dürfen, dem Gesetz unterstellt. Dies lehnen wir ab. Gemäss der SAC-Wanderskala besteht auf Wanderungen bis T3 bzw. WT3 keine klare Risikoexposition. Somit fehlt die Orientierung an objektiven Gefahren.

Demzufolge plädiert der WWF für eine Trennung von gewerbsmässigen und nicht-gewerbsmässigen Angeboten (insbesondere mit Rücksicht auf Jugendorganisationen), eine Abgrenzung von Wanderungen mit Gefahrenexposition (ab Schwierigkeitsgrad T4 Alpinwandern, respektive WT4 Schneeschuhtour) und solchen ohne Gefahrenexposition, sowie für eine klarere Eingrenzung des Begriffs der Risikogebiete und -aktivitäten.

Antrag 1 Unterscheidung von gewerbsmässigen und nicht-gewerbsmässigen Angeboten

Art. 1 Geltungsbereich

Abs. 1 (...)

Neu:

Abs. 2 Aktivitäten nicht gewinnorientierter Organisationen sind vom Geltungsbereich ausgeschlossen.

Begründung:

1. Klare Unterscheidung von Gewerbsmässigkeit und Nichtgewerbsmässigkeit in der Verordnung verankern

Der Begriff "Gewerbsmässigkeit" definiert das Bundesgericht u.a. in BGE 129 IV 188, wer "einen grossen Umsatz oder einen erheblichen Gewinn" daraus erzielt.

Der Begriff der Gewerbsmässigkeit liegt eher vor, wenn es sich um klar „touristische Angebote“ ausserhalb der informellen Bildung handelt, bei denen das kommerzielle Anliegen höher als das pädagogische Anliegen gewichtet wird.

2. Freiwilligkeit von Outdooraktivitäten von Jugend-, Freiwilligenorganisationen und NGO

Natur- und erlebnisorientierte Aktivitäten von Jugendorganisationen sowie von NGOs im Bereich Natur- und Umweltschutz sind nicht als gewerbsmässig zu klassifizieren, auch wenn sie über verhältnismässig bescheidene Kurs-, Lager- oder Exkursionskosten finanziert werden.

3. Verhältnismässigkeit der Bewilligungspraxis

Für Jugendorganisationen wäre das Einholen von Betriebsbewilligungen für jeden einzelnen Aufenthalt im Gelände und/oder das Besuchen von zusätzlichen Kursen zu den bisherigen Aus- und Weiterbildungen (verbandsinterne Kurse, J+S-Kurse) nicht tragbar – aus folgenden Gründen:

- Erstens, weil sie sehr gross sind (die Pfadibewegung Schweiz alleine umfasst z.B. rund 600 Ortsgruppen, welche regelmässig Aktivitäten im Freien durchführen).
- Zweitens, weil sie weitestgehend auf freiwilliger Arbeit beruhen. Bereits jetzt investieren freiwillig engagierte Jugendliche und junge Erwachsene Hunderte in ehrenamtlicher Arbeit geleistete Stunden, um sicherheitsrelevante Kurse anbieten und durchführen bzw. an diesen teilnehmen zu können.

Antrag 2

Streichung Art. 7 Wanderleiter als Anbieter bewilligungspflichtiger Risikoaktivitäten

Begründung:

Der Antrag zur Streichung von Art. 7 Wanderleiterinnen und Wanderleiter als Anbieter bewilligungspflichtiger Risikoaktivitäten will den Geltungsbereich des Risikoaktivitätengesetzes auf Aktivitäten mit deutlichem Risiko begrenzen. Damit sollen Wanderleiter/-innen von der Bewilligungspflicht befreit werden, wie sie in Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes definiert wurden.

1. Wanderleiter/innen als Anbieter vergleichbarer Risikoaktivitäten?

Das Bundesgesetz über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten nennt in Art. 1 Abs. 2 die Wanderleiter/innen nicht explizit als Berufsgruppe. Insofern liegt es im Ermessen der Vollzugsverordnung, ein weiteres Berufsfeld dem Gesetz zu unterstellen. Wir bezweifeln, dass die Vergleichbarkeit der Wanderleiter/innen zu den anderen im Gesetz explizit genannten Risikoaktivitäten gegeben ist.

2. Kriterium der objektiven Gefahren gemäss Art. 1 Abs. 3 BG

Die Frage der Unterstellung der Wanderleiter/innen orientiert sich an dem Risikopotenzial der geführten Exkursionen gemäss den Schwierigkeitsgraden T1 bis T6 der SAC-Wanderskala. Die Unfallstatistik des SAC 2010 weist 24 tödliche Bergunfälle auf Bergwegen aus, wovon 7 auf sog. Wanderwegen stattfanden.

Tödliche Bergunfälle: Zahlen Gelände					
	2006	2007	2008	2009	2010
Bergweg (*)	24	17	26	23	24 (**)
Gras / Geröll	15	25	7	13	23
Felsen	19	20	20	24	21
Schnee / Firn / Eis	37	52	36	40	45
Gletscher	7	5	7	5	3
Anderes Gelände	2	4	8	7	8 (*)
Hochalpen	39	55	58	50	37
Voralpen	64	65	44	61	82
Jura / voralpine Hügelzone	1	3	2	2	5
(**) Wanderweg = 7, Bergweg = 15, alpine Route = 2					
(*) Bachbett = 4, Wald = 2, Tyrolienne = 1, Schlucht = 1					

Quelle: Schweizer Alpen-Club SAC (<http://www.sac-cas.ch>)

Daraus kann abgeleitet werden, dass Wanderungen mit dem Schwierigkeitsgrad T1 Wandern und T2 Bergwandern keine eigentlichen Risikoaktivitäten darstellen und diese daher nicht der Bewilligungspflicht zu unterstellen sind. Eine Erweiterung des Geltungsbereiches auf Nicht-Risiko-Wanderungen ist dementsprechend nicht im Sinne von Art. 1 Abs. 3 BG über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten.

Bei T3 als anspruchsvolles Bergwandern ereigneten sich 2010 15 tödliche Unfälle. Wieviele davon Alleingänger betrafen und wie viele in gewerbsmässig geführten Gruppen stattfanden, entzieht sich der Kenntnis der Statistik. Deshalb ist es eine offene Frage, wie stark die präventive Wirkung der Bewilligungspflicht von Wanderleiter/innen in Bezug auf tödliche Bergunfälle sein wird. Unbestritten ist die Bewilligung für Bergführer/innen, die gewerbsmässig geführte Touren mit dem Schwierigkeitsgrad T4 Alpinwandern, T5 anspruchsvolles Alpinwandern und T6 schwieriges Alpinwandern erlaubt.

Zusammenfassend sollen folgende Aktivitäten als risikoreich beurteilt werden:

- das Unterwegssein im Gebirge, wo zusätzliche Hilfsmittel wie Seile, Pickel, Steigeisen und ähnliches zur Fortbewegung notwendig sind, ausgenommen Klettergärten. Das gewerbsmässige Anbieten dieser Aktivitäten soll den Bergführern und Bergführerinnen vorbehalten sein.
- das Klettern in Mehrseillängenrouten. Das gewerbsmässige Anbieten dieser Aktivitäten soll Bergführern und Kletterlehrer vorbehalten sein.
- das Unterwegssein im Gebirge bei schneebedecktem Gelände und einer Hangneigung über 30 Grad. Das gewerbsmässige Anbieten dieser Aktivitäten soll Bergführern und Bergführerinnen sowie Schneesportlehrerinnen und -lehrern vorbehalten sein (ab WT4).
- Canyoning gemäss der Begriffsdefinition des Verordnungsentwurfs (Art. 2 Abs. 1 Bst. d). Das gewerbsmässige Anbieten dieser Aktivitäten soll Bergführerinnen und Bergführern mit Canyoning-Ausbildung vorbehalten sein;
- River-Rafting gemäss der Begriffsdefinition des Verordnungsentwurfs (Art. 2 Abs. 1 Bst. e). Das gewerbsmässige Anbieten dieser Aktivitäten soll zertifizierten Unternehmen gemäss Art. 9 ff. des Verordnungsentwurfs vorbehalten sein;
- Wildwasserfahrten gemäss der Begriffsdefinition des Verordnungsentwurfs (Art. 2 Abs. 1 Bst. f). Das gewerbsmässige Anbieten dieser Aktivitäten soll zertifizierten Unternehmen gemäss Art. 9 ff. des Verordnungsentwurfs vorbehalten sein;
- Bungee-Jumping gemäss der Begriffsdefinition des Verordnungsentwurfs (Art. 2 Abs. 1 Bst. g). Das gewerbsmässige Anbieten dieser Aktivitäten soll zertifizierten Unternehmen gemäss Art. 9 ff. des Verordnungsentwurfs sowie Bergführerinnen und Bergführern vorbehalten sein.

3. Kriterium der Rechtssicherheit in der Bewilligungspflicht

In der Praxis wäre die Grenzziehung der Bewilligungspflicht zwischen T3 und T2, respektive T1 nicht umsetzbar. Die Schwierigkeitsgrade der SAC-Wanderskalen und Schneeschuhtouren sind nicht mit Karten oder Datenbanken hinterlegt (Auskunft SAC).

Umsetzbar ist unseres Erachtens eine Grenzziehung von bewilligungsfreien Wanderungen bis T3 (inkl. rot-weissen Wanderwegen) und bewilligungspflichtigen geführten alpinen Touren (T4 respektive WT4, weiss-blau-weiße Markierungen), die von Bergführer/innen durchgeführt werden müssen.

4. Beurteilung der Schneeschuhtouren

Nach Gelände aufgeschlüsselt, ereigneten sich 2010 45 tödliche Bergunfälle in Schnee, Firn und Eis. Nach Tätigkeiten aufgeschlüsselt, ist lediglich von zwei Todesfällen beim Schneeschuhlaufen die Rede. Es ist davon auszugehen, dass die überwiegende Mehrheit der tödlichen Unfälle auf Touren mit Schwierigkeitsgrad von WT4 und höher, welche den Bergführer/innen vorbehalten sind, erfolgte. Eine Bewilligungspflicht für Touren auf tieferem Niveau ist daher als Präventionsmassnahme ungeeignet.

Tödliche Bergunfälle: Zahlen Tätigkeit					
	2006	2007	2008	2009	2010
Bergwandern	40	44	39	42	54
Hochtouren	21	34	27	26	17
Klettern	4	4	6	4	7
Skitouren	12	17	8	12	27
Variantenabfahrten	19	15	14	12	8
Anderes	8	9	10	16	11 (*)
Organisierte Touren	11	14	15	11	18
Private Touren	60	66	49	64	63
Alleingänger	33	43	40	37	42
(*) Schneeschuhlaufen = 2, Rettungseinsatz = 1, Klettersteig = 1, Pilzsuchen = 4, Kristallsuchen = 1, Eisklettern = 1, Jagd = 1					

Quelle: Schweizer Alpen-Club SAC (<http://www.sac-cas.ch>)

5. Besondere Stellung der natur- und erlebnispädagogischen Aktivitäten


Die Natur als Lern-, Bildungs- und Erholungsort soll weiterhin möglichst frei zugänglich sein und vor einer exzessiven Bewilligungspraxis geschützt werden. Schulen und soziale Institutionen wie Kinder- und Jugendheime, Behindertenheime, Pfadfindergruppen, Naturschutzgruppen, Rucksackschulen, ornithologische Vereinigungen u.a. sollen weiterhin mit erlebnispädagogischen Methoden arbeiten können. Eine Bewilligungspflicht für diese Gruppen wäre unverhältnismässig und in der Praxis administrativ nicht zu bewältigen. Die grösste Zahl der erlebnispädagogischen Exkursionen fällt in den Schwierigkeitsgrad T1 und T2 der SAC-Wanderskala.

6. Förderung der safety-policies ausserhalb der Bewilligungspflicht

Die „safety policy“ der erlebnispädagogischen Aktivitäten soll durch andere, geeignetere Instrumente wie Qualitäts- und Sicherheitsstandards der erlebnispädagogischen Institutionen (Erbinat, Pfadi, WWF, Pro Natura usw.), die Zertifizierung von Sicherheitskonzepten (Stiftung safety in adventures) sowie mit einer professionellen Aus- und Weiterbildung der leitenden Personen sichergestellt werden, um die Gefährdung von Leben und Gesundheit der Leistungsempfänger zu verhindern.

Anhang: SAC-Skalen

SAC-Wanderskala

Neue SAC- Berg- und Alpinwanderskala <div style="float: right; text-align: right;"> Schweizer Alpen-Club SAC Club Alpin Suisse Club Alpino Svizzero Club Alpin Svizzer  </div>			
Grad	Weg/Gelände	Anforderungen	Beispieltouren
T1 Wandern	Weg gut gebahnt. Falls nach SAW-Normen markiert: gelb. Gelände flach oder leicht geneigt, keine Absturzgefahr.	Keine, auch mit Turnschuhen geeignet. Orientierung problemlos, in der Regel auch ohne Karte möglich.	Männlichen - Kleine Scheidegg, Hüttenweg Jura, Cabane Mont Raimeux, Strada Alta Leventina, Vermigelhütte.
T2 Bergwandern	Weg mit durchgehendem Trasse. Falls SAW-konform markiert: weiss-rot-weiss. Gelände teilweise steil, Absturzgefahr nicht ausgeschlossen.	Etwas Trittsicherheit. Trekkingschuhe sind empfehlenswert. Elementares Orientierungsvermögen.	Wildhornhütte, Bergseehütte, Täschhütte ab Täschalp, Passo Campolungo, Capanna Cristallina von Ossasco.
T3 anspruchsvolles Bergwandern	Weg am Boden nicht unbedingt durchgehend sichtbar. Ausgesetzte Stellen können mit Seilen oder Ketten gesichert sein. Eventuell braucht man die Hände fürs Gleichgewicht. Falls markiert: weiss-rot-weiss. Zum Teil exponierte Stellen mit Absturzgefahr, Geröllflächen, weglose Schrofen.	Gute Trittsicherheit. Gute Trekkingschuhe. Durchschnittliches Orientierungsvermögen. Elementare alpine Erfahrung.	Hochtürli, Sefinenfurgge, Fründenhütte, Grosser Mythen, Pizzo Centrale vom Gotthardpass.
T4 Alpinwandern	Wegspur nicht zwingend vorhanden. An gewissen Stellen braucht es die Hände zum Vorwärtsschreiten. Falls markiert: weiss-blau-weiss. Gelände bereits recht exponiert, heikle Grashalden, Schrofen, einfache Fimfelder und aperi Gletscherpassagen.	Vertrautheit mit exponiertem Gelände. Stabile Trekkingschuhe. Gewisse Geländebeurteilung und gutes Orientierungsvermögen. Alpine Erfahrung. Bei Wettersturz kann ein Rückzug schwierig werden.	Fornhütte, Schreckhornhütte, Dörsenhütte, Mischabelhütte, Übergang Voralphütte- Bergseehütte, Vorder Glämisch, Steghorn (Leiterli), Piz Terri, Pass Casnile Sud.
T5 anspruchsvolles Alpinwandern	Oft weglos. Einzelne einfache Kletterstellen. Falls Route markiert: weiss-blau-weiss. Exponiert, anspruchsvolles Gelände, steile Schrofen. Gletscher und Fimfelder mit Ausrutschgefahr.	Bergschuhe. Sichere Geländebeurteilung und sehr gutes Orientierungsvermögen. Gute Alpinerefahrung und im hochalpinen Gelände. Elementare Kenntnisse im Umgang mit Pickel und Seil.	Cabane Dent Blanche, Büttlase, Salbitbiwak, Sustenloch Nordflanke, Bristen, Pass Cacciabella.
T6 schwieriges Alpinwandern	Meist weglos. Kletterstellen bis II. Meist nicht markiert. Häufig sehr exponiert. Heikles Schrofengelände. Gletscher mit erhöhter Ausrutschgefahr.	Ausgezeichnetes Orientierungsvermögen. Ausgereifte Alpinerefahrung und Vertrautheit im Umgang mit alpinistischen Hilfsmitteln.	Niesengrat (Fromberghorn Nord), Glärnisch Guppengrat, Via alta della Verzasca.

SAC-Schwierigkeitsbewertung von Schneeschuhtouren

Grad	Gelände	Gefahren	Anforderungen	Beispieltouren
WT1 Leichte Schneeschuhwanderung	< 25°. Insgesamt flach oder wenig steil In der näheren Umgebung sind keine Steilhänge vorhanden	Keine Lawinengefahr Keine Abrutsch- oder Absturzgefahr	Lawinenkenntnisse nicht notwendig	Buffalora-Jufpau, Goldau-Wildspitz, Zettenalp; La Lécherette-Mt. Chevreuil; Chasseron
WT2 Schneeschuhwanderung	< 25°. Insgesamt flach oder wenig steil In der näheren Umgebung sind Steilhänge vorhanden	Lawinengefahr Keine Abrutsch- oder Absturzgefahr	Grundkenntnisse im Beurteilen der Lawinensituation	Val S-charl (Talboden); Parpan-Churer Joch; Dreibündenstein; Realp-Tiefenbach; Hundsriegg; Solalex-Pas de Chevillie; La Dôle; Alpe Casaccio-Campo Solario
WT3 Anspruchsvolle Schneeschuhwanderung	< 30°. Insgesamt wenig bis mässig steil Kurze steilere Passagen ¹	Lawinengefahr Geringe Abrutschgefahr, kurze, auslaufende Rutschwege	Grundkenntnisse im Beurteilen der Lawinensituation	Munt Buffalora; Mattjisch Horn; Buochserhorn; Hengst (Schrattenflue); Tumen; Bürglen; Staldhorn; Croix de Javeme (N-Grat); Campo Solario-Passo del Sole-Cap. Cadagno
WT4 Schneeschuhtour	< 30°. Mässig steil Kurze steilere Passagen ¹ und/oder Hangtraversen. Teilweise felsdurchsetzt. Spaltenarme Gletscher	Lawinengefahr Abrutschgefahr mit Verletzungsrisiko. Geringe Absturzgefahr	Gute Kenntnisse im Beurteilen der Lawinensituation Gute Lauftechnik. Elementare alpinistische Kenntnisse	Piz Calderas; Schilt; Bannalp-Chaiserstuel; Hohgant; Steghorn; Wistättorn; Col de Chaud-Rochers de Naye; Madrano-Föisc
WT5 Alpine Schneeschuhtour	< 35°. Steil Kurze steilere Passagen ¹ und/oder Hangtraversen und/oder Felsstufen. Gletscher	Lawinengefahr Absturzgefahr. Spaltensturzgefahr. Alpine Gefahren	Gute Kenntnisse im Beurteilen der Lawinensituation Gute alpinistische Kenntnisse. Sicheres Gehen	Piz Kesch; Piz Buin; Sustenhorn; Wildstrubel; Wandflue; Abeni Flue; Strahlhorn; Pigne d'Arolla; Basodino
WT6 Anspruchsvolle alpine Schneeschuhtour	> 35°. Sehr steil Anspruchsvolle Passagen und/oder Hangtraversen und/oder Felsstufen. Spaltenreiche Gletscher	Lawinengefahr Absturzgefahr. Spaltensturzgefahr. Alpine Gefahren	Gute Kenntnisse im Beurteilen der Lawinensituation Sehr gute alpinistische Kenntnisse. Sicheres Gehen in Fels, Firm und Eis	Piz Palü; Tödi; Galenstock; Wetterhorn; Jungfrau; Mont Vélan; Pizzo Campo Tencia

¹ steiler als die allgemein angegebene Steilheit

WT = Wintertrekking

Quelle: Schweizer Alpen-Club SAC (<http://www.sac-cas.ch>)