

Bormio: Forum giuridico europeo della neve
1. – 3. Dezember 2006

Touristische Transportanlagen, Raumplanung, Umweltschutz **Hans-Kaspar Stiffler, Erlenbach/Schweiz**

Wenn wir heute von Schneesportrecht sprechen, denken wir immer zuerst an

- *Kollisionen zwischen Schneesportlern, d.h. zwischen Skifahrern und/oder Snowboardern und mit welchen Regeln sie sich vermeiden liessen. Hier kann ich als ganz erfreuliches Ergebnis des ersten Forums von Bormio feststellen, dass Herr Staatsanwalt Avella in einem Interview deutlich festgehalten hat, dass wir bei gesetzlichen Regelungen für das Verhalten der Skifahrer von den weltweit gültigen FIS-Regeln ausgehen müssen und wenn wir zur Ansicht gelangen sollten, dass gewisse Änderungen erforderlich wären, muss das im Einvernehmen mit dem Internationalen Skiverband, mit der FIS, gestaltet werden.*
- *Bergbahnunternehmungen, welche Schneesportabfahrten anlegen, betreiben und unterhalten und daher verpflichtet sind, die zumutbaren Vorsichts- und Schutzmassnahmen zu treffen, damit den Schneesportlern aus alpinen und weitem Gefahren, die nicht einer Schneesportabfahrt als solcher eigen sind, kein Schaden erwächst. Dazu gehören dann selbstverständlich auch die Überlegungen zum Pisten- und Rettungsdienst, zu den doch recht gefährlichen Maschinen, welche für die Pistenherrichtung eingesetzt werden usw. All das ist Gegenstand unserer Betrachtungen zur Verkehrssicherungspflicht.*

Ergänzt werden diese beiden Themen – man darf sie ruhig Hauptthemen nennen – durch Hinweise auf die Berufs- und Schutzpflichten von

- *Schneesportlehrern, Schneesportschulen und Bergführern.*

Jetzt bin ich aber gebeten worden, zu drei Themen zu referieren, die bisher am Forum weniger Beachtung gefunden haben, zu touristischen Transportanlagen, zur Raumplanung und zum Umweltschutz.

Touristische Transportanlagen

Hier kann ich für die Schweiz – und ich gehe zur Bearbeitung des Themas selbstverständlich vom schweizerischen Recht aus – etwas ganz Aktuelles berichten. Nach jahrelangen Vorbereitungen ist es jetzt endlich gelungen, ein Bundesgesetz für die Seilbahnen zur Personenbeförderung zu schaffen, das so

genannte *Seilbahngesetz*. Wir rechnen damit, dass es auf Anfang des nächsten Jahres in Kraft gesetzt werden wird.

Das Gesetz gilt für alle *Seilbahnen, welche der Personenbeförderung dienen*, also für Luftseilbahnen, für Standseilbahnen, für Schlepplifte und für alle ähnlichen Transportanlagen mit Seilantrieb oder mit Seilfahrbahn.

Das Gesetz regelt die *Konzessionierung* und den *Betrieb* solcher Bahnen. Dazu muss man wissen, dass das Recht, regelmässigen und gewerbsmässigen Personenverkehr zu betreiben, alleine dem Bund zusteht. Der Bund hat ein Monopol, kann aber – und tut das auch – Konzessionen für den Bau und Betrieb solcher Anlagen erteilen.

Oberstes Ziel des Gesetzes ist es, dass Seilbahnen für den Menschen *sicher* gebaut und betrieben werden, aber nicht nur das. Die Bahnen müssen auch *umweltverträglich* und *wettbewerbsfähig* sein. Dass Bahnen sicher sein müssen, versteht sich von selbst. Dass sie umweltverträglich sein sollen, ist heutzutage ebenfalls selbstverständlich. Wie man allerdings das Kriterium der Wettbewerbsfähigkeit beurteilen will, wird die Zukunft weisen müssen.

Selbstverständlich gelten für Bau und Betrieb eine ganze Reihe von *technischen Normen und Vorschriften*, auf die ich im Einzelnen hier nicht eingehe. Wesentlich ist – und das dürfte unser Forum hier vor allem interessieren – dass für diese technischen Normen internationales Recht berücksichtigt wird. Das zuständige Bundesamt für Verkehr bezeichnet im Einvernehmen mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft soweit möglich *international harmonisierte Normen*. Sie sehen: Die Schweiz ist zwar nicht Mitglied der Europäischen Union, ist aber bestrebt, in der praktischen Arbeit die Entwicklungen in der EU zu berücksichtigen. Technische Normen können weiter auch durch unabhängige schweizerische Normenorganisationen geschaffen werden, eine Lösung, die andere Länder ja auch kennen.

Seilbahnunternehmungen, welche der regelmässigen und gewerbsmässigen Personenbeförderung im Bereich des Ort- und Regionalverkehrs dienen, steht das *Enteignungsrecht* zu. Mit andern Worten kann eine Einzelner oder ein kleine Gruppierung von Sonderlingen Bau und Betrieb einer für die Volkswirtschaft als nützlich empfundenen Seilbahn nicht mehr verhindern.

Einige wenige Worte noch zur *Konzessionserteilung*. Die Konzession verleiht das Recht, Personen gewerbsmässig zu befördern. Mit der Konzession werden sämtliche für den Bau der Anlage erforderlichen Bewilligungen erteilt und das gilt auch für den Fall, dass ein Gebiet durch mehrere Anlagen erschlossen wird. Hier waren bislang immer wieder neue Konzessionen und Bewilligungen erforderlich, ein mehrstufiges, umständliches Verfahren, das jetzt mit dem neuen Seilbahngesetz wesentlich einfacher und zweckmässiger

geregelt wird. Erteilt wird eine Konzession auf 25 Jahre. Sie kann verlängert werden.

Selbstverständlich trifft die Konzessionsinhaberin die volle *Sorgfaltspflicht*. Sie muss ihre Anlagen so in Stand halten, dass die Sicherheit jederzeit gewährleistet ist und das wird selbstverständlich durch amtliche Kontrollen auch regelmässig überprüft.

Völlig neu sind die Bestimmungen zur *Beseitigung einer Anlage*. Wird eine Anlage nicht mehr betrieben, erlischt die Konzession und die Inhaberin der Konzession muss die Seilbahn auf ihre Kosten entfernen und den ursprünglichen Zustand wieder herstellen. Sie erraten, wo die praktische Schwierigkeit liegt: eine Seilbahn wird dann nicht mehr betrieben, wenn sie nicht rentiert. Damit wird bei einer Betriebsschliessung – sehr oft durch Konkurs - die Kasse leer sein. Hier hat das Seilbahngesetz aber eine ganz originelle Lösung vorgesehen: das Bahnunternehmen, das seine Anlagen ja ohnehin versichern muss, hat auch eine Versicherung nachzuweisen, welche im Falle seiner Zahlungsunfähigkeit für die Abbruchkosten aufkommt. Sie können sich vorstellen, dass die Seilbahnbranche über diese Bestimmung nicht sonderlich glücklich ist. Gespräche mit den Versicherungsgesellschaften haben in der Zwischenzeit aber erwiesen, dass die vom Gesetz gewünschte Versicherung geschaffen werden kann.

Ein abschliessendes Wort noch zur *Haftung*. Der Betreiber einer Seilbahn zur Personenbeförderung untersteht dem Bundesgesetz vom 28. März 1905 über die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen und der Schweizerischen Post. Sie haben richtig gehört, das Gesetz ist über 100 Jahre alt und hat praktisch nie Änderungen erfahren. Das Gesetz statuiert eine strenge Kausalhaftpflicht:

Wenn beim Bau oder Betrieb einer Eisenbahn oder bei Hilfsarbeiten, mit denen die besondere Gefahr des Eisenbahnbetriebes verbunden ist, ein Mensch getötet oder körperlich verletzt wird, haftet der Inhaber der Eisenbahnunternehmung für den daraus entstandenen Schaden, sofern er nicht beweist, dass der Unfall durch höhere Gewalt, durch Verschulden Dritter oder durch das Verschulden des Getöteten oder Verletzten verursacht ist.

Diese Eisenbahnhaftpflicht ist die älteste Gefährdungshaftung im schweizerischen Recht und wird auch in der Rechtsprechung sehr strikt gehandhabt. Die drei Entlastungsgründe höhere Gewalt, Drittverschulden und Selbstverschulden kommen nur recht zurückhaltend zum Zuge, am ehesten noch das Selbstverschulden.

Raumplanung

Die *Raumplanung ist jüngern Datums*. Als erste Wagemutige mit dem Skifahren begannen und selbst als erste Bahnen für den Wintersport gebaut wurden – die Standseilbahn ins weltbekannte Parsenngebiet bei Davos beispielsweise stammt aus den frühen Dreissigerjahren des vorigen Jahrhunderts – sprach noch niemand von Raumplanung und doch kannte das Schweizer Recht im Zivilgesetzbuch von 1905 eine Bestimmung, die dem Raumplanungsrecht zugerechnet werden dürfte und die im Zusammenhang mit dem Skifahren immer wieder zitiert worden ist. Sie lautet:

Das *Betreten von Wald und Weide* ... ist in ortsüblichem Umfange jedermann gestattet, soweit nicht im Interesse der Kulturen seitens der zuständigen Behörde einzelne bestimmt umgrenzte Verbote erlassen werden (Art. 699 ZGB).

Unter *Betreten von Wald und Weide* verstand man früh schon *auch das Begehen und Befahren mit Ski*, soweit Schnee lag. Aber eben: von Wald und Weide, nicht von Kulturen. So hat der bernische Appellationshof 1930 – also vor nunmehr 76 Jahren – auf Gesuch der Bauern am Gurten, dem Hausberg der Berner, das Skifahren auf den dortigen Hängen untersagt, weil Schaden an den Kulturen entstanden sein soll. Interessant an der Entscheidung ist aber, dass das Gericht ausdrücklich festgehalten hat, es könne nicht zweifelhaft sein, dass zur Förderung der Volksgesundheit ein öffentliches Interesse an der Ausübung des Sports bestehe.

In der Schweiz wird die Raumplanung durch das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979, das sog. *Raumplanungsgesetz* geregelt. Dieses hat zum Ziel, den Boden – ein knappes und ja nicht vermehrbares Gut – haushälterisch zu nutzen. Bund, Kantone und Gemeinden haben ihre raumplanerischen Tätigkeiten aufeinander abzustimmen und dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft zu achten. Es geht darum, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen und wohnliche Siedlungen sowie Raum für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten.

Das Gesetz legt *Planungsgrundsätze* fest:

- Die Landschaft ist zu schonen
- Siedlungen, Bauten und Anlagen sollen sich in die Landschaft einordnen (das ist für die Seilbahnen nicht ganz einfach; wie ordnen sich Masten in die Gebirgslandschaft ein?)
- See- und Flussufer sind freizuhalten
- Naturnahe Landschaften und Erholungsräume sollen erhalten bleiben (mit diesem Argument wird häufig gegen die Erstellung von Seilbahnanlagen gestritten).

Die Kantone haben *Richtpläne* zu erstellen, mit welchen in den Grundzügen festgelegt wird, wie sich ein Gebiet räumlich entwickeln soll. Darin ist u.a. festzustellen, welche Gebiete besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind, ferner aber auch, welche Gebiete durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind.

In der Folge sind *Nutzungspläne* zu schaffen, welche die zulässige Nutzung des Bodens ordnen. Durch solche Nutzungspläne werden dann die einzelnen Zonen ausgeschieden wie Bauzonen, Landwirtschaftszonen, Schutzzonen, aber auch – das können die Kantone ausdrücklich regeln und von dieser Kompetenz machen die interessierten Kantone auch Gebrauch – Nutzungszonen für Schneesportabfahrten.

Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich und Bauten und Anlagen dürfen nur dann errichtet werden, wenn sie dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Das heisst für die Seilbahnunternehmungen, dass sie regelmässig schon bei der Schaffung von Nutzungsplänen darauf achten müssen, dass *Nutzungszonen für den Schneesport* geschaffen werden, damit dann hier auch die erforderlichen Anlagen bewilligt werden können.

Umweltschutz

Der Umweltschutz wird in der Schweiz durch das Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 geordnet. Das Gesetz soll – so wird sein Zweck umschrieben –

Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche und lästige Einwirkungen schützen

sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens, dauernd erhalten.

Unter *Einwirkungen* versteht das Gesetz Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen, Strahlen, Gewässerverunreinigungen oder andere Eingriffe in Gewässer, die durch den Bau und Betrieb von Anlagen entstehen. Zu den Eingriffen in die Gewässer zählt selbstverständlich auch die Anlage von Speicherseen, welche für die Kunstschneeerzeugung benötigt werden. Das betrifft nun auch direkt die Seilbahnunternehmungen, während die übrigen Einwirkungen wie Luftverunreinigung und Strahlen beispielsweise in diesem Zusammenhang kaum eine Rolle spielen.

Um zukünftige Einwirkungen beurteilen zu können, ist vor dem Entscheid über Planung und Errichtung oder auch nur über die Änderung von Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten könnten, eine *Umweltverträglichkeitsprüfung* [esame dell'impatto sull'ambiente] durchzuführen. Eine solche

Prüfung basiert auf einem *Bericht*, der Auskunft gibt über den Ausgangszustand, das Vorhaben und allfällige Schutzmassnahmen, die voraussichtlich verbleibende Belastung und Massnahmen, die eine weitere Verminderung der Umweltbelastung bringen könnten. Der Bericht soll auch Auskunft geben über die anfallenden Kosten, wobei hohe Kosten die Behörden kaum je davon abhalten, sehr weitreichende Vorsorge- und Schutzmassnahmen anzuordnen.

Einzelheiten zur Umweltverträglichkeitsprüfung werden durch eine *Verordnung* geregelt, welche auch die Anlagen bestimmt, welche dieser Prüfung unterliegen. In dem uns hier interessierenden Bereich sind dies:

- Luftseilbahnen und Schlepplifte
 - für die touristische Erschliessung neuer Schneesportgebiete und neuer Geländekammern in bestehenden Schneesportgebieten
 - für den Zusammenschluss von Schneesportgebieten
- Schneesportabfahrten mit Terrainveränderungen von mehr als 2000 m² (das sind bei einer heute üblichen Pistenbreite von etwa 50 m Breite gerade einmal 40 m Länge)
- Beschneiungsanlagen, sofern die beschneite Fläche 5 ha übersteigt (das sind bei einer künstlich beschneiten Piste von etwa 30 m Breite immerhin etwa 1.7 km Länge).

Der Bericht und die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung können *von jedermann eingesehen* werden. Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse werden aber gewahrt.

Die *Begrenzung der Umweltbelastung* soll in erster Linie dadurch erreicht werden, dass Luftverreinigung, Lärm, Erschütterungen usw. bereits durch Massnahmen an der Quelle begrenzt werden. Man spricht hier von den sog. *Emissionsbegrenzungen*. Wo diese nicht ausreichen, sollen sog. *Immissionsgrenzwerte* die Umweltbelastung begrenzen. Sie alle kennen Immissionsgrenzwerte. Das sind beispielsweise die Höchstlärmmwerte im Verkehr, insbesondere bei Strassen, Bahnen und Flughäfen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf das sog. *Verursacherprinzip*. Wer Massnahmen nach dem Umweltschutzgesetz verursacht, trägt die daraus entstehenden Kosten. Das kann sehr, sehr teuer werden.

Das Gesetz regelt dann sehr viele Fragen ausserordentlich detailliert [das Gesetz zählt, darauf sei nur in Klammern hingewiesen, insgesamt über einhundert Artikel], so etwa den Schutz vor Lärm und Erschütterungen, die umweltgefährdenden Stoffe, die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen

und Vieles andere mehr, auf das ich hier im Einzelnen nicht eingehen kann und will. Auf drei Punkte des Gesetzes muss ich aber noch hinweisen:

- Das Gesetz sieht zum Schutz der Umwelt auch *internationale Zusammenarbeit* vor. Der Bund kann Beiträge gewähren an internationale Organisationen oder Programme im Bereich des internationalen Umweltschutzes, und er kann Beiträge gewähren zur Umsetzung von internationalen Umweltabkommen. Sie sehen – ich habe es in anderm Zusammenhang bereits erwähnt – wir sind zwar nicht Mitglied der Europäischen Union, aber wir sind zur Zusammenarbeit selbstverständlich bereit.
- Ganz wesentlich ist nun aber folgende Bestimmung im Umweltgesetz: Gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen, die mindestens zehn Jahre vor Einreichung einer Beschwerde gegründet worden sind, steht ein *umfassendes Beschwerderecht* zu, unter anderm – was uns hier interessiert – gegen Verfügungen der kantonalen oder der Bundesbehörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von ortsfesten Anlagen, für welche eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist. Von diesem Beschwerderecht wird recht häufig Gebrauch gemacht. Im Grunde genommen kann man den Seilbahnunternehmungen nur raten, sich schon in der Planungsphase mit den Umweltorganisationen zu einigen. Anpassungen sind meist möglich und weniger teuer und rascher realisierbar als langwierige Beschwerdeverfahren, bei denen das Unternehmen erst noch Gefahr läuft, dass ihm die Bewilligung verweigert wird.
- Die *Haftpflicht* wird dahin geregelt, dass der Inhaber eines Betriebs oder einer Anlage, mit denen eine besondere Gefahr für die Umwelt verbunden ist, für den Schaden aus Einwirkungen haftet, die durch die Verwirklichung der Gefahr entstehen. Diese Bestimmung hat in dem uns hier interessierenden Bereich der Anlage von Seilbahnunternehmungen allerdings keine grosse Bedeutung. Von Seilbahnstationen, Masten und Bergrestaurants geht kaum eine besondere Gefahr für die Umwelt aus.

.....

Damit habe ich zu den drei Themen touristische Transportanlagen, Raumplanung und Umweltschutz Stellung genommen. Sie werden sich jetzt gewiss fragen, ob man in der Schweiz in Anbetracht all dieser gesetzlichen Regelungen überhaupt noch Seilbahnen bauen kann. Seien Sie unbesorgt. Man kann.

Aber: die Erfahrung lehrt, dass Bahnen erneuert und Schneesportgebiete auch etwas erweitert werden können. Das wird bewilligt. Aber es dürfte ausserordentlich schwierig sein, in einem bisher von der Technik noch völlig unbe-

rührten Gebiet neu Schneesportanlagen zu errichten. Die Philosophie der zuständigen Bewilligungsbehörden, d.h. insbesondere des Bundesamtes für Verkehr, ist eindeutig. Bestehende Anlagen sollen auf der Höhe der Technik gehalten werden, auch wenn das in der Form geschieht, dass einfachere Anlagen durch leistungsfähigere ersetzt werden, die dann ja mehr Frequenzen bringen und in diesem Sinne ein Gebiet auch stärker belasten. Ebenso können Bahnen an einem Berg durch Anlagen in der unmittelbaren Nachbarschaft ergänzt oder Schneesportgebiete zusammen geschlossen werden. Damit ist und bleibt sicher gestellt, dass die Schweiz auch weiterhin topmoderne Schneesportgebiete anbieten kann.

Hingegen dürfte es in Anbetracht der generellen Zielsetzungen von Raumplanungs- und Umweltrecht und unter Berücksichtigung des sehr weitgehenden Beschwerderechts der Umweltschutzorganisationen kaum gelingen, völlig neue Schneesportgebiete zu schaffen. Das ist in Anbetracht der heute bereits sehr weitgehenden Erschliessung unserer Alpenwelt aber wohl auch nicht nötig. Ein Teil der Alpen soll uns und künftigen Generationen im Naturzustand erhalten bleiben.

Erlenbach, 29. November 2006

