

Möglichkeiten der Internalisierung externer Kosten durch Sport und Tourismus im Bereich des länd- lichen Raums

Gutachten

erstellt von RA Dr. Paul Brügger

im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU)

19. Dezember 2006

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Zielsetzung der Untersuchung
2. Verursacherprinzip und Haftungsregime für Umweltschäden mit Blick auf Sport und Tourismus
 - 2.1 Verursacherprinzip
 - 2.2 Haftung nach Gewässerschutz- und Umweltschutzgesetz
 - 2.3 Schutz- und Haftpflicht nach Natur- und Heimatschutzgesetz
 - 2.4 Haftung für Umweltschäden de lege ferenda
 - 2.5 Die EG-Umwelthaftungsrichtlinie 35/2004
 - 2.6 Grundsätzliche Konsequenzen des heutigen Haftungsregimes für Sport und Tourismus
3. Kosteninternalisierung durch Abgaben?
 - 3.1 Kausalabgaben
 - 3.2 Kostenanlastungssteuern
 - 3.3 Schadensorientierte Abgaben
 - 3.4 Lenkungsabgaben
 - 3.5 Erwägungen zu einer allgemeinen Waldabgabe
4. Einzelne Sportarten im Spannungsfeld der Umweltinteressen
 - 4.0 Allgemeines
 - 4.1 Wassersport
 - 4.1.1 Seen
 - 4.1.1.1 Störungspotenzial
 - 4.1.1.2 Rechtliche Leitplanken und Umsetzung der Interessen von Sport und Umweltschutz
 - 4.1.1.3 Feststellungen zum Handlungsbedarf und Empfehlungen für die Gesetzgebung
 - 4.1.2 Fließgewässer
 - 4.1.2.1 Oekologisches Belastungspotenzial
 - 4.1.2.2 Rechtliche Leitplanken und Umsetzung der Interessen von Sport und Umweltschutz
 - 4.1.2.3 Feststellungen und Empfehlungen

4.2 Wintersport

4.2.1 Anlagenunabhängige Schneesportarten (Varianten- und Tourenskilauf, Schneeschuhwandern)

4.2.1.1 Touristische Entwicklung

4.2.1.2 Schadenspotenzial für Natur und Landschaft

4.2.1.3 Rechtliche Leitplanken für diese Sportarten in der Schweiz

4.2.1.4 Lösungsansatz für Konflikt zwischen Tourenskifahrern und Naturschutz in Deutschland und Oesterreich

4.2.1.4.1 Deutschland

4.2.1.4.2 Oesterreich

4.2.1.5 Feststellungen zum Handlungsbedarf und Empfehlungen für gesetzgeberisches Handeln

4.2.2 Anlagenabhängiger Schneesport (Pistenski, Snowboarding, Skibob, Schlitteln, Langlauf auf Loipen)

4.2.2.1 Problemstellung

4.2.2.2 Rechtliches Instrumentarium für einen Ausgleich der Interessen des Sports und Umweltschutzes und dessen Umsetzung

4.2.2.3 Feststellungen und Empfehlungen

4.3 Sportarten und Erholungstourismus unter Inanspruchnahme von Wald

4.3.0 Allgemeines

4.3.1 Individualsportarten (Wandern, Laufen, Biking/Mountainbiking (MT), Reiten)

4.3.1.1 Umweltbelastungspotenzial

4.3.1.2 Rechtliche Leitplanken und Bewältigung der Interessenkonflikte

4.3.2 Sportveranstaltungen, Wettkämpfe (OL, Bikerennen, Military, Motocross, Quadrennen)

4.3.2.1 Umweltbelastungspotenzial

4.3.2.2 Rechtliche Leitplanken und Bewältigung der Interessenkonflikte

4.3.3 Feststellungen und Empfehlungen

4.4 Klettern (alpines Felsklettern, Sportklettern/Free Climbing) und Klettersteige

4.4.1 Belastungspotenzial - Interessenkonflikte

4.4.1.1 Alpines Felsklettern – Sportklettern

4.4.1.2 Klettersteige

4.4.1.3 Rechtliche Leitplanken und Lösung von Interessenkonflikten

4.4.1.4 Feststellungen und Empfehlungen

- 4.5 Motorenunabhängige Luftsportarten (Hängegleiter, Deltasegler, Gleitschirme, Ballone, Segelflieger)
 - 4.5.1 Konflikt und Schadenspotenzial
 - 4.5.2 Rechtliche Leitplanken und Umsetzung der Interessenkonflikte
 - 4.5.3 Feststellungen und Empfehlungen

- 4.6 Motorfliegerei (Helikopter – Heliskiing)
 - 4.6.0 Vorbemerkungen
 - 4.6.1 Konfliktpotenzial
 - 4.6.2 Rechtliche Leitplanken und Lösung des Interessenkonflikts
 - 4.6.3 Feststellungen und Empfehlungen

- 4.7 Spezielle Sportarten und Veranstaltungen
 - 4.7.1 Golfplätze
 - 4.7.1.1 Konfliktpotenzial
 - 4.7.1.2 Rechtliche Leitplanken und Lösungsansätze für Interessenkonflikte
 - 4.7.1.3 Feststellungen und Empfehlungen
 - 4.7.2 Schiessanlagen
 - 4.7.2.1 Belastungspotenzial
 - 4.7.2.2 Rechtliche Leitplanken und Lösung von Interessenkonflikten
 - 4.7.2.3 Feststellungen und Empfehlungen
 - 4.7.3 Open Air Veranstaltungen, Festivals
 - 4.7.3.1 Belastungspotenzial
 - 4.7.3.2 Rechtliche Leitplanken und Lösung von Interessenkonflikten
 - 4.7.3.3 Feststellungen und Empfehlungen
 - 4.7.4 Verschiedene anlagengebundene Sportarten und Freizeitgestaltungen
 - 4.7.4.1 Belastungspotenzial und rechtliche Leitplanken
 - 4.7.4.2 Feststellungen und Empfehlungen

- 5. Tourismus im Spannungsfeld der Umweltinteressen
 - 5.1 Oekologisches Belastungspotenzial
 - 5.2 Rechtliche Leitplanken für die Internalisierung von Kosten, die mit der Bereitstellung von Anlagen und weiteren Dienstleistungen mit Umweltschutzrelevanz für Touristen anfallen
 - 5.3 Feststellungen und Empfehlungen

- 6. Zusammenfassende Würdigung und Thesen

Anhang

Literaturverzeichnis

1. Einleitung und Zielsetzung der Untersuchung

Die Schweiz bietet mit ihrer landschaftlichen Vielfalt vom lieblichen Hügelland mit seinen Weiden, Moorlandschaften, Wäldern und Seen bis zu den Alpen mit dem Hochgebirge mit Fels, Gletschern und Flüssen ihren Bewohnern, aber auch Touristen aus aller Welt, auf kleinstem Raum eine breite Palette von sportlichen Betätigungsmöglichkeiten, bei denen die Natur in der einen oder andern Form in Anspruch genommen wird. Diese Freizeit- und Sportaktivitäten belasten die Umwelt und Landschaft, d.h. den Lebensraum der Tiere und Pflanzen. Auch wenn bei einer Einzelfallbetrachtung eine sportliche Aktivität den Lebensraum kaum merklich beeinträchtigt, können durch die Summierung der Naturnutzung erhebliche Belastungen bis hin zu eigentlichen ökologischen Bedrohungen und Schäden einsetzen. Es sei hier beispielhaft nur die massive Luftverschmutzung durch den Zustrom motorisierter Touristen in Gebiete des alpinen Skilaufs oder die Gefährdung von Wildbeständen durch deren Verschreckung von einer Vielzahl von Gleitschirmsportlern erwähnt.

Erfolgt die Nutzung der Natur im Rahmen eines von einem Veranstalter angebotenen Gefässes (beispielsweise das Skifahren auf von Bergbahnen bereit gestellten Pisten), so werden gewisse Kosten dem Sportler bzw. Touristen belastet, indem der Skifahrer eine Fahrkarte für die Bergbahn oder einen Skipass für eine länger dauernde Inanspruchnahme der Anlage erwerben muss. Diese Preise stehen für die Investitions- und Betriebskosten der Bahnen, den Erwerb der Nutzungsrechte für das Skigelände, den Unterhalt und die Sicherung der Pisten und Abfahrtswege u.a.. Es gibt aber auch Kostensegmente, die nicht oder nur schwer monetarisierbar, d.h. in Geldwert umsetzbar sind und den Verursachern heute nicht überbunden werden können, beispielsweise die Kosten für die durch das Pistenskifahren verursachten Bodenerosionen oder die durch den motorisierten Zubringerdienst zu den Skistationen verursachte nachhaltige Luftverschmutzung.

Solche Dritten vorbehaltenen Kosten, die allenfalls bei künftigen Generationen liquid werden, werden als „externe“ Kosten bezeichnet.¹ Beim Motorfahrzeugverkehr setzen sich diese externen Kosten aus den Luftschadstoff- und Lärmbelastungen, den durch Staus verursachten Zeitkosten und Unfallfolgekosten zusammen. Durch entsprechende Verkehrsabgaben wird versucht, diese zu „internalisieren“, d.h. im Sinn der Marktwirtschaft den Verursachern zu überbinden.

Im Folgenden werden die wesentlichsten anlageungebundenen und anlagegebundenen Sportaktivitäten und Veranstaltungen (Wettkämpfe und der Tourismus im Allgemeinen) im

¹ Vgl. R. Meier, Verkehrsabgaben, S. 19, R. Morell, S. 363

ländlichen Raum auf die Verursachung externer Kosten für die Erhaltung des Lebensraumes bzw. der entsprechenden Fauna und Flora und deren Quantifizierung abgeklopft. Es wird untersucht, wie weit im Rahmen des geltenden Ordnungsrechts die Anliegen des Umweltschutzes durchgesetzt werden können und, ob abgaberechtliche Instrumente zielführend wären. Dabei soll versucht werden, austarierte, praktikable Modelle für eine zeitnahe Ueberbindung von sport- und tourismusbedingten Umweltschutzkosten an entsprechende Verursacherkreise im Sinne der Internalisierung aufzuzeigen.

2. Verursacherprinzip und Haftungsregime für Umweltschäden mit Blick auf Sport und Tourismus

2.1 Verursacherprinzip

Im Sinn von Art. 2 Abs. 4 der neuen Bundesverfassung (BV in Kraft seit 1.1.2000) schützt Art. 1 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes (USG) in der Fassung vom 21.3.2003 „neben den Menschen Tiere, Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume und die Fruchtbarkeit des Bodens“.² Programmatisch wird in Art. 1 Abs. 2 USG bestimmt, dass Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden können, frühzeitig zu begrenzen sind. Art. 2 USG begründet das Verursacherprinzip in allgemeiner Form in dem Sinn, dass derjenige, der eine Massnahme der öffentlichen Hand auslöst, die Kosten zu übernehmen bzw. zu ersetzen hat; vor allem dass staatliche Umweltleistungen in der Regel nicht von der Allgemeinheit getragen werden sollen. Dem Gesetzgeber obliegt es, die konkrete Lastenverteilung je nach Sachgebiet zu definieren.³

Verursacher soll nur sein, wer unmittelbar zum Eintritt einer Umweltgefahr oder Umweltbelastung beigetragen hat. Art. 59 USG behaftet für Kosten von Sicherungs- und Behebungsmassnahmen von Umweltschäden den Verursacher. Dieser ist aber nicht zwingend deckungsgleich mit dem Störer.⁴ Umgekehrt gilt, wer durch sein Verhalten unmittelbar zur Entstehung einer Gefahr oder Störung beiträgt, immer auch als Verursacher betrachtet werden kann.

Liegt ein durch Abfälle belasteter Standort im Sinne von Art. 32 c Abs.1 USG in Verb. mit Art. 2 Altlastenverordnung⁵ vor, der saniert werden muss, bestimmt Art. 32d Abs. 1 USG, dass die Sanierungskosten vom Verursacher zu tragen sind. Die Verursachereigenschaft

² SR 814.91

³ Vallender/Morell, Umweltrecht, § 55 Rz. 92

⁴ Vgl. Frick, S.62

⁵ SR 814.680

wird vom Bundesgericht nach dem Unmittelbarkeitsprinzip ermittelt, wobei es einräumt, dass man in vielen Fällen mit der Adäquanztheorie zum gleichen Ergebnis kommt.⁶ Mutatis mutandis ist bei der Sanierung bestehender Anlagen wegen schädlicher Lärmimmissionen zu verfahren.⁷ Auch im Bereich des Bodenschutzes greift das Verursacherprinzip, wenn beispielsweise für die Kosten von Vorsorgemassnahmen der potentielle „Bodenbeeinträchtiger“ belastet wird.⁸

Das Verursacherprinzip wird als reines Kostenzurechnungsprinzip verstanden, d.h. es kann daraus keine direkte Massnahmenpflicht hergeleitet werden. Eine solche bedarf der gesetzlichen Konkretisierung. Sie wird am zweckmässigsten beim Verursacher der Umweltbelastung festgemacht, wie dies z.B. bei Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG der Fall ist.⁹

Aus dem Verursacherprinzip folgt auch das Prinzip der gerechten Kostenanlastung, weshalb grundsätzlich eine Anknüpfung beim individuellen Verursachungsanteil anzustreben ist. Das Bundesgericht hat allerdings den Pegel für die Zulässigkeit pauschalierter Kostenbemessungen tief angesetzt. So reicht es bei einer pauschalierter Abfallentsorgungsgebühr, dass diese „einen gewissen Zusammenhang mit der (...) verursachten Abfallmenge hat.“¹⁰ Auf die Kostenverteilregeln, die das Bundesgericht in allgemeingültiger Form entwickelt hat,¹¹ ist hier nicht näher einzugehen. Es kann aber festgehalten werden, dass den für die Kostenanlastung zuständigen Behörden Ermessensspielraum zugestanden wird.

2.2 Haftung nach Gewässerschutz- und Umweltschutzgesetz

Gefährdungshaftung entspricht dem Verursacherprinzip am besten und ist Garant für einen hohen Kosteninternalisierungsgrad.¹² Die im Gewässerschutzgesetz von 1991 in den Art. 36 und 69 verankerte Gefährdungshaftung wurde in allgemeiner Form für Betriebe und Anlagen in Art. 59a USG gefasst und für pathogene Organismen in Art. 59a^{bis} USG speziell geregelt. Auch in seiner neuen Fassung deckt Art. 59a Abs. 1 USG ökologische Schäden, d.h. „nachteilige Veränderungen von Naturgütern oder

⁶ Vgl. BGE 131 II 743, E. 3.2, 748f

⁷ Vgl. Art. 20 USG in Verb. mit Art. 11 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 3 Lärmschutzverordnung

⁸ Vgl. Art. 33 und 34 Abs. 1 USG; vgl. Frick, S. 230ff

⁹ Vgl. Frick, S. 39ff mit Verweisen

¹⁰ Vgl. BGE 125 I E. 3b ff, S. 456

¹¹ Vgl. Frick, S. 84ff mit Verweisen

¹² Vgl. Frick, S. 113

Störungen des Naturhaushaltes selber“ nicht ab.¹³ Demnach besteht keine Haftpflicht für Schäden an der Umwelt oder ihren Bestandteilen, wenn keine individuellen Vermögensinteressen berührt sind. Es sei denn, eine spezialgesetzliche Norm stelle eine weitergehende Handhabe bereit. So hat das Bundesgericht bereits im Entscheid 90 II 417ff. darauf hingewiesen, dass nach Art. 15 Abs. e des alten Fischereigesetzes vom 14.12.1973¹⁴ ein Schadenersatz geleistet werden muss, obwohl es sich bei den Fischen um herrenlose Sachen handelt, selbst dann, wenn im Gewässer nicht gefischt wird. Nach Art. 59a Abs. 1 USG kann eine Haftpflicht nur begründet werden, wenn ein Vermögensschaden liquid ist. Passive Naturgüter, d.h. Naturgüter „ohne Nutzwert“, fallen dagegen aus dem Haftungsraster. Oekologische Schäden können von der Ersatzpflicht aber insoweit erfasst werden, als der Nutzwert des geschädigten Mediums ermittelbar und damit ersetzbar ist.¹⁵

Im Bereich des Gewässerschutzes hat bereits Art. 54 Gewässerschutzgesetz (GSchG) in der Fassung von 1991 verschuldensunabhängig eine Kostenersatzpflicht des Schädigers für Sicherungs- und Beseitigungsmassnahmen bei Wassergefährdungen normiert. Die Bestimmung ist in Art. 59 USG (Fassung vom 21.12.1995) aufgegangen und hat deshalb ihre selbständige Bedeutung verloren.

2.3 Schutz- und Haftpflicht nach Natur- und Heimatschutzgesetz

Sport und Tourismus belasten wesensgemäss am meisten die durch das NHG und seine untergeordneten Erlasse geschützten Lebensräume einschliesslich Fauna und Flora. Deshalb stehen die Schutznormen dieses Gesetzes hier im Vordergrund. So verpflichtet Art. 18 Abs. 1^{ter} des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG)¹⁶ den Verursacher von Beeinträchtigungen schützenswerter Lebensräume durch technische Eingriffe primär zu angemessenen Schutzmassnahmen, zur Wiederherstellung „oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen“. Angemessener Ersatz ist sinnvoller, verhältnismässiger Ersatz. Er muss nicht zwingend monetär gleichwertig sein, sondern qualitativ ausgewogen im Sinne ökologischer Wirksamkeit im Rahmen einer Gesamtbeurteilung des betroffenen Lebensraumes. Der Wertersatz kann aber erst greifen, wenn weder die Wiederherstellung noch eine Ersatzmassnahme realisiert werden können. Nach Fahrländer ist finanziell angemessener Ersatz gegeben, wenn er den Kosten entspricht, welche „dem Verursacher

¹³ Vgl. Trüeb, Komm. USG, Art. 59a, N 13

¹⁴ AS 1975 2345

¹⁵ Vgl. BGE 122 II 26, 32, E.4c

¹⁶ SR 451.0

für die (hypothetische) Wiederherstellung der in Frage stehenden Beeinträchtigung erwachsen würde“.¹⁷ Mit dem Anfall der Normenerfüllungskosten beim Verursacher „der technischen Eingriffe“ wird dem Verursacherprinzip weitgehend Rechnung getragen. Frick weist jedoch zu Recht darauf hin, dass ordnungsrechtliche Regelungen dem ökonomischen Grundsatz der vollständigen Internalisierung der externen Kosten nur teilweise Rechnung tragen, weil legale Restbelastungen bei der Allgemeinheit oder einem konkret Betroffenen anfallen.¹⁸ Schliesslich ist festzuhalten, dass das Verursacherprinzip nicht schadensfixiert ist, sondern auch die Ueberwälzung von Vorsorgekosten auf den Gefahrenverursacher rechtfertigt.

In der Praxis der Umsetzung dieser Bestimmung hat beispielsweise der Kanton Graubünden für die Bewertung der technischen Eingriffe in Lebensräume im Sinn von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG für die Anlage von Skipisten und Beschneiungsanlagen ein Punktsystem entwickelt, das als Grundlage für die Verpflichtung der verantwortlichen Bahnunternehmen zu Ersatzmassnahmen wie die Ausscheidung von Waldreservaten, Massnahmen zur Erhaltung und aufwertung von Trockenstandorten oder die Sicherstellung der Bewirtschaftung von Brachflächen bzw. deren Pflege u.a. dient. Nach Auskunft des Amtes für Natur- und Heimatschutz hat sich das System bewährt und findet auch Akzeptanz bei den Anlagebetreibern.¹⁹ Dieses System von Ausgleichsmassnahmen beruht aber nicht auf geldwerten Kostenansätzen. Zu vermerken ist, dass bei der Erneuerung einer Anlage, beispielsweise dem Ersatz eines Skilifts durch eine Seilbahn, nicht mehr mit dem Begriff des technischen Eingriffs operiert werden kann, um Ausgleichsmassnahmen durchzusetzen.

Während Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG vom Schadensausgleich bei technischen Eingriffen in geschützte Lebensräume handelt, regelt Art. 24e NHG die Rechtsfolgen der Zerstörung oder eines widerrechtlichen Eingriffs in ein Schutzobjekt, welches gestützt auf das NHG auf einer Liste oder in einem Inventar figuriert. Vom Verursacher sind die Kosten für Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen zu leisten. Nur wenn diese Massnahmen nicht möglich sind, kann ein rein finanzieller Ausgleich zugesprochen werden.²⁰ Sie ist die einzige Norm des Umweltschadensrechts, die eine Ersatzleistung unabhängig von

¹⁷ Vgl. Fahrländer, Komm. NHG Rz 38 zu Art. 18, S.361

¹⁸ Vgl. Frick, S.98f

¹⁹ Mündliche Auskunft von Herrn Dr. Hartmann des Amtes für Umwelt des Kantons Graubünden vom 30.8.2006

²⁰ Vgl. Fahrländer, Komm. NHG, Rz. 12, 20 zu Art. 24e NHG

Aufwendungen des Gemeinwesens vorsieht.²¹ Diese Bestimmung kann als Grundlage für eine verschuldensunabhängige Haftung auch für ökologische Schäden betrachtet werden.

2.4 Haftung für Umweltschäden de lege ferenda

Das duale System der öffentlichrechtlichen Haftung nach Art. 59 USG und des privatrechtlichen nach Art. 59a USG würde überwunden und der eigentliche Umweltschaden vollumfänglich erfasst, wenn es zu einer Kodifikation gemäss des Vorentwurfs eines schweizerischen Haftpflichtgesetzes vom 4.4.1996 mit einer Gefährdungshaftung²² und folgender Definition des Vermögensschadens bei Einwirkungen auf die Umwelt²³ käme:

- „1. Bei Einwirkung auf die natürliche Umwelt umfasst der ersatzfähige Schaden namentlich die Kosten von Massnahmen, die nach Treu und Glauben ergriffen werden, um
 - a. eine drohende Einwirkung abzuwehren;
 - b. die Folgen einer andauernden oder eingetretenen Einwirkung zu mildern;
 - c. zerstörte oder beschädigte Bestandteile der Umwelt wieder herzustellen oder sie durch gleichwertige Bestandteile zu ersetzen.
2. Sind die bedrohten, zerstörten oder beschädigten Umweltbestandteile nicht Gegenstand eines dinglichen Rechts oder ergreift der Berechtigte die nach den Umständen gebotenen Massnahmen nicht, so steht der Ersatzanspruch dem zuständigen Gemeinwesen oder gesamtschweizerischen oder regionalen Umweltschutzorganisationen zu, die entsprechende Massnahmen tatsächlich vorbereitet oder ergriffen haben oder dazu ermächtigt waren.“²⁴

Dieser Vorschlag wurde zwar von der Literatur begrüsst,²⁵ jedoch in der Vernehmlassung von den Wirtschaftsverbänden bekämpft. Der Bundesrat hat bis heute das Projekt für ein neues Haftpflichtrecht schubladisiert.

²¹ Vgl. Vettori Ursula, Haftung für Oekoschäden der USA – mit Hinweisen zur Weiterentwicklung des schweiz. Umwelthaftpflichtrechts, 1996, S. 200

²² Vgl. Art. 50 OR VE

²³ Vgl. Art. 45d OR VE

²⁴ Vgl. Zeitschrift für schweizerisches Recht, 1997, I, 408, 411

²⁵ Vgl. Trüeb, URP 1996, 527, 538

2.5 Die EG-Umwelthaftungsrichtlinie 35/2004²⁶

Die Richtlinie soll dem Verursacherprinzip zum Durchbruch verhelfen, wonach ein Berufstätiger, der durch seine Tätigkeit einen Umweltschaden oder die unmittelbare Gefahr eines solchen Schadens verursacht, dafür verantwortlich ist. Die Anlagenbetreiber sollen veranlasst werden, Massnahmen zu treffen, mit denen die Gefahr von Umweltschäden auf ein Minimum beschränkt wird.

Unter den Begriff des Umweltschadens fallen Schädigungen der Gewässer, des Bodens und geschützter Arten oder natürlicher Lebensräume, sofern er durch im Anhang III der Richtlinie aufgeführte berufliche Tätigkeiten verursacht wird. Bei Biodiversitätsschäden soll ergänzend auch eine Verschuldenshaftung für Schäden aus nicht qualifizierter beruflicher Tätigkeit gelten. Die Richtlinie findet keine Anwendung auf Personenschäden, Schäden am Privateigentum und auf wirtschaftliche Verluste.

Der Schadensausgleich soll primär durch Wiederherstellung intakter Umweltverhältnisse erfolgen, nämlich durch natürliche Selbstregulierung oder durch Sanierung. Zur Kompensation dauerhafter oder temporärer Verluste werden aufgrund eines Bewertungsverfahrens Ausgleichssanierungsmassnahmen vorgesehen. Die Kostendefinition für Sanierungsmassnahmen ist an sich umfassend.²⁷ In der Umsetzung dürfte sie jedoch zu Problemen führen, wenn eine monetäre Bewertung ökologischer Schäden erfolgen soll, um einen Sanierungskostenaufwand auf seine Verhältnismässigkeit zu überprüfen.

Fazit:

Für die Lösung der Konflikte zwischen Sport und Umwelt bringt die Richtlinie keine neuen Ansätze.

2.6 Grundsätzliche Konsequenzen des heutigen Haftungsregimes für Sport und Tourismus

1. Bei technischen Eingriffen in Lebensräume durch sportbedingte Anlagen können Gefahren für Umweltschäden, effektive Schäden und Beeinträchtigungen im Rahmen der Raumplanung und der koordinierten Konzessions- und Bewilligungsverfahren (z.B. Bau- und Rodungsbewilligungen) durch Auflagen für Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen aufgefangen werden. Es ergibt sich eine Internalisierung der entsprechenden Kosten bei den Betreibern, die letztlich auf den individuellen Benutzer der Anlage durchschlagen wird.

²⁶ Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG, ABI. EG 2004 Nr. L 143, S.56

²⁷ Vgl. Art. 2 Nr. 16

2. Führen sportliche Betätigungen zu Mini-Ursachen oder Mini-Kausalitäten für Umweltschäden, die erst durch ihre Summation über längere Zeiträume erfassbar werden (Allmählichkeitsschäden), scheidet das geltende Haftungsregime an der Praktikabilität, dies selbst dann, wenn man eine anteilmässige Haftung einzelner Verursacher substantiieren könnte.²⁸ Es würden bloss symbolische Schadenersatzbeiträge resultieren.²⁹
3. Kosten für Sanierungsmassnahmen von Standorten wegen Altlasten bzw. schädlicher Lärmimmissionen bzw. von Vorsorgemassnahmen im Bereich Bodenschutz können nach dem Verursacherprinzip angelastet werden.

3. Kosteninternalisierung durch Abgaben?

3.1 Kausalabgaben

Ausgehend von der herkömmlichen Grobunterscheidung von Kausalabgaben in Gebühren, Vorzuglasten (Beiträge) und Ersatzabgaben kann man feststellen, dass beim Sport aus den Bereichen Verwaltungs- und Kanzleigebühren zahlreiche Kosten anfallen. So werden bei allen Veranstaltungen, die einer behördlichen Bewilligung bedürfen, wie grössere Sportanlässe unter Inanspruchnahme von Wald,³⁰ für Baubewilligungen für Sportanlagen, für die Kontrolle von Sportgerätschaften wie Motorboote u.a. Verwaltungs- und Kanzleigebühren erhoben. Benutzungsgebühren und Mischformen von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren kommen in Fällen von gesteigertem Gemeingebrauch in Frage. Es ist jeweils zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für deren Erhebung zureichend sind und die nicht kostenabhängigen Ansätze nach dem Äquivalenzprinzip³¹ angemessen sind. Weiter kommen Konzessionsgebühren, etwa für Seilbahnen oder für Wassernutzungen für Beschneiungsanlagen ins Spiel.³² Im Rahmen von Rodungsbewilligungen für Skipisten kann es zur Erhebung von Ersatzabgaben gemäss Art. 7ff Waldgesetz kommen. Diese Kausalabgabe ist nicht kostenabhängig, sondern dient dem

²⁸ Vgl. Trüeb, Komm. USG, Art. 59a USG N 48 mit Verweisen

²⁹ Vgl. M.Bütler, Gletscher im Blickfeld des Rechts, S.486

³⁰ Vgl. Art. 8 Waldgesetz, SR 921.0

³¹ Die Höhe der Gebühr sollte dem Mehrwert entsprechen, der dem Beitragspflichtigen durch die Sondernutzung oder die in Anspruch genommene Leistung zuwächst. Es wird in der Regel auf schematische, der Durchschnittserfahrung entsprechende Massstäbe abgestellt. Vgl. BGE 118 Ib 54, 57; Hungerbühler, S.522.

³² Zu Sondernutzungsgebühren für dauernde Standplätze auf öffentlichem Grund und deren Zuordnung vgl. BGE 106 I a 241 E. 3b S.243 mit Verweisen

Ausgleich des individuellen Vorteils, der durch die Rodungsbewilligung erlangt wird, und der nicht durch eine Wiederaufforstungsmassnahme wettgemacht werden muss.

Eine Internalisierung baurechtlicher Erschliessungskosten von Grundstücken erfolgt durch die Erhebung von Vorzugslasten oder Beiträgen zur Abgeltung der vermögensrechtlichen Vorteile, die ein Grundstück durch diese Massnahmen erfährt. Sie entstehen auch bei Sportanlagen, die gestützt auf eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG erstellt werden können und zu ihrer Erschliessung der Bau von Parkplätzen oder Lawinenerbauungen erforderlich ist. Dazu kommt die Anschlussgebühr als Benützungsgeld, die fällig wird, wenn die Anlage an die öffentliche Einrichtung (z.B. Kanalisation) angeschlossen wird.

Im Rahmen der kantonalen Kompetenzordnung haben die meisten Gemeinden die Befugnis, Kausalabgaben festzulegen, soweit diese zur Regelung der betreffenden Materie ein übliches oder notwendiges Instrument bilden.

3.2 Kostenanlastungssteuern

Nebst den individualisiert zurechenbaren Leistungen gibt es auch Aufwendungen des Gemeinwesens, die hauptsächlich von einer bestimmten Gruppe verursacht werden (Hundehalter, Motorfahrzeug- und Schiffshalter u.a.) oder als Angebot für die Abdeckung nicht individualisierter Bedürfnisse zur Verfügung gehalten werden (Angebote des öffentlichen Verkehrs für Touristen). Die entsprechenden Kosten werden von den Pflichtigen voraussetzungslos, unabhängig vom konkreten Nutzen bestimmter Anlagen oder vom konkreten Verursachungsanteil als Kostenanlastungssteuern erhoben. Das Bundesgericht hat die Erhebung von Verkehrsabgaben von Hoteliers pro Logiernacht und von Eigentümern von Ferienwohnungen und Ferienhäusern pauschal zur Deckung des Defizits des öffentlichen Verkehrs als zulässige Kostenanlastungssteuer qualifiziert.³³

Im Kontext von Sport und Tourismus stehen im Vordergrund die bei Uebernachtungsgästen von den Gemeinden oder in deren Vertretung von kommunalen Touristikorganisationen erhobenen Kurtaxen. Es müssen aber sachlich haltbare Gründe vorliegen, damit die bestimmten Aufwendungen der Gruppe der Übernachtungstouristen angelastet werden können. Im Weiteren muss die Abgrenzung nach haltbaren, abstrakten schematisch

³³ Vgl. BGE vom 14.5.2001, 2P.199/2000 i.S. öV Oberengadin, ZBI 2/2002, S. 77ff

festgelegten Kriterien erfolgen.³⁴ Anhaltspunkte für entsprechende Gruppenzugehörigkeit sind:

³⁴ Vgl. BGE vom 27.6.2006, 2P.194/2006/leb i. S. Kurtaxe Arosa; Hungerbühler, S. 513 mit Verweis auf BGE 124 I 289 E. S. 291f

- das Entspannungs- und Erholungsmotiv für einen Aufenthalt,
- die Freiwilligkeit des Aufenthalts,
- der Umstand, dass die touristischen Aufwendungen gerade für die Zielgruppe getätigt wurden, welcher der Pflichtige angehört.

Es werden bei den Kostenanlastungssteuern sachgerecht die Gesamtkosten in Beziehung zur Gesamtgruppe gebracht (Steuersatz, der alle Gruppenmitglieder in gleicher Weise trifft). Es wird nicht bei einer einzelnen Gegenleistung an ein Individuum angeknüpft.³⁵

Gemäss gefestigter Praxis des Bundesgerichts müssen Kurtaxen gering, zweckgebunden und in einem formellen Gesetz verankert sein.³⁶ Der Verwendungszweck muss also ebenfalls gesetzlich definiert werden. In der Regel wird bestimmt, dass die Einnahmen für die Finanzierung von touristischen Einrichtungen und Veranstaltungen zu verwenden sind, welche für den Gast geschaffen und von ihm in überwiegender Masse benützt werden. Sie dürfen nicht für Marktbearbeitung und die Finanzierung von ordentlichen Gemeindeaufgaben verwendet werden.³⁷ Bei entsprechender gesetzlicher Grundlage können gewisse Anteile der Kurtaxeneinnahmen auch Spezialfinanzierungen wie einem Fonds für Konzerte oder der Förderung des öffentlichen Verkehrs zugewiesen werden. Grundsätzlich gehört der Umweltschutz zu den ordentlichen Gemeindeaufgaben, weshalb er zulasten des allgemeinen Steuersubstrates zu finanzieren ist.³⁸ Sofern aber ein bestimmtes Umweltschutzprojekt als in überwiegender Interesse des Tourismus begründet werden kann, dürfte mit entsprechender gesetzlicher Grundlage auch die Spezialfinanzierung einer Umweltmassnahme (z.B. die Erhaltung eines besonderen Bestandes wildlebender Orchideen oder der Schutz der Falkenpopulation in der Gemeinde) zulässig sein, wenn die Schutzobjekte nachweisbar botanisch oder ornithologisch interessierte Touristen anziehen.

3.3 Schadensorientierte Abgaben

Deutschland hat mit der Bestimmung von § 8 Abs. 2 BNatSchG eine mit Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG vergleichbare Norm. Danach hat der Verursacher eines Eingriffs mittels einer unvermeidbaren Beeinträchtigung in Natur und Landschaft diese in angemessener Zeit

³⁵ Vgl. Marantelli, S. 333

³⁶ Vgl. BGE 124 I 289 mit Verweis auf frühere Entscheide

³⁷ Vgl. statt vieler: Art. 11 Gesetz über Kurtaxen sowie über Tourismusförderungsabgabe der Gemeinde Falera vom 17.9.1996

³⁸ Vgl. Marantelli, S. 471

durch Massnahmen des Naturschutzes oder der Landschaftspflege auszugleichen. § 8 Abs. 9 BNatSchG ermächtigt die Länder, weitergehende Regelungen zu erlassen, vor allem bei nicht ausgleichbaren Eingriffen. Nordrhein-Westfalen (NW) hat von der Kompetenz Gebrauch gemacht und hat ein zweckgebundenes Ersatzgeld zulasten derjenigen vorgesehen, welche die Natur in einer Weise beeinträchtigen, die nicht durch geeignete Massnahmen kompensiert werden kann. Das Ersatzgeld wird als „Sonderabgabe“ qualifiziert.³⁹ Ihr Lenkungseffekt geht dahin, dass sie als Kostenfaktor vermieden werden kann, wenn beispielsweise auf die Versiegelung von Böden verzichtet wird. Ueber die Wirksamkeit und den Ertrag der Abgabe liegen keine verlässlichen Zahlen vor.⁴⁰ Bei der Untersuchung der Umweltsteuern und Umweltabgaben in Deutschland und Oesterreich kommt Stahlschmidt zum Ergebnis, dass es in beiden Ländern an einem schlüssigen Konzept für Umweltabgaben fehlt. Es gibt nur Einzelmassnahmen, die mehr oder weniger Bezüge zur Umwelt aufweisen.⁴¹ Im NHG fehlt es sogar an einer Kompetenznorm für die Kantone, eine vergleichbare Ersatzabgabe erheben zu können. Eine *Opinio necessitatis* für eine derartige Abgabe dürfte sich wegen der Unschärfe ihrer Wirkung kaum heranbilden.

3.4 Lenkungsabgaben

Bei reinen Lenkungsabgaben⁴² wird die Verhaltenserwartung dadurch übermittelt, dass unerwünschte Produkte oder Handlungen belastet werden. Sie werden aber nicht auf der Basis der aktivitäts- oder projektbezogenen externen Kosten festgesetzt. Da die anvisierte Lenkungswirkung ausschlaggebend ist, führen sie nicht zwingend zu einer Internalisierung externer Kosten.⁴³ Soweit Sport und Tourismus zum Verbrauch fossiler Energieträger beitragen, trifft sie die teilweise eingeführte CO₂-Abgabe.⁴⁴ Mit dieser Lenkungsabgabe kann den die Klimaveränderung verursachenden Summationsschäden entgegengewirkt werden. Dazu kommt eine Rückführung des Abgabenaufkommens an die Allgemeinheit.

³⁹ Vgl. Stahlschmidt, S. 246 mit Verweisen

⁴⁰ Vgl. Stahlschmidt, S. 247

⁴¹ Vgl. Stahlschmidt, S.286

⁴² Für die rechtliche Qualifikation als Lenkungsabgabe ist nach BGE 125 I 182 E. 4c, S.194 die Natur der Abgabe und nicht der Zweck (Lenkungsabsicht) massgeblich

⁴³ Vgl. Frick, S.103f mit Verweisen

⁴⁴ Vgl. CO₂-Gesetz, SR 641.71

3.5 Erwägungen zu einer allgemeinen Waldabgabe

In jüngster Zeit gibt es Tendenzen und Studien, die auf eine Monetarisierung des Erholungswertes Waldes angelegt sind, dies ungeachtet von Schädigungen oder Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes. In der Studie "Der monetäre Erholungswert des Waldes", Umweltmaterialien Nr. 193, Bern 2005 wird dargelegt, dass die mittlere Wertschätzung für die Erholungsleistungen des Waldes pro Person jährlich bei Fr. 1'780.- liege. Die Zusatzkosten der Forstbetriebe und Waldeigentümer für die Bewirtschaftung des Erholungswaldes wurden mit Fr. 418.- pro Hektare Wald ermittelt.⁴⁵ Die Befragung von Erholungssuchenden hat nach der zitierten Studie bei 63 Prozent eine Bereitschaft gezeigt, pro Jahr durchschnittlich Fr. 84.- für die Erholungsnutzung des Waldes zu bezahlen.⁴⁶

Im Rahmen der Vorbereitung des Waldgesetzes für den Kanton Bern hat eine Expertenkommission eine allgemeine jährliche Waldabgabe von Fr. 15.- pro einkommenssteuerpflichtige natürliche Person bzw. gewinnsteuerpflichtige juristische Person vorgeschlagen, jedoch ist der Regierungsrat im Vortrag an den Grossen Rat vom 18.9.1996 dieser Idee nicht gefolgt. Er führte unter anderem aus, dass eine Waldabgabe und ein Waldfonds dem Grundsatz widerspreche, wonach Spezialsteuern und -zuschläge nicht zulässig seien und wonach öffentliche Aufgaben grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln oder verursachergerecht nach den individuell zurechenbaren Kosten zu finanzieren seien. Da die Waldabgabe nicht alle Personen erfasse, die von den Funktionen des Waldes profitieren, werde sie dem Verursacherprinzip nicht gerecht.⁴⁷ Eine allgemeine Abgabe im Sinn einer Spezialfinanzierung von Walderhaltungsmassnahmen erscheint auch verfassungsrechtlich nicht abgesichert. Der Schutz des Waldes ist grundsätzlich Aufgabe des Bundes.⁴⁸ Er hat in der Folge im Grundsatz das freie Zutrittsrecht für den Wald normiert, das die Kantone zu gewährleisten haben.⁴⁹ Diesen wurde lediglich die Massnahmenkompetenz für den Erlass von Zutrittsbeschränkungen zum Schutz des Waldes und aus anderen öffentlichen Interessen eingeräumt. Eine allgemeine Waldabgabe auf Kantons Ebene ohne einwandfreie Absicherung nach dem Verursacherprinzip i. S. von Art. 35 Abs. 2 Bst. c WaG ist durch diese Delegationsnorm aber nicht legitimiert.

⁴⁵ Vgl. Bernasconi&andere, Wald – Arena für Erholung und Freizeit, Bündner Wald, 4/2006, S.17

⁴⁶ Vgl. Bündner Wald 4/2006, S.16

⁴⁷ Vgl. Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betr. Kantonales Waldgesetz (KWaG) vom 18.9.1996, S.21

⁴⁸ Vgl. Art. 74 Abs. 2 BV

⁴⁹ Vgl. Art. 14 Abs. 1 WaG

Fazit:

Wollte man den Erholungswert des Waldes monetarisieren und zwingend der Allgemeinheit als Folge ihres freien Zugangsrechts zum Wald anlasten, so müsste auf Stufe Bundesverfassung eine allgemeine Waldsteuer im Sinn einer Verbrauchssteuer eingeführt werden, die dann den Kantonen im Verhältnis ihrer Waldflächen zur Finanzierung von Waldbewirtschaftungsmassnahmen zuzuteilen wäre. Abgesehen davon, dass man bei diesem Weg die Prämisse akzeptieren müsste, dass jeder und jede Steuerpflichtige mindestens im Ausmass des Steuerbetrags von der Walderhaltung profitiert, ungeachtet, ob er/sie Wald als Erholungsraum in Anspruch nimmt, dürfte politische Akzeptanz für eine derartige Steuer kaum erreichbar sein.

Der Weg über eine Nutzungsabgabe wie beim Road Pricing erscheint faktisch kaum realisierbar. Die Einführung einer Nutzungsgebühr via Waldvignette auf Gesetzesstufe wäre ein fundamentaler Paradigmenwechsel im schweizerischen Rechtsverständnis. Es wäre nicht nur eine Änderung des ZGB und des Waldgesetzes, sondern auch eine besonderen Verfassungsgrundlage nötig, würde doch die in Art. 10 Abs. 2 BV geschützte Bewegungsfreiheit beschnitten.

Das Modell eines freiwilligen Langlaufpasses mit Gültigkeit für die Benutzung aller Loipen in der Schweiz mit Gesamteinnahmen von mehr als 1 Mio Franken pro Jahr auf der Basis von Fr. 90.- pro Pass findet bei der Langläuferschaft hohe Akzeptanz. Die Aufteilung des Preises im Verhältnis 5:4 zwischen Kaufort und Pool ermöglicht die Verteilung von rund 0,5 Mio Franken auf die Loipenbetreiber nach einem speziellen Verteilschlüssel, der die Betriebsdauer und das Qualitätsmanagement berücksichtigt.⁵⁰ Gestützt auf die Ergebnisse der Untersuchung zum monetären Erholungswert des Waldes⁵¹ könnte auch ein Probemodell für eine freiwillige Waldabgabe entwickelt werden, die nicht nur für Infrastrukturinvestitionen verwendet würde.

4. Einzelne Sportarten im Spannungsfeld der Umweltinteressen

4.0 Allgemeines

Sportliche Betätigungen im weiteren Sinn, sei es im Rahmen organisierter Veranstaltungen oder individueller Ausübung, ist ein Segment in der wachsenden Zerstörung der Landschaftsbilder in der Schweiz und in der biologischen Verarmung (Artenschwund u.a.). Auch wenn positive Ergebnisse aufgrund gesetzgeberischer Leitplanken im Bereich

⁵⁰ Vgl. Keller/Bernasconi, S.34

⁵¹ Vgl. Umweltmaterialien Nr. 193, 2005

Landschaftsschutz zu vermerken sind,⁵² kann von einer Trendwende beim Verbraucher von Natur und Landschaft noch nicht gesprochen werden.⁵³ Eine der Schwierigkeiten ist es, dass über Auswirkungen von bestimmten Sportanlagen oder Sportanlagentypen in der Natur und Landschaft sich kaum generelle Aussagen machen lassen, auch wenn bestimmte Arten von Anlagen zu einer höheren potenziellen Umweltbelastung führen.⁵⁴ Auch wenn einerseits taugliche polizeirechtliche Instrumente (Gebote, Verbote, Bewilligungen mit Auflagen) zur Gefahrenabwehr und Schadensminderung zur Verfügung stehen und teilweise durch ökonomisch/sachpolitische Verhaltenslenkung des Staates (Lenkungsabgaben, Subventionen, Information) ergänzt werden, gibt es Lücken im Raster der in Art. 74 BV definierten Staatsaufgabe Umweltschutz:

- der Schutz der Umwelt per se,
- das Verhindern von Einwirkungen, deren Gefährlichkeit bzw. Schädlichkeit nicht erwiesen ist,
- das Verhindern von bloss lästigen Einwirkungen (Einwirkungen unterhalb der Schwelle ausgewiesener Gefährlichkeit bzw. Schädlichkeit),
- das Verhindern von Einwirkungen, die nicht klar einem konkreten Störer zugeordnet werden können,
- keine Haftung für Allmählichkeitsschäden.⁵⁵

4.1 Wassersport

4.1.1 Seen

4.1.1.1 Störungspotenzial

Die schweizerische Seenlandschaft bietet ideale Bedingungen für die Ausübung von Wassersport aller Art, vom individuellen Baden, Schwimmen, Tauchen zum Rudern, Kanufahren, Surfen, Segeln, Motorbootfahren bis zu Wasserski, Wasserbob oder Wakeboarden. Diese sportlichen Betätigungen führen häufig über die Individualanwendung oder Ausübung im kleineren Kreis hinaus zu eigentlichen nautischen Veranstaltungen wie Schwimmwettkämpfen, Ruder- oder Segelregatten oder Wasserskirennen, die zu einer das normale Mass sprengenden Belastung des Gewässers führen.

⁵² Vgl. Schutz von Landschaften von nationaler Bedeutung und von Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung gemäss Art. 78 Abs. 3 und 5 BV

⁵³ Bundesrat, Landschaftskonzept, Teil II, S. 8

⁵⁴ Vgl. Widmer Dreifuss, S. 417

⁵⁵ Vgl. Baggini, URP 2000, S.430

Es ist ausgewiesen, dass speziell Wellen generierende Motorbootfahrten zum Betrieb von Wasserski und Wakeboarden selbst bei Einhaltung der verordneten Uferabstände zu negativen Auswirkungen auf die Ufervegetation und dort nistende und brütende Wasservögel führen. Die in zunehmendem Mass auch mit Musikbeschallungsanlagen ausgestatteten Motorboote stören andere Wassersportler und Wasservögel im Sinne von Lärmimmissionen.

4.1.1.2 Rechtliche Leitplanken und Umsetzung der Interessen von Sport und Umweltschutz

Die Seeflächen als öffentliche Sache unterliegen dem Gemeingebrauch⁵⁶ im Rahmen der kantonalen Rechtsordnung. Die normale sportliche Betätigung im und auf dem See ist Bestandteil der persönlichen Freiheit bzw. Bewegungsfreiheit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV. Das Bundesgericht hat in zwei Fällen die Beschränkung von Freizeitaktivitäten auf Seen (Windsurfen auf dem Sihlsee bzw. Motorbootverbot auf einem Teil des Zürichsees) wegen Geringfügigkeit der Eingriffe nicht mehr zum Wirkungsbereich der persönlichen Freiheit gezählt.⁵⁷

Der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist die Schifffahrt.⁵⁸ Das Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vom 3.10.1975 (BSG)⁵⁹ definiert den Grundsatz der freien Schifffahrt auf öffentlichen Gewässern im Rahmen dieses Gesetzes.⁶⁰ Das BSG und seine Vollziehungsverordnung (BSV)⁶¹ regeln das Befahren von Uferzonen mit Schiffen zum Schutz der Bestände von Wasserpflanzen wie Schilf, Binsen, Seerosen und Beschränkungen betr. Höchstgeschwindigkeit und einzuhaltender Abstände vom Ufer mit Relevanz für Wasservögel.

Dem Bundesrat obliegt gemäss Art. 25 Abs. 1 BSG die Regelung für die Fahrt und das Stillliegen der Schiffe, die Signalisierung, die Zeichen und Lichter, die Beförderung gefährlicher Güter und die Sicherheit der Schifffahrt. Nach Abs. 2 kann er auch Vorschriften erlassen über das Wasserskifahren und ähnliche Betätigungen sowie zum Schutz der anderen Benutzer der Gewässer. Der Bundesrat hat in der Folge in Art. 54 BSV bestimmt, dass das Fahren mit Wasserski, Drachensegelbrettern oder ähnlichen Geräten nur bei

⁵⁶ Vgl. Art. 664 Abs. 3 ZGB

⁵⁷ Vgl. BGE vom 4. April 1979, E.6, 108 Ia 59 E. 4a

⁵⁸ Vgl. Art. 87 BV

⁵⁹ SR 747.201.1

⁶⁰ Vgl. Art. 2 Abs. 1 BSG

⁶¹ SR 747.201.1

Tag und klarer Sicht sowie frühestens ab 08.00 Uhr bis spätestens 21.00 Uhr gestattet ist. In den Uferzonen ausserhalb behördlich bewilligter Startgassen und gekennzeichnete, ausschliesslich diesem Zweck dienender Wasserflächen sind die Sportarten grundsätzlich verboten.⁶²

Die Kantone haben demnach nur soweit die Kompetenz, die Seeschifffahrt berührende Regelungen zu erlassen, als die Bundesgesetzgebung ihnen diese Befugnis einräumt.⁶³ Sondernutzungen und gesteigerter Gemeingebrauch bedürfen einer Konzession bzw. Sonderbewilligung des betreffenden Kantons.⁶⁴ Soweit das öffentliche Interesse oder der Schutz wichtiger Rechtsgüter es erfordern, können die Kantone die Schifffahrt auf ihren Gewässern verbieten oder einschränken oder die Zahl der auf einem Gewässer zugelassenen Schiffe begrenzen.⁶⁵ In Wädenswil wurde die Konzession für eine Bootstationierungsanlage wegen Gefährdung der Schilfbestände aus Gründen des Natur- bzw. Biotopschutzes nicht verlängert.⁶⁶ Auch ein Konzessionsgesuch für eine Bootsteganlage zum Ersatz bestehender Bojenfelder in Ermatingen wurde wegen des gesamthaft erheblichen Eingriffs in ein BLN - Objekt und fehlender Eingriffsinteressen von nationaler Bedeutung in Anwendung von Art. 6 NHG abgelehnt.⁶⁷

Gemäss Art. 25 Abs. 3 BSG können die Kantone besondere örtliche Vorschriften erlassen, um die Sicherheit der Schifffahrt und den Umweltschutz zu gewährleisten, die weiter gehen als die Bundesvorschriften.⁶⁸ Kriterium für gesteigerten Gemeingebrauch ist die nicht bestimmungsgemässe Nutzung der öffentlichen Sache oder ein nicht gemeinverträglicher Gebrauch.⁶⁹ Gemeinverträglichkeit der Nutzung liegt vor, wenn sie von allen interessierten Bürgern ausgeübt werden kann, ohne dass andere an der Nutzung des gleichen Objektes übermässig behindert werden. Bei öffentlichen Gewässern kann schlichter Gemeingebrauch beim Baden, Schwimmen, gewöhnlichem Fahren mit Schiffen oder Windsurfbrettern angenommen werden. Dagegen stellen Segel- und Ruderregatten, Kanu- und Schwimmwettkämpfe, das Stationieren von Schiffen, das Aufstellen von Bojen und Flossen, sowie die Entnahme von nicht unerheblichen Wassermengen gesteigerten

⁶² Vgl. Art. 54 Abs. 2 BSV

⁶³ Vgl. Art. 3 Abs. 1 BSG

⁶⁴ Vgl. Art. 2 Abs. 2 BSG; vgl. BBI 1974 I 1555f, Ziff. 31; BGE 119 IA 197 E 2a, S. 202 (Ermatingen)

⁶⁵ Vgl. Art. 3 Abs. 2 BSG

⁶⁶ Vgl. Verwaltungsgericht ZH vom 4.3.1993, E. 2b, ZBI 95/1994 S.311ff

⁶⁷ Vgl. BGE 127 II 273, 286f

⁶⁸ Vgl. BGE 108 I a 59 bezüglich Art. 53 BSV

⁶⁹ Vgl. BGE 126 I 133 E.4c, S. 139; Tobias Jaag, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, ZBI 93/1992, S. 151

Gemeingebrauch dar, weil sie sich nach Natur und Intensität nicht mehr im Rahmen des Üblichen halten.⁷⁰ Ob Wasserskifahren generell dem gesteigerten Gemeingebrauch zuzuordnen ist, hat das Bundesgericht bisher offen gelassen.⁷¹ Es hat aber die Zuständigkeit der Kantone zur Erteilung von Konzessionen für Wasserskianlagen anerkannt, wobei es im konkreten Fall um eine Konzession mit Ausnahmegewilligung für eine Wasserskislalomanlage mit Sprungschanze, die während 4 Monaten pro Jahr im Seegrund verankert wird, ging.⁷² Auch einzelne grössere Motorbootveranstaltungen unterliegen der Bewilligungspflicht, wobei die Umweltauswirkungen geprüft werden.⁷³

Das Bundesgericht hat in der vorerwähnten Entscheidung vom 10.8.2005 das Wakeboarden oder andere vergleichbare Wassersportarten, bei welchen schwere Motorboote verwendet werden, damit hohe und steile Bugwellen erzeugt werden können, dem gesteigerten Gemeingebrauch zugeordnet und die einschränkende Regelungskompetenz des Kantons für diese Sportart anerkannt. Die in concreto angefochtene Wakeboard-Verordnung des Kantons Zug beschränkt diese Sportart auf bestimmte Korridore im Zuger- bzw. Ägerisee sowie in zeitlicher Hinsicht. Zusätzlich ist für die Benutzung von Musikanlagen eine Sonderbewilligung erforderlich. Die gewerbsmässige oder durch Vereine oder vereinsähnliche Körperschaften ausgeübte Wakeboard-Aktivität verlangt eine Bewilligung, die nur nach Vorliegen eines definierten Betriebskonzepts erteilt wird. Das Bundesgericht hat diese generell abstrakte Regelung auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat sowohl im Lichte der eingeschränkten kantonalen Regelungskompetenz als auch der Grundrechtsverträglichkeit und der Verhältnismässigkeit als zulässig erachtet.⁷⁴ Die Grundsätze der Rechtsgleichheit, des Willkürverbots und der Wirtschaftsfreiheit werden nicht verletzt, wenn im Vergleich zum Wasserskifahren grössere Beschränkungen auferlegt werden.

Angesichts der ökologischen und landschaftlichen Empfindlichkeit der Uferbereiche ist die Beschreitung des Planungsweges i.S. von Art. 2 RPG auch bei der Projektierung eines relativ kleinen Bootshafens vom Bundesgericht begrüsst und eine Umgehung von Art. 24 RPG verneint worden.⁷⁵

Ein teilweiser und bestmöglicher Schutz der Ufervegetation im Sinne von Art. 18 Abs. 1^{bis} und Art 21 Abs. 2 NHG wird auch erreicht, wenn ein Kanton im Rahmen der Konzession

⁷⁰ Vgl. BGE 100 Ia 131, S. 237; 95 I 243 E.2, S. 247 u.a.

⁷¹ Vgl. BGE vom 10.8.2005, 2P191/2004; ZBI 2006, S. 206

⁷² Vgl. BGE 114 Ib 81 i.S. Wasserskiclub Cham

⁷³ Vgl. BGE 123 II 285 i. S. Montreux

⁷⁴ Vgl. BGE vom 10.8.2005, E.5.3, ZBI 2006, S. 268 ff

⁷⁵ Vgl. BGE 113 Ib 371 E.5 i.S. Küsnacht

für einen Bootshafen schutzwirksame Auflagen macht, wie das Anbringen von Schwimmbalken zum Schutz vor unerwünschtem Wellenschlag.⁷⁶ Das Bundesgericht hat bei der Beurteilung eines Bootshafenprojektes festgehalten, dass eine Ausnahmegewilligung für die Beseitigung von Ufervegetation nach Art. 22 Abs. 2 NHG nur erteilt werden könnte, wenn der Eingriff in der Wasserpolizei- bzw. Gewässerschutzgesetzgebung geregelt sei oder auf die polizeiliche Generalklausel zur Abwehr unmittelbarer Gefahren, die Menschenleben oder erhebliche Sachwerte bedrohten, abgestützt werden könnte.⁷⁷

Wassersportliche Veranstaltungen in Zugvogelreservaten von nationaler oder internationaler Bedeutung werden nur bewilligt, wenn das Schutzziel nicht beeinträchtigt wird.⁷⁸

4.1.1.3 Feststellungen zum Handlungsbedarf und Empfehlungen für die Gesetzgebung

1. Aufgrund des vom Bundesgericht entwickelten Rahmens für die kantonale Regelungskompetenz im Bereich der Binnenschifffahrt, die mit Blick auf potentielle Umweltschäden auf restriktive Bestimmungen für die Ausübung von Wassersportarten soll erlassen können, kann genügender Handlungsspielraum für einen sinnvollen Interessenausgleich zwischen Sport-/Tourismusbedürfnissen und Umweltanliegen im Rahmen des Ordnungsrechtes geortet werden.
2. Bisher nicht zu beurteilen war die Frage, ob die Kantone auch Umweltabgaben zur Deckung ökologischer Schäden verordnen könnten. Nachdem gesichert ist, dass durch den gesteigerten Gemeingebrauch durch die mit Motorbooten verbundenen Sportarten die Ufervegetationen, Schilf- und Binsenbestände und die in diesen Bereichen heimischen Wasservögel einer erhöhten Gefahr ausgesetzt sind, erscheint es als legitim, wenn die Kantone gestützt auf Art. 18 Abs. 1^{bis} und Art. 21 Abs. 2 NHG und Art. 2 Abs. 2 BSG in Verb. mit Art. 25 Abs. 3 BSG im Rahmen der Bewilligungsverfahren für gesteigerten Gemeingebrauch eine zweckgebundene Abgabe für Uferschutzmassnahmen erheben würden. Das Legalitätsprinzip verlangt dafür aber eine formelle gesetzliche Grundlage bei den Kantonen für eine derartige schadensunabhängige Lenkungsabgabe.

⁷⁶ Vgl. unveröff. BGE vom 9.3. 1993 i.S. Oberägeri, E.4

⁷⁷ Vgl. BGE 1A.30/2006 vom 10.10.2006 i.S. Meilen, E3.8/9 S. 11f Verweigerung der Ausnahmegewilligungsmöglichkeit für die Ausbaggerung eines Hafenbeckens

⁷⁸ Vgl. BGE 124 II 19

4.1.2 Fliessgewässer (Sportarten: Kanu, Kajak, Paddeln, Rafting, Canyoning, Hydrospeed/Wildwasserfahren, Tauchen)

4.1.2.1. Oekologisches Belastungspotenzial

Eine grundsätzliche für Natur und Landschaft nachteilige Belastungswirkung geht von diesen Sportarten nicht aus. Eine solche kann sich aber aufgrund der konkreten Verfassung der Natur in den genutzten Gebieten und der subjektiven Ausübung der Sportarten ergeben:

- beim Befahren von Gewässern mit unzureichendem Wasserstand,
- beim Befahren der Gewässer während der Laichzeit der dort lebenden Fische bzw. der Brut und Aufzucht der Wasservögel (speziell gefährdet Flussregenpfeifer und Flussuferläufer),
- beim Anlanden an vegetationskundlich oder geologisch sensible Uferpartien; generelle Gefährdung geschützter Auen,
- beim Anlanden, Feuermachen und Campieren auf Kiesbänken oder Uferabschnitten während der Brut bzw. Aufzucht der heimischen Wasservögel; im Weiteren auch durch das mit den Aufenthalten zusammenhängende Abfallproblem,
- das gleichzeitige Befahren eines Flussabschnittes mit einer Vielzahl von Wasserfahrzeugen,
- Lärmimmission während der Bootstouren durch die Insassen (vor allem beim Rafting),
- das Eindringen in von Menschen in noch weitgehend unberührte Lebensräume (speziell beim Canyoning oder Hydrospeedsport).

Gemäss einer Expertise bezogen auf den Wassersport im Bereich des Vorderrheins von Ilanz bis Reichenau bringen Boote ein geringeres Störungspotenzial als langzeitige Erholungssuchende (wildes Baden, Picknicken und Feuermachen, Campieren u.a.).⁷⁹

4.1.2.2 Rechtliche Leitplanken und Umsetzung der Interessen von Sport und Umweltschutz

Der Zugang zu öffentlichen Fliessgewässern ist grundsätzlich frei im Rahmen des von den Kantonen zu regelnden Gemeingebrauchs.⁸⁰ Für die Regelung des Befahrens der

⁷⁹ Vgl. Ragaz Georg, Zum Konfliktbereich Auen und Freizeitaktivitäten, URP 1998, S. 134

⁸⁰ Vgl. Art. 664 Abs. 3 ZGB

Flüsse mit Booten und Schiffen gilt das für Schifffahrt auf Seen ausgeführte sinngemäss (vgl. Ziffer 4.1.1.2). Beschränkungen der Schifffahrt, wozu auch das Befahren von Wildflüssen mit Kanu und Gummibooten gehört,⁸¹ durch die Kantone sind nach Art. 3 Abs. 2 BSG zulässig, sofern sie durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz wichtiger Rechtsgüter gerechtfertigt sind. Das Bundesgericht hat in seinem Leitentscheid 119 Ia 197 bei der Beurteilung der Beschränkungen der Schifffahrt durch den Kanton Bern auf einzelne Flüsse bzw. Flussabschnitte und einem generellen Fahrverbot auf vier Flüssen dem kantonalen Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Gewichtung der gegenläufigen Interessen des Naturschutzes und der Wassersportler eingeräumt.⁸² Es hat anerkannt, dass allfällige Fahrverbote nicht erst nach einer nachgewiesenen Schädigung der Natur verhängt werden können, sondern bereits ein erhebliches Risiko einer möglichen Schädigung zu generellen Fahrverboten bzw. Fahrbeschränkungen legitimiert.⁸³

Das Bundesgericht hat aber auch klargestellt, dass bei der im Rahmen von Art. 3 Abs. 2 BSG vorzunehmenden Interessenabwägung neben den Interessen des Naturschutzes auch das öffentliche Interesse an einer möglichst ungehinderten Ausübung der verschiedenen Wassersportarten mit ihrem Erholungs- und Ertüchtigungswert einzubeziehen sind. In concreto wurde kein vorrangiges Interesse der Sportfischer an einem Verbot für Kanufahren zwischen 22.00 und morgens 08.00 Uhr anerkannt.⁸⁴

Der Kanton Graubünden, in welchem schweizweit die Fliesswassersportarten am intensivsten betrieben werden, insbesondere das Rafting auf dem Inn und Vorderrhein, hat am 24. September 2000 ein Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt⁸⁵ erlassen.⁸⁶ Diese Erlasse enthalten zum Teil weitgehende Einschränkungen des Wassersportes aus Gründen des Natur- und Umweltschutzes; so eine generelle Sperrung von neun Flüssen bzw. Flussabschnitten über das ganze Jahr.⁸⁷ Genau definierte Streckenabschnitte des Inn, der Albula, des Vorderrheins, des Vereinigten Rheins dürfen vom 1. Mai bis zum letzten Wochenende im Oktober befahren werden. Die übrigen Fliessgewässer vom 15. Mai bis 30. September.⁸⁸ Für Flussinseln wurde ein generelles Anlege-

⁸¹ Vgl. Botschaft vom 1.5.1974 zum BSG, BBl 1974 I 1553

⁸² Vgl. BGE 119 Ia E.3, 204

⁸³ Vgl. BGE 119 Ia E.5, 208f

⁸⁴ Vgl. BGE 119 Ia E.7, 213

⁸⁵ Vgl. EG zum BSG sowie Ausführungsbestimmungen der Regierung am 7. November 2000

⁸⁶ Vgl. EG zum BSG, 877.100 Bündner Rechtsbuch, Ausführungsbestimmungen zum EG zum BSG, 877.110

Bündner Rechtsbuch

⁸⁷ Vgl. Art. 7 EG zum BSG

⁸⁸ Vgl. Art. 8 EG zum BSG

und Betretverbot für die Zeit vom 1. April bis 31. Oktober erlassen.⁸⁹ Im Weiteren ist das zu Wasser lassen der Boote, das Anlanden zu Rastzwecken und zum Ausbooten nur an den von den Gemeinden und privaten Grundeigentümern bestimmten Stellen gestattet, wobei diese ausdrücklich angehalten sind, die Interessen des Natur- und Umweltschutzes zu berücksichtigen.⁹⁰ Die gewerbsmässige Schifffahrt mit Rafts, die als gesteigerter Gemeingebrauch der Fliessgewässer qualifiziert wird, unterliegt einer im EG zum BSG und der Vollziehungsverordnung detailliert geregelten Bewilligungspflicht. Für die Erteilung der Bewilligung wird eine Verwaltungsgebühr erhoben. Die Erlasse sind auch mit entsprechenden Strafnormen ausgestattet. Im Kanton Graubünden wird die Aufsicht und Durchsetzung dieser Vorschriften primär durch die Gemeinden, aber auch durch die kantonale Jagd und Fischereiaufsicht wahrgenommen. Aufstellungen über die Kosten der Aufsicht im Zusammenhang mit den Fliessgewässersportarten liegen nicht vor.

Bei Flüssen in Auengebieten stellt sich die Frage, ob und wie weit Wassersportaktivitäten die Erhaltung und Förderung der auentypischen Pflanzen- und Tierwelt und ihre ökologischen Voraussetzungen beeinträchtigen.⁹¹ Der Bootsverkehr auf Gewässern in Auengebieten von nationaler Bedeutung kann im Sinn des Art. 3 Abs. 2 und Art. 25 Abs. 3 BSG verlangten „öffentlichen Interesses“ verboten oder eingeschränkt werden, wenn Schutzziele der Auenverordnung in Gefahr sind.⁹² Art. 5 Abs. 2 Bst. c der Auenverordnung verpflichtet die Kantone auch dafür zu sorgen, „dass die Schifffahrt und die Erholungsnutzung einschliesslich der Fischerei mit dem Schutzziel in Einklang stehen“.

Zu Interessenkonflikten zwischen Wassersport und Naturschutz kann es auch in den Wasser- und Zugvogelreservaten kommen, die an Flussläufen oder Seen gestützt auf Art. 11 des Jagdgesetzes⁹³ als Schutzobjekte von internationaler oder nationaler Bedeutung ausgeschieden wurden.⁹⁴ Als Beispiel sei das generelle Verbot für Wassersport im Ermatinger-Becken für die Zeit vom 1. Oktober bis 31. März bzw. Reservat Rhône bis Verbois im Kanton Genf vom 30. Oktober bis 31. März erwähnt. Deren Ausdehnung im Interesse des Vogelschutzes und eine Limitierung des privaten Bootsverkehrs auf die

⁸⁹ Vgl. Art. 4 EG zum BSG

⁹⁰ Vgl. Art. 9 EG zum BSG

⁹¹ Vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. a und c Auenverordnung; SR 451.31

⁹² Zur Beachtung der Verhältnismässigkeit bei der Durchsetzung der Schutzziele vgl. Keller, Peter, Nutzungskonflikte in Auengebieten, URP 1998, S. 126f

⁹³ Jagdgesetz, JSG, SR 922.0

⁹⁴ Vgl. Inventare gemäss der Verordnung vom 31.1.1991 über die Wasser- und Zugvogelreservate, WZVV, SR 922.33

Rheinrinne stehen zur Diskussion.⁹⁵ Schädliche Einflüsse des Wassersports auf die Wasservogelpopulationen in den Zeitperioden, in denen die Sportausübung erlaubt ist, sind nicht bekannt. Um die Durchsetzung der Schutzvorschriften in den Reservaten von internationaler Bedeutung zu sichern, hat der Bund die Kantone verpflichtet, eine Aufsicht zu installieren, welche vom Bund subventioniert wird.⁹⁶

4.1.2.3 Feststellungen und Empfehlungen

1. Es besteht auf Bundesebene ein hinreichendes Normeninstrumentarium des Biodiversitätsschutzes und des Schifffahrtsrechts, das in Verbindung mit den kantonalen Umsetzungen und Konkretisierungen grundsätzlich ausreicht, um die Wassersportbedürfnisse und Begehrlichkeiten derart zu beschränken und zu kanalisieren, damit die Lebensräume für Fauna und Flora nicht nachhaltig geschädigt werden.
2. Es muss auf Ebene der Kantone und Gemeinden die Planung von Schutzzonen weiterverfolgt und die stetige Wahrnehmung der Aufsicht und Kontrolle der Einhaltung der schutzpolizeilichen Vorschriften sichergestellt werden, damit die Schutzziele erreicht werden können.
3. Nach Auskunft des Jagd- und Fischereiinspektorates des Kantons Graubünden vermochte das Gefahrenabwehrdispositiv die Population der Flussuferläufer und der Flussregenpfeifer nicht zu schützen. Es muss ein weiterer Rückgang dieser Vogelarten festgestellt werden.
4. Soweit eine Wassersportart als gesteigerter Gemeingebrauch qualifiziert werden kann, hat der Kanton die Möglichkeit, eine kostenunabhängige Kausalabgabe in Form einer Nutzungsgebühr zu erheben.⁹⁷ Diese ist in einem formellen Gesetz festzulegen oder mindestens ist der Rahmen der Abgabe oder der Maximalbetrag auf Gesetzesstufe zu bestimmen.⁹⁸ Es ist auch möglich, diese Abgabe zweckgebunden auszugestalten, z.B. zur Finanzierung von Uferschutzmassnahmen.

⁹⁵ Vgl. Bericht EFK über die Prüfung der normativen Umsetzung der Ramsar-Konvention zum Schutz von Feuchtgebieten, insbesondere deren Vollzug im Bodenseeraum, Ziff. 2.2, S. 31ff, Bern 2004

⁹⁶ Vgl. Art. 11 WZVV

⁹⁷ Vgl. Hungerbühler, ZBl 5/2003, 512

⁹⁸ Vgl. BGE 2P.128/1999 vom 18. August 1999, E.4= ZBl 104/2003, 551

4.2 Wintersport

4.2.1 Anlagenunabhängige Schneesportarten (Varianten- und Tourenskilauf, Schneeschuhwandern)

4.2.1.1 Touristische Entwicklung

Es liegt im Trend, dass eine zunehmende Zahl von Skifahrern und Snowboardern nicht mehr nur die von den Bergbahnen zur Verfügung gestellten Pisten befahren, sondern Abfahrten in anlageunabhängiges Gelände suchen. Im Wachsen begriffen ist auch die Zahl der Tourenskiläufer, die entweder von Bergbahnstationen aus oder völlig anlagenunabhängig mit Fellen in entlegene Alp- und Bergregionen aufbricht und individuelle Tiefschneeabfahrten sucht. Im Weiteren gibt es ein Angebot von Helikopterflügen zu entlegenen Gipfeln und entsprechende Abfahrtsmöglichkeiten über winters unberührte Alpen und Waldpartien, wenn auch die bewilligten Landeplätze beschränkt sind (siehe im Detail Ziffer 4.6).⁹⁹ Im Wachsen begriffen ist auch die Zahl der Schneeschuhwanderer, die sich zum Teil in noch entlegeneren Geländekammern vergnügen als die Variantenski-fahrer.

4.2.1.2 Schadenspotenzial für Natur und Landschaft

Nachgewiesenermassen verursacht diese Gruppe von Wintersportlern Vegetations-schäden in Form des Abfahrens oder Abtretens von Pflanzentrieben, Zweigen und Baum-rinden (sog. Kantenrasur). Dazu kommt das Aufschrecken und Vertreiben von Wildtieren, insbesondere Schalenwild wie Rehe und Gämsen und Rauhfusshühner, was zu einer Verminderung der Ueberlebenschance dieser Tiere führt, da ihr Kräftehaushalt in der Winterszeit erheblich gestört wird (8- bis 11-fach erhöhter Energiebedarf gegenüber Stehen und Liegen mit entsprechender Potenzierung bei hohen Schneelagen). Häufige Flucht erhöht das Mortalitätsrisiko und wirkt sich nachteilig auf die Fortpflanzung aus (Schwächung der Vitalität der Population bzw. der Nachkommen). Besonders gefährdet sind nebst dem Schalenwild sind Birk- und Schneehühner.¹⁰⁰ Es ist anzumerken, dass das Gefährdungspotenzial gegenüber der Fauna bei der Gruppe der Tourenskiläufer tendenziell grösser ist als bei den Variantenskiläufern, weil diese meist in eigentliche Ruhegebiete der Tiere vorstossen und diese durch überraschendes Auftauchen bei den Abfahrten aufschrecken, während sich gegenüber Variantenfahrern, die sich meist in Pistennähe aufhalten ein gewisser Gewöhnungseffekt ergibt. Die Vertreibungen des

⁹⁹ Vgl. Art. 8 Abs. 3 und 4 Luftfahrtgesetz, SR 748, mit Verweis auf nicht veröffentlichten BRB vom 19.12.1997

¹⁰⁰ Vgl. Lorch, S.114 mit Verweisen

Wildes können auch zu indirekten Schäden im Wald oder Bannwäldern, zu sog. Verbissschäden führen. Häufig bewirken die durch den infrastrukturunabhängigen Tourenskilauf erzwungenen Wildwanderungen zu einer Massierung der Tierbestände in tiefer liegenden, gut geschützten Einständen in dichtem Waldgebiet

Klar ist jedoch, dass auch ein direkter Schaden an Pflanzen oder Wildtieren nicht bei einem einzelnen Skifahrer oder Schneeschuhwanderer festgemacht werden kann, sondern eigentliche ökologische Schäden erst durch eine gewisse Summation virulent werden. Abgesehen von der Substantiierungsproblematik des Schadens im Sinne einer Monetarisierung dürfte es auch schwierig sein, eine Gruppe von Variantenskifahrern als haftpflichtige Rechtssubjekte zu ermitteln.

4.2.1.3 Rechtliche Leitplanken für diese Sportarten in der Schweiz

Grundsätzlich ist das Skifahren im Rahmen des freien Zutrittsrechtes zu Weiden und Wald gemäss Art. 699 ZGB bzw. Art. 14 Abs. 1 Waldgesetz (WaG)¹⁰¹ jedermann gestattet, soweit nicht zum Schutz der Kulturen wie etwa des Jungwaldes oder des Wildes von den kantonalen Behörden Verbote erlassen wurden. In Bannwäldern ist das Skifahren ausserhalb von markierten Pisten und Routen verboten.¹⁰² Im Schweizer Nationalpark ist der Tourenskilauf durch die Nationalparkverordnung untersagt. Die Kantone haben gemäss Art. 14 Abs. 2 a WaG die Kompetenz, für bestimmte Waldgebiete die Zugänglichkeit einzuschränken, wenn die Walderhaltung oder andere öffentliche Interessen, „wie namentlich der Schutz von Pflanzen und wildlebenden Tieren“ es erfordern. Auch das Jagdgesetz (JSG)¹⁰³ enthält Artenschutzbestimmungen. So geben Art. 7 Abs. 4 und 5 JSG den Kantonen die Kompetenz, für einen ausreichenden Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel zu sorgen. Sie haben auch den Auftrag, Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden zu treffen.¹⁰⁴ Darunter können u.a. auch räumliche Beschränkungen für Sportausübung fallen, um Verbissschäden aufgescheuchten Schalenwildes zu verhüten. Schliesslich können auch die Strafnormen von Art. 17 Abs.1 Bst. f JSG (Als Vergehen bestraft wird, wer vorsätzlich oder fahrlässig Tiere aus Schutzgebieten vertreibt), bzw. Art. 18 Abs. 1 Bst. e JSG (Als Uebertretung bestraft wird, wer Massnahmen zum Schutz der Tiere vor Störung missachtet.) auf Schneesportler angewendet werden, die in Schutzzonen eindringen.

¹⁰¹ SR 921.0

¹⁰² Vgl. Art. 5 Abs. 1 g Verordnung über eidg. Jagdbanngebiete (VEJ), SR 922.1

¹⁰³ SR 922.0

¹⁰⁴ Vgl. Art.12 JSG

Weiter bietet das Natur- und Heimatschutzgesetz in Art. 18 a Raum für Zugangsbeschränkungen zu Biotopen und die Ausscheidung von Ruhegebieten für das Wild in den Kantonen. Nach Art. 17 Abs. 1 d Raumplanungsgesetz (RPG)¹⁰⁵ können Schutzzonen für Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen gebildet werden oder die Kantone haben die Kompetenz, andere geeignete Massnahmen zu ergreifen (Absatz 2). In Graubünden können nach Art. 33 des kantonalen Raumplanungsgesetzes vom 6.12.2004 (KRG) spezielle Naturschutzzonen bestimmt werden, und die Gemeinden haben die Kompetenz, in den Skisportzonen nach Art 39 KRG das allgemeine Zutrittsrecht zu regeln und somit auch einzuschränken.

Auch Art. 27 des kantonalen Jagdgesetzes von Graubünden bildet eine Grundlage für die Ausscheidung von Ruhezeiten für das Wild. Die Gemeinden können im Zonenplan Schonzeiten vermerken, in denen das Durchqueren der Ruhegebiete abseits von Pisten, Wegen und Loipen zu unterlassen ist. Auch das Ueberfliegen mit Deltaseglern oder Gleitschirmen hat in gebührender Höhe zu erfolgen. Das kantonale Amt für Jagd und Fischerei berät die Gemeinden bei der Bestimmung der Ruhezeiten und übernimmt auch die Herstellung und Positionierung der Hinweistafeln in den Ski- bzw. Wandergebieten. Dieser Informationsaufwand beträgt jährlich rund 20'000 Franken.¹⁰⁶

Die Einhaltung der Vorschriften wird zur Hauptsache ebenfalls von kantonalen Wildhütern und Jagdaufsehern wahrgenommen, die bei Uebertretungen der Verbote auch Verzeigungen an die Strafbehörden vornehmen. Nach Schätzung des kantonalen Amtes für Jagd- und Fischerei beläuft sich der Aufwand für Beratung i.S. Ruhe- und Schutzzonen und die entsprechende Aufsicht auf über 100'000 Franken pro Jahr.¹⁰⁶

4.2.1.4 Lösungsansatz für Konflikt zwischen Tourenskifahrern und Naturschutz in Deutschland und Oesterreich

4.2.1.4.1 Deutschland

Gemäss Schwertner besteht ein subjektiv-öffentliches Recht auf pistenunabhängiges Skifahren, dies gestützt auf die grundrechtliche Befugnis der Betretensbefugnis von Flur und Wald.¹⁰⁷ Sie spricht sich für eine sogenannte Eingriffslösung aus, d.h. dass Variantenskifahrer der entsprechenden Naturschutzbehörde eines Bundeslandes ihre

¹⁰⁵ SR 700.0

¹⁰⁶ Tel. Auskunft von Herrn Jenni, Amt für Jagd- und Fischerei des Kantons Graubünden vom 31.8.06

¹⁰⁷ Vgl. Schwertner Inga, Umweltschäden durch anlageungebundene Erholungsarten: rechtliche Steuerungsmöglichkeiten von Massensportarten in der freien Natur am Beispiel des pistenunabhängigen Skisports, Berlin, 2003, S. 185

geplanten Touren anzeigen müssten gegen Erhalt einer entsprechenden Bestätigung. Stichprobenweise Kontrollen über das Vorhandensein der Bestätigungen könnten durch Bergwacht, Skiliftbetreiber, Jagdaufseher etc. erfolgen. Die Praktikabilität dieses Vorgehens muss allerdings bezweifelt werden. Wirksamer dürfte eine Gefahrenabwehr gestützt auf die polizeilich ordnungsrechtliche Generalklausel sein, d.h. das Anbringen entsprechender Verbotshinweise für Variantenskifahrer ausserhalb der gekennzeichneten Strecken. Im Einzelfall wird sich eine Uebertretung des Verbots am Verhältnismässigkeitsprinzip messen lassen müssen. Am wirkungsvollsten erscheint der Vorschlag, dass in der Landschaftsplanung die Darstellung und Festlegung von Schutzgebieten und des Biotopschutzes erfolgt und Massnahmen nach § 18/19 des Bundesnaturschutzgesetzes erlassen, sowie mittels Betretensbeschränkungen das Skifahren umweltschonend kanalisiert werden.¹⁰⁸ Auf Stufe der Bundesländer kommt eine Sperrung von Wald und Flur durch die Behörde in Frage, wenn die Umwelt unmittelbar gefährdet ist. Skifahrer können demnach auf dem Verordnungsweg auf bestimmte Touren bzw. Hänge für Variantenskifahrer beschränkt werden, dies analog der Kanalisierung von Reitern bzw. Radfahrern auf bestimmte Wege (Wegegebot).¹⁰⁹

4.2.1.4.2 Oesterreich

Es besteht für Tourenskiläufer und Variantenskifahrer grundsätzlich Freiheit der Routenwahl aufgrund von § 33 Abs.1 des nationalen Forstgesetzes und „der Wegfreiheit im Berggebiet“ der Bundesländer. § 33 Abs. 3 des Forstgesetzes macht aber eine für das ganze Landesgebiet verbindliche Einschränkung: „Im Bereich von mechanischen Aufstiegshilfen ist das Abfahren mit Ski im Wald nur auf markierten Pisten oder Skirouten gestattet.“ Dazu kommt ein generelles Befahrverbot für Aufforstungsgebiete mit Baumhöhen unter 3 Metern. Faktisch bedeutet dies ein Verbot des Varianten- und Tourenskifahrens unterhalb von 1'800 m ü.M. (Waldobergrenze).

Weitere Einschränkungsinstrumente finden sich in den Jagdgesetzen der Bundesländer, welche die Möglichkeit der Ausscheidung von Wildschutzgebieten, die auch von Tourenskiläufern nicht betreten werden dürfen, vorsehen. Im Sinn einer Normenstrategie in Verbindung mit Information werden die Wildschutzgebiete durch Schilder markiert, und an den Ausgangspunkten der Skirouten finden sich grosse Informationstafeln, welche die Schutzzonen bzw. die frei befahrbaren Gebiete kartographisch ausweisen. In den Tourismus-Informationszentren werden auch detaillierte Informationen auf Faltblättern

¹⁰⁸ Vgl. Schwertner a.a.O., S. 140ff, 162

¹⁰⁹ Vgl. Schwertner a.a.O., S. 212f

abgegeben.¹¹⁰ Uebertretungen der Zutrittsverbote können mit Bussgeldern geahndet werden.

Die grundsätzlich griffige Sicherung der Naturinteressen auf der normativen Ebene scheitert häufig an der mangelnden Durchsetzungskraft wegen fehlendem Forst- und Jagdaufsichtspersonal.¹¹¹

4.2.1.5 Feststellungen zum Handlungsbedarf und Empfehlungen für gesetzgeberisches Handeln

1. In normativer Hinsicht bestehen grundsätzlich hinreichende Lenkungsbehelfe zur Kanalisierung des Skisports im weiteren Sinn mit der Ausscheidung von Schutz-zonen. Wie die Erfahrungen aus dem Biotophegeprojekt Engadin und Münstertal 1983 gezeigt haben, bedarf es bei der Umsetzung der planerischen Massnahmen eines erheblichen Informationsaufwandes und schliesslich auch Kontrolleinsatzes, um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen, d.h. Variantenskifahrer und Tourenläufer tatsächlich von den Schutz- und Ruhegebieten fernzuhalten.¹¹²
2. Beim anlagenunabhängigen Schneesport lassen sich Schäden an Fauna, Flora und Wald kaum substantiieren und selten bei einem konkreten Verursacher festmachen. Eine schadensorientierte Abgabe gegenüber diesem Sportler- und Touristenkreis lässt sich nicht rechtfertigen. Denkbar sind einzelne haftpflichtrechtliche Klagen in Adhäsion zu Strafverfahren.
3. Da man mindestens bei eigentlichen Wintersportzentren davon ausgehen darf, dass der reine anlagenunabhängige Sportler nicht existiert, sondern auch Tourenläufer, Variantenskifahrer und Schneeschuhwanderer die Bergbahnen benutzen, um von deren Bergstationen aus in die unberührten Geländekammern vorzustossen, er-scheint es als vertretbar, wenn im Sinn von Massnahmenkosten die Beschilderun-gen der Wildruhe-zonen und mindestens teilweise die Kosten von Wildhut und Jagdinspektorat für die Kontrollen bei den Anlagebetreibern internalisiert würden. Entsprechende Kosten wären im Rahmen der koordinierten Bewilligungen mit Auflagen zu verfügen.

¹¹⁰ Vgl. Lorch S.121f mit einlässlicher Diskussion der Regelungen der Bundesländer Vorarlberg, Salzburg und Steiermark

¹¹¹ Mündliche Auskunft von Mag. R. Rath, Rechnungshof, Wien

¹¹² Vgl. Lorch, S.122f

4.2.2 Anlagenabhängiger Schneesport (Pistenski, Snowboarden, Skibob, Schlitteln, Langlauf auf Loipen)

4.2.2.1 Problemstellung

Das traditionelle Skilaufen, Langlaufen und Schlitteln und die aus diesen Disziplinen entwickelten Trendsportarten wie Snowboarden, Skibob, Skivelo u.a. werden in von Bergbahnen und Skiliftbetreibern erschlossenem Gelände ausgeübt. Von diesen Sportarten werden das Gebirge mit Felspartien, Alpweiden, und Moorlandschaften, in tieferen Lagen Wälder, Weiden, Moorlandschaften und Hügelland in Anspruch genommen. Natur und Landschaft erfahren durch den Bau der Anlagen markante Eingriffe und durch den Massenbetrieb jährlich nachhaltige Belastungen bis hin zu ökologischen Verletzungen.

Angesichts fortschreitender Klimaerwärmung und abnehmender Schneesicherheit in bestehenden Skigebieten unterhalb 2000 m ü.M. wird die Entwicklung, hochalpines Terrain, insbesondere Gletscher für den Skitourismus zu erschliessen und bereits bestehende Anlagen auszubauen, fortgesetzt oder noch verstärkt. So sind der Ausbau des Zermatter Gletscherskigebietes – gelegen zwischen zwei BLN-Schutzgebieten – und der Bau einer Rodelbahn im „Glacier 3000-Bereich“, im Diablerets-Massiv bereits in der Projektierungsphase. Im Skigebiet von Saas Fee ist die Erschliessung des Chessjengletschers geplant.¹¹³ Derartige Aus- und Neubauprojekte bringen zu der vor allem durch menschliches Verhalten verursachten Klimaveränderungen, welche eine rasche Gletscherschmelze bewirken, weitere massive Eingriffe in die Hochgebirgslandschaft durch den Bau neuer Seilbahnen, Massnahmen zur Pistensicherung, Schneeverfrachtungen durch Pistenfahrzeuge oder gar Beschneiungsanlagen auch in der Gletscherskiarena u.a.. Dieser Entwicklungstrend führt zusammen mit der quantitativen Vergrösserung des Touristenstroms in die Gletscherwelt längerfristig zu weiteren negativen Belastungen der Schnee- und Eisschilder und zu optisch störenden Veränderungen der Hochgebirgslandschaft. Dazu kommen zur Sommerzeit vermehrte Gletscherabdeckungen mit speziell entwickelten Schutzfolien bzw. Abdeckvliesen, mit welchen schneebedeckte Gletscherflächen oder künstliche Pistenbauten wie Half Pipes überdeckt werden, um die Eisschmelze zu reduzieren.¹¹⁴

¹¹³ Vgl. Bütler, S.367

¹¹⁴ Vgl. einlässlich Ausführungen zur Abdeckungsproblematik bei Bütler, S. 314ff

4.2.2.2 Rechtliches Instrumentarium für einen Ausgleich der Interessen des Sports und Umweltschutzes und dessen Umsetzung

Rechtliche Eckpfeiler, um die Interessen von Sport und Tourismus in Einklang zu bringen mit dem Schutz von Lebensräumen, mit dem ökologischen Ausgleich und dem Artenschutz zur Sicherstellung des Fortbestandes der einheimischen Fauna und Flora, sind in Art. 17 Raumplanungsgesetz (RPG)¹¹⁵ und Art. 18ff Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)¹¹⁶ festgelegt. Das RPG gibt die Leitplanken, damit die Kantone geeignete Zonenpläne erlassen können, einerseits Nutzungszonen für den Wintersport, wie auch Naturschutzzonen. So stellt beispielsweise in Graubünden Art. 39 Abs. 1 und 2 des kantonalen Raumplanungsgesetzes (KRG) den Rahmen auf für eine störungsfreie Wintersportbetätigung und die in diesen Zonen zulässigen Bauten und Anlagen auf. Die Gemeinden können ergänzende Bestimmungen erlassen, insbesondere betreffend das allgemeine Zutrittsrecht, über die Beanspruchung des Bodens für die Beschneigung und maschinelle Präparierung und die Abgeltung von Ertragsausfällen und Schäden an Grundstücken sowie über die Aufteilung der daraus entstandenen Kosten auf die interessierten Unternehmen.¹¹⁷ Art. 33 KGR bildet die Grundlage für den Erlass von Schutzzonen, Biotopen und Geotopen, in denen neue Bauten und Anlagen nicht mehr errichtet werden können. Aufgrund des allgemeinen Grundrechts des freien Zutrittsrechtes zu öffentlichen Sachen sowie zu Weiden und Wald geben Verfassung und Gesetz nur einen relativen Schutz von Natur- und Landschaftsobjekten vor. Ausnahme ist der einer Interessenabwägungen nicht zugängliche Schutz der Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung.¹¹⁸

Ueber Auswirkungen von Berg- und Seilbahnen und Skiliften auf Natur und Landschaft lassen sich nur beschränkt generelle Aussagen machen. Entscheidend ist, dass in den Planungs-, Bau- und Konzessionsbewilligungsverfahren der potenzielle Verlust von Natur und Landschaftsressourcen sorgfältig evaluiert wird. Geländeänderungen sollen nur mit grösster Zurückhaltung vorgenommen werden und Rodungen nur in Ausnahmefällen bewilligt werden.

Es ist zentrale Aufgabe aller Stufen des Vollzugs von Umweltschutzgesetzgebung, Schäden zu verhindern und Belastungen zu minimieren. Dies insbesondere dort, wo im Rahmen von raum- und bauplanerischen Bewilligungsverfahren oder Konzessionserteilungen

¹¹⁵ SR 700

¹¹⁶ SR 451.0

¹¹⁷ Vgl. Art. 39 Abs. 4 KGR

¹¹⁸ Vgl. insbesondere Art. 78 Abs. 5 BV mit Ausführungsbestimmungen in NHG

präventive Auflagen gemacht werden können (dies vor allem gestützt auf differenzierte Umweltverträglichkeitsprüfungsberichte etwa für Beschneiungsanlagen). Es ist wichtig, wenn im Rahmen der Bewilligung von Sportanlagen oder der Erteilung von Konzessionen für Seilbahnen eine Interessenabwägung stattfindet, bei welcher eine Beurteilung bzw. Bewertung der drohenden Verluste in der Natur möglichst nach objektivierten Messgrössen und Kriterien im Sinne einer „Verlusttypologie“ vorgenommen wird.¹¹⁹ Wichtig ist, dass bei der Konzessionierung von Bergbahnen nicht nur deren Erstellung und Betrieb mit ihren Umwelteinflüssen im engeren Sinne in Betracht gezogen werden, sondern auch die Gefahren, dass Aktivitäten der Bahnbenützer, Wanderer, Mountainbiker, Variantenskifahrer etc. zu einer zusätzlichen Belastung von empfindlichen Bereichen der weiteren Umgebung des erschlossenen Gebietes führen können. In diesem Sinn wurde bei der Konzessionierung für eine Seilbahn die Auflage gemacht, die Bergstation soweit unter einen Bergkamm zu versetzen, dass sie nicht als Ausgangspunkt für Variantenskifahrer in bisher unerschlossene Geländekammern benützt werden konnte.¹²⁰

Die auffälligsten Nachteile des pistenbedingten Wintersports sind Schäden an der Bodenfläche durch Erosion und vertrocknen freigelegter Pflanzenteile und Frostsprengungseffekte an ausgeaperten Stellen. Durch Beschneiungsanlagen und die maschinelle Pistenpräparierung kommt es zu Verschiebungen im Vegetationszyklus und zur Beeinträchtigung von Grasnarben und ganzer Weidepartien.

Derartige Allmählichkeitsschäden von ökologischer Tragweite können nach der heutigen Rechtslage nicht haftpflichtrechtlich verfolgt werden. Es ist aber möglich, im Rahmen der koordinierten Bewilligungs- und Konzessionsverfahren wegen der technischen Eingriffe in die Lebensräume Ersatz- und Ausgleichsmassnahmen im Sinn von Art. 18 Abs. 1ter NHG durchzusetzen. Allfällige Ertragsausfälle der Grundeigentümer unterliegen der privatrechtlichen Auseinandersetzung mit dem Anlagebetreiber. Vorbehalten bleiben öffentlichrechtliche Regulierungen, wie sie Art. 39 Abs. 4 KRG durch die Gemeinden vorsieht.

Soweit durch Wintersportanlagen Wald berührt wird (Skipisten, Rodelkanäle u.a.) bedeutet dies die Errichtung einer Sportanlage im Wald und setzt grundsätzlich eine im Einvernehmen mit dem kantonalen Forstamt zu erteilende Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG voraus. Nur Skiwege, die im Wesentlichen bereits bestehenden Waldwegen folgen, bedürfen keiner Rodungsbewilligung. Sie stellen aber gleichwohl nachteilige Nutzungen im Sinne von Art. 16 WaG dar, da sie die qualitative Erhaltung des Waldes mit

¹¹⁹ Vgl. Widmer Dreifuss, S. 423, Kommentar Fahrländer, NHG, Rz 27ff. zu Art. 18, Jenni, Wald, S. 13f.

¹²⁰ Vgl. BGE vom 11. August 1999, E 5.1 und 7, VPB 63/1999, S. 891ff.

seinen Funktionen, insbesondere als Lebensraum für Tiere beeinträchtigen können¹²¹. Ansonsten bedarf es bei jedem Eingriff in den Waldbestand einer Rodungsbewilligung. Mit diesem Verfahren ist u.a. zu ermitteln, wie weit die Pistenführung auf das Verhalten der Wildpopulation Einfluss hat, z.B. wenn grosse Bestände ihre gewöhnlichen Einstände verlassen und es zu Uebernutzungen in anderen Waldpartien kommen wird.

Gletscher sind – mit wenigen Ausnahmen von im Privateigentum stehenden Gletschern – öffentliche Sachen im Gemeingebrauch im Sinn von Art. 664 ZGB. Diese Bestimmung korreliert mit dem Grundrecht auf persönliche Freiheit mit dem Gehalt von Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. BV)¹²² im Gebirge. Bergsteigen, Skifahren, Snowboarden fallen unter diesen Schutzschild und können nur unter den in Art. 36 BV genannten Voraussetzungen beschränkt werden.

Die Erschliessung der Gletscher zu Schneesportarenen unterliegen zahlreichen bundesrechtlichen Normen der Raumplanungsgesetzgebung, des USG und des NHG mit untergeordneten Erlassen, des Gewässerschutzgesetzes, der Gesetzgebung zur Konzessionierung von Bahnen, speziell von Seilbahnen¹²³ und entsprechenden kantonalen Ausführungserlassen. In diesem Rahmen können wir uns auf die Feststellung beschränken, dass im Gletschergebiet der Bau von Bahnen und Nebengebäuden für Restaurants und sanitäre Einrichtungen, sowie für feste oder mobile Beschneiungsanlagen eine Sondernutzungsplanung und baurechtliche Ausnahmebewilligungen¹²⁴ sowie bahn- und allenfalls wasserrechtliche Konzessionen erfordern. Das Planungs- und Baurecht erstreckt sich auch auf die Anlage von Skipisten, die erhebliche Geländeänderungen und Planierungen nötig machen, wie jegliche Art von Sicherheitsverbauungen oder Abschränkungen. Dem gleichen Regime unterliegen erhebliche Eingriffe in die Gletscheroberfläche und Gletschersubstanz wie das Ausfräsen von Eiskanälen oder Abdeckungen grosser Eisflächen.¹²⁵

Im Rahmen der koordinierten Planungs-, Konzessionierungs- und Baubewilligungsverfahren müssen regelmässig schwierige Abwägungen zwischen den Interessen der Tourismusförderung und des Umweltschutzes gemacht werden. Normativ bezweckt etwa

¹²¹ Vgl. WidmerDreifuss, S. 461 mit Verweisen; Jenni, Wald, S.52.

¹²² SR 101

¹²³ Vgl. Luftseilbahnkonzessionierungsverordnung; LKV, SR 743.11. Nach Art. 3 Abs.1 des neuen Seilbahngesetzes vom 23. Juni 2006 (SebG, SR 743. 01) bedürfen Seilbahnen mit Personenbeförderungskonzession einer Plangenehmigung und einer Betriebsbewilligung durch das Bundesamt für Verkehr. Skilifte und Kleinluftseilbahnen benötigen eine kantonale Bewilligung (Art. 3 Abs. 3 SebG).

¹²⁴ Vgl. Art. 24 RPG

¹²⁵ Vgl. Bütler, S. 309ff

Art. 7 LKV eine restriktive Erschliessung des Hochgebirges mit neuen Luftseilbahnen.¹²⁶ Nach Art. 3 Abs. 3 des neuen Seilbahngesetzes¹²⁷ dürfen Seilbahnen nur so gebaut und betrieben werden, dass sie für den Menschen sicher, umweltverträglich und raumplanungskonform sind. Eine Plangenehmigung darf nur erteilt werden, wenn keine wesentlichen öffentlichen Interessen, namentlich der Raumplanung, des Natur- und Heimatschutzes oder des Umweltschutzes entgegenstehen¹²⁸. Art. 7 LKV wird abgelöst durch Art. 8 der Seilbahnverordnung vom 20. Dezember 2006¹²⁹, wonach Hochgebirge und Gletscher nur erschlossen werden dürfen, wenn sie sich im Bereich grösserer Tourismusorte befinden und überdurchschnittlich geeignet sind (Absatz 1). Neue Gebiete dürfen nur erschlossen werden, wenn sie überdurchschnittliche Standortvorteile aufweisen, wobei besonders wertvolle Landschaften überhaupt nicht erschlossen werden sollen (Absätze 2 und 3).

Bütler ist zuzustimmen, wenn er mit Blick auf künftige Ausbauprojekte fordert, dass die Erneuerung oder ein bescheidener Ausbau bereits bestehender Gletscherskigebiete nur mit geeigneten Auflagen und Bedingungen zu bewilligen seien. Im Einzelfall seien die Ansprüche der Touristen nach Komfort und Sicherheit im Sinn des Nachhaltigkeitsprinzips mit den Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes sorgfältig abzuwägen.¹³⁰ Negative Auswirkungen durch die Gesamtheit dieser Gletscher-Events können am ehesten im Rahmen dieser Bewilligungsverfahren durch Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen erreicht werden. Eine Monetarisierung und eine nur annähernd verursachergerechte Abgabenslösung erscheint nicht als möglich, nachdem der Gesetzgeber gemäss Art. 59a USG den nichtbetrieblichen Ausstoss von CO₂ mittels Fahrzeugen und Heizungen bewusst von der Haftung ausgeschlossen hat.¹³¹

Eine die Natur schonendere Sonderstellung im Vergleich zu den Schneesportarten, die von Bergbahnen und Skiliften abhängig sind, nimmt der Langlauf im Sinne des Volkssports ein. Langlaufloipen sind wie Wanderwege oder Joggingpisten lineare Sportarten, die mit planerischen Mitteln wie Sondernutzungs-, Baulinienplänen u.a. erfasst werden müssen. Da sie im Wesentlichen ohne feste bauliche Einrichtungen oder Terrainveränderungen auskommen, und sie die Erreichung des Schutzzieles einer Landwirtschaftszone nicht wesentlich erschweren, werden sie häufig in überlagernden

¹²⁶ Vgl. Entscheid des Bundesrates vom 8. 11. 2000 i. S. Seilbahn Hockenhorn, VPB 65/2001, Nr. 62, S. 669, 688f

¹²⁷ Vgl. Fussnote 123

¹²⁸ Vgl. Art. 9 Abs. 3 Bst. b SebG , SR 743. 01. Siehe auch Fussnote 123.

¹²⁹ Verordnung über Seilbahnen zur Personenbeförderung (Seilbahnverordnung; SebV, SR 743.02)

¹³⁰ Vgl. Bütler, S.367

¹³¹ Vgl. Trüb, Komm. USG Art.59a, N 58

Zonen geplant.¹³² Im Rahmen dieser Planung kann auch die Pflicht zur Beseitigung von Zäunen und Schranken während der Wintermonate zwecks Nutzung des Geländes für den Langlaufsport erreicht werden.¹³³ Die Baubewilligung für eine Langlaufloipe ist nach Erlass einer Sondernutzungsplanung weitgehend nur noch eine Formsache.¹³⁴

Bei grossräumigen Langlaufloipen wie etwa im Engadin kann die maschinelle Präparierung an neuralgischen Stellen zu physikalischen Bodenbelastungen im Sinn von Art. 2 Abs.4 VBBo führen. Es fehlt für Langlaufloipen aber an Richt- und Sanierungswerten, so dass im Einzelfall geprüft werden müsste, wie weit die Flora gefährdet ist und Sanierungsmassnahmen eingeleitet werden müssten.¹³⁵ Lineare Sportanlagen wie Langlaufloipen können auch zu einer Zerschneidung von Lebensräumen scheuer Tiere führen.¹³⁶

Bei der Planung von Loipen ist deshalb darauf zu achten, dass es zu keiner Zerstörung oder Beeinträchtigung schützenswerter Lebensräume und der in diesen lebenden Tierwelt kommt. Es gilt dabei insbesondere dem Schutz der trittempfindlichen Moorbiotope Rechnung zu tragen. In diesem Sinne wurde die Loipe des Engadiner Skimarathons im Bereich Statzer Wald verlegt, um ein Moorbiotop zu umgehen. Bestehende mit dem Moorschutz verträgliche Langlaufloipen¹³⁷ dürfen weiter gespurt werden, wenn dies ohne Schädigung geschieht. Loipen in Schutzgebieten sind generell nur zu bewilligen, wenn eine naturschonende Linienführung garantiert ist. Die kantonalen Fachstellen für Natur und Landschaft haben mit einem Monitoring sicherzustellen, dass rechtzeitig allfällig nötige Sanierungsmassnahmen wie die Verlegung der Linienführung eingeleitet werden.

Eine Internalisierung der Kosten für den Betrieb von Langlaufloipen erfolgt heute auf freiwilliger Basis über den Vertrieb eines in der ganzen Schweiz anerkannten Langlaufpasses durch die Verkehrsvereine. Die Kosten belaufen sich auf 90 Franken pro Jahr, wovon 50 Franken am Verkaufsort bleiben und der Rest in einen Pool fliesst, ca. 500'000 Franken insgesamt, die nach einem differenzierten Schlüssel auf alle Loipenbetreiber verteilt werden. Nach Auskunft der Tourismusverbände findet dieses System eine hohe Akzeptanz (vgl. Ziff. 3.5).

4.2.2.3 Feststellungen und Empfehlungen

¹³² Vgl. Art. 16 Abs. 1 RPG

¹³³ Vgl. Art. 39 Abs. 2 „Wintersportzonen“ KGR Graubünden, RB 801

¹³⁴ Vgl. Widmer Dreifuss, S.208

¹³⁵ Vgl. Art. 33 USG

¹³⁶ Vgl. Morell, S.116f

¹³⁷ Vgl. Art. 23d Abs. 1 NHG in Verb. mit Art. 5 Abs. 2 lit. c Moorlandschaftsverordnung (MLV); SR 451.35

1. Soweit in den Rodungs-, Baubewilligungs- und Konzessionserteilungsverfahren gemäss Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG Auflagen zur umweltschonenden Ausgestaltung sowie zu Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen gemacht werden, fallen die entsprechenden Kosten bei den Gesuchstellern (Anlagebetreibern) an und sind damit internalisiert. Die Gesamtheit der Investitionskosten ist ein wesentlicher Faktor für die Preisgestaltung gegenüber den Sportlern und Touristen als Nutzer der Anlagen.
2. Im Bereich der Kosten für die Anlage und den Betrieb von Langlaufloipen werden diese durch die Erhebung freiwilliger Nutzungsgebühren internalisiert.

4.3 Sportarten und Erholungstourismus unter Inanspruchnahme von Wald

4.3.0 Allgemeines

Zu den am meisten verbreiteten Sportarten gehört das Wandern, insbesondere auch in Begleitung von Hunden, Laufen und Joggen im freien Gelände, meistens in Kombination mit Wald oder Alp- bzw. Bergland oberhalb der Waldgrenze von 1800 m. Diese Gruppe von Individualsportlern beansprucht zur Hauptsache öffentliche Strassen und Wanderwege, jedoch wird gestützt auf das freie Zutrittsrecht zu Weide und Wald im Rahmen von Art. 699 ZGB und Art. 14 WaG partiell auch Gelände abseits der Wegnetze genutzt (Beeren- und Pilzsammler u.a.). Sofern keine „wilden“ Joggingpfade oder Vita Parcours angelegt werden, ist der Landschaftsverbrauch im Sinn von Beeinträchtigung von Flora und Fauna durch diese Gruppe von Erholung Suchenden und Touristen über die ganze Schweiz betrachtet geringfügig.

Verschiedene Untersuchungen der letzten Jahre haben aber gezeigt, dass es regional grosse Unterschiede gibt, und das Belastungspotenzial für den Wald vor allem in den Grossagglomerationen markant ist. Dabei spielen Radfahrer bzw. Mountainbiker und in geringerem Umfang Reiter eine signifikante Rolle. Verlässliche Aussagen über die Auswirkungen auf gesamtschweizerischer Ebene lassen sich nicht machen.¹³⁸ Zwar nutzen an Sonntagen rund 240'000 Personen den Schweizer Wald als Erholungsraum, jedoch wird nur 3 Prozent der gesamten Waldfläche von Wanderern, Joggern, Hundehaltern und Bikern intensiv genutzt.¹³⁹

¹³⁸ Vgl. Bernasconi, Freizeit im Wald, Umweltmaterialien Nr. 122, S. 26

¹³⁹ Vgl. Küchli, Sportler und Erholungssuchende sind die grössten Schädlinge des Waldes, in BUWAL Aktuell 2002/2, S. 22 mit Verweisen

Nach den Feststellungen im 2. Landesforstinventar¹⁴⁰ kommt es aber durch Freizeitnutzung auf nur 0,6 Prozent der Schweizer Waldfläche zu Störungen, Schäden am Bestand, Bodenvegetation oder Waldboden. Die Studie „Erholung und Walddynamik“¹⁴¹ bestätigt, dass der grösste Einfluss auf die Flora durch den Bau von Infrastrukturanlagen geschehe, während abseits nur punktuelle Beeinträchtigungen festzustellen seien. Ueber die Belastung der Fauna gibt es nur sektorielle Untersuchungen (Variantenskifahrer, Hänggleiter u.a.). Wesentliche Faktoren sind der Zeitpunkt der Störung, die Intensität oder Anzahl der Ereignisse sowie die Dauer und das Ausmass der betroffenen Lebensräume. Gesamthaft betrachtet, kann das Segment der individuellen Fussgänger und Läufer deshalb mit Blick auf die Internalisierung ökologischer Kosten vernachlässigt werden.

Es wird auch eine zunehmende „Möbliierung“ der Wälder durch trendige Baumklettersteige – es existieren heute 15 kommerziell betriebene Seilparks -, Walkingtrials, Lehrpfade, Biker- und Skatingstrecken mit entsprechenden Beschilderungen und Signalisationen festgestellt. Diese Anlagen sind häufig verbunden mit Infrastrukturbauten wie WC-Häuschen, Materiallager, Kioske, alles korrekt aufgezogen mit entsprechenden Ausnahme- und Baubewilligungen.¹⁴² Als Sportart, bei welcher ein guter Interessenausgleich mit dem Natur- und Landschaftsschutz erreicht werden konnte, erweist sich der Orientierungslauf (OL). Aufgrund detaillierter Erhebungen über das Störungspotenzial für Flora, Fauna, Boden und Vegetation im weiteren Sinn wurden in Zusammenarbeit mit den betroffenen Sport- und Umweltschutzkreisen sachgerechte, ausgewogene Empfehlungen erarbeitet, die heute gut implementiert sind.¹⁴³

4.3.1 Individualsportarten (Wandern, Laufen, Biking/Mountainbiking [MT], Reiten)

4.3.1.1 Umweltbelastungspotenzial

Nach den Fussgängern und Läufern hat sich seit den 80iger Jahren das Radfahren bzw. Biken und Mountainbiken zum Massensport entwickelt. Da nur wenige exklusive Radwege bestehen, kommt es – vor allem im Berggebiet – zu Nutzungskonflikten zwischen

¹⁴⁰ Vgl. WSL, BUWAL 1999

¹⁴¹ Vgl. BUWAL 2003

¹⁴² Vgl. Grossrieder/Hofer, Der möblierte Wald, NZZ vom 11./12. November 2006, S. 19

¹⁴³ Vgl. Oekogeo AG, Einfluss des OL auf Fauna und Flora, speziell S. 25ff mit Empfehlungen für bahnlegerische Vorkehrungen, S. 31f

Fussgängern und Bikern.¹⁴⁴ Auch das Fahren abseits von Wegen (Offroad-Fahren) erfreut sich zunehmender Beliebtheit, aber mit negativen ökologischen Folgen: So entstehen mechanische Schäden an der Bodenoberfläche durch Abtötung von Pflanzen und Ausaperung, was die Erosion fördert. Vergleichbar mit den Variantenskifahrern wird das Wild durch Offroadfahrer gestört und vertrieben, was zu Populationssteigerungen in ruhigeren Gebieten führt und Verbisschäden bewirkt. In alpinen Regionen wird die sensible Vegetation durch Fahr und Bremsspuren beschädigt oder zerstört und der Erosion preisgegeben.¹⁴⁵

Sofern sich Biker an die öffentlichen Strassen und Wege halten, kann nicht von einem übermässigen Naturverbrauch dieser Sportlergruppe gesprochen werden. Dasselbe gilt für Reiter. Allerdings entstehen je nach Beanspruchungsfrequenz Mehraufwändungen für Unterhaltsarbeiten an Strassen und Wegen, Kontrollen von Bäumen, Sicherungsmassnahmen im Bereich von Anlagen, Orientierungsmassnahmen u.a. bei Waldeigentümern und Forstbetrieben. Wie die unter Ziffer 4.0 erwähnte Studie „Erholung und Walddynamik“ am Beispiel des Erholungswaldes in der Region Bern gezeigt hat, sind auch Mindererträge für die Kostenwahrheit zu berücksichtigen. Zum angegebenen Durchschnittswert von Fr. 418.- an Zusatzkosten pro ha Wald muss darauf hingewiesen werden, dass je nach Intensität der Erholungsnutzung die Kosten zwischen Fr. 190.- bis Fr. 3'970.- pro ha und Jahr schwanken können.¹⁴⁶

4.3.1.2 Rechtliche Leitplanken und Bewältigung der Interessenkonflikte

Mit der Revision des Waldgesetzes (WaG) wurde in Art. 14 WaG¹⁴⁷ die Zugänglichkeit des Waldes öffentlichrechtlich geregelt, indem die Kantone verpflichtet werden, für die Zugänglichkeit des Waldes für die Allgemeinheit zu sorgen.¹⁴⁸ Für Aktivitäten im Wald hat demnach Art. 699 ZGB nur noch privatrechtliche Wirkung. Das freie Zutrittsrecht zum Wald – unabhängig von Waldstrassen – hat privat- und öffentlichrechtlich eine extensive Interpretation erfahren, als es nicht nur für Fussgänger, sondern auch für Radfahrer, Skifahrer und Reiter gilt.¹⁴⁹ Anders ist die Rechtslage in Oesterreich, als dort gemäss § 33

¹⁴⁴ Nach dem Bericht Freizeit im Wald, 2000, S.37 fühlen sich Fussgänger im Wald zu 14-17% von Bikern gestört, von Reitern nur 1-2%

¹⁴⁵ Vgl. C. Schaad, Trendsportarten, S. 15

¹⁴⁶ Vgl. Bernasconi, Büchel, Wolf, Wald - Arena für Erholung und Freizeit, Bündner Wald 4/06, S. 17

¹⁴⁷ SR 921.0

¹⁴⁸ Vgl. Art. 14 Abs. 1 WaG

¹⁴⁹ Vgl. Botschaft zum WaG, BBl 1988 III, S. 197, Keller/Bernasconi, Umweltmaterialien Wald Nr. 196, Bern 2005, S. 17

Forstgesetz das freie Zutrittsrecht den Fussgängern vorbehalten ist und für Biker auf Forstwegen eine Bewilligung der entsprechenden Eigentümer erforderlich ist. Demnach können diese von den Bikern ein Entgelt erheben.

Wenn es die Walderhaltung oder andere öffentliche Interessen (Schutz von Flora und Fauna u.a.) erfordern, können die Kantone die Zugänglichkeit einschränken.¹⁵⁰ Dies geschieht durch Massnahmen wie die Ausscheidung von Waldreservaten, Wildruhezonen oder Naturschutzgebieten im Wald, aber auch durch die Beschränkung des Radfahrens und Reitens, wie es die Kantone ZH, BL, SG, NE und GE getan haben.¹⁵¹ In 8 Kantonen sind diese Sportarten zusätzlich auf besonders bezeichneten Pisten und Parcours zugelassen. Als das den situativ unterschiedlichen Bedürfnissen von Sport und Erholung Suchenden einerseits und Natur- und Landschaftsschutz andererseits am besten Rechnung tragende Dispositiv erscheint die vom Kanton St. Gallen eröffnete Möglichkeit, das Verbot des Radfahrens und Reitens abseits öffentlicher Strassen und Wege zu lockern oder auf weitere Freizeitbetätigungen auszudehnen, wenn diese geeignet sind, die Erhaltung des Waldes zu gefährden oder seine Funktionen zu beeinträchtigen.¹⁵² Im Weiteren kann im Kanton SG auf öffentlichen Strassen und Wegen ein allgemeines Fahrverbot oder ein Reitverbot sowie das Verbot, im Wald Ski zu fahren, erlassen werden, wo der Schutz der Lebensräume oder die Walderhaltung es erfordern.¹⁵³ Diese Beschränkungsmöglichkeiten sind aber auf Waldgebiete begrenzt, was heisst, dass Offroad-Fahren im Gebirge nicht verboten ist. Bezüglich Biotop- und geschützte Moorlandschaften haben die Kantone hinreichende Kompetenzen, um diese vor Beeinträchtigungen durch Biker zu schützen.¹⁵⁴ Im Nationalpark herrscht ein absolutes Bike-Verbot.

Die Regelungsbefugnis für den Bike-Sport auf Strassen und Wegen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr dienen, obliegt den Kantonen und Gemeinden.¹⁵⁵ Allgemein bestimmt Art. 43 Abs. 1 SVG, dass Wege, die für den Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern nicht eignen oder offensichtlich nicht da für bestimmt sind, wie Fuss- und Wanderwege, mit solchen Fahrzeugen nicht befahren werden dürfen. Schliesslich nor-

¹⁵⁰ Vgl. Art. 14 Abs. 2 Bst. a WaG

¹⁵¹ Vgl. Keller/Bernasconi, S. 18 mit Verweisen

¹⁵² Vgl. Art. 15 Abs. 2 Satz 2 WaG SG, nGS 659.1

¹⁵³ Vgl. Art. 15 Abs. 3 WaG SG

¹⁵⁴ Vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. i, k Hochmoorverordnung, wonach die Moore vor Trittschäden geschützt und die touristische und die Erholungsnutzung dem Schutzziel untergeordnet werden sollen (SR 451.32), Art. 5 Abs. 2 Bst. l, m Flachmoorverordnung (SR 451.33)

¹⁵⁵ Vgl. Art. 3 Abs. 3 SVG, SR 741.1

miert Art. 54 Abs. 5 Bst.c Signalisationsverordnung¹⁵⁶ besondere Rücksichtspflichten für Mountainbiker gegenüber Fussgängern.

Aufgrund der Gemeindekompetenzen haben die meisten Fremdenverkehrsorte im Berggebiet spezielle Mountainbike-Parcours und Konzepte, begleitet von informationsvermittelnden Massnahmen, eingerichtet. Beispielsweise gibt es das Verbot des Befahrens schmaler Wege von weniger als 2 m Breite und ein absolutes Vortrittsrecht der Fussgänger auf Wanderwegen, die Ausweisung spezieller MTB-Strecken und eine Sperrung aller übrigen Wege für MTB oder das Verbot der Beförderung von MTB mit bestimmten Bergbahnen bzw. Liften. Naturschutzorganisationen, Verkehrsvereine und Sportverbände beteiligen sich rege an der Appellstrategie, die eine ökologisch verantwortliche Praxis des Radfahr- bzw. MTB-Sports gewährleisten soll. Es gibt einen Verhaltenscodex für Biker, der breite Anerkennung findet.¹⁵⁷

Langfristig können die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes am wirkungsvollsten umgesetzt werden, wenn im Rahmen der Raumplanung umfassende Konzepte entwickelt werden, etwa das Veloroutennetz Bestandteil des kantonalen Richtplanes wird, wie das im Kanton NE der Fall ist. Um zu optimierten Lösungen zu kommen, müssen nebst den zuständigen Behörden die betroffenen Grundeigentümer, Tourismusvertreter, Sportverbände und Naturschutzorganisationen in den Entscheidungsprozess frühzeitig eingebunden werden.¹⁵⁸

4.3.2 Sportveranstaltungen, Wettkämpfe (OL, Bikerennen, Military, Motocross, Quadrennen)

4.3.2.1 Umweltbelastungspotenzial

Eine signifikante Naturbelastung und Beanspruchung von Wegen und Infrastrukturanlagen ergibt sich aber bei der Veranstaltung von Grossereignissen wie etwa Biker-Meisterschaften oder Orientierungslauf-Konkurrenzen oder gar Motocrossanlässen und Quadrennen, bei welchen neue Wegpartien oder spezielle Pisten für die Rennstrecken errichtet werden. Durch Anlaufposten im Fall von OL abseits von Wegen können Trittschäden an sensiblen Vegetationen entstehen oder durch den Zuschauerandrang auch geschützte Biotope in Mitleidenschaft gezogen werden. Ähnliches gilt für Reitveranstaltungen wie Military-Prüfungen mit intensiver Beanspruchung von Weiden, Wald und

¹⁵⁶ SR 741.21

¹⁵⁷ Vgl. www.trail.ch, AfW, Multifunktionaler Wald: Chancen und Risiken, Bitsch 2004

¹⁵⁸ Vgl. L. Bühlmann, S. 6

Wasserläufen. Bei derartigen Veranstaltungen fällt insbesondere auch die Abfallproblematik ins Gewicht, wenn nicht ein sorgfältiges Entsorgungskonzept entwickelt wird.

4.3.2.2 Rechtliche Leitplanken und Bewältigung der Interessenkonflikte

Grosse Veranstaltungen im Wald unterstehen einer Bewilligungspflicht.¹⁵⁹ Als gutes Beispiel kantonaler Regelung dieser Bewilligungspflicht sei der Kanton St. Gallen erwähnt. Nach Art. 17 Abs. 1 EG zur eidg. Waldgesetzgebung (EGzWaG)¹⁶⁰, in Verb. mit Art. 19 VEGzWaG¹⁶¹ besteht eine Meldepflicht an die politische Gemeinde für Veranstaltungen im Wald und in weiteren Lebensräumen von Pflanzen und wildlebenden Tieren generell bei mehr als 150 Teilnehmenden, bei rad-, reit- und flugsportlichen Veranstaltungen mit mehr als 50 Teilnehmenden, hundesportlichen Veranstaltungen mit mehr als 10 Hunden, bei jeglichen Sportveranstaltungen zwischen 1. Mai - 15. Juli mit mehr als 50 Teilnehmenden (Art. 19 lit. c), Veranstaltungen mit technischen Einrichtungen und Geräten wie Licht- und Verstärkeranlagen sowie Kriegs- und Kampfspielen. Die Gemeindebehörde bemüht sich um Ausarbeitung einer einvernehmlichen Regelung über die wald- und lebensraumverträgliche Durchführung der Veranstaltung unter Beizug des Kreisoberförstern und des Wildhüters.¹⁶² Kommt es zu keiner einvernehmlichen Regelung muss das Bewilligungsverfahren beim Kantonsforstamt eingeleitet werden. Dieses kommt auch zur Anwendung bei Veranstaltungen mit mehr als 300 Teilnehmenden oder Besuchern, im Bereich Rad-, Reit- und Flugsport bei mehr als 100 Teilnehmenden, beim Hundesport bei mehr als 30 Tieren, Veranstaltungen nach Art. 19 lit. c V EGzWaG, sowie bei meldepflichtigen Veranstaltungen in Waldreservaten, Naturschutzgebieten oder Kern- und Schongebieten nach kantonalem Richtplan.¹⁶³ Zu den Veranstaltungskonzepten werden auch Naturschutzorganisationen wie WWF und Pro Natura angehört. Wenn die Veranstaltung keine erhebliche Störung der Tiere und keine erhebliche Störung der Pflanzen erwarten lässt, kann die Bewilligung erteilt werden.¹⁶⁴

Wie die Bewilligungen für die Schweizer Meisterschaft Cross Country für Mountainbikes in Gossau 2002 und den Concours Complet 2003 (Military) in Wartau gezeigt haben, werden die naturbelastenden Aspekte wie die Beanspruchung von Wegpartien für Biker, die unterhalb der Minimalbreite von 2 m liegen, die Gefährdung von Waldrandbereichen und

¹⁵⁹ Vgl. Art. 14 Abs. 2 WaG

¹⁶⁰ nGS 651.1

¹⁶¹ nGS 651.11

¹⁶² Vgl. Art. 20 Abs. 3 Bst. b V EGzWaG

¹⁶³ Vgl. Art. 21 VEGzWaG

¹⁶⁴ Vgl. Art. 18 Abs. 2 EGzWaG

Flachmoor durch Zuschauer oder die Konzepte der Abfallbeseitigung und der sanitären Einrichtungen genau geprüft und die Bewilligung mit detaillierten Auflagen und Bedingungen versehen. Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Abgeltung für Benutzungsrechte und allfällige Haftpflichtfragen privatrechtlich zu regeln sind. Für die Erteilung der Bewilligungen werden die im kantonalen Gebührentarif vorgesehenen Verwaltungsgebühren erhoben.

Wald, auch wenn er im Eigentum eines Kantons oder einer Gemeinde ist, zählt nicht zu den dem Gemeingebrauch zugänglichen öffentlichen Sachen im Sinne von Art. 664 ZGB¹⁶⁵. Er könnte aber durch entsprechende Widmungsverfügung zu einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch erklärt werden¹⁶⁶, mit der Folge, dass im Fall gesteigerten Gemeingebrauchs gestützt auf eine entsprechende Rechtsgrundlage Nutzungsgebühren erhoben werden könnten. Nach Tschannen/Zimmerli kann Wald auch ohne spezielle Widmung als öffentliche Sache im Gemeingebrauch qualifiziert werden, da er im Rahmen seiner Zweckbestimmung von Gesetzes wegen der Allgemeinheit zum Gebrauch offen steht. Sie führen für diese Auffassung ins Feld, dass Wälder zwar herkömmlich zum Finanzvermögen gehörten, doch sei diese Zuordnung fragwürdig, weil so dem wirtschaftlichen Aspekt der Holznutzung im Vergleich zu den Schutz- und Wohlfahrtsfunktionen des Waldes zu grosses Gewicht beigemessen werde¹⁶⁷. Da offen ist, ob das Bundesgericht seine frühere Praxis im Sinne dieser Autoren ändern würde, erscheint es als ratsam, der Widmungstheorie zu folgen, um dem Wald die Qualität der öffentlichen Sache im Gemeingebrauch zu verschaffen.

Besondere Bewilligungen nach Art. 24 Abs. 1 Bst. b RPG bzw. Baubewilligungen sind erforderlich für Motocrossveranstaltungen bzw. den Bau von Motocross- oder Quadpisten.¹⁶⁸ Dabei sind umfassende Interessenabwägungen mit den Anliegen des Lärm- bzw. Gewässerschutzes und der Bodenbelastung erforderlich. Solches Verfahren ist nicht nur im Interesse von Natur und Landschaft, sondern auch der Sportler selbst, die beispielsweise mit kontaminiertem Boden in Berührung kommen können. Auch die Ein-

¹⁶⁵ Vgl. BGE 103 Ib 250; für Waldwege wurde die Frage offen gelassen.

¹⁶⁶ Vgl. Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, Rz.1832ff; Blaise Knapp, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 4.Aufl., Basel/Frankfurt 1993, Rz. 2993ff. Nach Auffassung dieser Autoren können auch Privatgrundstücke mit Zustimmung der entsprechenden Eigentümer zu öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch deklariert werden.

¹⁶⁷ Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2.Auflage, Bern 2005, § 47/Rn 2ff, 5, 11.

¹⁶⁸ Vgl. BGE 116 Ib 465 betr. Ausnahmewilligung für Motocrosspisten in einer Kiesgrube

richtung eines Vita Parcours mit festen Geräten und Anlagen unterliegt der Bewilligungspflicht.¹⁶⁹

4.3.3 Feststellungen und Empfehlungen

1. Die Kosten allgemeinen Naturverbrauchs wie der Erholungswert des Waldes können nicht verursachergerecht durch uniforme kantonale Nutzungsabgaben den Steuerzahlenden überwältigt werden (vgl. Ziffer. 3.5). Auf der Basis einer entsprechenden Verfassungsgrundlage auf Bundesebene wäre die Erhebung einer Nutzungsabgabe in Form einer Wald-Vignette rechtstheoretisch möglich. Der Ertrag wäre den Kantonen im Verhältnis ihrer Waldflächen für Walderhaltungsmassnahmen zuzuteilen. Da dieser Finanzierungsweg politisch kaum als realisierbar erscheint, sollte vorerst das Modell einer freiwilligen Waldabgabe geprüft werden.
2. Das individuelle Radfahren/Biken und Reiten auf öffentlichen Strassen und Wegen innerhalb und ausserhalb von Wald ist im Rahmen der kantonalen Regelungen gebührenfrei. Bei einer Beschränkung dieser Sportarten auf bestimmte, entsprechend markierte Waldwege wie im Kanton Genf¹⁷⁰ werden die Kosten für die Erstellung dieser Wege, deren Ausstattung und der laufende Unterhalt im Rahmen einer Vereinbarung der Waldeigentümer mit den interessierten Sportvereinen überwältigt.¹⁷¹ Im gleichen Sinn werden im Kanton Nidwalden die den privaten oder öffentlichen Waldeigentümern für die Erstellung zonenkonformer Sportpfade erwachsenden Kosten unter Vorgabe von Bemessungskriterien im Rahmen von Vereinbarungen den Nutzniessern überbunden¹⁷² und damit internalisiert.
3. Für bewilligungspflichtige Veranstaltungen gestützt auf Art.14 Abs. 2 WaG in Verbindung mit der kantonalen Waldgesetzgebung könnten für den gesteigerten Gemeingebrauch des Waldes, wenn er aufgrund einer Widmungsverfügung „öffentliche Sache“ ist, und der Infrastrukturen gestützt auf eine entsprechende gesetzliche Grundlage Nutzungsgebühren zur Finanzierung von Walderhaltungsmassnahmen erhoben werden. Diese mögliche Finanzierungsquelle wird bis heute ausgeblendet. Es werden für die Erteilung der Bewilligungen lediglich Verwaltungsgebühren verlangt.

¹⁶⁹ Vgl. BGE vom 3.2.1988 E.2a i.S. Untervaz, zitiert bei Widmer Dreifuss, S. 203

¹⁷⁰ Vgl. Art. 24 Abs. 2 WaV GE

¹⁷¹ Vgl. Keller/ Bernasconi, S. 34

¹⁷² Vgl. Art. 17 Abs. 2 WaG NW in Verb. mit § 7 WaV NW, Keller/Bernasconi, S. 33

4.4 Klettern (alpines Felsklettern, Sportklettern/Free climbing) und Klettersteige

4.4.1 Belastungspotenzial – Interessenkonflikte

4.4.1.1 Alpines Felsklettern – Sportklettern

Klettern im Sinn des alpinen Felskletterns mit dem Ziel, Berggipfel unter Gebrauch von Hilfsmitteln wie Kletterschuhen, Pickel, Seil, Haken und Karabiner u.a. zu bezwingen, ist eine alte Sportart. Sie lässt sich fließend vom trendigen Sportklettern abgrenzen. Dessen Ziel ist es, unwegsame Felspartien auf Routen mit möglichst wenig Hilfsmitteln zu durchsteigen.

Die technische Entwicklung der Schuhausrüstung (Reibungskletterschuhe) und von Hilfsmitteln wie Keile, Stopper, „friends“ u.a. führte in den letzten 20 Jahren zu einer stetigen Zunahme des Kreises der Sportkletterer, während die Zahl der klassischen Felskletterer eher rückläufig ist.

Sportklettern wird im Alpenraum der Schweiz konzentriert in rund 80 Klettergebieten mit 600 Kletterrouten betrieben. Dagegen führt alpines Felsklettern (Schwierigkeitsgrade IV – VII) in den Hochlagen der Alpen, abgesehen von einigen „Bergklassikern“ kaum zu Massierungen. Markant höhere Nutzungsfrequenzen weisen Klettergebiete im Mittelland bzw. Jura auf, wo es infolge der Nähe zu Grossagglomerationen sogar zu Staus auf den Kletterrouten kommen kann.

Eines der beliebtesten Kletterfelsmassive im Mittelland ist die Schauenbergfluh, die auch zahlreiche Kletterrouten mit mittleren Schwierigkeitsgraden bietet. Untersuchungen zum ökologischen Belastungspotenzial des Kletterns in diesem Gebiet haben gezeigt, dass die Beeinträchtigungen der Felsvegetation erheblich sind. So ist die Anzahl der Pflanzenarten bis 62 Prozent, der Diversität bis 39 Prozent, der Deckungsgrad bis 55 Prozent im Vergleich zu nicht bekletterten Felsen reduziert.¹⁷³ Bezüglich Fauna ist insbesondere der störende Einfluss des Kletterns auf die Population der Wanderfalken zu erwähnen.

Durch Vermittlung der Forschungsergebnisse der Universität Basel bei den interessierten Kreisen und der Zusammenarbeit der Behörden (Forst- und Sportamt BL), Naturschutzkreisen, SAC und Kletterorganisationen konnte in den letzten Jahren das Kletterverhalten im Sinn erhöhter Rücksichtnahme auf die Vegetation und Vogelwelt, wie etwa dem Verzicht des Auskletterns über floristisch heikle Felsköpfe und stattdessen Abseilen mittels

¹⁷³ Vgl. für weitere Details der floristischen Untersuchung: Multifunktionaler Kletterfelsen, AfW, 2004, S.11f

sog. Umlenkhaben, nachhaltig verbessert werden. Die Interessengemeinschaft Klettern Basler Jura hat einen Verhaltenskodex entwickelt, der nicht nur Anweisungen zum Naturschonenden Klettern wie den Verzicht auf das „Ausputzen“ der Kletterrouten gibt, sondern auch Appelle zum umweltschonenden Anreisen ins Klettergebiet und zur Lösung der Abfallprobleme enthält¹⁷⁴

In stark genutzten Klettergebieten des Alpenraums kommt es zu Schäden an der Felsvegetation, allenfalls zu Störungen felsbrütender Vögel und Vertreibung des Schalenwildes, denen mit Lenkungsmaßnahmen begegnet werden könnte. Intensives Klettern am Mattstock (Amden SG) hatte zur Vertreibung des Wildes in Bannwald geführt.

Der im Wald angerichtete Wildschaden brachte eine Bedrohungslage durch Lawinen für das Dorf. Es mussten kostspielige Wiederaufforstungen unternommen und Lawinengebäude errichtet werden. Ein temporäres Kletterverbot der Gemeinde wurde wieder aufgehoben. Der Nutzungskonflikt wird in einer kommunalen Schutzverordnung zu lösen versucht.¹⁷⁵

4.4.1.2 Klettersteige

Die Klettersteige liegen im Grenzbereich zwischen Wandern und Klettern. Sie sind im Felsbereich mit Drahtseilen, Leitern, Eisenstiften, Plattformen und Brücken gesicherte Wege, die eine Sicherung des Bergsteigers mittels Karabiner und Repschnur und einer Klettersteigbremse erlauben. Sie erfordern in der Regel vom Bergtouristen mindestens eine Kletterfähigkeit in unteren Schwierigkeitsgraden. Derartige Anlagen waren lange Zeit vor allem in Oberitalien verbreitet (vie ferrate), während in der Schweiz der 1993 vom Bergführerverein im Haslital (BE) eingerichtete Klettersteig der einzige war. Inzwischen bestehen ca. 40 moderne Klettersteige, die sich im touristischen Angebot zunehmender Beliebtheit erfreuen. Es wird erwartet, dass vor allem aus wirtschaftlichen Gründen (Kosten für die Erstellung und den Unterhalt) ein Plafond von schweizweit 100 Klettersteigen nicht überschritten wird.

Negative Belastungen der Natur ergeben sich vor allem für die Felsflora, ähnlich wie beim Sportklettern, sowie Störungen von Gämsen und Steinböcken in ihren Ruheräumen bzw. Felsbrüter bei der Brut und der Aufzucht der Jungvögel.

4.4.1.3 Rechtliche Leitplanken und Lösung von Interessenkonflikten

¹⁷⁴ Vgl. a.a.O. S. 16

¹⁷⁵ Mündliche Auskunft des Amtes für Natur- und Landschaftsschutz St. Gallen vom 19.9.2006 (Herr E. Fischer)

Klettern findet zur Hauptsache in felsigem Gelände statt, das nicht im Privateigentum steht,¹⁷⁶ jedoch der Gemeingebrauch dieser öffentlichen Sache von den Kantonen geregelt werden kann. Einschränkungen des Kletterns können gestützt auf die Naturschutzgesetzgebung oder unter polizeirechtlichen Gründen wie Gefahrenabwehr erwirkt und in entsprechenden raumplanerischen Schutz- oder Gefahrenzonen verankert werden. Je nach Ausgestaltung der Gemeindeautonomie können auch die Gemeinden Kletterverbote erlassen, so beispielsweise im Kanton Graubünden oder St. Gallen, oder in Schutzverordnungen den Interessen von Sport und Tourismus einerseits und des Natur- und Landschaftsschutzes andererseits Rechnung tragende Lösungen getroffen werden.

Klettersteige sind baubewilligungspflichtige Anlagen. Sie sollten Eingang in die Richtpläne und Naturschutz- und Tourismuskonzepte finden, bei deren Erarbeitung alle betroffenen und interessierten Kreise einbezogen werden sollten. In diesem Rahmen können auch naturschützerische Ausgleichsmassnahmen erwirkt werden. Unter Federführung des SAC wurde am 17. Juni 2005 eine breit abgestützte 10-Punkte-Charta (Charta von Engelberg) verabschiedet, welche Empfehlungen und Rahmenbedingungen für die weitere Entwicklung von Klettersteigen festlegt, beispielsweise keine neuen Klettersteige im unerschlossenen Hochgebirge, sowie nach Möglichkeit Einpassung der Routen in bestehende Strukturen.¹⁷⁷

4.4.1.4 Feststellungen und Empfehlungen

1. Eine verursachergerechte Monetarisierung der ökologischen Belastung durch den Klettersport und eine schlüssige Quantifizierung des Erholungswertes erscheinen als nicht möglich, weshalb auf die Verfolgung entsprechender Abgabemodelle zu verzichten ist.
2. Klettersteige stellen Anlagen und Werke im Sinne des Privatrechts dar. Der Betreiber, der auch der Werkeigentümerhaftung nach Art. 58 OR unterliegt, kann grundsätzlich für die Benutzung der Anlage ein Entgelt verlangen. Dadurch würde auch eine Internalisierung etwa der Kosten für Ausgleichsmassnahmen wegen Umweltbeeinträchtigungen durch die Anlage möglich. Da die Klettersteige in der Schweiz als neue Segmente zur Steigerung der Anziehungskraft von Sommertouristen Eingang in die regionalen und kommunalen Entwicklungskonzepte gefunden haben, sind bis jetzt keine Fälle von direkter Vermarktung von Klettersteigen

¹⁷⁶ Vgl. Art. 664 Abs. 1 ZGB

¹⁷⁷ Vgl. Die Alpen 8/2005, S. 27

gegen Erhebung eines Zutrittspreises bekannt. Da im benachbarten Ausland, insbesondere in Italien, wo Klettersteige eine gross Verbreitung geniessen, auf die Erhebung von Zutrittsgebühren verzichtet wird, dürfte aus marktpolitischen Erwägungen auch in der Schweiz eine Klettersteiggebühr kaum Einzug halten.

4.5 Motorenunabhängige Luftsportarten (Hängegleiter, Deltasegler, Gleitschirme, Ballone, Segelflieger)

4.5.1 Konflikt- und Schadenspotenzial

Nach gesicherten Erkenntnissen führen die zunehmenden Flugfrequenzen insbesondere Hängegleiter (Deltas und Gleitschirme) und ähnliche Fluggeräte vor allem in den Bergregionen zu allen Jahreszeiten zu erheblichen Beeinträchtigungen der Lebensqualität und zu Schädigungen der Fauna, insbesondere des Schalenwildes (Rehe, Hirsche, Gämsen, Steinböcke). Diese Tiere werden in ihren Einständen durch tief fliegende Objekte erschreckt und aufgescheucht und zu Fluchtbewegungen getrieben. Insbesondere im Winter und bei hohen Schneelagen wird dadurch der Kräftehaushalt gestört, was zu einem markanten Anstieg der Mortalitätsraten führt. Auf den Fluchten kommt es immer wieder zu tödlich verlaufenden Abstürzen. Es werden auch Lawinen ausgelöst, die ihrerseits zu Schäden an Mensch, Tier und Sachen führen können. Durch die Vertreibung der Tiere aus ihren angestammten Einständen kommt es häufig zu einer Massierung der Bestände in anderen Waldgebieten, was wieder zu vermehrten Verbiss- und Schältschäden vor allem an Jungbäumen führt.

Da geeignete Startplätze für Hängegleiter in der Nähe der Bergstationen von Bahnen rar sind, kommt es zu einer Massierung der Starts auf wenigen Graspartien mit entsprechenden Beschädigungen der Grasnarben und Ausaperungen. Vielerorts trifft man auch auf speziell angelegte Startbahnen, die von den Betreibern der Bergbahnen errichtet werden. Die Landeplätze liegen in der Regel auf Wiesen, für deren Nutzung die Hängegleiterclubs den Landeigentümern auf vertraglicher Basis eine Entschädigung ausrichten.

4.5.2 Rechtliche Leitplanken und Umsetzung der Interessenkonflikte

Gemäss Art. 87 BV (alt Art. 37^{ter} BV) hat der Bund die umfassende Kompetenz zur Regelung des Luftverkehrs. Die Kantone bleiben zuständig für Rechtsfragen, die der Bund nicht abschliessend geregelt hat. Das Luftfahrtgesetz (LFG)¹⁷⁸ und darauf abgestützte Verordnungen des Bundesrates und des UVEK könnten zwar in Zusammenhang mit dem Flugbetrieb die Materie des Natur- und Heimatschutzes abschliessend regeln, so dass entsprechende kantonale Bestimmungen keinen Bestand hätten.¹⁷⁹ Dies ist aber nicht der Fall. Das Bundesgericht hat ausgeführt, dass anzunehmen sei, dass der Bundesgesetz-

¹⁷⁸ SR 748

¹⁷⁹ Vgl. Lendi, Kommentar BV Rz. 8 zu Art. 37^{ter} BV alt

geber nur die in Art. 37a und b Luftfahrtgesetz (LFG)¹⁸⁰ getroffenen Regelungen für Flugplätze der kantonalen Kompetenz habe entziehen wollen.¹⁸¹ So behält Art. 21 Abs. 2 LFG ausdrücklich die allgemeinen polizeilichen Befugnisse der Kantone auf den dem Flugverkehr dienenden Grundstücken vor und belässt damit auch die Möglichkeit, dass die Kantone bei der Beeinträchtigung von Polizeigütern einschreiten dürfen¹⁸². Es gibt auch in anderen Bundeserlassen ausserhalb der Luftfahrtgesetzgebung Bestimmungen, die auch Fluggeräte zum Gegenstand haben. So bestimmt Art. 5 der Verordnung über die eidgenössischen Jagdbanngelände (VEJ)¹⁸³, dass die zuständige kantonale Behörde mit Zustimmung des Grundbesitzers ein Verbot des Betretens des Banngeländes mit Hängegleitern erlassen kann. Diese Bestimmung kann aber nicht für den Erlass eines Ueberflugverbotes oder die Festlegung der Flughöhe durch einen Kanton angerufen werden. So wurde das von der Standeskommission von Appenzell Innerrhoden 1980 für das Säntisgebiet erlassene Hängegleiterverbot wegen Bundesrechtswidrigkeit wieder aufgehoben.

Bei der Revision des LFG von 1993 wurde Art. 12 durch einen Absatz 2 ergänzt. Danach erlässt der Bundesrat nebst anderen Vorschriften zur Bekämpfung von Lärm, Luftverunreinigung und anderen schädlichen oder lästigen Einwirkungen beim Betrieb von Luftfahrzeugen auch Vorschriften zum Schutz der Natur. Somit könnten im Rahmen des Luftfahrt-Verordnungsrechtes auch Bestimmungen über Start- und Landeplätze sowie über Mindestflughöhen für Hängegleiter erlassen werden. Auch die Delegationsnorm an das EVED (heute UVEK) von Art. 21 LFG (Fassung vom 23. November 1994)¹⁸⁴ für Sonderregelungen und andere Massnahmen für Luftfahrzeuge besonderer Kategorien oder „bei neuen technischen Einrichtungen“ bestimmt ausdrücklich, dass „die Anliegen des Natur-, Landschafts- und Umweltschutzes,“ zu berücksichtigen sind.

Diese gesetzgeberischen Leitgedanken wurden bis heute aber nur ungenügend umgesetzt. So hat Art. 6 der V vom 4. Mai 1981 über die Verkehrsregeln für Luftfahrzeuge (VVR)¹⁸⁵ den Gefährdungstatbestand für die Umwelt nicht berücksichtigt, sondern bestimmt lediglich, dass ein Luftfahrzeug nicht in unvorsichtiger oder nachlässiger Weise, welche das Leben oder Land Dritter gefährden könnte, geführt werden dürfe. Die Kom-

¹⁸⁰ SR 748.0

¹⁸¹ Vgl. BGE 122 I E.4, S. 76f

¹⁸² Vgl. ZBI 89/1988 S. 65 E. 4

¹⁸³ SR 922.31

¹⁸⁴ AS 1994 3028

¹⁸⁵ SR 748.121.11

petenznorm von Art. 53 der V über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL)¹⁸⁶, wonach das BAZL sich unter Beizug des BAFU an der Erarbeitung von freiwilligen Betriebsregeln zum Schutz der Natur für bestimmte Kategorien von Luftfahrzeugen beteiligt und das UVEK im Einvernehmen mit dem EDI zum Schutz der Natur in genau bezeichneten Gebieten für diese Luftfahrzeuge Start-, Lande- oder Ueberflugsbeschränkungen erlassen kann, wurde bis heute nicht in Anspruch genommen. Auch die V vom 24. November 1994 über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien (VLK)¹⁸⁷, welche die Hängegleiterverordnung vom 14. März 1988 ablöste, bringt keine Verbesserung für die Umweltschutzziele. Nachdem gemäss Art. 57 VIL Start und Landungen von Hängegleitern auch ausserhalb von Flugplätzen ohne die in Art. 50 VIL vorgeschriebene Aussenlandungsbewilligung zulässig sind, lässt auch Art. 3 Abs. 1 VLK die Wahl der Start- bzw. Landeplätze für Hängegleiter grundsätzlich frei. Verboten ist das Landen und Starten ausdrücklich nur auf öffentlichen Strassen und Skipisten, und bezüglich Gewässer besteht ein Vorbehalt der Binnenschiffahrtsgesetzgebung des Bundes und der Kantone.¹⁸⁸ Weiter besteht die bundesrechtliche Einschränkung von Art. 9 VLK, nach welcher zu Flugplatzpisten ein Abstand von 5 km bzw. 2,5 km zu Helikopterflugfeldern einzuhalten ist. Im Uebrigen haben die Grundeigentümer allfällige Besitzesstörungen oder Schadensersatzansprüche im Zusammenhang mit dem Start und der Landung von Hängegleitern privatrechtlich geltend zu machen.¹⁸⁹

Das Bundesgericht hat klar festgehalten, dass das Bundesrecht den Schutz der Natur oder der Alpgebiete vor Beeinträchtigungen durch das Starten und Landen mit Hängegleitern nicht abschliessend regelt, weshalb die Kantone zuständig bleiben, in diesem Bereich zu legislieren.¹⁹⁰ Die Bestimmungen von Art. 8 Abs. 1 und 2 des Alpgesetzes des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 30. April 1995, nach denen das Starten und Landen mit Deltaseglern und anderem Fluggerät mit Ausnahme der bewilligten Start- und Landegebiete verboten ist, wurden demnach als zulässig qualifiziert.¹⁹¹

Für andere Verkehrs- und Betriebsregeln werden die Hängegleiter den für die Segelflieger geltenden Bestimmungen sinngemäss unterstellt, jedoch mit Ausnahme der Vorschriften über die Mindestflughöhe (für Segelflieger 60 m bei Hanglagen). Das bedeutet, dass die Hängegleiter keine Mindestflughöhen einzuhalten haben.

¹⁸⁶ SR 748.941

¹⁸⁷ SR 748.941

¹⁸⁸ Vgl. Art. 8 Abs. 1 und 4 VLK

¹⁸⁹ Vgl. Art. 3 Abs. 2 VLK

¹⁹⁰ Vgl. BGE 122 I E.4, S.77

¹⁹¹ Vgl. auch Wild, a.a.O., S. 106

Auch aus dem USG lassen sich keine Bestimmungen für einen Schutz des Wildes vor überfliegenden Hängegleitern mobilisieren. In Art. 1 Abs. 2 USG ist zwar das Vorsorgeprinzip, dass Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden können, frühzeitig zu beschränken sind, doch bedarf dieser Grundsatz der Konkretisierung in der Gesetzgebung und in der Gerichtspraxis.¹⁹² Der Schutz der Lebensräume der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt ist ein Schwerpunkt des NHG.¹⁹³ Gemäss Bundesgericht sollen nach Art. 18 Abs. 1 NHG einheimische Tiere und Pflanzen nicht nur national, sondern auch regional vor dem Aussterben geschützt werden.¹⁹⁴ Auch ohne Bedrohung in existenziellem Ausmass (Aussterben), sollen nach der Zielsetzung des NHG wildlebende Tiere, die für ein Gebiet charakteristisch sind, geschützt werden.¹⁹⁵ Das Bundesgericht hat eine unzulässige Beeinträchtigung eines Moorbiotops bei einem Landeplatz für Hängegleiter in einer noch auszuscheidenden Pufferzone angenommen. Entscheidend war, dass die Hängegleiter auch bei korrektem Landeanflug zum geplanten Standort einen Teil des Flachmoors hätten überfliegen müssen und dies zu einer Störung der dort lebenden Fauna hätte führen können.¹⁹⁶

Für besondere Schutzgebiete (Nationalpark, Jagdbanngebiete, Wasser- und Zugvogelreservate und geschützte Biotope) werden höhere Schutzziele i.S. von Schongebieten für Wildtiere verfolgt. Es müsste deshalb folgerichtig auch ein qualifizierter Schutz des Wildes vor Beeinträchtigungen durch Flugobjekte erfolgen. Durch Einschränkungen des Betretensrechts auf bestimmte Wege gemäss Art. 2 der Nationalparkordnung des Kantons Graubünden¹⁹⁷ wird faktisch ein Start- und Landeverbot erreicht. Für ein Ueberflugverbot oder Mindestflughöhen bedürfte es aber, wie in Art. 53 VIL vorgesehen, eines bundesrechtlichen Erlasses. Der Bund könnte auch den Kantonen die Kompetenz einräumen, für von ihnen bezeichneten Wildschutzzonen für Hängegleiter ein Ueberflugverbot zu erlassen.¹⁹⁸ Zum Teil haben Kantone Appellnormen erlassen, dass das Startgelände und der Flug so zu wählen sind, dass sie das Wild weder gefährden, noch in Angst und Schrecken versetzen.¹⁹⁹

¹⁹² Vgl. Saladin, Umweltrecht, S. 6

¹⁹³ Vgl. Art 18, 18 a - d

¹⁹⁴ Vgl. BGE 109 Ib 221

¹⁹⁵ Vgl. Strebel/Saladin, Gutachten, S. 12ff

¹⁹⁶ Vgl. BGE vom 24.9.1996 (Ingenbohl) E.8d, URP 1996, S. 815ff

¹⁹⁷ Vgl. BR 498.200

¹⁹⁸ Vgl. Strebel/Saladin, Gutachten, S. 32ff

¹⁹⁹ Vgl. Art. 33 Abs. 2 Jagdverordnung Kt. Glarus, zitiert nach Strebel/Saladin, S. 24

4.5.3 Feststellungen und Empfehlungen

1. Von Hängegleiterpiloten beim Starten oder Landen verursachte Landschaftschäden können nur vom Landeigentümer zivilrechtlich verfolgt werden.
2. Um eine Schadensersatzforderung für den Verlust von Wildtieren durchsetzen zu können, bedarf es des Nachweises der Verletzung von Flugvorschriften, die adäquat kausal für den Tod der Tiere sein müssen, was in der Praxis kaum möglich sein dürfte. Ebenso wenig erscheint es möglich, externe Kosten für Umweltschäden, die durch Hängegleiter verursacht wurden, wie Verbissschäden an Jungpflanzungen durch vertriebenes Wild, zu substantiieren.
3. Die beste Möglichkeit zur Wahrung der Schutzziele für die Fauna gegenüber dem nicht motorisierten Flugsport besteht darin, das ordnungsrechtliche Defizit in der VLK – keine Mindestflughöhen für Hängegleiter – zu schliessen.
4. Die Kantone sollten ermächtigt werden, Wildschutzzonen zu errichten, für welche nebst Start- und Landeverbot auch ein Ueberflugverbot für Hängegleiter und andere motorlose Fluggeräte erlassen werden kann.

4.6 Motorfliegerei (Helikopter - Heliskiing)

4.6.0 Vorbemerkung

Die Problematik der allgemeinen Motorfliegerei und entsprechender Flugveranstaltungen bleiben hier ausgeklammert, da die Starts und Landungen von planungs- und baurechtlich genehmigten Flugplätzen ausgehen. Flughöhen und Lärmschutz sind in den luftrechtlichen Erlassen des Bundes abschliessend geregelt.

4.6.1 Konfliktpotenzial

Ein besonderes Konfliktpotenzial für Natur und Landschaft stellt dagegen die Helikopterfliegerei dar, welche jährlich rund 20'000 Personen zu den heute 42 bewilligten Gebirgslandeplätzen bringt. 23 Landeplätze liegen direkt auf vergletschertem Gebiet, 13 davon zudem in einer Landschaft von nationaler Bedeutung (BLN- Schutzgebiete)²⁰⁰ und 5 in einer Moorlandschaft von nationaler Bedeutung. Im Perimeter des Unesco-Welterbes „Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn“ finden sich 7 Landeplätze, darunter die beliebten Heliskiing Destinationen Petersgrat, Ebnefluh und Rosenegg-West, die unter den BLN-Zielen „Unberührtheit der einzigartigen Hochgebirgslandschaft und Erhalten der Ruhe“

²⁰⁰ Vgl. Bütler, S. 377

stehen. Bei den Anflügen können im Winter in tieferen Regionen Schalenwild und Schnee- und Rauhfusshühner durch den Lärm der Helikopter und deren plötzliches Auftauchen aufgeschreckt und zu Kräfte raubenden, panikartigen Fluchtbewegungen getrieben werden. Dazu kommt, dass der Energieverbrauch bei Helikopterflügen pro transportierten Touristen unverhältnismässig hoch ist und den CO₂-Reduktionszielen zum Schutz des Klimas widerspricht.²⁰¹ Die transportierten Touristen stellen bei ihren Talfahrten das unter Ziffer 4.2 beschriebene Störungspotenzial wie Touren- und Variantenski-fahrer auf, mit dem Unterschied, dass es quantitativ stärker ins Gewicht fällt und das Umwelt bewusste Verhalten bei der Gemeinde der Heliskifahrer weniger entwickelt sein dürfte als beim normalen Tourenskifahrer.

4.6.2 Rechtliche Leitplanken und Lösung des Interessenkonflikts

Gemäss Art. 8 Abs.3 -5 LFG sind Plätze für Aussenlandungen im Gebirge zu Ausbildungs- und touristischen Zwecken durch das UVEK im Einvernehmen mit dem VBS und den zuständigen kantonalen Behörden zu bestimmen, wobei deren Anzahl zu beschränken und Ruhezone auszuscheiden sind. Nach Art. 2 in Verb. mit Art. 54 VIL werden die oberhalb von 1100 m über Meer bezeichneten (nach Anhörung der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission, des SAC und der Kurvereine), auf maximal 48 begrenzten Landeplätze als Gebirgslandeplätze definiert. Das heutige Konzept mit 42 Gebirgslandeplätzen wurde in den letzten Jahren vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zusammen mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) bezüglich Konfliktpotenzial im Bereich Natur- und Landschaftsschutz überprüft. Trotz der Feststellung, dass bei all diesen Landeplätzen ein gewisses Konfliktpotenzial vorliegt, bei 22 ein grosses, hat das BAZL im Entwurf für einen Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL-Vernehmlassungsentwurf August 2006) das bestehende Netz der Gebirgslandeplätze aus Sicht der Luftfahrt als zweckmässig bezeichnet, insbesondere mit Blick auf das Bedürfnis nach Flugausbildung und Training. Zur Lösung der Schutzkonflikte schlägt es Nutzungsbeschränkungen vor. Wo sie nicht zum Ziel führen, soll der Gebirgslandeplatz verschoben oder ersetzt werden. Die Reaktionen zu diesem Sachplan – Entwurf sind kontrovers von Zustimmung bis Ruf nach Totalverbot für Heliskiing.²⁰² Der SAC hat einen Kompromiss mit der Bildung von Ruhezone einerseits und Flugsektoren andererseits in Verbindung mit der Kontingentierung von Landungen vorgeschlagen. Die Verabschiedung des Sachplanes ist im heutigen Zeitpunkt offen.

²⁰¹ Vgl. Bütler, S. 378 mit Verweisen

²⁰² Vgl. Susanne Egli, Weiterhin Heliskiing im Welterbe, Der Bund, 7.10.2006, S. 29

4.6.3 Feststellungen und Empfehlungen

1. Bei 22 Gebirgslandeplätzen erscheinen grosse Umweltbelastungen insbesondere durch den Heliskitourismus als ausgewiesen.
2. Es fehlt an einer Gesetzesgrundlage für eine Lenkungsabgabe, die bezogen auf die Frequenz des Anfliegens von Gebirgslandeplätzen erhoben werden könnte.
3. Um eine Lenkungsabgabe verursachergerecht ansetzen zu können, bedürfte es einer zuverlässigen Monetarisierung der ökologischen Belastung durch das Heli-skiing (Flugbetrieb und Naturstörung durch die Skifahrer), was ohne unverhältnismässigen Aufwand auch nicht ansatzweise als möglich erscheint.
4. Die Interessenkonflikte sind derart, dass nur im Rahmen des Ordnungsrechts befriedigende Lösungen als möglich erscheinen.
5. Das Grundrecht der Bewegungsfreiheit²⁰³ könnte angesichts der optimalen Erschliessung des schweizerischen Alpenraums für Skitouristen durch Bahnen aller Art kaum angerufen werden, wenn Heliskiing mindestens in den BLN-Schutzgebieten und des UNESCO-Welterbes verboten bzw. entsprechende Gebirgslandeplätze aufgehoben würden.

4.7 Spezielle Sportarten und Veranstaltungen

4.7.1 Golfplätze

4.7.1.1 Konfliktpotenzial

Golfen hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten in der Schweiz von einem von Wenigen betriebenen Elitäsport zu einem Breitensport entwickelt. Damit einher ging der Bedarf nach immer mehr Golfplätzen. Insbesondere in den touristischen Regionen der Alpen und Voralpen war die Einrichtung von Golfplätzen mit mehr als 9 Holes und einem Raumbedarf von mehr als 30 ha Land zu einem Muss geworden, um mit konkurrierenden Tourismusdestinationen des benachbarten Auslands Schritt halten zu können. Wenn Golfplätze attraktiv sein wollen, brauchen sie viel Raum, abwechslungsreiches, coupiertes Gelände, möglichst auch mit Baumbeständen und Wasserläufen durchsetzt. Derartiges Gelände findet sich nur noch ausserhalb der Bauzonen, häufig in Verbindung mit geschützten Biotopen und Moorlandschaften und Landwirtschaftszonen.

²⁰³ Vgl. Art. 10 Abs. 2 BV

Vor diesem Hintergrund vielfältiger Interessenkonflikte konnten und können Golfplatzprojekte nur im Rahmen von Planungsprozessen mit Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) und differenzierten Interessenabwägungen realisiert werden. So gibt es kaum einen Golfplatz, bei dem nicht technische Eingriffe in schützenswerte Lebensräume erfolgten, die durch Ausgleichsmassnahmen wettgemacht werden müssen. Gross sind die Eingriffe in der Regel bezüglich Aenderung von natürlichen Bodenoberflächen in Rasenteppiche mit Veränderung der Vegetation und Verdrängung von Käfer- und Kriechtierpopulationen. Bei den Abschlagsstellen kommt es zu Trittschäden und der Verletzung von Grasnarben. Je nach Anlage kann eine Golfgrund auch die Habitate von Schalenwild beeinflussen (z.B. Entzug von Weidegründen) und bodenbrütende Vögel vertreiben. Als negative, gesteigerte Umweltbelastung kann auch gesteigertes Motorfahrzeugaufkommen bei den Clubhäusern, sowie ein gesteigerter Wasserverbrauch gefolgt von Entsorgungsproblemen bei der Abfallentsorgung auftreten.

4.7.1.2 Rechtliche Leitplanken und Lösungsansätze für Interessenkonflikte

Das Bundesgericht hat bereits 1988 erkannt, dass ein Golfplatz mit erheblichem Erschliessungsaufwand und Nutzungsintensität ausserhalb der Bauzone nicht mittels einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24RPG bewilligt werden kann. Es ist vielmehr der Weg der Richt- und Nutzungsplanung zu beschreiten.²⁰⁴ Der Verzicht auf das strikte Festhalten am Erfordernis der Standortgebundenheit im Rahmen der Sondernutzungsplanung verlangt aber hohe Anforderungen an die planerische, situativ abgestützte Interessenabwägung. Ist eine Rodungsbewilligung erforderlich, so muss die Bau- und Rodungsbewilligung koordiniert werden. Die Anliegen des Naturschutzes sind in die Interessenabwägung für die Rodungsbewilligung²⁰⁵ einzubeziehen.²⁰⁶

Bei der Beanspruchung einer Landwirtschaftszone für einen Golfplatz kann eine Zonenänderung in eine andere Nichtbauzone erfolgen, wenn ein erhebliches öffentliches Interesse an der Verwirklichung der Anlage am vorgesehenen Ort besteht.²⁰⁷ Ein Golfplatz kann in Teilflächen auch mit einer Schutzzone für Biotope der andere Schutzobjekte überlagert werden, die nicht betreten werden dürfen. In Teilbereichen kann der Golfplatz selbst die Funktion einer Schutzzone wahrnehmen.²⁰⁸ Ein Golfplatz von 1,4

²⁰⁴ Vgl. BGE 114 Ib 312, E. 3; Marbach, Zulässigkeit eines Golfplatzes in einer Kur- und Sportzone

²⁰⁵ Vgl. Art. 5 Abs. 4 WaG

²⁰⁶ Vgl. BGE vom 21.7.1994, Grimisaut, E. 4b/cc, ES VLP Nr. 911

²⁰⁷ Vgl. Widmer Dreifuss, S. 173

²⁰⁸ Vgl. BGE Grimisaut, a.a.O.

ha Grösse ist in einer Freihaltezone nur zulässig, wenn dies in den Zonenvorschriften speziell vorgesehen ist.²⁰⁹

Nicht nur, wenn es um den Bau eines Clubhauses geht, sondern wegen der Gelände- veränderungen auf dem eigentlichen Court erfordert die Errichtung eines Golfplatzes nach der planerischen Klärung des Vorhabens einer Baubewilligung. Golfplätze mit 9 und mehr Löchern müssen sich auch einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)²¹⁰ unterziehen.

Zur Planung eines Golfplatzes gehört auch die Aufstellung eines Bewässerungskon- zepthes, bei dem gesichert ist, dass dem Grundwasservorkommen nicht mehr Wasser entnommen wird als ihm zufließt.²¹¹ Bei Wasserentnahmen aus Fliessgewässern sind die Restwasserbestimmungen einzuhalten, was allenfalls mit der Errichtung von Speicher- becken sichergestellt werden muss.

Durch Geländeverschiebungen wie Planierungen oder die Beseitigung von Gelände- elementen können physikalische Bodenbelastungen i.S. von Art. 2 Abs. 4 der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo)²¹² entstehen. Ausgebrochener Boden muss unter Verwendung von Schichtenvermischungen wieder so aufgebracht werden, dass der natürliche Aufbau des Bodens gewahrt bleibt.²¹³ Im Sinne des Vorsorgeprinzips sollte bei der Standortevaluation darauf geachtet werden, dass der Boden für die spezielle Be- pflanzung eines Golfplatzes ohne übermässigen Dünge- oder Pestizideinsatz geeignet und die Anforderungen an eine Oberfläche für einen Golfplatz ohne weitergehende Veränderungen erfüllt werden. Sorgfältige Umlagerung von Rohmaterial bei Terrain- veränderungen ist angesagt. Eine Gesamtbewertung der ökologischen Auswirkungen einer Anlage lässt sich erreichen, indem eine Flächenbilanz aufgestellt wird, in der Belastungen in Konfliktzonen den Entlastungen in Aufwertungszonen gegenübergestellt werden.

In der Praxis hat es sich nach den Empfehlungen Golf des BUWAL (1995) für Golfanlagen von 60 ha und grösser durchgesetzt, dass maximal ein Drittel der Gesamtfläche für natur- ferne Intensivrasen und Bauten genutzt werden. Ein Drittel soll für extensive Wiesen und/oder Sträucher (Roughs) vorgesehen werden und ein Drittel für naturnahe Zonen und Biotope (Drei Drittel Regel). Die intensive Landnutzung durch Golfplätze berechtigt die

²⁰⁹ Vgl. Widmer Dreifuss, S. 184 mit Verweisen

²¹⁰ Vgl. Ziff. 60.7 Anhang zur UVPV

²¹¹ Vgl. Art. 43 Abs. 1 GSchG

²¹² SR 814.12

²¹³ Vgl. Art. 7 VBBo; Empfehlung Golf des BUWAL, 1995, S. 26

Kantone, gestützt auf Art. 18 b Abs. 2 NHG in Verb. mit Art. 15 Abs. 1 NHV im Planungs- bzw. Baubewilligungsverfahren ökologische Ausgleichsmassnahmen anzuordnen.

Ein relativ kostengünstiges, aber beträchtliches ökologisches Potenzial liegt bei Golfplätzen in der Belassung von möglichst grossen Teilflächen in einem weitgehend naturnahen Zustand.²¹⁴ Ein solches Vorgehen kann zu gegenseitigem Gewinn für den Golf-sport und den Naturschutz führen.

4.7.1.3 Feststellungen und Empfehlungen

1. Da für grössere Golfplätze eine Planungspflicht besteht, wird gewährleistet, dass ökologische Schäden und Belastungen möglichst vermieden oder mindestens durch Ausgleichsmassnahmen aufgefangen und entsprechende Kosten bei den Anlagebetreibern internalisiert werden können.
2. Aus dem Betrieb von Golfplätzen ergeben sich keine relevanten Naturbelastungen, die nicht bereits im Rahmen der Planung und Baubewilligung berücksichtigt werden konnten (Verkehrsfinerschliessung mit Parkplätzen, Sanitär-, Abfallentsorgungs- und Bewässerungskonzept) und die entsprechenden Vorsorgemassnahmen dem Anlagenbetreiber angelastet werden.

4.7.2 Schiessanlagen

4.7.2.1 Belastungspotenzial

Der Schiesssport ist in der Schweiz eng verbunden mit der Verpflichtung der Militärdienstpflichtigen zu den jährlichen Bundesübungen mit der persönlichen Waffe ausser Dienst.²¹⁵ Die Gemeinden haben für die Errichtung der 300-m-Schiessanlagen für die Bundesübungen und die freiwilligen Uebungen mit Ordonnanzmunition zu sorgen.²¹⁶ Diese Anlagen werden von verschiedenen Schützenkategorien genutzt, so etwa von Standschützenvereinen und Feldschützen für das Bundesobligatorium und Sportschiessen, Polizei, Militär für Schulen und Wiederholungskurse u.a.. Die hauptsächlichsten Umweltprobleme mit Lärmbelastungen im Alarmbereich und Bodenbelastungen im Sinn von Schäden gehen von derartigen Anlagen mit verschiedenen Verursacherkreisen aus. Gerade bei älteren Anlagen können durch Summation Bleiablagerungen in hoher Konzentration auftreten, die eine Sanierungspflicht der Kantone nach Art. 32c Abs. 1 USG in Verb. mit

²¹⁴ Vgl. Widmer Dreifuss, S. 424

²¹⁵ Vgl. Art. 63 Abs. 1 Militärgesetz (MG); SR 510.10

²¹⁶ Vgl. Art. 133 Abs.1 MG in Verb. mit Art. 2 Abs. 1 Schiessanlagen-Verordnung; SR 510.512

Art.2 Altlastenverordnung (AltIV)²¹⁷ verlangen. Durch die in die Böden der Zielräume eindringende Munition wird über die Jahre tonnenweise Schwermetall deponiert, bzw. durch den Niederschlag des Geschossabriebes im ganzen Bereich unterhalb der Flugbahn der Geschosse wird das Land zwischen Schützenhaus und Zielraum kontaminiert. Es kann im Bereich von Schiessanlagen auch zu Grundwassergefährdungen durch Blei- und Kupferablagerungen kommen.²¹⁸

Nebst diesen Grossanlagen gibt es auch kleinere Schiessanlagen der Kantone oder privater Vereine für Schiessdistanzen von 25 oder 50 Metern für verschiedenste Waffentypen wie Kleinkalibergewehre oder Pistolen mit ähnlichen Lärm- und Bodenbelastungsproblemen. Auch durch das beim Betrieb einer Wurftauben-Schiessanlage regelmässig in den Boden eindringende Schrotblei werden durch die sich addierende Wirkung der für sich genommen vernachlässigbaren Einzelmengen Bleikonzentrationen herbeigeführt, welche eine landwirtschaftliche Nutzung des mit Schrotblei bestrichenen Grundstücks nur noch sehr eingeschränkt ermöglichen.²¹⁹

4.7.2.2 Rechtliche Leitplanken und Lösung von Interessenkonflikten

Die Schiessanlagen-Verordnung legt die Anforderungen an Lage, Bau, Betrieb und Unterhalt von 300-, 50-, und 25-m-Schiessanlagen fest und sorgt dafür, dass die Umweltbelastung möglichst gering gehalten werden kann.²²⁰ Für 300-m-Schiessanlagen mit mehr als 15 Scheiben ist zwingend eine UVP vorgeschrieben.²²¹ Die Kantone entscheiden über den Betrieb von Schiessanlagen für das Schiesswesen ausser Dienst und weisen Schiessvereine den Anlagen zu. Sie achten auf umweltverträgliche Schiessanlagen und fördern Gemeinschafts- und Regionalanlagen.²²² Die von den Kantonen und Gemeinden errichteten Schiessanlagen unterstehen den kantonalen baurechtlichen Bestimmungen und bedürfen einer entsprechenden Baubewilligung.²²³

Wegen der Lärmimmissionen und aus Sicherheitsgründen lassen sich insbesondere 300-m-Schiessanlagen innerhalb der Baugebiete gar nicht verwirklichen, was Ausnahme-

²¹⁷ SR 814.680

²¹⁸ Vgl. zur Problematik im Detail: Wegleitung Bodenschutz- und Entsorgungsmassnahmen bei 300-m-Schiessanlagen, EMD/BUWAL, 1997

²¹⁹ Vgl. Taupitz, S.36f mit Verweisen

²²⁰ Vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. c

²²¹ Vgl. Ziff. 50.5 Anhang zur UVPV; SR 814.011

²²² Vgl. Art. 125 Abs.2 MG

²²³ Vgl. BGE 118 I b 569 E.3b,S. 573f

bewilligungen nach Art. 24 RPG wegen negativer Standortgebundenheit erfordert.²²⁴

Auch für eine Gemeinde-Schiessanlage wird aber Standortgebundenheit mit Anspruch auf eine Bewilligung zur Rodung von Wald nur angenommen, wenn feststeht, dass dem Bedürfnis nicht alternativ, z.B. im Rahmen einer regionalen Gemeinschaftslösung ohne Rodung von Wald entsprochen werden kann.²²⁵

Eine Sonderstellung unter den Sportanlagen geniessen Schiessanlagen aufgrund von Art.1 Abs. 2 lit. c RPG. So wurde die Einrichtung einer Schützenstube in einem abgelegenen Schiessstand als Ausbildungsraum für Jungschützen und Warteraum für das ausserdienstliche Schiesswesen aufgrund abgeleiteter Standortgebundenheit bewilligt.²²⁶

Für den Lärm von Schiessanlagen hat der Bundesrat Alarmwerte²²⁷ festgelegt, die über den Immissionsgrenzwerten liegen.²²⁸ Werden diese überschritten, müssen Lärmschutzmassnahmen getroffen werden, etwa der Bau von Lärmschutzwällen. Bei allen neuen Anlagen oder Erweiterungen wird die Schiesslärmbelastung in der Umgebung der Anlage nach den Bestimmungen der LSV ermittelt und beurteilt.²²⁹ Als häufigste und wichtigste Massnahmen zur Begrenzung der Lärmemissionen aus Schiessanlagen erweisen sich der Aufbau von Schiessstunnels, Vorrichtungen zur Umhüllung des Geschützlaufs, sowie die Erstellung von Lägerblenden. Allerdings entfällt diese Pflicht zu Lärmschutzmassnahmen für selten benutzte Schiessanlagen.²³⁰

Häufig kann im Rahmen von Bewilligungsverfahren für „wesentliche“ Aenderungen von Anlagen wie die Erhöhung der Leistungsfähigkeit, verbunden mit erhöhten Lärmimmissionen gestützt auf Art. 18 USG, eine Sanierungspflicht durchgesetzt werden. So wurden Betriebseinschränkungen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nicht als unverhältnismässig beurteilt.²³¹

Den Kantonen obliegt der Vollzug des Umweltrechts aber auch in Bezug auf bestehende Schiessanlagen.²³² Nach Art 34 USG ist es Sache der Kantone, bei Gefährdungen oder Beeinträchtigungen der Bodenfruchtbarkeit verschärfte Emissionsbegrenzungen festzu-

²²⁴ Vgl. BGE 119 Ib 439, 112 Ib 39, E. 6a ,49

²²⁵ Vgl. BGE vom 30.1.1996 (Nyon), E. 5b, ES VLP Nr. 1261

²²⁶ Vgl. Widmer Dreifuss, S. 242 mit Verweisen

²²⁷ Vgl. Art. 19 USG

²²⁸ Vgl. Art. 13 Abs. 1 USG

²²⁹ Vgl. Art. 15 lit. j Schiessanlagen-Verordnung; SR 510.512

²³⁰ Vgl. Ziff. 2 des Anhangs 7 zur Lärmschutzverordnung (LSV; SR 814.41) in Verb mit Art. 15 LSV; Widmer Dreifuss S. 363 mit Verweisen

²³¹ Vgl. BGE 119 II b 463 E. 5c u. 7a (Risch)

²³² Vgl. Art. 36 USG

legen oder die Verwendung von Stoffen im erforderlichen Mass zu beschränken. Das Bundesgericht hat im Zusammenhang mit der Altlastenproblematik bei der Schiessanlage Grosswiyer Goldau klar festgestellt, dass für den Bau und Betrieb von Schiessanlagen die einschlägigen Vorschriften der Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung anwendbar waren und sind und durch die ordentlichen kantonalen Vollzugsbehörden zu vollziehen sind. Die Verantwortung für allfällige Verletzungen der Aufsichtspflicht hinsichtlich des Umweltschutzes liege bei den Kantonen.²³³

Die Genehmigung und Kontrolle von Anlagen, die nicht dem Schiesswesen ausser Dienst zur Verfügung stehen, wie Vorderlader-, Kleinkalibergewehr-, Armbrust-, Druckluft, Dynamic-Shooting- und Jagdschiessanlagen, unterliegt ebenfalls der kantonalen Zuständigkeit, wobei für die Beurteilung der Sicherheit die gleichen Standards wie bei den für das ausserdienstliche Schiesswesen bestimmten Anlagen massgeblich sind.²³⁴

4.7.2.3 Feststellungen und Empfehlungen

1. Die Kosten für den Bau, den Unterhalt und die Erneuerung der in den Anwendungsbereich der Schiessanlagen-Verordnung fallenden Schiessanlagen gehen gemäss Art. 7 dieser Verordnung primär zu Lasten der Gemeinden. Dies betrifft insbesondere auch allfällige Umweltschutzmassnahmen. Kosten für Einrichtungen, die nicht in Art. 7 Abs. 1 lit. b aufgezählt sind, sind nach Art. 9 Abs. 1 der Verordnung von den Schiessvereinen zu tragen.
2. Für die Benutzung der Schiessanlagen der Gemeinden oder des Kantons durch Sportschützen könnten grundsätzlich Nutzungsgebühren erhoben werden.
3. Kommt es zu einer Sanierung eines belasteten Schiess-Standortes, sind die Kosten gemäss Art. 32d Abs. 1 USG vom Verursacher zu tragen. Bei einer Mehrheit von Verursachern sind die Kosten nach den objektiven und subjektiven Anteilen an der Verursachung zu verteilen, wobei die Grundsätze der Kostenverteilung im Innenverhältnis zwischen mehreren Haftpflichtigen²³⁵ analog heranzuziehen sind.²³⁶ Sportschützen bzw. entsprechende Schützenvereine sind demnach im Verhältnis der von ihnen zu vertretenden schädlichen Belastungen an den Sanierungskosten zu beteiligen.

²³³ Vgl. BGE 131 II 743 E.4.4, S. 752

²³⁴ Vgl. Art. 23 Abs. 1 und 4 Schiessanlagen-Verordnung

²³⁵ Vgl. Art. 51 OR

²³⁶ Vgl. BGE 131 II E. 3.1, S. 747

4. Damit eine verursachergerechte Internalisierung von Sanierungskosten möglich ist, sollte bei Schiessanlagen, die von verschiedenen Schützenkategorien genutzt werden, genau Buch geführt werden über die Frequenzen und die verwendete Munition (Quantität und Qualität).

4.7.3 Open Air Veranstaltungen, Festivals

4.7.3.1 Belastungspotenzial

Es ist insbesondere im letzten Jahrzehnt in Mode gekommen, dass in der Zeit zwischen anfangs Mai bis Ende August schweizweit zahlreiche, in der Regel mehrtägige Open Air Konzerte und Festivals ausserhalb der Siedlungsgebiete unter Inanspruchnahme von Fluren, Bergweiden, Wald- und Flusslandschaften, teilweise im Grenzgebiet zu geschützten Biotopen und Moorlandschaften veranstaltet werden. Als Beispiel seien erwähnt für das Mittelland das Gurten Festival in Bern, das Open Air St.Gallen im Sittertobel, für das Berggebiet das Open Air im Somvix (GR) oder Allmendhubel in Mürren (BE). Die Veranstaltungen ziehen über mehrere Tage und Nächte Zehntausende von Teilnehmern und Zuschauern an. Es werden zahlreiche Fahrbauten wie Bühnen, Stände, Festzelte, sanitäre Einrichtungen, Campingplätze und technische Einrichtungen wie Verstärker- und Lautsprecheranlagen und Grossleinwände installiert. Die Umweltbelastungen von den Verkehrszubringern über die Abfallberge bis zu den exzessiven Lärmimmissionen und Trittschäden in Flur und Wald sind beträchtlich.

4.7.3.2 Rechtliche Leitplanken und Lösung der Interessenkonflikte

Die Gesamtheit dieser Open Air Anlagen müssen als baubewilligungspflichtige Anlagen i.S. von Art. 22 RPG und Art.7 Abs. 7 USG bzw. Art. 14 WaV qualifiziert werden. Soweit sie auch Wald beanspruchen, ist eine zusätzliche Bewilligung der Forstbehörden erforderlich.²³⁷ Als Beispiel sei die Lösung des Kantons St. Gallen erwähnt, wo das kantonale Forstamt koordinierende Bewilligungsbehörde für alle Grossveranstaltungen unabhängig von der Inanspruchnahme von Wald oder anderen Lebensräumen ist.²³⁸ Die Bewilligungsverfahren garantieren auch, dass die Umweltschutzorganisationen wie Pro Natura, WWF und Schweiz. Vogelschutz u.a. ihre Interessen einbringen können. Im Rahmen dieser Bewilligungsverfahren können die erforderlichen Auflagen implementiert werden, um die Umweltschutzanliegen zu wahren, etwa Beschränkung des Zeltens auf genau festgelegten Perimeter mit entsprechenden sanitären Anlagen, Schutzvorkeh-

²³⁷ Vgl. Art. 14 WaG

²³⁸ Vgl. Art. 18f EGzWaG, sGS 651.1 in Verb. mit Art. 19ff VzEGzWaG, sGS 651.11

rungen gegen den Zutritt auf Naturschutzgebiete, Massnahmen zum Schutz von Uferbestockungen, Bäumen und Sträuchern, Abfallentsorgungskonzepte und besondere Appellstrategien für umweltschonendes Verhalten. Aus forstpolizeilichen Gründen oder im Interesse des Naturschutzes können bestimmte umgrenzte Zutrittsverbote erlassen werde.²³⁹ Grundsätzlich sind bei derartigen Veranstaltungen auch die Aussenlärmvorschriften gemäss Art. 7 USG in Verb. mit Art. 2 Abs. 1 LSV zu beachten.²⁴⁰ Allerdings können auch intensive Lärmeinwirkungen zumutbar sein, wenn sie nur mit beschränkter Häufigkeit und Dauer auftreten. So hat das Bundesgericht den zuständigen Behörden einen weiten Ermessensspielraum eingeräumt, wenn es um die Beurteilung von „ortsüblichen“ Immissionen bei Ereignissen des Brauchtums, von Sportanlässen, Freiluftkonzerten u.a. mit lokaler Ausprägung oder Tradition handelt.²⁴¹ Gesamthaft muss von einer eher largen Bewilligungspraxis für diese Veranstaltungen gesprochen werden, wobei sich im Lauf der Jahre eine deutliche Straffung in der Formulierung der Auflagen, wie etwa bezüglich Massnahmen zu möglichst rascher Beseitigung der Flur- und Waldschäden und sorgfältiger Entsorgung der Abfälle, ergeben hat.

Für die Erteilung der Bewilligungen werden von den Veranstaltern nur die üblichen Verwaltungsgebühren erhoben, jedoch keine Gebühren für gesteigerten Gemeingebrauch öffentlichen Grundes bzw. Anlagen und Einrichtungen.

4.7.3.3 Feststellungen und Empfehlungen

1. Nach dem Planungs- und Ordnungsrecht ist es möglich, die Beeinträchtigungen der Umwelt durch derartige Veranstaltungen so einzudämmen, dass man nicht von einer nachhaltigen Gefährdung des Waldes oder der Lebensgemeinschaft von Tieren und Pflanzen reden kann.
2. Durch die den Veranstaltern überbundenen Auflagen kann eine Internalisierung der entsprechenden Massnahmekosten weitgehend erreicht werden.
3. Mit der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für eine Gebührenerhebung für gesteigerten Gemeingebrauch könnten die Kosten des Kantons bzw. der Gemeinde für die Sonderbeanspruchung der Infrastrukturen wie Wasserversorgung, Kanalisation, Sicherheitsdispositive, Signalisationen u.a. verursachergerecht internalisiert werden.

²³⁹ Vgl. BGE 109 Ia 76, Open Air Somvix

²⁴⁰ Vgl. VGE VD vom 29.4.1994 (Nyon Festival), URP 1996 360ff

²⁴¹ Vgl. BGE 126 II 300 E. 4c/dd

4.7.4 Verschiedene anlagengebundene Sportarten und Freizeitgestaltungen

4.7.4.1 Belastungspotenzial und rechtliche Leitplanken

Die hauptsächlichlichen Eissportarten wie Eisschnelllauf, Kunstlaufen nach Musik, Curling, Eishockey werden heute in speziellen Sporthallen oder offenen Anlagen auf Kunsteisbahnen praktiziert. Da diese Anlagen insbesondere erhöhte Lärmbelastungen und gesteigertes Verkehrsaufkommen generieren, sind sie in der Sportanlagenrichtplanung bzw. im Richtplan mit Nachweis öffentlichen Interesses an der Anlage zu berücksichtigen. Insbesondere wegen der notwendigen verkehrsmässigen Erschliessung und der gesteigerten Lärmemissionen werden sie am besten in Spezialzonen²⁴² am Rande von Siedlungsgebieten verwirklicht. Aehnliches gilt für Fussballplätze, Tennisplätze, Schwimmbäder oder Mehrzwecksportanlagen, die in Zonen für öffentliche Bauten i.S. von Art 15 RPG angesiedelt werden. Es kann sich dabei auch um privat betriebene Sportanlagen handeln, wenn ein qualifiziertes öffentliches Interesse nachgewiesen wird.²⁴³

Bei der Bewilligung derartiger Anlagen sind die Immissionsgrenzwerte nach Art. 15 und 13 Abs.2 USG im Sinne allgemeiner Erfahrungswerte zu berücksichtigen.²⁴⁴ Auch Pferdehaltung ohne Verbindung zu Landwirtschaft mit Reithallen, Dressurvierecken und Sprunganlagen werden nicht als zonenkonform mit Landwirtschaftszonen erachtet²⁴⁵ und unterliegen einer besonderen Planungspflicht. Werden durch Sportanlagen Biotope gefährdet, sind diese nach Art. 14 Abs. 1 Bst. c und d NHV durch Gestaltungsmaßnahmen, mit denen das Schutzziel erreicht, bestehende Schäden behoben und künftige Schäden vermieden werden (Bst. c) bzw. durch die Ausscheidung ökologisch ausreichender Pufferzonen (Bst. d) zu schützen. Kann eine Anlage in einer Zone für öffentliche Bauten realisiert werden, gehen die Erschliessungskosten in der Regel zulasten der Gemeinde. Gelingt es, für eine Sportanlage den Nachweis zu erbringen, dass sie im überwiegenden Interesse ortsfremder Touristen errichtet wurde, können bei entsprechender gesetzlicher Grundlage Anteile aus dem Kurtaxenaufkommen im Sinne einer Spezialfinanzierung für den Bau oder Betrieb verwendet werden.²⁴⁶

²⁴² Vgl. Art. 18 RPG

²⁴³ Vgl. Widmer Dreifuss, S. 177f mit Verweisen

²⁴⁴ Vgl. BGE 115 Ib 446 E. 3b S. 451f Kunsteisbahn Hasle bei Burgdorf

²⁴⁵ Vgl. BGE 122 II 160 E. 5b

²⁴⁶ Vgl. Marantelli, S. 394

4.7.4.2 Feststellungen und Empfehlungen

1. Sportanlagen mit erheblichem Nutzer- bzw. Publikumsverkehr unterliegen der Planungs- und Baubewilligungspflicht. Im Rahmen dieser Verfahren ist den Umweltanliegen Rechnung zu tragen und allfällige Schutz- oder Sanierungsmassnahmen sind verursachergerecht durchzusetzen.
2. Werden die Anlagen von Gemeinden betrieben, können diese am Prinzip der Kostendeckung und der Äquivalenz orientierte Benutzungsgebühren erheben.

5. Tourismus im Spannungsfeld der Umweltinteressen

5.1 Ökologisches Belastungspotenzial

Unter Tourismus im ländlichen Raum versteht man das gesamte individuelle und organisierte Reisewesen, den Fremdenverkehr in ländliche und Bergregionen zum Zweck der Ferien- und Freizeitgestaltung und Erholung, teilweise verbunden mit sportlichen Aktivitäten individueller Art oder im Rahmen von Veranstaltungen und/oder unter Inanspruchnahme spezieller Anlagen. Insbesondere in den Zeiten des allgemeinen Feiertagsverkehrs von Weihnachten bis Neujahr, an Ostern und Pfingsten sowie während der Schulferienzeiten im Frühling, Sommer und Herbst erfahren diese Regionen ausserordentliche Belastungen der allgemeinen Infrastruktur der entsprechenden Gemeinden. Betroffen sind vor allem Strassen und Wege und deren Unterhaltsdienste, der Frischwasserverbrauch, die Abwässerreinigungsanlagen, die Elektrizitäts- und Gasversorgung, die Abfallentsorgung, welche sich in Umweltbelastungen niederschlagen. Dazu kommt eine Erhöhung der Luftschadstoffe durch den gesteigerten Kraftstoff- und Brennstoffverbrauch. Während die direkten Kosten für die verschiedenen Versorgungs- bzw. Entsorgungssegmente sich relativ gut internalisieren lassen, zeigt sich die Monetarisierungsproblematik bei den kaum individuell festzumachenden Belastungen wie bei den schädlichen Luftwerten.

Während der Zustrom von Touristen den Regionen und Gemeinden und der ansässigen Bevölkerung und dem Gewerbe im weiteren Sinn Arbeit und Verdienst bringt, geht mit der Zunahme der Bautätigkeit für die Hotellerie, Ferienhäuser und -wohnungen, Sportanlagen aller Art und damit verbundene Erschliessungen Landschaftssubstanz und letztlich Naturschönheit verloren.

Die Gründe für touristische Inanspruchnahme von schweizerischer Landschaft und Natur sind vielfältig. Die Anziehungspalette für Touristen geht von der reinen Naturschönheit der unberührten Hochgebirge und Gletscher bis zur sportlichen Herausforderung der mit Bahnen, speziellen Anlagen und guter Hotellerie erschlossenen Wintersportgebiete oder

den Reizen des Wassersports auf Seen und Flüssen und musikalischen Events in der Natur (Openairs). Es gibt aber auch den spezifischen umweltorientierten Tourismus, d.h. Gruppen von Erholungssuchenden, die gezielt wegen geschützter Landschaften und Biotopen (Beispiel Greina-Hochebene) anreisen, um seltene Flora und Fauna zu erleben und zu studieren. Ihre Erhaltung bedeutet damit auch einen direkten volkswirtschaftlichen Wert.

5.2 Rechtliche Leitplanken für die Internalisierung von Kosten, die mit der Bereitstellung von Anlagen und weiteren Dienstleistungen mit Umweltschutzrelevanz für Touristen anfallen

In praktisch allen Touristikregionen der Schweiz verfügen die Gemeinden über gesetzliche Grundlagen, um von den Gästen, die in der Hotellerie oder Parahotellerie, Ferienhäusern, Ferienwohnungen und auf Campingplätzen übernachten, eine Kostenanlastungssteuer zur Abgeltung bestimmter Kosten, die mit der Bereitstellung von Anlagen und weiteren Dienstleistungen für den Tourismus zusammenhängen, erheben zu können. Das Bundesgericht hat bei der Beuteilung der Kur- und Sporttaxe der Gemeinde Flims bereits 1964 festgehalten, dass es bei dieser ausschliesslich im Interesse der Gäste zu verwendenden Abgabe, die nicht zur Entlastung des ordentlichen Gemeindehaushaltes dienen dürfe, nicht um eine Vorzugslast, sondern um eine Zwecksteuer handle.²⁴⁷ In späteren Entscheiden zur Zulässigkeit der Erhebung von Kurtaxen in Form von Pauschalen für Eigentümer, Nutzniesser und Dauermieter von Wohnräumen mit auswärtigem Wohnsitz hat das Bundesgericht ausgeführt, dass es sich um Kostenanlastungssteuern nach abstrakten, schematisch festgelegten Kriterien unabhängig vom Ausmass der effektiven Nutzung der Ferienwohnung handle und nicht um Vorzugslasten bzw. Kausalabgaben.²⁴⁸ Nach den bekannten Regularien über Kurtaxen (Steuersubjekte sind die Gäste) sind diese Einnahmen zur Finanzierung von touristischen Einrichtungen zu verwenden, welche für den Gast geschaffen und von ihm in überwiegendem Mass benützt werden. Teile der Kurtaxeneinnahmen können gesetzlich auch Spezialfinanzierungen wie dem Ausbau von Bergbahnen, Golfplätzen, Inlinebahnen und ähnlichen Einrichtungen zugewiesen werden.²⁴⁹ Sporttaxen bzw. Tourismusförderungsabgaben (Steuersubjekte sind natürliche und juristische Personen, die in den verschiedenen tourismusorientierten Branchen tätig sind) sind für Ausgaben einzusetzen, die in überwiegendem Masse im Interesse der ab-

²⁴⁷ Vgl. BGE 90 I 86ff, E.4

²⁴⁸ Vgl. BGE vom 7.8.2006, 2P.194/2006, E.3;124 I 289 E. 3b S. 292

²⁴⁹ Vgl. statt vieler das Gesetz über Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben der Gemeinde Zuoz vom 8.7.1998

gabepflichtigen Tourismusbetriebe liegen. Sie sollen insbesondere eine wirksame Marktbearbeitung und die Förderung werbewirksamer sportlicher und kultureller Anlässe ermöglichen. Sie dürfen nicht für die Finanzierung ordentlicher Gemeindeaufgaben verwendet werden.²⁵⁰ Diese Abgaben, eigentlich Zwecksteuern, die bei an der Touristenentwicklung interessierten Wirtschaftskreisen erhoben werden, fallen für unsere Untersuchung ausser Betracht, da ihre Zielsetzung per se anders gelagert ist.

Es fragt sich, ob über den Weg von Kurtaxen gewisse Umweltschutzmassnahmen finanziert werden könnten. Geht es um die Erhaltung einer Landschaft, die einen touristischen Anziehungspunkt oder Erholungsraum darstellt, beispielsweise die Oberengadiner Seenlandschaft, könnten Anteile aus dem Kurtaxenaufkommen zur Sicherung der naturbelassenen Ufer dieser Seen herangezogen werden, gehören diese doch zum touristischen Kernsubstrat der Region. Allerdings müsste eine derartige Spezialfinanzierung im Gesetz über die Kurtaxen verankert sein.

Man hat allgemein anerkannt, dass eine intakte Umwelt für die Entwicklung einer Tourismus-Region lebenswichtig ist und deshalb eine nachhaltige Verkehrsentwicklung durch Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel angestrebt werden muss, um die Luftschadstoffentwicklung, die Lärmbelastung und den Raumverzehr einzudämmen.²⁵¹ Nachdem eine „Studie öffentlicher Verkehr Oberengadin“ 1996 ergeben hatte, dass die Touristen mit 80 – 90 Prozent das wichtigste Kundensegment des öffentlichen Verkehrs darstellen, wurde 1999 ein Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs des Kreises Oberengadin (GöVOE) und Ausführungsbestimmungen mit Pauschalen für Eigentümer von Ferienhäusern und Ferienwohnungen erlassen.²⁵² Gemäss Art. 5 GöVOE werden die Massnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs unter anderem durch eine bei Hoteliers und Eigentümern von Ferienhäusern und -wohnungen erhobene Verkehrsabgabe finanziert. Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 14. Mai 2001 erkannt, dass es sich dabei um eine grundsätzlich zulässige Kostenanlastungssteuer handle, da sie zur Finanzierung von Aufwendungen für Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs, die vornehmlich der Gäste wegen geschaffen wurden, für diese bestimmt sind und von diesen in Anspruch genommen werden. Aus Gründen der Praktikabilität und Veranlagungsökonomie sei es unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit zulässig, dass die Abgabe

²⁵⁰ Vgl. Art. 17 Gesetz über Kurtaxen sowie Tourismusförderungsabgabe der Gemeinde Falera vom 30.8.1996

²⁵¹ Vgl. Frey Marti Claudia, Verkehrs- und Umweltproblematik in touristischen Gebieten untersucht am Beispiel Oberengadin, Bern 1996, S. 278ff

²⁵² Vgl. Art. 10 Abs. 1 ABzGöVOE

nicht von allen profitierenden Unternehmen, sondern einzig von den Hauptnutznießern erhoben werde.²⁵³

Mit Urteil vom 13. Dezember 2002 hat das Bundesgericht auch die einheitliche, von der Grösse der Wohnfläche bzw. der Bettenzahl unabhängige Jahrespauschale von Fr. 80.-- für alle Eigentümer von Ferienhäusern oder –wohnungen im Lichte des Rechtsgleichheitsgebotes als vertretbar erachtet.²⁵⁴ Nachdem das Bundesgericht in diesen Urteilen klar festgehalten hat, dass eine gewisse Schematisierung und Pauschalierung des Abgaberechts unausweichlich sei, da aus praktischen Gründen eine mathematisch exakte Gleichbehandlung jedes einzelnen Steuerpflichtigen nicht möglich sei, erscheinen auch andere Lösungsmodelle wie die Verknüpfung der Beherbergungstaxe mit einem Freipass für die Benutzung der Regionalbusse während der entsprechenden Aufenthaltsdauer in Davos als zulässig.

Soweit Touristen im Rahmen der Ausübung sportlicher Aktivitäten einen gesteigerten Gemeingebrauch öffentlichen Grundes oder öffentlicher Gewässer ausüben, etwa durch die Beanspruchung fester Liegeplätze für Segel- und Motorboote oder von Standplätzen für Wohnwagen, können bei Vorliegen entsprechender gesetzlicher Grundlagen kostenunabhängige Benutzungsgebühren verlangt werden. Deren Höhe muss im Rahmen des Äquivalenzprinzips begrenzt sein.²⁵⁵ Aber auch derartige kostenunabhängige Kausalabgaben können Lenkungscharakter aufweisen.

5.3 Feststellungen und Empfehlungen

1. Kurtaxen und Abgaben zur Förderung des öffentlichen Verkehrs, erlassen auf kommunaler Gesetzesstufe als Kostenanlastungssteuer, erweisen sich als taugliche Instrumente, um Kosten für Einrichtungen und Angebote, die in erster Linie der Touristen wegen geschaffen werden, für diese bestimmt sind und von diesen beansprucht werden, bei den Verursachern als Zielgruppe zu internalisieren.
2. Es sollte vermehrt geprüft werden, ob Aufwendungen für Umweltschutzmassnahmen, die ebenfalls übergewichtig im Focus der Touristeninteressen liegen, als gesetzlich verankerte Spezialfinanzierung aus Kurtaxeneinnahmen finanziert werden könnten.

²⁵³ Vgl. BGE 2P.199/2000, E. 6b, ZBI 103/2002 S. 77ff

²⁵⁴ Vgl. BGE 2P.111/2002, ZBI 10/2003, S. 557f

²⁵⁵ Vgl. Hungerbühler, a.a.O., S. 519 mit Verweisen

3. Dem gesteigerten Gemeingebrauch sollte nicht nur im Rahmen der Erhebung von Parkplatzgebühren Rechnung getragen werden. Insbesondere bei der Inanspruchnahme von dem Gemeingebrauch unterliegenden öffentlichen Sachen – im Sinne von Art. 664 ZGB oder durch Widmungsverfügung als solche ausgewiesen – durch grosse Veranstaltungen und Wettkämpfe könnten auf kantonaler und kommunaler Ebene die Rechtsgrundlagen für die Erhebung kostenunabhängiger Nutzungsgebühren (Kausalabgaben) geschaffen werden.

6. Zusammenfassende Würdigung und Thesen

1. Oekologische Schäden durch Sport und Tourismus können am Besten durch raumplanerische Massnahmen oder durch Ausgleichs- und Wiederherstellungsmassnahmen im Rahmen koordinierter Konzessions- und Bewilligungsverfahren für bauliche Anlagen wie Bergbahnen, Beschneiungsanlagen, Bikerpisten, Bootshäfen u.a. verhindert oder eingeschränkt werden.
2. Bei Sanierungsmassnahmen ist die Abgabenhöhe grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip festzulegen und zu überbinden. Um die sozialen Kosten schädlicher Umweltnutzung vollumfänglich internalisieren zu können, bedarf es einer Quantifizierung der Umweltschäden.
3. Dauerschäden an ökologischen Subsystemen durch Summationsschäden und Allmählichkeitsschäden oder Verluste an Landschaftsschönheit durch Sport und Tourismus entziehen sich einer hinreichend exakten monetären Bewertung.
4. In Bereichen, in denen durch sportliche Veranstaltungen ein gesteigerter Gemeingebrauch oder Sondernutzung von öffentlichem Grund und Boden, von Wald, Gletschern oder Gewässern erfolgt, können aufgrund kantonaler oder kommunaler gesetzlicher Grundlagen Nutzungsgebühren erhoben werden. Durch derartige kostenunabhängige Kausalabgaben können Spezialfonds zur Finanzierung entsprechender Natur- und Landschaftsschutzmassnahmen gebildet werden.
5. Für eine umweltschonende Lenkung und Kanalisierung von Sport und Tourismus stehen ordnungsrechtliche Instrumente und Massnahmen gegenüber abgaberechtlichen Lenkungsversuchen im Vordergrund, weil letztere grössere Wirkungunschärfen aufweisen und entsprechende Umweltabgaben nur schwerlich

verursachergerecht festgelegt werden können. Zudem dürfte der bürokratische Aufwand unverhältnismässig ausfallen.

6. In Bezug auf den Umweltschutz können abgaberechtliche Lösungen, wie schadensorientierte Ersatzabgaben, das Ordnungsrecht - insbesondere innerhalb des einzelnen Gefahrenbereichs - lediglich ergänzen, keinesfalls ersetzen.
7. Kurtaxen und andere Kostenanlastungssteuern wie Abgaben zur Förderung des öffentlichen Verkehrs sind grundsätzlich taugliche Instrumente, um Aufwendungen für Tourismus und Sport bei den Verursachern zu internalisieren. Es ist vermehrt zu prüfen, ob der Verwendungszweck von Kurtaxeneinnahmen auch auf tourismusorientierte Umweltschutzmassnahmen ausgedehnt werden kann.
8. Lenkungsabgaben wie die CO₂-Abgabe sind geeignete Instrumente, um Umweltschäden in Sinne von nicht individualisierbaren Summationsschäden zu mindern oder einzudämmen.
9. Freiwillige Abgabenmodelle für die Nutzung naturverbundener Anlagen wie die Loipenvignette finden gegenüber hoheitlich erhobenen Abgaben grössere Akzeptanz und sind deshalb zu favorisieren.
10. Appellstrategien zur umweltschonenden Ausübung von Sport und von touristischen Aktivitäten können durch Umweltabgaben mit Lenkungswirkung zielgerichtet ergänzt werden.

Literaturverzeichnis

- Bauer Martin, Erholungswert von 10 Mia Franken, Bündner Wald 5, 2005, S. 17
- Bernasconi Andreas, Freizeit im Wald, Umweltmaterialien Nr. 122, BUWAL, Bern 2000
- Bernasconi/Bridel/Wolf, Wald – Arena für Erholung und Freiheit, Bündner Wald 4/2006, S. 15
- Bernasconi/Schrott/Zahnd, Erholung und Walddynamik – Belastung und Belastbarkeit des Erholungswaldes in der Region Bern, Zürich 2005
- Biaggini Giovanni, Umweltabgaben, marktwirtschaftliche Instrumente - de quoi s'agit-il?, URP 2005, S. 431 ff
- Bühlmann Lukas, Sport und Freizeitaktivitäten in der freien Natur; Raum und Umwelt 1994, S. 322 ff
- Bühlmann Lukas, Verbindlichkeit und Wirkungen von Richt- und Sachplänen URP 2001, S. 391
- Bütler Michael, Gletscher im Blickfeld des Rechts, Bern 2006; zit. Bütler
- BUWAL, Empfehlung Golf, Bern 1995
- Fahrländer, Karl Ludwig, Kommentar NHG (Art. 18, 18a), Zürich 1997
- Frei Renate/Stähelin-Witt Elke/Blöchlinger Hans-Jürg (Herausgeber), Mit Oekonomie zur Oekologie; Analyse und Lösungen des Umweltproblems aus ökonomischer Sicht, 2. Auflage, Basel/Frankfurt 1993
- Frick Martin, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, Bern 2004; zit. Frick
- Hartmann Nicolas, Umweltabgaben und Finanzverfassung – Schwerpunkt Sonderabgaben in Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, Augsburg 1996, S. 126-144
- Hoffmeister Frank, Öffentlich-rechtlicher Ausgleich für Umweltschäden in Deutschland und in hoheitsfreien Räumen, Bericht 9, 2002, des Umweltbundesamtes, Berlin 2002; zit. Hoffmeister
- Hungerbühler Adrian, Grundzüge des Kausalabgaberechts, ZBI 2003, S. 505 ff; zit. Hungerbühler
- Jacobs Reto, Möglichkeiten und Grenzen marktwirtschaftlicher Instrumente, URP, 2005, S. 454 ff
- Jakob Wolfgang/Zegtmeier Oliver, Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, Augsburg 1996
- Jakob/Türk/Roth, Oekologisch bewusste Durchführung von Grossveranstaltungen (Teilbereich Mountainbiken), Texte 2102, Bundesumwelt Amt, Berlin 2002

Jenni Hans-Peter, Vor lauter Bäumen den Wald doch noch sehen. Ein Wegweiser durch die neue Waldgesetzgebung. Schriftenreihe Umwelt Nr. 210, BUWAL, Bern 1993; zit. Jenni, Wald

Keller Peter M., Nutzungskonflikte in Auenengebieten, URP 1998, S. 119 ff

Keller Peter M./Bernasconi Andreas, Juristische Aspekte von Freizeit und Wald, BUWAL, Umweltmaterialien Nr. 196, 2005; zit. Keller/Bernasconi

Keller Peter M./Zufferey Jean-Baptiste/Fahrländer Karl-Ludwig, Kommentar NHG, Zürich 1997; zit. Komm. NHG

Lorch Jan, Trendsportarten in den Alpen, CIPRA, Kleine Schriften 12/95, Vaduz 1995; zit. Lorch

Marantelli Adriano, Grundprobleme des schweizerischen Tourismusabgaberechts, Bern 1991; zit. Marantelli

Meier Ruedi, Daten zum Freizeitverkehr, methodische Analysen und Schätzungen, Bern 2000

Meier Ruedi, Umweltgerechte Verkehrsabgaben, Vorschläge für eine Neuorientierung, Chur/Zürich 1993

Morell Reto, Der alpine Tourismus im Lichte des schweizerischen Umweltrechts, Hallstadt 1996; zit. Morell

Oekogeo AG (im Auftrag SOLV und SLS), Einfluss des Orientierungslaufs auf Fauna und Flora (Kurzfassung), Schaffhausen 1991

Potthast Thomas, Hrsg. Oekologische Schäden, Begriffe methodologischer und ethischer Aspekte, Frankfurt a.M. 2004

Ragaz Georg, Zum Konfliktbereich von Auenen und Freizeitaktivitäten, URP 1998, S. 133 ff

Rusch Eva, Ordnungspolitik versus Abgabepolitik im Umweltrecht, in Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, Augsburg 1996, S. 31.54

Sacksofsky Ute, Umweltrecht durch nicht steuerliche Abgaben, Tübingen 2000

Schaad Ciril, Naturkonsumierende Trendsportarten in der Schweiz, Basel 1993; zit. Schaad

Schemel Hans-Joachim, Umweltverträgliche Freizeitnutzung, Forschungsbericht, Hrsg. Bundesumweltamt, Berlin 1987

Seibt Christoph H., Zivilrechtlicher Ausgleich ökologischer Schäden, Tübingen 1994

Seiler Hans-Jürg, Die Lenkung des Waldes für OL, Münsingen 1984

Semadeni Andrea, Sport soll auch im Wald ausgeübt werden dürfen, Schweizer Wald 5, 1994, S. 7 ff

Stahlschmidt Michael, Umweltsteuern und Umweltabgaben in der Republik Oesterreich und der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M. 2003; zit. Stahlschmidt

Strebel Dominique/Saladin Peter (Bericht im Auftrag des BUWAL), Flugobjekte insbesondere Hängegleiter – Probleme für das Wild und Massnahmen, Rechtliche Aspekte, Bern 1993; zit. Strebel/Saladin Gutachten

Taupitz Jochen, Umweltschäden und Sport aus haftungsrechtlicher Sicht, in Sport und Umwelt, Heidelberg 1992, S. 17-41; zit. Taupitz

Trüeb Hans-Rudolf, in Kommentar zum USG (VUR und Helen Keller, Hrsg.), 2. Aufl., Zürich 2003/2004; zit. Trüeb, Komm. USG

Widmer Dreifuss Thomas, Planung und Realisierung von Sportanlagen, Zürich 2002; zit. Widmer Dreifuss

Wild Florian, Schutz der Artenvielfalt der Alpentiere aus rechtlicher Sicht, in Paul Ingold, Freizeitaktivitäten im Lebensraum der Alpentiere, Bern 2005, S. 98-108; zit. Wild

Winter Stefan, Fondslösungen im Umweltrecht. Können Fondsmodelle die Lücke im Umwelthaftungsrecht schliessen?, Heidelberg 1993