

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. März 2012

285. Verordnung über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2011 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) den Entwurf zu einer Verordnung über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten sowie den erläuternden Bericht zur Stellungnahme.

Mit den vorgesehenen Verordnungsbestimmungen will der Bund das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten ausführen und die Bewilligungspflicht näher regeln. In der Verordnung sollen die Begriffe definiert, die Voraussetzungen der Bewilligungspflicht umschrieben und das Verfahren der Bewilligungserteilung geregelt werden. Der Vollzug des Bundesgesetzes und der Verordnung über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten wird im Kanton Zürich bei der Volkswirtschaftsdirektion (Amt für Wirtschaft und Arbeit) liegen.

Die vorgesehene Verordnung ist zu begrüssen. In gewissen Bereichen sind Änderungen wünschenswert.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Zustelladresse: Bundesamt für Sport, zuhanden Markus Feller, Hauptstrasse 245–253, 2532 Magglingen):

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2011 haben Sie uns den Entwurf der Verordnung über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Einleitend erlauben wir uns den Hinweis, dass – soweit es die gesetzlichen Vorgaben zulassen – zu vermeiden ist, durch eine Überregulierung unnötigen administrativen Aufwand für die Bewilligungsbehörden und die Bewilligungsempfängerinnen und -empfänger zu verursachen. Zu den einzelnen Bestimmungen äussern wir uns wie folgt:

Art. 1 Geltungsbereich

Wir begrüssen die nähere Umschreibung des Geltungsbereiches. Es ist jedoch zu überlegen, ob die Verordnung nicht noch konkreter gefasst werden sollte. So wird im Kommentar zum Geltungsbereich Folgendes ausgeführt: «Art. 1 RiskV stellt klar, dass die schweizerische Risikoaktivitätengesetzgebung dann zur Anwendung gelangt, wenn Teile der Aktivität auf schweizerischem Hoheitsgebiet stattfinden oder mindestens entweder der Startort oder der Zielort der Aktivität in der Schweiz liegt. Eine geführte Klettertour im Montafon, die im schweizerischen St. Antonien beginnt und in Österreich endet, fällt mithin unter die schweizerische Gesetzgebung. Eine geführte Klettertour eines Schweizer Anbieters, welche zwar in der Schweiz den Besammlungs- und Entlassungsort hat, bei der aber die eigentliche Risikoaktivität (Klettern) – nach einer Carfahrt – ausschliesslich in Österreich stattfindet (und damit der Beginn der eigentlichen Aktivität nicht in der Schweiz liegt), fällt nicht unter das schweizerische Recht.» Damit wird – zu Recht – klargestellt, dass das Gesetz nur die Risikoaktivität als solche zum Gegenstand hat. Da An- und Rückfahrt jedoch regelmässig zum Angebot gehören, ist eine Präzisierung in der Verordnung angezeigt.

Weiter sieht der Entwurf vor, dass nur *gewerbsmässig* angebotene Risikoaktivitäten Gesetz und Verordnung unterstehen sollen. Es wird jedoch nicht näher umschrieben, was darunter zu verstehen ist. Eine Präzisierung ist für den Vollzug unabdingbar, werden doch gerade die vom Gesetz erfassten Risikoaktivitäten häufig im Nebenerwerb erbracht. Dabei ist der Begriff der Gewerbsmässigkeit praxisnah, aber weit zu fassen. Der von Gesetz und Verordnung verfolgte Zweck (Schutz von Personen, die ein Angebot für eine Risikoaktivität in Anspruch nehmen, Vermeidung von Unfällen) kann nur konsequent erreicht werden, wenn möglichst viele Anbieter unter den Geltungsbereich fallen. Zugleich sollen aber z.B. Angebote von Jugend+ Sport mit dem nach den entsprechenden gesetzlichen Vorgaben ausgebildeten Leiterpersonal nicht unter die vorliegende Regelung fallen.

Art. 2 Begriffe

Im Entwurf werden für die Klärung der Begriffe bereits bestehende Gesetze und Verordnungen herangezogen, dies trägt zu einer einheitlichen Rechtsanwendung bei und erhöht die Rechtssicherheit.

Art. 6 Schneesportlehrerinnen und Schneesportlehrer

In Art. 6 Abs. 3 werden Schneesportlehrerinnen und Schneesportlehrer in Ausbildung mit ausreichender Grundausbildung befugt, selbst eine Gruppe mit bis zu acht Personen zu führen. Der Begriff «ausreichende Grundausbildung» ist wie bei den Bergführerinnen und Berg-

führen (vgl. Art. 5 Abs. 2) näher zu definieren. Die Definition dieses Begriffs ist zur Wahrung der Rechtsgleichheit und der Gleichbehandlung nicht den Verbänden zu überlassen.

Art. 7 Wanderleiterinnen und Wanderleiter

Art. 8 Kletterlehrerinnen und Kletterlehrer

Dass auch diese beiden Berufsgruppen dem Geltungsbereich des Gesetzes und damit der Bewilligungspflicht unterstellt werden sollen, ist grundsätzlich zu begrüssen. Die Umschreibung in Art. 7 Abs. 1 ist jedoch zu überdenken. Ob das Gelände schnee- oder eisbedeckt ist, ist vom Zufall abhängig oder saisonal verschieden. Die Gefahren hängen auch nicht zwingend von Schnee oder Eis ab. Diese Kriterien sind daher ersatzlos zu streichen. Zur Abgrenzung von den «risikolosen» Aktivitäten ist allenfalls eine Umschreibung zu wählen, die sich an Abs. 3 anlehnt. Sodann ist fraglich, ob die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Strafbestimmungen in Art. 22 der Verordnung auf die Art. 7 und 8 den Anforderungen an die genügende gesetzliche Grundlage von Strafbestimmungen genügt.

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

Im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 Bst. a ist von Interesse, welche bzw. wie viele EU/EFTA-Staaten eine ähnliche Gesetzgebung kennen. Ein Hinweis im Kommentar ist hier angebracht.

Im Kommentar wird erwähnt, dass Art. 12 eine Ungleichbehandlung der Inländer gegenüber den Ausländern darstelle. Sie sei aber verfassungs- und völkerrechtskonform. Inwiefern diese Verfassungs- und Völkerrechtskonformität gegeben ist, wird aber nicht weiter ausgeführt. Die Anerkennung von gleichwertigen ausländischen Zulassungen ist vermutlich unumgänglich. Es ist jedoch ausdrücklich zu verlangen, dass die ausländische Zulassung gleichwertig ist, ansonsten ausländische Anbieter einen Wettbewerbsvorteil haben. Sodann ist die Arbeitsfrist auf 30 Tage zu begrenzen.

Art. 13 Befreiung von der Bewilligung bei Teilaktivitäten auf Schweizer Gebiet

Vorab ist nicht ersichtlich, weshalb dieser zusätzliche Ausnahmetatbestand geschaffen wird, werden doch Anbieter mit Sitz im Ausland ohnehin bevorzugt (vgl. oben). Soweit die Bestimmung nicht weggelassen wird, ist sie zumindest zu präzisieren. Wie schon bei Art. 1 ist auch hier klarzustellen, dass diese Ausnahme nur angewendet wird, wenn die Risikoaktivität als solche im Ausland beginnt und endet. Zu- und Rückfahrt werden nicht erfasst.

Zu streichen ist Abs. 2 von Art. 13. Eine Überprüfung, ob (allenfalls in einem Notfall) eine Übernachtung auf Schweizer Boden stattfindet, ist nämlich kaum umsetzbar.

Art. 14 Erteilung der Bewilligung

Der Entwurf sieht die Möglichkeit der Verwendung eines kantonalen Formulars vor. Es würde eine Erleichterung und Vereinheitlichung des Vollzugs bedeuten, wenn das Bundesamt für Sport ein solches Formular für alle Kantone zur Verfügung stellen würde.

Verbindliche Fristen für die Behandlung des Gesuchs sind zu begrüssen. Die Frist von fünf Tagen gemäss Art. 14 Abs. 4 ist aber zu kurz angesetzt, insbesondere bei einer Häufung von Gesuchen (z. B. im Winterhalbjahr). Eine seriöse Bearbeitung ist bei dieser Frist nicht in jedem Fall gewährleistet und damit kontraproduktiv. Die Frist ist deshalb auf zehn Tage zu verlängern.

Art. 15 Erneuerung der Bewilligung

Siehe Ausführungen zu Art. 14.

Art. 16 Meldung von Änderungen

Eine obligatorische Meldepflicht innert 30 Tagen für Änderungen ist zu begrüssen. Dies hilft der kantonalen Behörde bei der Führung eines nachgeführten Verzeichnisses (vgl. Art. 17).

Art. 18 Massnahmen bei Missachtung von Vorschriften

Die Möglichkeit zum Entzug der Bewilligung ist notwendig und sinnvoll.

Art. 19 Gebühren

Der Entwurf sieht Gebühren von Fr. 100 und Fr. 500 vor. Diese Gebühren für die erstmalige Bewilligungserteilung sind verhältnismässig tief. Sinnvoller wäre, einen Rahmen für die Gebühren vorzugeben (z. B. Fr. 200 bis Fr. 600), sodass die Gebühren je nach Aufwand festgelegt werden können. Dafür kann auf die Gebührenerhebung gemäss Art. 19 Abs. 3 und Abs. 4 verzichtet werden. Diese Lösung ist zweckmässiger, einfacher durchsetzbar und gesamthaft mit weniger Aufwand verbunden (vgl. auch die Regelung gemäss der Gebührenverordnung AVG; SR 823.113). Sollte Art. 19 Abs. 3 dennoch stehen bleiben, sind die Verweisungen in den Klammern anzupassen (in Bst. a Art. 14 Abs. 4 und in Bst. b Art. 18).

Art. 20 Versicherungspflicht

Die Festlegung einer Versicherungspflicht analog der Verordnung zum Konsumkreditgesetz (VKKG; SR 221.214.11) ist sinnvoll und zweckmässig. Entsprechend Art. 7b VKKG sollte auch die Auflösung des Sperrkontos geregelt werden. Die Frist für die Auflösung könnte aber in diesem Fall auf ein Jahr herabgesetzt werden.

Art. 21 Informationspflicht

Eine umfassende Informationspflicht ist für Kundinnen und Kunden wertvoll. Allerdings sollte die Informationspflicht um einen Hinweis zur bewilligungserteilenden Behörde (Kanton) ergänzt werden. Damit haben Kundinnen und Kunden bei Fragen zum Anbieter einen Ansprechpartner.

Dass die Informationen nach Art. 21 Abs. 2 auch auf Billetten enthalten sein sollen, erachten wir jedoch als zu weit gehend und unnötig. Einerseits ist der vorrangige Zweck eines Billetts, ein Recht zu verbrieften, um eine bestimmte Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. Andererseits müssen die Informationen bereits in Verträgen, Allgemeinen Geschäftsbedingungen, auf Buchungsbestätigungen und im Internetauftritt enthalten sein. Das genügt. Es wäre auf jeden Fall unverhältnismässig, wenn die kantonale Bewilligungsbehörde wegen fehlender Angaben auf den Billetten Massnahmen gemäss Art. 18 Abs. 1 Bst. c ergreifen würde. Wir beantragen deshalb, in Art. 21 Abs. 1 Bst. b die Billette zu streichen.

Schliesslich ersuchen wir darum, für die im Gesetz an verschiedenen Orten erwähnte «Gewähr für die Einhaltung der Pflichten» in der Verordnung klare Voraussetzungen zu umschreiben.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi