



Herausforderungen für Tourismusprojekte aufgrund von raumbezogenen Regulierungen

Auslegeordnung und Ansatzpunkte für Optimierungen

26. Mai 2020

Impressum

Auftraggeber Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bearbeitung / Autoren Hanser Consulting AG:

- Peder Plaz
- Dr. Jürg Kuster
- Brigitte Küng

In Zusammenarbeit mit Stauffer & Studach:

- Beat Aliesch

Disclaimer Der Bericht gibt die Meinung der Autoren wieder.

*Offenlegung von
Quellen*

Die in diesem Dokument verwendeten Inhalte, Angaben und Quellen wurden mit grösster Sorgfalt zusammengestellt. Die Ausführungen beruhen teilweise auf Annahmen, die auf Grund des zum Zeitpunkt der Auftragsbearbeitung zugänglichen Materials für plausibel erachtet wurden.

Die verwendeten Quellen und wortwörtlichen Zitate werden offengelegt. Bei der Verwendung von theoretischen oder wissenschaftlichen Konzepten, welche den gegenwärtigen Erkenntnissen der Wissenschaft entsprechen, wird zur Wahrung der Lesbarkeit und Verständlichkeit auf eine explizite Quellenangabe verzichtet.

Gleichwohl können Hanser Consulting AG und Stauffer & Studach für die Richtigkeit der gemachten Annahmen keine Haftung übernehmen.

Titelbild Tourismus-Resort Andermatt

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	3
	Management Summary	5
1	Einleitung	8
	1.1 Ausgangslage	8
	1.2 Aufgabe.....	10
	1.3 Methodisches Vorgehen.....	11
	1.4 Aufbau des Berichtes	12
2	Herausforderungen für die Tourismuswirtschaft aufgrund von raumbezogenen Regulierungen	12
3	Themenkreis ①: «Optimierung Projektmanagement»	15
	3.1 Herausforderung	15
	3.2 Ansatzpunkte für Optimierungen des Projektmanagements.....	16
	3.2.1 Projektmanagement der Projektträger	16
	3.2.2 Projektmanagement der staatlichen Stellen	18
	3.3 Empfehlungen zur Optimierung des Projektmanagements	21
4	Themenkreis ②: «Adäquate Gewichtung touristischer Interessen»	23
	4.1 Herausforderung	23
	4.2 Ansatzpunkte für eine adäquate Gewichtung der touristischen Interessen	26
	4.2.1 Erarbeitung umfassender Grundlagen durch die Projektträger.....	26
	4.2.2 Optimierungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand.....	27
	4.3 Empfehlungen zur Sicherung einer adäquaten Gewichtung der touristischen Interessen	27
5	Themenkreis ③: «Angemessener Spielraum für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone»	28
	5.1 Herausforderung	28
	5.2 Ansatzpunkte zur Problemlösung.....	29
	5.2.1 Kompensation.....	29
	5.2.2 Stellenwert des Tourismus im Raumplanungsrecht.....	33
	5.3 Empfehlung zur Sicherung eines angemessenen Spielraums für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone.....	34
	ANHANG: Verworfenne Ideen für Optimierungen	35
	Verzeichnisse	36

Management Summary

Zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit ist es für die Tourismuswirtschaft im Berggebiet wichtig, dass sie ihre Bauten und Anlagen (Seilbahnen, Bergrestaurants) innert nützlicher Frist an Veränderungen der Nachfrage, an den technischen Fortschritt oder an den Klimawandel anpassen und neue Anlagen (z.B. Bike-Trails, Seilparks) realisieren kann. Vor allem für Bauten ausserhalb der Bauzone ist die Tourismuswirtschaft dabei mit vielfältigen raumbezogenen Regulierungen (Raumplanungsrecht, Bestimmungen des Landschafts- und Naturschutzes, Vorgaben für Seilbahnen zur Personenbeförderung) konfrontiert, die nicht selten zu namhaften Herausforderungen für eine zielgerichtete und effiziente Realisierung bzw. Erneuerung touristischer Anlagen führen.

Die Analyse der Schnittstellen zwischen dem Tourismus und raumbezogenen Regulierungen zeigt, dass die verschiedenen Verfahren klar geregelt sind und – vor dem Hintergrund der vielfältigen Ansprüche – in den meisten Fällen zweckmässig funktionieren. Allerdings sind die zu durchlaufenden Verfahren insbesondere für touristische Vorhaben ausserhalb der Bauzone in vielen Fällen komplex und aus Sicht der Tourismuswirtschaft oft langwierig. Die Analyse ergibt drei zentrale Themenkreise ①, ② und ③, die für eine zielgerichtete und effiziente Realisierung bzw. Erneuerung touristischer Anlagen wichtig sind. Die hierzu erarbeiteten Empfehlungen beschränken sich nicht auf Optimierungen im bestehenden Rechtsrahmen, sondern weisen zum Teil über diesen hinaus:

Themenkreis ①: Optimierung Projektmanagement

Die Vorbereitung auf das zielführende und effiziente Durchlaufen der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren für ein touristisches Vorhaben stellt hohe Anforderungen an das Projektmanagement der touristischen Projektträger. Vor diesem Hintergrund werden verschiedene Ansatzpunkte skizziert, wie die Tourismuswirtschaft ihr Projektmanagement optimieren könnte, um diese Herausforderungen zu bewältigen. Auch die involvierten staatlichen Stellen können durch ihr Projektmanagement einen wertvollen Beitrag zur optimalen Durchführung der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren leisten.

➔ *vgl. nachfolgende Empfehlungen A und B*

Themenkreis ②: Adäquate Gewichtung touristischer Interessen

Für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone bestehen nur begrenzte Möglichkeiten.

Um den erforderlichen raumplanerischen Rahmen zu schaffen und/oder die erforderlichen Bewilligungen zu erreichen, ist in vielen Fällen ein vorgängiges Abwägen zwischen den Nutzungsinteressen der Tourismuswirtschaft und den öffentlichen Interessen des Landschafts- und Umweltschutzes notwendig. Aus Sicht der Tourismuswirtschaft erhalten die touristischen Interessen bei dieser Abwägung oft kein adäquates Gewicht. Prüfwürdige Ansatzpunkte für Optimierungen bestehen sowohl auf Seiten der Projektträger als auch auf Seiten der staatlichen Stellen, auch wenn die fachlich zuständigen Bundesämter die grundsätzliche Einschätzung der Tourismuswirtschaft zur Interessenabwägung nicht teilen.

➔ *vgl. nachfolgende Empfehlungen A bis D*

Themenkreis ③: Angemessener Spielraum für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone

Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone sind für die Tourismuswirtschaft im Berggebiet unverzichtbar. Im Rahmen der geltenden raumbezogenen Regulierungen sind diese

Möglichkeiten eng begrenzt. Zur Erweiterung des Spielraums für die Tourismuswirtschaft wäre ein breiterer Einsatz von Kompensationsmassnahmen ein Instrument, um Einbussen im Bereich der Natur und (Kultur)Landschaft infolge zusätzlicher Bauten und Anlagen an einem Ort durch «Realersatz» (Beseitigung nicht mehr benötigter Bauten ausserhalb der Bauzone, Aufwertungsmassnahmen für Landschaft und Natur) an einem anderen Ort auszugleichen. Mittels Kompensationsmassnahmen kann im Idealfall eine Win-win-Situation für den Tourismus und für den Landschafts- und Naturschutz erreicht werden.

→ vgl. nachfolgende **Empfehlung E**

- **Empfehlung A: Best Practice im Projektmanagement entwickeln.** Ein optimales Projektmanagement ist eine wichtige Voraussetzung für das zielführende und effiziente Durchlaufen der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren. Die touristischen Projektträger sind gefordert, ihre Vorbereitungen auf die Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren weiter zu professionalisieren (z.B. Dialog mit relevanten Akteurguppen, Erstellen fundierter Grundlagen (touristische Gesamtplanung etc.), Teilnahme an vom Bund angebotenen Aus- und Weiterbildungen). Die zuständigen Stellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene können mit einer effizienten Gestaltung und Koordination der Verfahrensschritte sowie mit einer kompetenten Beratung der Projektträger wesentlich zur zielführenden und effizienten Abwicklung der Verfahren beitragen. Damit die Projektträger die Herausforderungen der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren noch besser verstehen sowie bewältigen können und die zuständigen staatlichen Stellen die Verfahren wo notwendig weiter optimieren können, wird empfohlen, Best Practices für unterschiedliche Typen von Projekten zu erarbeiten. Das Ziel ist, praxisorientiertes Wissen aufzubauen, das zur Optimierung des Projektmanagements beiträgt. Dabei sollen die laufenden Arbeiten unter Federführung des Bundesamtes für Verkehr und der Seilbahnen Schweiz (SBS) einbezogen werden, die unter dem Titel «Administrative Entlastung von Seilbahnunternehmen»¹ eine zielgerichtete und effiziente Planung und Realisierung von Seilbahnprojekten erleichtern sollen. Bei der grossen Mehrzahl der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone haben die Kantone eine Schlüsselrolle. Falls eine Anzahl von Kantonen sowie die für den Vollzug zuständigen Bundesämter Optimierungen im Bereich Projektmanagement als erstrebenswert erachten und die Erarbeitung von Best Practices begrüssen, so sollen die interessierten Kantone und die involvierten Bundesämter geeignete Fallbeispiele² auswählen und/oder bevorstehende Projekte bezeichnen, die im Sinne einer Best Practice geplant und abgewickelt werden sollen. Das SECO könnte die hierfür nötigen Arbeiten in bewährter Zusammenarbeit mit den zuständigen UVEK-Ämtern koordinieren. Die Best Practice zum Projektmanagement ist so zu dokumentieren, dass sie für zukünftige Projektträger aber auch für die involvierten staatlichen Stellen in geeigneter Weise abrufbar ist. Um die angestrebten Erkenntnisse zu gewinnen, sollen nicht nur «grosse» Projekte, in die wohl in den meisten Fällen Bundesstellen involviert sind, als Beispiele dienen. Ebenso wichtig sind auch «kleinere» Projekte, die im Wesentlichen auf Gemeinde- und allenfalls Kantonebene ablaufen.

¹ Bundesamt für Verkehr (2016): Administrative Entlastung von Seilbahnunternehmen, Schlussbericht der drei Arbeitsgruppen vom 2. Dezember 2016

² Wichtige Erkenntnisse zur Best Practice können unter Umständen auch aus Fallbeispielen gewonnen werden, bei welchen in der Planungsphase und/oder beim Durchlaufen der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren spezifische Schwierigkeiten aufgetaucht sind.

- **Empfehlung B: Beitrag an die Kosten für die Erarbeitung qualitativ hochwertiger gesetzeskonformer Grundlagen für das ordnungsgemässe Durchlaufen der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren sowie an den Aufwand für eine externe Leitung des Projektteams.** Ein optimales Projektmanagement erfordert vielfältige Kompetenzen auf Seiten der Projektleitung und verschiedenste qualitativ hochwertige, exakt fokussierte Grundlagen (z.B. Analyse der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung eines Vorhabens als Grundlage in einer Interessenabwägung). Vor allem kleinere touristische Projektträger stossen hier oft an Grenzen, denn sie müssen sowohl für die Projektleitung als auch für die Erarbeitung der verschiedenen Grundlagen externe Fachleute beiziehen. Dies kostet Geld.
Falls auch die Tourismuskantone gewillt sind, diese Problematik anzugehen, so soll das SECO prüfen, ob z.B. im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) ab der Programmperiode 2024 bis 2027 ein finanzieller Beitrag an die Kosten der externen Leitung des Projektteams und/oder an die Kosten der Erarbeitung hochwertiger Grundlagen geleistet werden soll. Zweck eines solchen Beitrags ist, dass die Projektträger ihre Projektplanung dank fachlicher Unterstützung von Beginn weg optimal auf die einzuhaltenden gesetzlichen Bestimmungen und auf die zu durchlaufenden Verfahren ausrichten. Ein solcher finanzieller Beitrag würde es auch kleineren Projektträgern ermöglichen oder zumindest erleichtern, ihr Projekt professionell vorzubereiten und effizient voranzutreiben. Bei der konkreten Ausgestaltung einer solchen Unterstützung sind das Wissen und die Bedürfnisse der fachlich zuständigen Bundesämter einzubeziehen.

- **Empfehlung C: Systematik und Transparenz der Interessenabwägungen erhöhen.** Die für die Interessenabwägungen zuständigen Stellen auf Bundes- und Kantonsebene sollen – wie von der BPUK³ empfohlen – die Interessenabwägungen wo notwendig noch systematischer durchführen und durch eine geeignete Dokumentation die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Interessenabwägungen für die Projektträger verbessern.

- **Empfehlung D: Harmonisierung der für Ausnahmebewilligungen massgebenden Begriffe sowie Harmonisierung der Kategorien von Schutzniveaus.** Die Umsetzung der diesbezüglichen Lösungsansätze der BPUK⁴ erfordert Rechtsanpassungen. Die thematisch zuständigen Bundesämter sehen keinen dringlichen Handlungsbedarf. Falls die Tourismuswirtschaft diese Harmonisierungen für erstrebenswert erachtet, soll sie sich deshalb auf der politischen Ebene – zusammen mit interessierten Kantonen – für die Umsetzung dieses Optimierungsansatzes engagieren.

- **Empfehlung E: Idee der Kompensation weiterentwickeln und umsetzen.** Wenn der Tourismus mehr Spielraum für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone schaffen möchte, dann empfehlen wir der Tourismuswirtschaft, sich vertieft mit den vielversprechenden Möglichkeiten von Kompensationsmassnahmen auseinanderzusetzen. Die laufende Debatte zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG2) bietet der Tourismuswirtschaft die Chance, sich für den Planungs- und Kompensationsansatz zu engagieren und die touristischen Anliegen in die Diskussion einzubringen.

³ Vgl. BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz) (2017): Raumplanerische Interessenabwägung, Bericht der Arbeitsgruppe, S. 26-30

⁴ Vgl. BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz) (2017): Raumplanerische Interessenabwägung, Bericht der Arbeitsgruppe, S. 47-49

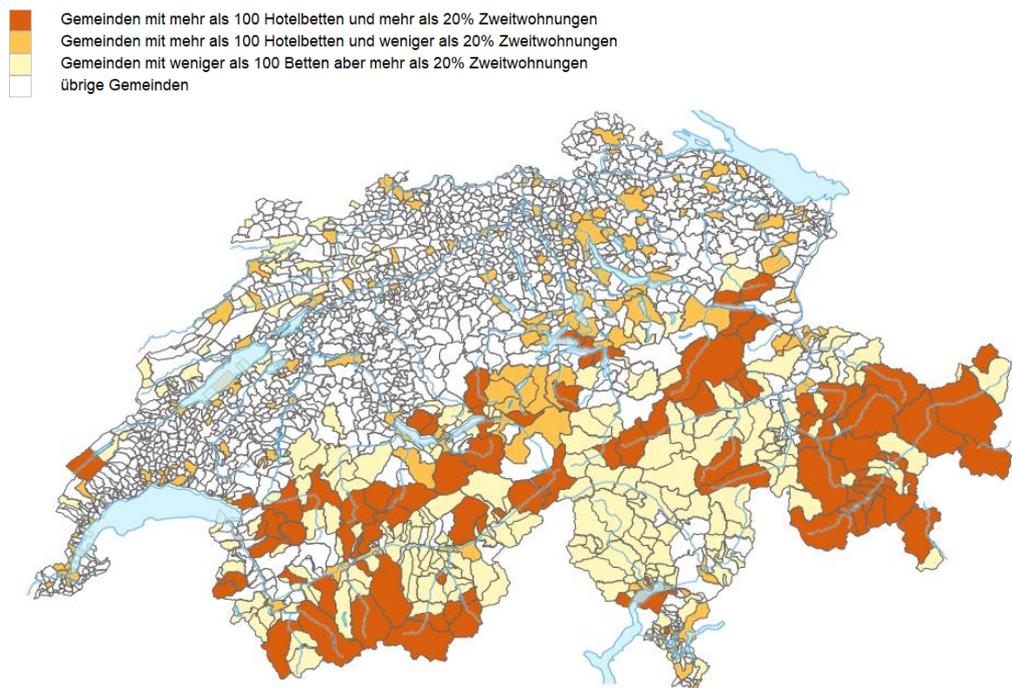
1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Tourismuswirtschaft ist in weiten Teilen des Schweizer Berggebiets die wirtschaftliche Schlüsselbranche. In manchen Gemeinden und Regionen im Alpenraum entfällt mehr als die Hälfte der erarbeiteten Wertschöpfung auf den touristischen Bereich. Die Abbildung 1 zeigt am Beispiel der Zahl der Hotelbetten und des Anteils der Zweitwohnungen an der gesamten Wohnungszahl den Stellenwert des Tourismus in den verschiedenen Teilen des Schweizer Berggebiets.

Abbildung 1

Zahl der Hotelbetten und Anteil der Zweitwohnungen am Total der Wohnungen (2019)



Quelle: Darstellung Hanser Consulting auf Basis von Angaben des Bundesamtes für Raumentwicklung und des Bundesamtes für Statistik

Der Tourismus im Schweizer Berggebiet steht vor vielfältigen Herausforderungen:

- Es gilt, auf die bereits eingetretenen Effekte des Klimawandels zu reagieren und sich auf den weiteren Wandel auszurichten. Dies kann bedeuten, Wintersportanlagen in höheren Lagen zu realisieren und die Zubringerbahnen umzurüsten. Dies kann weiter bedeuten, die Angebote vermehrt auf schneeunabhängige Aktivitäten im Winter und auf den Sommertourismus auszurichten.
- Der Schweizer Tourismus ist mit einer Veränderung der Gästestruktur konfrontiert. Die Zahl der Gäste aus Europa ist in den letzten 10 Jahren gesunken, jene aus den Fernmärkten (China, Golfstaaten, übriges Asien, USA etc.) ist gestiegen (vgl. Abb. 2). Diese Veränderung der Gästestruktur hat auch zu einer Verlagerung von Logiernächten vom Berggebiet in die Städte sowie vom Winter in den Sommer geführt. Die Tourismusregionen im Alpenraum sind deshalb gefordert, ihre Angebote und Anlagen vermehrt auf in- und ausländische Tagesgäste⁵ sowie auch auf Sommergäste auszurichten.

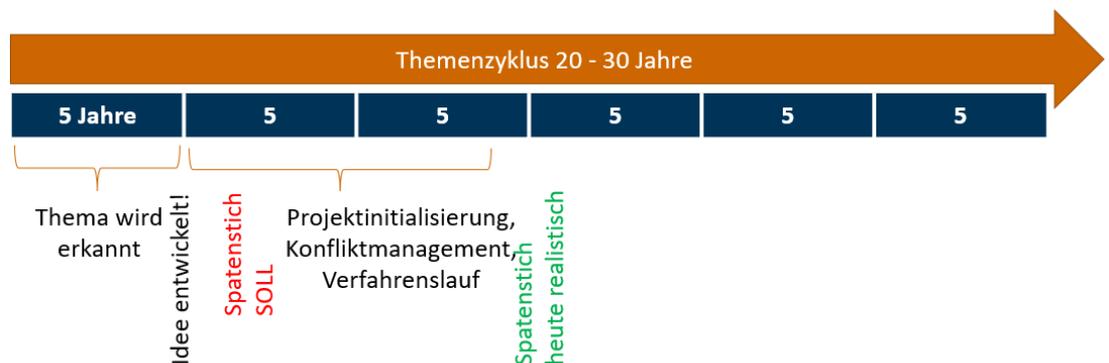
⁵ Ausländische Tagesgäste sind ausländische Touristen, die in einem städtischen Raum übernachten und für einen Tagesausflug ins Berggebiet reisen. Hinzu kommen ausländische Tagesgäste aus dem grenznahen Ausland.

die Tourismuswirtschaft wichtig, dass diese Anlagen in einer möglichst frühen Phase eines Themenzyklus realisiert werden können. Dies schafft die Chance, als früher Anbieter einen Vorteil im internationalen Wettbewerb zu erreichen. Ausserdem steht eine längere Zeitperiode für die Amortisation der Anlagen zur Verfügung. Die Erfahrung vieler Tourismusanbieter in der Schweiz zeigt, dass es häufig nicht gelingt, bei der Ausschöpfung eines Themenzyklus zu den Pionieren zu gehören. Ein Grund hierfür kann bei raumbezogenen Regulierungen liegen⁶, d.h. in den hohen Anforderungen an die Planung solcher Anlagen und die damit verbundenen Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren. Die Planung und die Verfahren nehmen in der Regel viel Zeit in Anspruch, namentlich dann wenn es sich um Vorhaben ausserhalb der Bauzone handelt. Oftmals tangieren solche Vorhaben mehrere Rechtsbereiche, da Nutzungs- und Schutzinteressen betroffen sind. Dies erhöht die Komplexität der Verfahren. Es handelt sich daher in der Regel nicht um «einfache Genehmigungen nach Standard-Schema».

Wie die Abbildung 4 schematisch zeigt, kann dies zu einer Verzögerung eines Projektes um 5 bis 10 Jahre mit entsprechend ungünstigen wirtschaftlichen Folgen für die Tourismusbetriebe führen.

Abbildung 4

Problem für Tourismuswirtschaft im Berggebiet (schematische Darstellung)



Quelle: Darstellung Hanser Consulting / Stauffer & Studach

1.2 Aufgabe

Der Bundesrat will mit seiner Tourismuspolitik zu einer international wettbewerbsfähigen Tourismuswirtschaft sowie zu einem attraktiven und leistungsfähigen Tourismusstandort Schweiz beitragen. Um dieses Ziel zu erreichen, strebt die Tourismusstrategie des Bundes⁷ u.a. die Schaffung eines tourismusfreundlichen Regulierungsumfeldes an (Handlungsfeld 2 der Tourismusstrategie): «Mit dem Überprüfen von Regulierungen und dem Erwirken von administrativen und regulatorischen Entlastungen für die Tourismusunternehmen sollen die unternehmerischen Spielräume vergrössert und die Regulierungskosten gesenkt werden.»⁸

Vor diesem Hintergrund setzt sich das SECO dafür ein, dass die Tourismuswirtschaft Bauten und Anlagen zielgerichtet und effizient planen und realisieren kann. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass allfällige Konflikte zwischen den touristischen Nutzungsinteressen und den Interessen des Landschafts- und Naturschutzes früh erkannt und so geregelt werden können, dass Planungssicherheit geschaffen werden kann und ein zielführendes Vorantreiben des Projektes möglich wird.

⁶ Daneben können selbstverständlich auch wirtschaftliche Aspekte oder Unklarheiten bezüglich Trägerschaft etc. zu einer Verzögerung eines Projektes führen.

⁷ Schweizerische Eidgenossenschaft (2017): Tourismusstrategie des Bundes

⁸ Schweizerische Eidgenossenschaft (2017): Tourismusstrategie des Bundes, S.38

Der vorliegende Bericht hat damit die folgenden Aufgaben:

Aufgaben des Berichtes

1. Erstellen eines Überblicks über die Schnittstellen zwischen dem Tourismus und raumbezogenen Regulierungen (z.B. Raumplanungsgesetz, Regulierungen aus den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz etc.)
2. Aufzeigen, welche Probleme an den Schnittstellen zwischen dem Tourismus und den raumbezogenen Regulierungen entstehen können. Zu unterscheiden ist dabei zwischen Herausforderungen
 - a) welche beim ordnungsgemässen Durchlaufen der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren entstehen können
 - b) welche auf die einzuhaltenden materiellen Grundlagen, d.h. auf die Bestimmungen zum Natur-, Landschafts-, Umwelt- und Kulturgüterschutz auf der einen Seite und auf die Bestimmungen zu den Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren auf der anderen Seite zurückzuführen sind
 - c) welche durch andere Gründe (z.B. wirtschaftliche Engpässe) verursacht werden
3. Zu den Herausforderungen, die beim Durchlaufen der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren entstehen können, ist aufzuzeigen, was getan werden könnte, um günstige Voraussetzungen für eine effiziente und zielführende Planung und Realisierung touristischer Projekte zu schaffen.

Ausgehend von den Ergebnissen dieser Auslegeordnung wird das SECO entscheiden, welche der erkannten Ansatzpunkte weiter vertieft werden sollen.

1.3 Methodisches Vorgehen

Um eine fundierte, praxisnahe Auslegeordnung zu den Problemen an der Schnittstelle zwischen dem Tourismus und den raumbezogenen Regulierungen vorlegen zu können, wurden die folgenden Analysezugänge gewählt:

- **Rechtsanalyse.** Im Zentrum des Interesses stehen die raumbezogenen Regulierungen des Bundes. Da die Kantone und Gemeinden sowohl im Bereich der Raumplanungen (Richtplanung, Nutzungsplanung) als auch im Bereich der Bewilligungen (z.B. für Bauten ausserhalb der Bauzone) eine zentrale Rolle spielen, wurden auch kantonale Regulierungen und Verfahren in die Analyse einbezogen.
- **Literaturanalyse** (Dokumente des Bundes und der Kantone zur Interpretation und Umsetzung raumbezogener Regulierungen, Bundesgerichtsurteile zu Schlüsselthemen im Zusammenhang mit der Realisierung touristischer Vorhaben etc.)
- **Interviews mit Sachverständigen** aus den involvierten Akteurguppen (staatliche Stellen, Tourismuswirtschaft, Umweltschutzorganisationen etc.)
- **Analyse von Fallbeispielen.** Die vom SECO gewünschte Analyse von Fallbeispielen gestaltete sich schwierig. Erstens waren in der Regel weder die Projektträger noch die involvierten staatlichen Stellen bereit oder ermächtigt, ausreichend differenzierte Angaben und die Schlüsseldokumente zu laufenden Projekten zur Verfügung zu stellen, da sie unerwünschte Effekte auf die laufenden Verfahren befürchteten. Zweitens sind Vorhaben mit offensichtlichen Konflikten mit raumbezogenen Regulierungen manchmal gar nicht zu «Projekten» geworden. Diese Vorhaben sind kaum dokumentiert und es bestand bei den involvierten Akteuren keine Bereitschaft, über das Scheitern eines solchen Projektes Auskunft zu geben. Gleichwohl ergeben sich aus den Fallbeispielen trotz der oft nur punktuellen Angaben zuweilen wertvolle Hinweise zu den hier interessierenden Fragestellungen.

In verschiedenen Gremien wurden die gewonnenen Erkenntnisse zur Diskussion gestellt und die Ansatzpunkte für mögliche Optimierungen weiterentwickelt (vgl. Abb. 5).

Abbildung 5

Methodisches Vorgehen



Quelle: Darstellung Hanser Consulting / Stauffer & Studach

1.4 Aufbau des Berichtes

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 2: Übersicht über Herausforderungen für die Tourismuswirtschaft aufgrund von raumbezogenen Regulierungen

In den Kapiteln 3 bis 5 werden drei Themenkreise zur Diskussion gestellt, welche für die zielgerichtete und effiziente Planung und Realisierung von touristischen Bauten und Anlagen von Bedeutung sind:

- Kapitel 3: Themenkreis ① «Optimierung Projektmanagement»
- Kapitel 4: Themenkreis ② «Adäquate Gewichtung touristischer Interessen»
- Kapitel 5: Themenkreis ③ «Angemessener Spielraum für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone»

2 Herausforderungen für die Tourismuswirtschaft aufgrund von raumbezogenen Regulierungen

Bis zum Erreichen der Bewilligung für die Realisierung oder Erneuerung einer Bergbahn oder einer anderen touristischen Anlage ist in manchen Fällen ein mehrstufiger Raumplanungs- und Bewilligungsprozess zu durchlaufen. Die verschiedenen Verfahren sind klar geregelt und funktionieren - vor dem Hintergrund der vielfältigen Ansprüche - in den meisten Fällen zweckmässig. Allerdings sind die zu durchlaufenden Verfahren insbesondere für touristische Vorhaben ausserhalb der Bauzone in vielen Fällen komplex und aus Sicht der Tourismuswirtschaft oft langwierig, weil

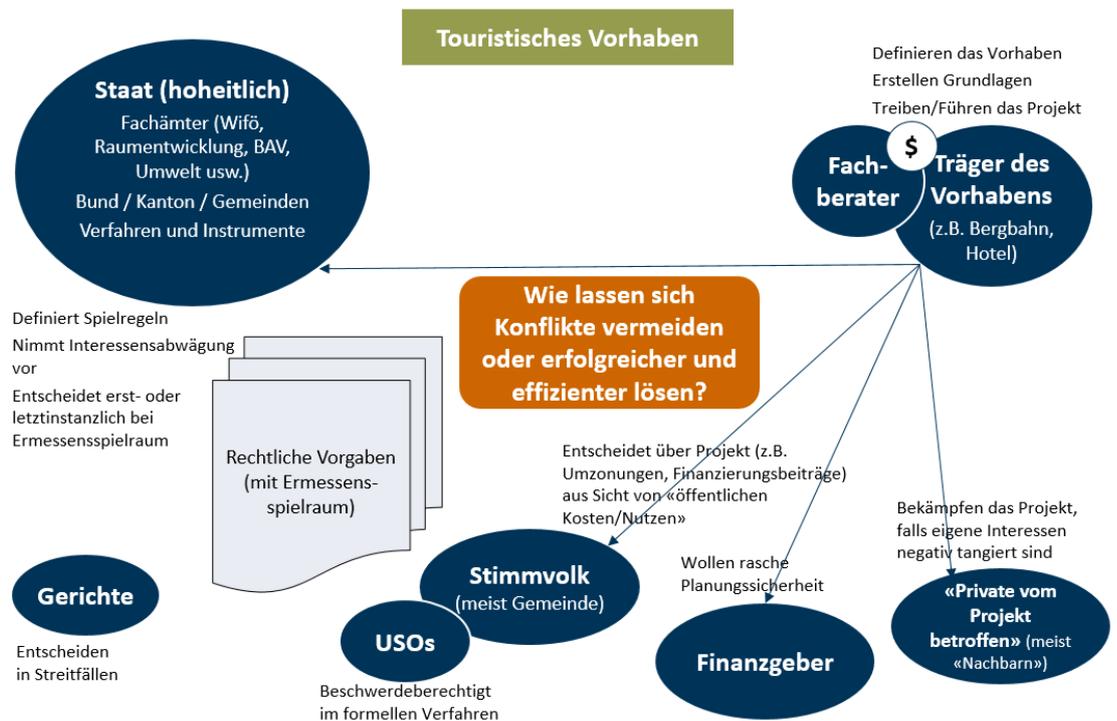
- meist mehrere voneinander abhängige Raumplanungs-, Prüfungs- und Bewilligungsschritte zu durchlaufen sind
- oft mehrere Staatsebenen (Bund, Kanton, Gemeinde) involviert sind

- verschiedene weitere Stakeholders (z.B. Umweltschutzorganisationen, Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, betroffene Nachbarn) einzubeziehen sind
- in verschiedenen Phasen des Prozesses Einsprachen möglich sind, über die im ungünstigsten Fall erst durch die Gerichte entschieden wird
- verschiedene Raumplanungs- und Bewilligungsschritte die Aufgabe beinhalten, die in sich komplexe Abwägung zwischen den Schutzinteressen im Bereich Landschaft / Umwelt und den Nutzungsinteressen der Tourismuswirtschaft vorzunehmen. Die Verfahren sind also gleichsam «Reibungsflächen», die eine oft mehrstufige Aushandlung und Abwägung von Interessen erfordern. Im Zentrum der Herausforderung steht deshalb die effiziente Konfliktlösung.

Die Abbildung 6 zeigt die Komplexität des Raumplanungs- und Bewilligungsprozesses in schematischer Form. Die damit verbundenen Herausforderungen für die Tourismuswirtschaft sind gross. Sie wiegen besonders schwer, weil die touristischen Projektträger bei der Realisierung ihrer Vorhaben meist unter einem hohen wirtschaftlichen und zeitlichen Druck stehen.

Abbildung 6

Herausforderungen für die Tourismuswirtschaft beim Durchlaufen des Raumplanungs- und Bewilligungsprozesses für eine touristische Anlage



Quelle: Darstellung Hanser Consulting / Stauffer & Studach

Ausgehend von den obigen Ausführungen wurden im Dialog mit dem begleitenden Kernteam der Bundesverwaltung, mit der Begleitgruppe zum Projekt und mit der Begleitgruppe des SECO zur Tourismusstrategie des Bundes (vgl. Abb. 5) drei übergeordnete Themenkreise identifiziert, bei denen bedeutende Schnittstellen bzw. «Reibungsflächen» zwischen dem Tourismus und raumbezogenen Regulierungen bestehen. Diese Schnittstellen bzw. «Reibungsflächen» können für die Tourismuswirtschaft zu Hürden für die Projektrealisierung werden. Damit die Tourismuswirtschaft in Zukunft Bauten und Anlagen möglichst zielgerichtet, adressatengerecht und effizient planen und realisieren kann, müssen allfällige Konflikte insbesondere zwischen den touristischen Nutzungsinteressen und den Interessen des Landschafts- und Naturschutzes früh erkannt und so geregelt werden können, dass

Planungssicherheit geschaffen werden kann und ein zielführendes Vorantreiben des Projektes möglich wird.

Zu jedem der drei übergeordneten Themenkreise werden in den folgenden Kapiteln

- die Restriktionen und Hürden für touristische Projekte aufgrund der raumbezogenen Regulierungen und die entsprechenden Herausforderungen für die touristischen Projektträger dargestellt.
- Ansatzpunkte zur Lösung bzw. Milderung der erkannten Probleme bzw. zur Bewältigung der bestehenden Herausforderungen zur Diskussion gestellt.
- Empfehlungen formuliert. Da die zu durchlaufenden Verfahren schon heute klar geregelt sind und von den zuständigen Ämtern meist kompetent abgewickelt werden, haben wir keine einfachen Ansatzpunkte für wirkungsvolle Optimierungen gefunden.

Die drei identifizierten Themenkreise lassen sich wie folgt umschreiben:

- **Themenkreis ①: Optimierung Projektmanagement → Kapitel 3**
Die Vorbereitung auf das zielführende und effiziente Durchlaufen der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren für ein touristisches Vorhaben stellt hohe Anforderungen an das Projektmanagement der touristischen Projektträger. Vor diesem Hintergrund werden verschiedene Ansatzpunkte skizziert, wie die Tourismuswirtschaft ihr Projektmanagement optimieren könnte, um diese Herausforderungen zu bewältigen. Auch die involvierten staatlichen Stellen können durch ein gutes Projektmanagement einen wertvollen Beitrag zur optimalen Durchführung der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren leisten.
- **Themenkreis ②: Adäquate Gewichtung touristischer Interessen → Kapitel 4**
Für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone bestehen rechtlich nur begrenzte Möglichkeiten. Um den erforderlichen raumplanerischen Rahmen zu schaffen und/oder die erforderlichen Bewilligungen zu erreichen, ist in vielen Fällen ein vorgängiges Abwägen zwischen den Nutzungsinteressen der Tourismuswirtschaft und den öffentlichen Interessen des Landschafts- und Umweltschutzes notwendig. Aus Sicht der Tourismuswirtschaft erhalten die touristischen Interessen bei dieser Abwägung oft kein adäquates Gewicht. Prüfwürdige Ansatzpunkte für Optimierungen bestehen sowohl auf Seiten der Projektträger als auch auf Seiten der staatlichen Stellen, auch wenn die fachlich zuständigen Bundesämter die grundsätzliche Einschätzung der Tourismuswirtschaft zur Interessenabwägung nicht teilen.
- **Themenkreis ③: Angemessener Spielraum für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone → Kapitel 5**
Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone sind für die Tourismuswirtschaft im Berggebiet unverzichtbar. Im Rahmen des geltenden Rechts sind diese Möglichkeiten eng begrenzt. Vor diesem Hintergrund werden Ansätze skizziert, um für die Tourismuswirtschaft einen angemessenen Spielraum für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone zu schaffen.

Im Anhang findet sich eine knappe Übersicht weiterer geprüfter Ansatzpunkte zur Lösung bzw. Milderung der erkannten Herausforderungen, die aufgrund der Beurteilungen der Begleitgruppe zum Projekt verworfen wurden.

3 Themenkreis ①: «Optimierung Projektmanagement»

3.1 Herausforderung

Für grössere touristische Vorhaben (z.B. Ersatz oder Neubau einer Seilbahn, Realisierung eines Beherbergungs- oder Gastronomiebetriebs ausserhalb der Bauzone, Einrichtung eines «Erlebnispfades» im Wald, Bau eines Bike-Trails) sind neben Bewilligungsverfahren (z.B. für Bauten ausserhalb der Bauzone) in vielen Fällen zuvor noch Richt- und/oder Nutzungsplanverfahren zu durchlaufen. Dies ist in der Regel sowohl für die Träger des Vorhabens wie für die involvierten staatlichen Stellen aus verschiedenen Gründen anspruchsvoll:

- Auf Seiten der Träger des Vorhabens sind die folgenden Herausforderungen zu nennen:
 - Es gibt eine Vielzahl von raumbezogenen materiellen Vorgaben (insbesondere Natur- und Heimatschutz, Raumplanung, Bestimmungen zu Seilbahnen), die zu beachten sind.
 - Es gibt detaillierte Bestimmungen, welche Verfahren für ein bestimmtes Vorhaben zu durchlaufen sind, welche Grundlagen für die einzelnen Verfahrensschritte bereitzustellen sind und in welcher zeitlichen Abfolge die verschiedenen Schritte zu durchlaufen sind.
 - Es bestehen oft wechselseitige Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Elementen eines Vorhabens. Das bedeutet, dass Element 1 nur projektiert werden kann, wenn Klarheit zur Zulässigkeit von Element 2 besteht. Die Bewilligungsfähigkeit von Element 2 ist aber abhängig von der Gestaltung von Element 1. Dies macht es schwierig, ein touristisches Vorhaben effizient voranzutreiben und alle für den Raumplanungs- und Bewilligungsprozess erforderlichen Grundlagen bereitzustellen.
 - Für viele touristische Bauten und Anlagen müssen zunächst die nutzungsplanerischen Voraussetzungen geschaffen werden. Dies erfordert die Zustimmung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Standortgemeinde.
 - In der Regel müssen Vorkehrungen getroffen werden, um die Wahrscheinlichkeit von Einsprachen der Umweltschutzorganisationen zu verringern. Um hierfür günstige Voraussetzungen zu schaffen, stehen die Träger des Vorhabens bei der Projektierung des Vorhabens und bei der Kommunikation zum Vorhaben vor namhaften Herausforderungen.
 - Jede grössere touristische Anlage ist ein Einzelfall (unterschiedliche einzuhaltende materielle Bestimmungen in Kombination mit spezifischen Verfahrensabläufen in den Kantonen). Dies erfordert nicht nur ein individualisiertes Vorgehen bei der Planung des Vorhabens, sondern auch bei der Abwicklung des Raumplanungs- und Bewilligungsprozesses. Insbesondere in kleineren Destinationen fehlen oft das Fachwissen und/oder die Routine, um diese Herausforderung sachgerecht und effizient zu bewältigen.
- Auch auf Seiten der staatlichen Stellen sind verschiedene Herausforderungen zu bewältigen:
 - Bei manchen Vorhaben sind alle drei Staatsebenen (Bund, Kanton, Gemeinde) und/oder mehrere Amtsstellen einer Staatsebene (z.B. Amt für Raumplanung, Amt für Natur- und Heimatschutz) in das Bewilligungsverfahren involviert. Dies gilt insbesondere für Vorhaben ausserhalb der Bauzone (u.a. Seilbahnen). Dies ergibt hohe Anforderungen an die vertikale und die horizontale Koordination zwischen den verschiedenen involvierten staatlichen Stellen.
 - Es gibt eine Vielzahl von raumbezogenen materiellen Vorgaben, die im Raumplanungs- und Bewilligungsprozess zu beachten sind. Oft sind Interpretationen

- einzelner Bestimmungen und Abwägungen zwischen verschiedenen Interessen erforderlich. Die Praxis zeigt, dass insbesondere kleineren Verwaltungen oft die Erfahrung zur sachgerechten und effizienten Bewältigung dieser Aufgaben fehlt.
- Viele grössere touristische Anlagen sind Einzelfälle, die auch bei der Durchführung der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren eine gewisse Individualität erfordern.

Die Praxis zeigt, dass die hohen Anforderungen eines allfälligen Raumplanungsverfahrens sowie des Gesuchs- und Bewilligungsverfahrens an die Träger des Vorhabens und an die involvierten staatlichen Stellen in gewissen Fällen zu suboptimalen Abläufen führen. Folgen können zeitliche Verzögerungen im Verfahren, die Notwendigkeit einer Überarbeitung von Grundlagen mit entsprechenden Kostenfolgen für die Träger des Vorhabens oder die Notwendigkeit von Projektanpassungen in einer bereits fortgeschrittenen Phase eines Projektes etc. sein. Im ungünstigsten Fall kann dies zum Scheitern eines Vorhabens führen.

3.2 Ansatzpunkte für Optimierungen des Projektmanagements

Ansatzpunkte für Optimierungen bestehen sowohl auf Seiten der Projektträger (→ Kapitel 3.2.1) als auch auf Seiten der öffentlichen Hand (→ Kapitel 3.2.2).

Die Optimierungsmöglichkeiten der Projektträger beschränken sich auf die professionelle Vorbereitung der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren. Bei der öffentlichen Hand bieten sich Möglichkeiten für Optimierungen bei den Vorbereitungsarbeiten für die Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren und bei der anschliessenden Durchführung der Verfahren.

3.2.1 Projektmanagement der Projektträger

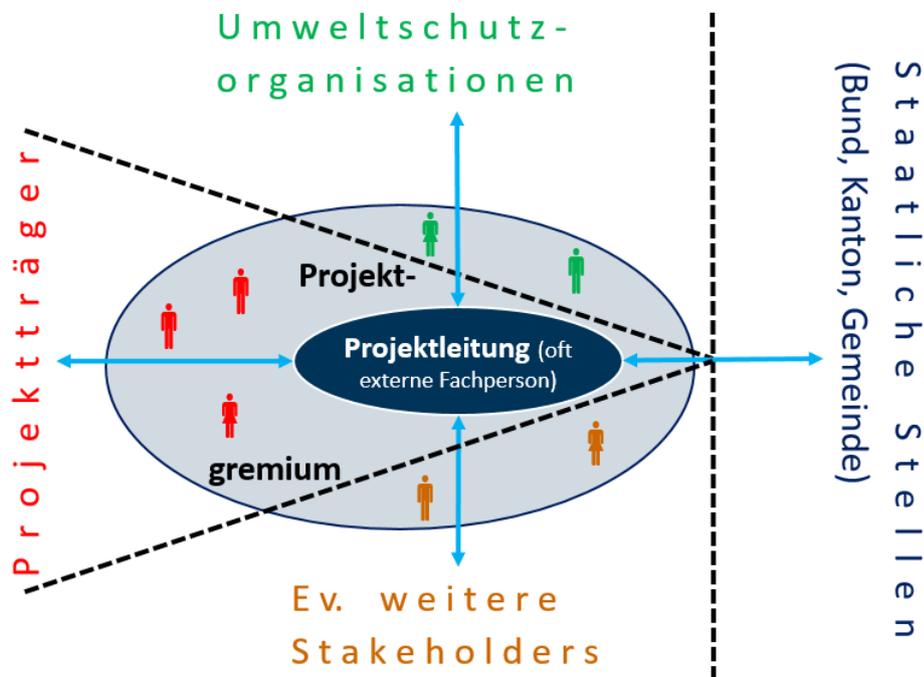
Die durchgeführten Abklärungen zeigen, dass eine Optimierung und weitere Professionalisierung des Projektmanagements auf Seiten der Träger eines Vorhabens die Bewältigung der oben skizzierten Herausforderungen wesentlich erleichtern kann. Den Projektträgern wird empfohlen, sich beim Aufbau des Projektmanagements an den folgenden Eckpunkten zu orientieren:

- **Professionelle Projektleitung:** Die vielfältigen und komplexen Arbeiten, die bei der Planung eines Projektes zu leisten sind, erfordern eine professionelle Projektleitung. Die Projektleitung ist Aufgabe des Projektträgers. Angesichts der Komplexität der Aufgabe sollen Projektträger, die nicht selber über das einschlägige Know-how und ausreichende praktische Erfahrungen verfügen, spezialisierte Fachleute für die Projektleitung beiziehen.
Manche staatlichen Stellen würden über das Know-how und die Erfahrung zur kompetenten Projektleitung verfügen. Es ist aber nicht die Aufgabe der staatlichen Stellen, dies zu tun. Ausserdem würde es ihre Rolle als unbefangene Prüf- und Bewilligungsinstanz unterlaufen.
- **Dialog und Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteurguppen institutionalisieren:** In der Startphase eines Projektes ist es wichtig, dass der Projektträger frühzeitig den Dialog mit allen Akteurguppen aufbaut, die im Raumplanungs- und/oder Bewilligungsverfahren eine wichtige Rolle spielen werden:
 - **Umweltschutzorganisationen und weitere bedeutsame Stakeholders** (z.B. Opinionleaders mit Bedeutung für den Ausgang allfälliger Volksabstimmungen zum Projekt, einspracheberechtigte Nachbarn). Die Projektleitung kann für den Dialog ein «**Projektgremium**» schaffen, in dem die verschiedenen Akteurguppen vertreten sind. Öffentliche Vorstellungen des Projektes können nützlich sein. Denkbar ist auch, dass die Projektleitung mit jeder Akteurguppe bilaterale Kontakte pflegt (vgl. Abb. 7).

- **Staatliche Stellen.** Die staatlichen Stellen sind gefordert, ihre Unabhängigkeit und Unbefangenheit als Raumplanungs- und Bewilligungsbehörde zu wahren. Dieser Ausgangslage ist bei der Gestaltung des Dialogs mit den staatlichen Stellen in der Startphase des Projektes in geeigneter Weise Rechnung zu tragen.

Abbildung 7

Projektleitung und Projektgremium (schematische Darstellung)



Quelle: Darstellung Hanser Consulting / Stauffer & Studach

- **Letter of understanding:** Es ist zu empfehlen, die Zusammenarbeit mit den Umweltschutzorganisationen und weiteren Stakeholders (z.B. einspracheberechtigte Nachbarn) in einem Letter of understanding festzuhalten. Wesentlich erscheinen insbesondere die folgenden Punkte:
 - Ziel des Projektes
 - Zweck der Zusammenarbeit
 - Organisation des Dialogs bzw. der Zusammenarbeit (Teilnehmende, Traktandierung, Dokumentation, Informationsfluss, Entscheidungsfindung etc.)
 - Umgang mit Anliegen einzelner Stakeholders an das Projekt
 - Umgang mit Rechten Dritter (z.B. Durchleitungsrechte)
 - Umgang mit Ergebnissen von Voranfragen bzw. Vorprüfungen zu einzelnen Elementen des Projektes
 - Umgang mit umstrittenen Punkten (z.B. Einigungskonferenzen, Verlangen einer Voranfrage bzw. Vorprüfung durch zuständige staatliche Stelle)
 - Regeln zum Fair-Play (Offenlegen der Interessen der verschiedenen Akteure; Vereinbaren, in welcher Form und in welchen Phasen die verschiedenen Akteure ihre Anliegen an das Projekt einbringen können und einbringen sollen etc.)

Die Einhaltung eines solchen Letters of understanding basiert auf gegenseitigem Vertrauen. Formal bleibt es damit den Umweltschutzorganisationen bzw. den Nachbarn unbenommen, im Rahmen der Raumplanungen und/oder Bewilligungsverfahren allenfalls Einsprache zu erheben.

- **Detaillierte Planung in der Startphase:** Wichtig ist, dass in der Startphase die zu durchlaufenden Verfahren festgelegt werden und dass möglichst genau bestimmt wird,

welche Grundlagen für welchen Verfahrensschritt notwendig sind, wer für die Erarbeitung zuständig ist und wo die kritischen Schnittstellen liegen. Anzustreben ist eine projektspezifische «To do-Liste». Im Einzelnen gilt es dabei zu klären,

- welche Verfahren zu koordinieren sind und ob es ein Leitverfahren gibt
- welche Grundlagen für die einzelnen Verfahren und die Verfahrensschritte erforderlich sind
- in welcher zeitlichen Abfolge die Grundlagen sinnvollerweise zu erstellen sind
- welche Qualität (z.B. Detaillierungsgrad) die verschiedenen Grundlagen haben müssen
- welche «No-Gos» aufgrund der geltenden Rechtslage zu beachten sind. Beispiele von «No-Gos» sind z.B. touristische Anlagen in Mooren oder Auenlandschaften gemäss den Inventaren des Bundes.

- **Optimale Vorbereitung auf Schlüsselemente im Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren:** Damit die Erfolgchancen beim späteren Durchlaufen der Verfahren möglichst günstig sind, gilt es im Planungsprozess insbesondere auf folgende Punkte zu achten:

- **Konflikte** zwischen den Schutz- und den Nutzungsinteressen frühzeitig erkennen. Nach Wegen suchen, um Konflikte zu beseitigen oder zu entschärfen und damit die Chancen einer Bewilligung des Vorhabens zu erhöhen sowie die Wahrscheinlichkeit von späteren Einsprachen gegen das Projekt zu minimieren.
- Vorhersehen, für welche Anlagen die **Standortgebundenheit** nachzuweisen ist und wo eine Prüfung von Alternativstandorten bzw. –lösungen zu erfolgen hat.
- Klären, zu welchen Inhalten **Interessenabwägungen** vorzunehmen sein werden. Erarbeiten fundierter Grundlagen für die Interessenabwägungen samt einer Darstellung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung des Vorhabens.

3.2.2 Projektmanagement der staatlichen Stellen

Aufgrund der durchgeführten Abklärungen sind auf Seite der staatlichen Stellen die folgenden Ansatzpunkte prüfenswert, um die angestrebte Beschleunigung sowohl bei der Vorbereitung auf die Raumplanungs- und / oder Bewilligungsverfahren als auch bei der Durchführung der Verfahren zu erreichen. Im Zentrum stehen dabei die Kantone, denen bei der Mehrzahl der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone eine Schlüsselrolle zukommt. Einzelne der nachfolgend skizzierten Ansatzpunkte stimmen überein mit Massnahmenvorschlägen im Bericht «Administrative Entlastung von Seilbahnunternehmen» des Bundesamtes für Verkehr⁹.

- **Schaffung einer «Projektorganisation»:** Die Schaffung einer «Projektorganisation» ermöglicht es, bei der Behandlung eines bestimmten Vorhabens von der «Standardorganisation» abzuweichen, um spezifischen Eigenschaften und Herausforderungen eines Vorhabens in geeigneter Weise Rechnung zu tragen. Auf Seiten der staatlichen Stellen sollen – falls erforderlich – folgende Möglichkeiten genutzt werden:
 - **Optimierung der vertikalen und der horizontalen Koordination** zwischen bzw. innerhalb der staatlichen Ebenen. Zu diesem Zweck bietet sich – wo dies noch nicht institutionalisiert ist – die Bezeichnung von Leitverfahren an. Die für das Leitverfahren zuständige Behörde leitet das gesamte Verfahren und sorgt für die notwendige Koordination mit weiteren Verfahren auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene. Für die Projektträger resultiert im Idealfall ein «one stop shop» auf staatlicher Seite.

⁹ Bundesamt für Verkehr (2016): Administrative Entlastung von Seilbahnunternehmen, Schlussbericht der drei Arbeitsgruppen vom 2. Dezember 2016

- **Flexibilisierung der Abläufe**, um ein projektspezifisches Vorgehen zu erleichtern. Die Verfahrensschritte müssen nicht unbedingt nach den üblichen Abläufen «erledigt» werden, sondern sollen auf eine optimale Abwicklung des gesamten Raumplanungs- und Bewilligungsverfahrens abgestimmt werden. Es ist selbstredend, dass die Einhaltung der materiellen Bestimmungen dabei unangetastet bleibt.
- **Möglichst frühzeitig hohe Planungssicherheit schaffen:** Die Planung einer touristischen Anlage und die Erarbeitung der notwendigen Grundlagen für das Durchlaufen der Raumplanungs- und/oder Bewilligungsverfahren führen zu einem erheblichen Aufwand für die Träger des Vorhabens. Damit kein unnötiger Aufwand entsteht und nicht wertvolle Zeit verstreicht, sollen die Träger eines Vorhabens möglichst frühzeitig Klarheit erhalten, ob – und wenn ja in welcher Form – das angestrebte Vorhaben bewilligungsfähig sein wird. Verschiedene diesbezügliche Ansätze bestehen bereits:
 - **Unverbindliche Vorausfragen:** Verschiedene Amtsstellen auf Bundes- und Kantonebene bieten den Projektträgern die Möglichkeit an, wichtige Projektelemente im Rahmen einer Vorausfrage unverbindlich zu prüfen¹⁰. Obwohl die Ergebnisse einer solchen Vorausfrage rechtlich nicht verbindlich sind, erhöhen sie die Planungssicherheit des Projektträgers, denn der Projektträger erhält wertvolle Hinweise, wie das Projekt zu gestalten wäre, um günstige Voraussetzungen für die Bewilligungsfähigkeit zu schaffen.
 - **Verbindliche Vorprüfungen:** Projektträger können in verschiedenen Kantonen auch eine rechtlich verbindliche Vorprüfung von Kernelementen eines Vorhabens verlangen. Dank einer solchen Vorprüfung kann ein Projektträger eine recht hohe Planungssicherheit erreichen, sofern er sich bei seinen weiterführenden Planungen an die Eckpunkte hält, die in der Vorprüfung geprüft worden sind.

Die Möglichkeiten und der Einsatz von unverbindlichen Vorausfragen bzw. verbindlichen Vorprüfungen sollen deshalb von den zuständigen staatlichen Stellen aktiv propagiert werden.

Festzuhalten bleibt, dass Einsprachen gegen die in einer unverbindlichen Vorausfrage oder in einer verbindlichen Vorprüfung behandelten Projektelemente in einem späteren Zeitpunkt des Verfahrens rechtlich möglich bleiben.

Wenn die Ergebnisse der Vorprüfung den Status eines erstinstanzlichen Entscheids erhalten würden, könnten gegen diesen Entscheid Einsprachen gemacht werden. Werden keine Einsprachen gemacht, so bestünde für den Projektträger bereits in einer frühen Phase eine hohe Rechtssicherheit. Für diesen neuen Status der Vorprüfungen würde es allerdings weitreichende Rechtsanpassungen brauchen.

- **Verfahrensschritte nach Möglichkeit koordinieren:** Sowohl auf Bundesebene¹¹ wie innerhalb der Kantone¹² bestehen vielfältige Vorgaben zur zeitlich parallelen Durchführung und zur Koordination verschiedener Prüfungen im Rahmen von Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren (Bezeichnung von Leitverfahren und Leitbehörden etc.). Bei der Parallelschaltung des Raumplanungs- und Plangenehmigungs- bzw. Baubewilligungsverfahrens können sich jedoch Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Projektabwicklung ergeben. Dies insbesondere wenn solche Projekte bis ins Detail fertig projektiert sind, bevor die Planung und Genehmigung auf Richtplanstufe erfolgt ist. Einsprachen, insbesondere im Rahmen der Nutzungsplanverfahren können die Verfahren in der Praxis verzögern. Der Entscheid im Leitverfahren (Plangenehmigungsverfahren oder kantonales Baubewilligungsverfahren) muss dann unter Umständen

¹⁰ Vgl. z.B. Massnahme 3 der Arbeitsgruppe Verfahren und Kommunikation in: Bundesamt für Verkehr (2016): Administrative Entlastung von Seilbahnunternehmen, Schlussbericht der drei Arbeitsgruppen vom 2. Dezember 2016, S.15

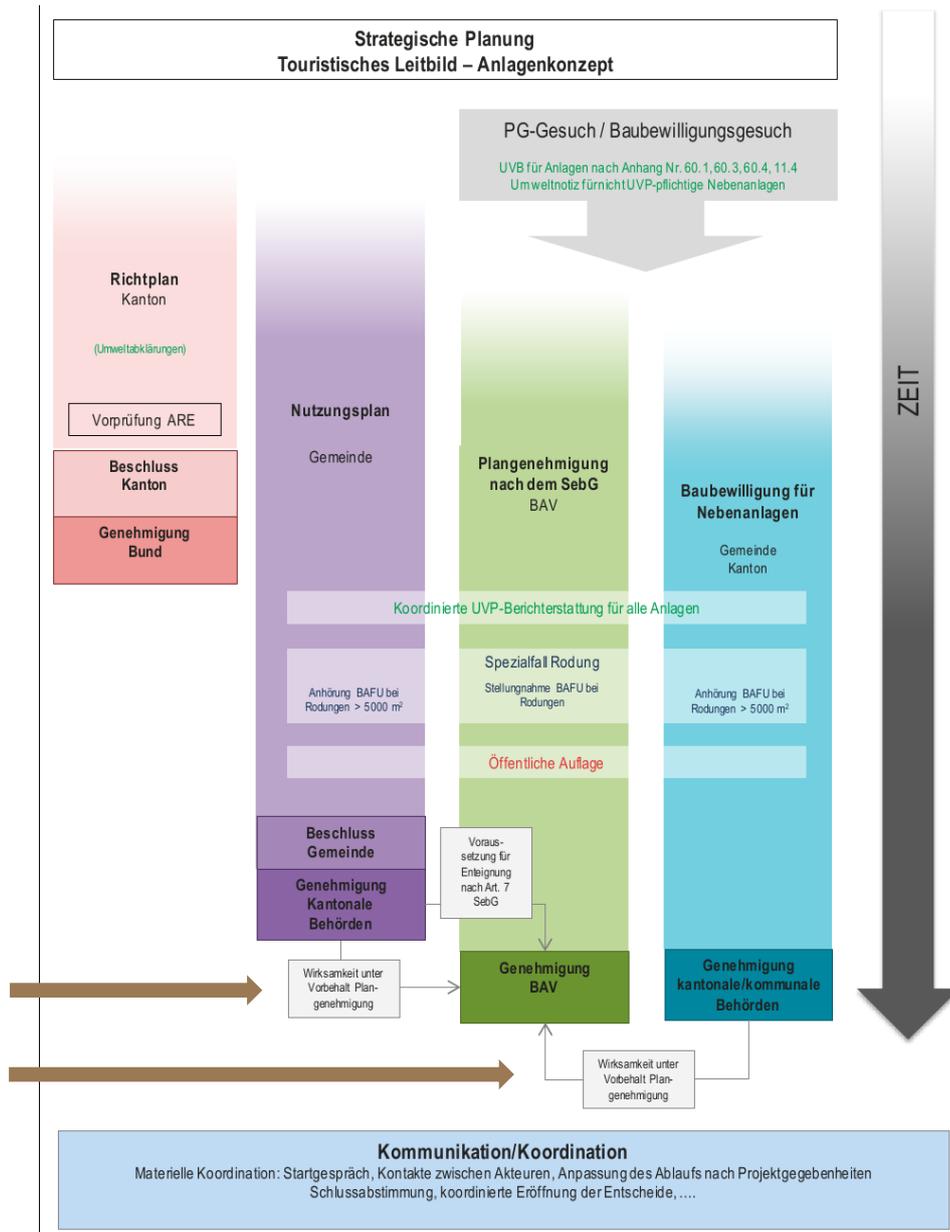
¹¹ Vgl. z.B. Art. 62a Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz des Bundes

¹² Vgl. z.B. Koordinationsgesetz des Kantons Bern

aufgeschoben werden, bis das parallel laufende Verfahren (Anpassung der Nutzungsplanung) rechtskräftig abgeschlossen ist. Es empfiehlt sich folglich, allfällige Richtplananpassungen sowie u.U. auch Nutzungsplanverfahren zeitlich vorgeschaltet abzuwickeln. Ist eine zeitliche Vorverlagerung nicht möglich, können die verschiedenen Verfahren (Nutzungsplanung, Plangenehmigungs- und/oder kantonales Baubewilligungsverfahren) koordiniert und – nach Prüfung der entsprechenden Risiken – zeitlich parallel durchgeführt werden, um die Zeitdauer bis zur Bewilligung eines touristischen Vorhabens zu verringern. Um anderen massgebenden Entscheidungen nicht präjudizierend vorzugreifen, sollen bei Bedarf «vorbehaltene Beschlüsse» zu einem Teilaspekt getroffen werden, sofern dies rechtlich möglich ist.

Abbildung 8

Plangenehmigungsverfahren für Seilbahnen: Beispiel für zeitliche «Parallelschaltung» verschiedener Raumplanungs- bzw. Bewilligungsverfahren



Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung / Bundesamt für Umwelt / Bundesamt für Verkehr (2013): Umwelt und Raumplanung bei Seilbahnvorhaben, S. 12

- **Erledigung von Einsprachen im Rahmen von Einspracheverhandlungen:** Werden Einsprachen mittels Schriftwechseln behandelt, kann der Zeitbedarf auch bei effizienter Abwicklung erheblich werden. Um dies zu vermeiden, soll wo immer möglich versucht werden, Einsprachen im Rahmen von Einspracheverhandlungen zu erledigen¹³.
- **Möglichkeiten des E-Governments vermehrt ausschöpfen:** Die Raumplanungs- und die Bewilligungsverfahren für touristische Vorhaben sind komplex und weisen meist projektspezifische Besonderheiten auf. Standardisierungen sind deshalb nur begrenzt möglich. Gleichwohl sollen sich bietende Möglichkeiten des E-Governments genutzt werden,
 - um den administrativen Aufwand auf Seiten der Träger eines touristischen Vorhabens zu verringern
 - um die Übersicht über den Stand des Verfahrens für alle Beteiligten zu verbessern (z.B. durch ein elektronisch geführtes für alle Projektbeteiligten zugängliches Dossier, das stets den aktuellen Stand des Verfahrens und die jeweils massgebenden Dokumente zeigt). Insbesondere müsste auch immer klar sein, wer für die nächsten Schritte zuständig ist und wann diese erfolgen.

So plant das Bundesamt für Verkehr im Rahmen des Projektes e@BAV die schrittweise Einführung der elektronischen Verfahrensabwicklung. Bereits heute können die Unterlagen im Plangenehmigungsverfahren für Seilbahnen weitgehend elektronisch eingereicht werden.

- **Administrative Entlastung der Projektträger:** Bei Projekten, die offensichtlich keine bedeutenden Landschafts- bzw. Umweltwerte tangieren (z.B. keine Schutzgebiete betreffen) und die keine negativen Auswirkungen auf Dritte haben, sollen die Projektträger soweit sachlich gerechtfertigt von gewissen Nachweisen und Spezialkonzepten zuhanden der Baugesuchsunterlagen bzw. des Plangenehmigungsverfahrens für Seilbahnen entbunden werden. Damit könnte in manchen Fällen eine namhafte Beschleunigung der Verfahren und eine Reduktion der Planungskosten erreicht werden. Ob derartige Entlastungen im Rahmen des Ermessensspielraums der zuständigen Stellen möglich wären, oder ob eine Rechtsanpassung erforderlich wäre, müsste näher geprüft werden.

Sowohl im Bereich der Seilbahnen mit Bundeskonzession¹⁴ als auch bei verschiedenen Bewilligungsverfahren auf Kantons- und Gemeindeebene sieht das massgebende Recht in gewissen Fällen «vereinfachte Verfahren» vor. Aus Sicht der Tourismuswirtschaft sind «vereinfachte Verfahren» grundsätzlich zu begrüßen, obwohl sie in der Praxis in der heutigen Form meist nur zu einer geringen Beschleunigung der Verfahren führen¹⁵.

3.3 Empfehlungen zur Optimierung des Projektmanagements

Ausgehend von den oben genannten Ansatzpunkten ergeben sich die folgenden Empfehlungen zur Optimierung des Projektmanagements:

- **Empfehlung A: Best Practice im Projektmanagement entwickeln.** Ein optimales Projektmanagement ist eine wichtige Voraussetzung für das zielführende und effiziente Durchlaufen der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren. Die touristischen Projekt-

¹³ Vgl. z.B. Art. 6 Raumplanungsgesetz des Kantons GR, welcher die Möglichkeit vorsieht, dass die Einsprache- und Rechtsmittelbehörden hängige Verfahren zugunsten einer Mediation sistieren können, wenn die Konfliktparteien dies gemeinsam beantragen.

¹⁴ Art. 15 Bundesgesetz über Seilbahnen zur Personenbeförderung. Aufgrund der aktuellen Rechtslage ist die Anwendung von vereinfachten Verfahren in der Regel auf den technischen Bereich beschränkt.

¹⁵ Im vereinfachten Plangenehmigungsverfahren wird lediglich auf die amtliche Publikation und die öffentliche Auflage verzichtet. Stattdessen wird die Planvorlage den Betroffenen zur Stellungnahme unterbreitet. Der übrige Prozess des Bewilligungsverfahrens beinhaltet keine Vereinfachung. Auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung ist i.d.R. notwendig, auch wenn bereits eine Seilbahn am gleichen Standort vorhanden war.

träger sind gefordert, ihre Vorbereitungen auf die Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren weiter zu professionalisieren (z.B. Dialog mit relevanten Akteurguppen, Erstellen fundierter Grundlagen (touristische Gesamtplanung etc.), Teilnahme an vom Bund angebotenen Aus- und Weiterbildungen). Die zuständigen Stellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene können mit einer effizienten Gestaltung und Koordination der Verfahrensschritte sowie mit einer kompetenten Beratung der Projektträger wesentlich zur zielführenden und effizienten Abwicklung der Verfahren beitragen.

Damit die Projektträger die Herausforderungen der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren noch besser verstehen sowie bewältigen können und die zuständigen staatlichen Stellen die Verfahren wo notwendig weiter optimieren können, wird empfohlen, Best Practices für unterschiedliche Typen von Projekten zu erarbeiten. Das Ziel ist, praxisorientiertes Wissen aufzubauen, das zur Optimierung des Projektmanagements beiträgt. Dabei sollen die laufenden Arbeiten unter Federführung des Bundesamtes für Verkehr und der Seilbahnen Schweiz (SBS) einbezogen werden, die unter dem Titel «Administrative Entlastung von Seilbahnunternehmen»¹⁶ eine zielgerichtete und effiziente Planung und Realisierung von Seilbahnprojekten erleichtern sollen.

Bei der grossen Mehrzahl der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone haben die Kantone eine Schlüsselrolle. Falls eine Anzahl von Kantonen sowie die für den Vollzug zuständigen Bundesämter Optimierungen im Bereich Projektmanagement als erstrebenswert erachten und die Erarbeitung von Best Practices begrüßen, so sollen die interessierten Kantone und die involvierten Bundesämter geeignete Fallbeispiele¹⁷ auswählen und/oder bevorstehende Projekte bezeichnen, die im Sinne einer Best Practice geplant und abgewickelt werden sollen. Das SECO könnte die hierfür nötigen Arbeiten in bewährter Zusammenarbeit mit den zuständigen UVEK-Ämtern koordinieren. Die Best Practice zum Projektmanagement ist so zu dokumentieren, dass sie für zukünftige Projektträger aber auch für die involvierten staatlichen Stellen in geeigneter Weise abrufbar ist. Um die angestrebten Erkenntnisse zu gewinnen, sollen nicht nur «grosse» Projekte, in die wohl in den meisten Fällen Bundesstellen involviert sind, als Beispiele dienen. Ebenso wichtig sind auch «kleinere» Projekte, die im Wesentlichen auf Gemeinde- und allenfalls Kantonebene ablaufen.

- **Empfehlung B: Beitrag an die Kosten für die Erarbeitung qualitativ hochwertiger gesetzeskonformer Grundlagen für das ordnungsgemässe Durchlaufen der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren sowie an den Aufwand für eine externe Leitung des Projektteams.** Ein optimales Projektmanagement erfordert vielfältige Kompetenzen auf Seiten der Projektleitung und verschiedenste qualitativ hochwertige, exakt fokussierte Grundlagen. Vor allem kleinere touristische Projektträger stossen hier oft an Grenzen, denn sie müssen sowohl für die Projektleitung als auch für die Erarbeitung der verschiedenen Grundlagen externe Fachleute beziehen. Dies kostet Geld. Falls auch die Tourismuskantone gewillt sind, diese Problematik anzugehen, so soll das SECO prüfen, ob z.B. im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) ab der Programmperiode 2024 bis 2027 ein finanzieller Beitrag an die Kosten der externen Leitung des Projektteams und/oder an die Kosten der Erarbeitung hochwertiger Grundlagen geleistet werden soll. Zweck eines solchen Beitrags ist, dass die Projektträger ihre Projektplanung dank fachlicher Unterstützung von Beginn weg optimal auf die einzuhaltenden gesetzlichen Bestimmungen und auf die zu durchlaufenden Verfahren

¹⁶ Bundesamt für Verkehr (2016): Administrative Entlastung von Seilbahnunternehmen, Schlussbericht der drei Arbeitsgruppen vom 2. Dezember 2016

¹⁷ Wichtige Erkenntnisse zur Best Practice können unter Umständen auch aus Fallbeispielen gewonnen werden, bei welchen in der Planungsphase und/oder beim Durchlaufen der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren spezifische Schwierigkeiten aufgetaucht sind.

ausrichten. Ein solcher finanzieller Beitrag würde es auch kleineren Projektträgern ermöglichen oder zumindest erleichtern, ihr Projekt professionell vorzubereiten und effizient voranzutreiben. Bei der konkreten Ausgestaltung einer solchen Unterstützung sind das Wissen und die Bedürfnisse der fachlich zuständigen Bundesämter einzubeziehen.

In jedem Fall sind auch die Tourismuswirtschaft und ihre Verbände gefordert, ihre eigenen Anstrengungen zur Optimierung des Projektmanagements wo notwendig zu verstärken und zu prüfen, ob – und wenn ja wie – sie sich für die oben skizzierten Optimierungsmöglichkeiten des Projektmanagements auf staatlicher Seite einsetzen wollen.

4 Themenkreis ②: «Adäquate Gewichtung touristischer Interessen»

4.1 Herausforderung

Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone sind für den Tourismus im Berggebiet unverzichtbar. Für die notwendige Anpassung der touristischen Angebote an den Klimawandel, an die veränderte Nachfragestruktur, an neuartige Outdoor-Aktivitäten, an den technischen Fortschritt etc. (vgl. Kapitel 1.1) sind auch immer wieder Neubauten oder Erneuerungen von touristischen Anlagen ausserhalb der Bauzone erforderlich.

Aufgrund des raumplanerischen Grundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nicht-Baugebiet ist die Realisierung touristischer Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone eingeschränkt. Es gelten die entsprechenden Vorschriften des Bundesgesetzes und der kantonalen Gesetze über die Raumplanung.

Für die Tourismuswirtschaft bestehen heute zwei Wege, um unter gewissen Voraussetzungen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone realisieren zu können (vgl. Abbildung 9):

- **Schaffen der erforderlichen Voraussetzungen in der Nutzungsplanung (Planungspflicht):** Gemäss Art. 22 Abs. 2 RPG können Bauten und Anlagen nur bewilligt werden, wenn sie dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone müssen deshalb im Rahmen der Nutzungsplanung zuerst die erforderlichen planerischen Voraussetzungen geschaffen werden. Bundesrechtlich zulässig ist dies nur, wenn «... das raumplanerische Ziel, den Boden haus-hälterisch zu nutzen, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise zu verhindern, nicht unterlaufen [wird]»¹⁸. Die Schaffung der planerischen Voraussetzungen erfordert in der Regel eine Revision der Nutzungsplanung der Standortgemeinde¹⁹. In der Praxis werden hierfür gestützt auf Art. 18 RPG und die zugehörigen kantonalen Vorgaben z.B. «Wintersportzonen» oder «Intensiverholungs-zonen» definiert. Diese Zonen können als Überlagerung der Landwirtschaftszone ausgestaltet werden²⁰. Sie bleiben damit Nicht-Bauzonen, in denen aber gewisse touristische Bauten und Anlagen zonenkonform sind und damit realisiert werden können. Zu den raumplanerischen Anforderungen an die Nutzungsplanung bei Seilbahnvorhaben hat das Bundesamt für Raumplanung ein Merkblatt publiziert²¹.
- **Ausnahmebewilligung:** Gemäss Art. 24 RPG können Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone ausnahmsweise bewilligt werden, wenn «... der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen

¹⁸ Aemisegger, H. et al (Hrsg.) (2016): Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, S. 504

¹⁹ Sind die Auswirkungen eines touristischen Vorhabens grossräumig, so bedarf es vorgängig einer Grundlage im kantonalen Richtplan (Art. 8 Abs. 2 RPG).

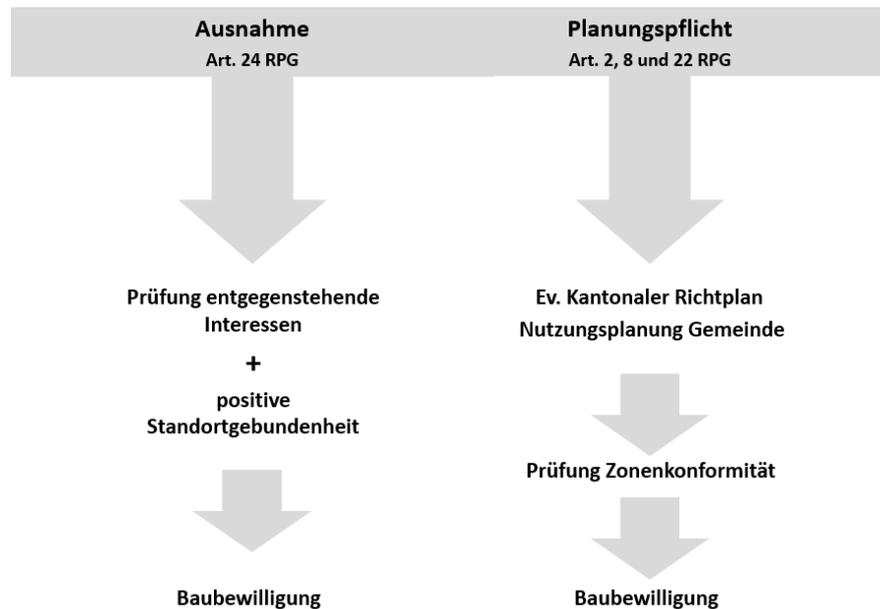
²⁰ Aemisegger, H. et al (Hrsg.) (2016): Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, S. 504

²¹ Bundesamt für Raumentwicklung (2020): Merkblatt Nutzungsplanung bei Seilbahnvorhaben, Grundsätze und Beispiele

entgegenstehen». Mit dem Instrument der Ausnahmegewilligung darf die Planungspflicht nicht umgangen werden. «Die Ausnahmegewilligungspraxis ... darf weder Normenkorrektur betreiben noch die raumplanerische Ordnung des Nichtbaugebiets unterlaufen. Bauvorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt können deshalb nicht auf dem Wege der Ausnahmegewilligung zugelassen werden, sondern erfordern einen Entscheid des für die Nutzungsplanung zuständigen Organs ...»²² Daher sind Ausnahmegewilligungen nur für touristische Anlagen denkbar, die standortgebunden sind, aber nur begrenzte Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt haben.

Abbildung 9

Rechtsgrundlagen für Erstellung touristischer Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone



Quelle: Darstellung Hanser Consulting / Stauffer & Studach

Sowohl im Zusammenhang mit der Schaffung z.B. von «Wintersportzonen» oder «Intensiverholungszone» als auch für Ausnahmegewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzone sind von den zuständigen staatlichen Stellen Beurteilungen vorzunehmen, bei denen es direkt oder indirekt um das Abwägen zwischen den Interessen des Tourismus an einer touristischen Anlage und den Interessen des Landschafts- und Naturschutzes geht. Dabei sind im Rahmen der raumplanerischen Verfahren verschiedene Vorgaben aus den «Sektoralgesetzen» wie dem Natur- und Heimatschutzgesetz, dem Umweltschutzgesetz, dem Waldgesetz, dem Jagdgesetz etc. zu berücksichtigen. Verschiedene dieser «Sektoralgesetze» verlangen mit Blick auf die Realisierung z.B. von touristischen Bauten ihrerseits die Abwägung zwischen den Schutzinteressen und den Nutzungsinteressen. Wie die Tabelle 1 zeigt, sind dabei oft spezifische Hierarchien von Interessen zu beachten.

²² Aemisegger, H. et al (Hrsg.) (2017): Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, S. 137f

Tabelle 1

Schutzniveaus und Interessenabwägungen gemäss den «Sektoralgesetzen» (a)

Schutzniveau	Schutzobjekte	Interessenabwägung/Zulässigkeit des Eingriffs
1. Absoluter Schutz	Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung und besonderer Schönheit (Art. 78 Abs. 5 BV; Art. 23a–23d NHG)	Grundsätzlich absolutes Veränderungsverbot ohne Interessenabwägung. Interessenabwägung zulässig bei Eingriffen, die dem Schutzziel dienlich oder mit ihm verträglich sind (Art. 78 Abs. 5 BV).
2. Absoluter Schutz mit Ausnahmen	Ufervegetation (Art. 21 f. NHG)	Grundsätzlich absolutes Veränderungsverbot ohne Interessenabwägung. Interessenabwägung zulässig bei standortgebundenen Vorhaben in durch die Wasserbaupolizei- oder Gewässerschutzgesetzgebung erlaubten Fällen (Art. 22 Abs. 2 NHG).
3. Absolute Standortgebundenheit + überwiegendes Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung	Biotope (Art. 18 ff. NHG): Auengebiete von nationaler Bedeutung; Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung	Interessenabwägung zulässig bei absolut standortgebundenen Vorhaben, wenn das Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung ist.
4. Relative Standortgebundenheit + überwiegendes Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung	Inventare nach Art. 5 NHG; BLN, ISOS und IVS. Darüber hinaus Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung	Interessenabwägung zulässig bei relativ standortgebundenen Vorhaben, wenn das Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung ist.
5. Relative Standortgebundenheit + (spezifisches) überwiegendes öffentliches Interesse, nur ausnahmsweise überwiegendes privates Interesse	Gewässerraum (Art. 36a GSchG; Art. 41c GSchV)	Interessenabwägung zulässig bei relativ standortgebundenen Anlagen, die im öffentlichen Interesse liegen, wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken. In dicht überbauten Gebieten kann die Behörde für zonenkonforme Anlagen Ausnahmen bewilligen, soweit kein überwiegendes Interesse entgegensteht.
6. Relative Standortgebundenheit + überwiegendes öffentliches oder privates Interesse	Wald (Art. 5 WaG) WZV-Reservate, Jagdbanngelände, Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung sowie weitere schutzwürdige Lebensräume	Interessenabwägung zulässig bei relativ standortgebundenen Vorhaben.
7. Einfache Interessenabwägung	Schonung von heimatlichen Landschafts- und Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern (Art. 3 NHG) Fruchtfolgefleichen (Art. 30 RPV)	Interessenabwägung zulässig.

(a) Zu beachten: Interessenabwägungen sind auch ausserhalb schutzwürdiger Lebensräume im Wald erforderlich (vgl. Art. 18 Abs. 1ter NHG).

Quelle: BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz) (2017): Raumplanerische Interessenabwägung, Bericht der Arbeitsgruppe, S.46f

Eine Analyse der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz der Kantone (BPUK)²³ zeigt detailliert, welche Probleme heute aus Sicht der Kantone im Zusammenhang mit Interessenabwägungen bestehen. Einerseits stellt die BPUK methodische Probleme und

²³ BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz) (2017): Raumplanerische Interessenabwägung, Bericht der Arbeitsgruppe, S.12 - 21

Unklarheiten, Koordinationsprobleme wegen unklarer Rollenverteilungen und eine fehlende Transparenz fest. Andererseits kommt die BPUK zum Schluss, dass die «Gesamtbetrachtung [der Interessen] ... zunehmend durch sektoralpezifische Gesetze überlagert [wird], die eine Abwägung der betroffenen Interessen vorwegnehmen oder beschränken. Dieses Phänomen hat seine Ursachen in der Vielzahl von Sektoralgesetzgebungen des Bundesumweltrechts (i.w.S.), die je eigene, spezifische Schutzanliegen verankern.»²⁴

Diese Sicht der BPUK deckt sich mit der Wahrnehmung der Tourismuswirtschaft, dass die landschafts- und naturbezogenen Schutzinteressen in Interessenabwägungen in manchen Fällen innerhalb von Biotopen und Inventargebieten von nationaler Bedeutung ein deutlich höheres Gewicht haben als ökonomische und andere gesellschaftliche Interessen, weil die Sektoralgesetzgebungen gewisse Schutzinteressen von nationaler Bedeutung «a priori» über wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessen stellen. Der Gleichwertigkeit der drei Facetten Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft einer nachhaltigen Entwicklung wird damit aus Sicht der Tourismuswirtschaft oft nicht ausreichend Rechnung getragen.

Die fachlich zuständigen Bundesämter teilen die Sicht der BPUK und der Tourismuswirtschaft zur Praxis der Interessenabwägungen nicht. Für eine abschliessende Beurteilung der Thematik wäre eine vertiefte unabhängige Analyse durch ein paritätisch zusammengesetztes Gremium erforderlich.

4.2 Ansatzpunkte für eine adäquate Gewichtung der touristischen Interessen

Um in Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren stets eine adäquate Gewichtung der touristischen Interessen zu erreichen, können sowohl die Projektträger (→ Kapitel 4.2.1) als auch die öffentliche Hand (→ Kapitel 4.2.2) einen Beitrag leisten.

4.2.1 Erarbeitung umfassender Grundlagen durch die Projektträger

Wie in Kapitel 3.2.1 dargestellt wurde, beinhaltet ein professionelles Projektmanagement seitens der Projektträger auch das Bereitstellen fundierter Grundlagen u.a. im Hinblick auf von den Behörden durchzuführende Interessenabwägungen.

Um günstige Voraussetzungen für eine adäquate Gewichtung der touristischen Interessen in derartigen Verfahren zu schaffen, soll der wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellenwert des Vorhabens fundiert analysiert und überzeugend aufgezeigt werden. Im Einzelnen gilt es,

- die **regionalwirtschaftliche Bedeutung** des Tourismus und den Stellenwert der zur Diskussion stehenden touristischen Anlage oder der Wintersport- bzw. Intensiv-erholungszone für die Sicherung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Destination detailliert zu ermitteln und in einem Grundlagenbericht darzustellen.
- die **Haltung der Bevölkerung** zu der zur Diskussion stehenden touristischen Anlage oder der Wintersport- bzw. Intensiv-erholungszone z.B. mittels einer Umfrage vor Ort zu erheben und in einem Grundlagenbericht darzustellen. Obschon die Haltung der lokalen Bevölkerung nicht einem nationalen Schutzinteresse gleichzusetzen ist, ist eine solche Meinungsäußerung wohl ein gewichtiger Aspekt in einer Gesamtbeurteilung eines Vorhabens. Oft wird diesem Aspekt von Seiten der Projektträger noch zu wenig Rechnung getragen.

Das Bundesamt für Raumentwicklung empfiehlt in diesem Zusammenhang, dass die Regionen in Zusammenarbeit mit der Tourismuswirtschaft und weiteren bedeutenden Stakeholders (z.B. Umweltschutzorganisationen) ein **regionales touristisches Gesamtkonzept** erarbeiten. «Dabei werden insbesondere die Aspekte Sommer- und Wintertourismus, Beherbergung,

²⁴ BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz) (2017): Raumplanerische Interessenabwägung, Bericht der Arbeitsgruppe, S. 14

Intensiverholungsgebiete, naturnaher Tourismus, Verkehr, Erschliessung und Schutzinteressen einbezogen und dabei die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit berücksichtigt.»²⁵ Ein solches Gesamtkonzept ist aus Sicht des Bundes wichtig, denn eine «Beurteilung [eines Seilbahnvorhabens] ist nur im Gesamtzusammenhang mit allen Anlagen und der langfristig angestrebten Entwicklung und Ausrichtung der Destination ... möglich. ... Das Konzept soll damit auch eine Grundlage für die Interessenabwägung bilden.»²⁶

Liegt ein solches breit akzeptiertes touristisches Gesamtkonzept vor, ist dies ohne Zweifel wertvoll für die Beurteilung einzelner Projekte durch die zuständigen Behörden. Die Erarbeitung eines solchen Konzeptes verursacht allerdings einen erheblichen Planungs- und Koordinationsaufwand und benötigt Zeit. Aus Sicht der Tourismuswirtschaft stellt sich deshalb die Frage, ob ein regionales touristisches Gesamtkonzept

- auch für Projekte mit geringen räumlichen Auswirkungen (z.B. Erneuerung einer Seilbahn mit einer minimalen Veränderung der Trasse oder mit einer geringen Erhöhung der Transportkapazität) wichtig ist
- zusätzlich erforderlich ist, wenn der kantonale Richtplan bereits diesbezügliche Elemente enthält
- ein genügend flexibler Rahmen ist, um auch neu entstehende Ideen für touristische Aktivitäten innert nützlicher Frist realisieren zu können.

4.2.2 Optimierungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand

Ausgehend von ihrer Analyse zur Interessenabwägung skizziert die BPUK in ihrem Bericht «Raumplanerische Interessenabwägung» verschiedene Ansätze zur Lösung der erkannten Probleme²⁷. Dabei messen die Kantone den folgenden Optimierungsmöglichkeiten im BPUK-Bericht Priorität zu:

- Erhöhung der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit der Interessenabwägungen durch eine Verbesserung der Dokumentation der durchgeführten Schritte einer Interessenabwägung durch die verantwortlichen staatlichen Stellen. Bei Bedarf sollen die zuständigen Behörden Hilfestellungen für eine fachgerechte Durchführung einer Interessenabwägung erhalten²⁸
- Harmonisierung der für Ausnahmegewilligungen massgebenden Begriffe sowie Harmonisierung der Kategorien von Schutzniveaus²⁹

Ausserdem unterstützen die Kantone verschiedene Lösungsansätze, die in der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG2) aufgegriffen werden.

4.3 Empfehlungen zur Sicherung einer adäquaten Gewichtung der touristischen Interessen

Die Empfehlungen A und B zur Optimierung des Projektmanagements (vgl. Kap. 3.3) können auch zur Sicherung einer adäquaten Gewichtung der touristischen Interessen beitragen. Dabei sind die folgenden Ergänzungen der Empfehlungen A und B vorzunehmen:

- **Ergänzung zu Empfehlung A: Best Practice im Projektmanagement entwickeln.** Im Rahmen der Optimierung des Projektmanagements sollen sich die touristischen Projektträger optimal auf die zu durchlaufenden Interessenabwägungen vorbereiten. Um günstige Voraussetzungen für eine adäquate Gewichtung der touristischen Interessen zu schaffen, sind insbesondere fundierte Grundlagen zur

²⁵ Bundesamt für Raumentwicklung (2016): Das regionale touristische Gesamtkonzept, Empfehlung für die Bundesstellen, S.1

²⁶ Bundesamt für Raumentwicklung (2016): Das regionale touristische Gesamtkonzept, Empfehlung für die Bundesstellen, S.3

²⁷ BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz) (2017): Raumplanerische Interessenabwägung, Bericht der Arbeitsgruppe, S.24 - 68

²⁸ BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz) (2017): Lösungsansätze L2/L3 und L5

²⁹ BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz) (2017): Lösungsansätze L15 und L16

wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung des Projektes zu erarbeiten. Wertvoll kann ausserdem ein touristisches Gesamtkonzept für die betreffende Region bzw. den funktionalen Raum sein.

- **Ergänzung zur Empfehlung B: Beitrag an die Kosten für die Erarbeitung qualitativ hochwertiger gesetzeskonformer Grundlagen für das ordnungsgemässe Durchlaufen der Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren sowie an den Aufwand für eine externe Leitung des Projektteams.** Mit den vorgeschlagenen finanziellen Beiträgen der öffentlichen Hand soll auch die Erarbeitung fundierter Grundlagen zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung eines touristischen Vorhabens unterstützt werden können. Eine fundierte Ermittlung der wirtschaftlichen Bedeutung erfordert ein adäquates methodisches Vorgehen (z.B. Szenarioanalysen). Zur Beleuchtung der Haltung der Gesellschaft zu einem touristischen Vorhaben kann es Sinn machen, eine Befragung der Bevölkerung durchzuführen.

Ausserdem ergeben sich aus Kapitel 4.2.2 die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung C: Systematik und Transparenz der Interessenabwägungen erhöhen.** Die für die Interessenabwägungen zuständigen Stellen auf Bundes- und Kantonsebene sollen – wie von der BPUK³⁰ empfohlen – die Interessenabwägungen wo notwendig noch systematischer durchführen und durch eine geeignete Dokumentation die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Interessenabwägungen für die Projektträger verbessern.
- **Empfehlung D: Harmonisierung der für Ausnahmbewilligungen massgebenden Begriffe sowie Harmonisierung der Kategorien von Schutzniveaus.** Die Umsetzung der diesbezüglichen Lösungsansätze der BPUK³¹ erfordert Rechtsanpassungen. Die thematisch zuständigen Bundesämter sehen keinen dringlichen Handlungsbedarf. Falls die Tourismuswirtschaft diese Harmonisierungen für erstrebenswert erachtet, soll sie sich deshalb auf der politischen Ebene – zusammen mit interessierten Kantonen – für die Umsetzung dieses Optimierungsansatzes engagieren.

5 Themenkreis ③: «Angemessener Spielraum für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone»

5.1 Herausforderung

Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone sind für den Tourismus im Berggebiet unverzichtbar. Wie in Kapitel 4.1 bereits dargestellt wurde, bestehen für die Tourismuswirtschaft aufgrund der raumplanerischen Bestimmungen nur eng begrenzte Möglichkeiten, um Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone realisieren zu können. Ausserdem enthalten Bundesgesetze und kantonale Gesetze über den Natur- und Heimatschutz, über den Gewässerschutz, über den Wald, über die Jagd etc. vielfältige Schutzbestimmungen, welche ausserhalb der Bauzonen zu weiteren Restriktionen führen. Manche dieser Schutzbestimmungen gelten für geografische Räume, die in Inventaren exakt abgegrenzt sind. Andere Schutzbestimmungen (z.B. Rote Listen der geschützten Arten) sind nicht eindeutig verortet. Die Abbildung 10 zeigt eine Auswahl der Schutzbestimmungen mit

³⁰ Vgl. Kapitel 4.2.2 auf Basis von BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz) (2017): Raumplanerische Interessenabwägung, Bericht der Arbeitsgruppe, S. 26-30

³¹ Vgl. Kapitel 4.2.2 auf Basis von BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz) (2017): Raumplanerische Interessenabwägung, Bericht der Arbeitsgruppe, S. 47-49

Raumbezug im Natur- und Heimatschutzgesetz, die bei der Realisierung touristischer Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zu beachten sind. Da Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone für den Tourismus im Berggebiet unverzichtbar sind, sind diese Schutzbestimmungen aus Sicht der Tourismuswirtschaft in manchen Fällen einschränkend.

Abbildung 10

Beispiele von raumbezogenen Schutzbestimmungen im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, die bei der Planung touristischer Bauten und Anlagen zu beachten sind

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG)

Inventare für Objekte des Natur-, Heimat- und Denkmalschutzes von nationaler Bedeutung (Art. 5 NHG):

1. Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (162 Objekte)
2. Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (1'274 Ortsbilder)
3. Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (rund 3'750 km)

Inventare des Biotopschutzes (Art. 18a-b NHG):

1. Inventar Auengebiete (283 Objekte)
2. Inventar Hochmoore (rund 550 Objekte)
3. Inventar Flachmoore (rund 1'200 Objekte)
4. Inventar Amphibienlaichgebiete (897 Objekte)
5. Inventar Trockenwiesen und -weiden (rund 3'000 Objekte)

Bundesinventar der schützenswerten Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Art. 23a-d NHG) (89 Objekte)

Quelle: Darstellung Hanser Consulting / Stauffer & Studach auf Basis von BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz) (2017): Raumplanerische Interessenabwägung, Bericht der Arbeitsgruppe, S.19

5.2 Ansatzpunkte zur Problemlösung

Im Rahmen des geltenden Rechts bestehen – abgesehen von den in Kapitel 4.1 dargestellten Wegen und einem gewissen Ermessensspielraum – keine Möglichkeiten, um den Handlungsspielraum für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone grundsätzlich zu erweitern.

Würde eine Anpassung des bestehenden Rechts ins Auge gefasst, so erscheinen die beiden folgenden Ansatzpunkte für die Tourismuswirtschaft interessant:

- Kompensation → *Kapitel 5.2.1*
- Stellenwert des Tourismus im Raumplanungsrecht → *Kapitel 5.2.2*

5.2.1 Kompensation

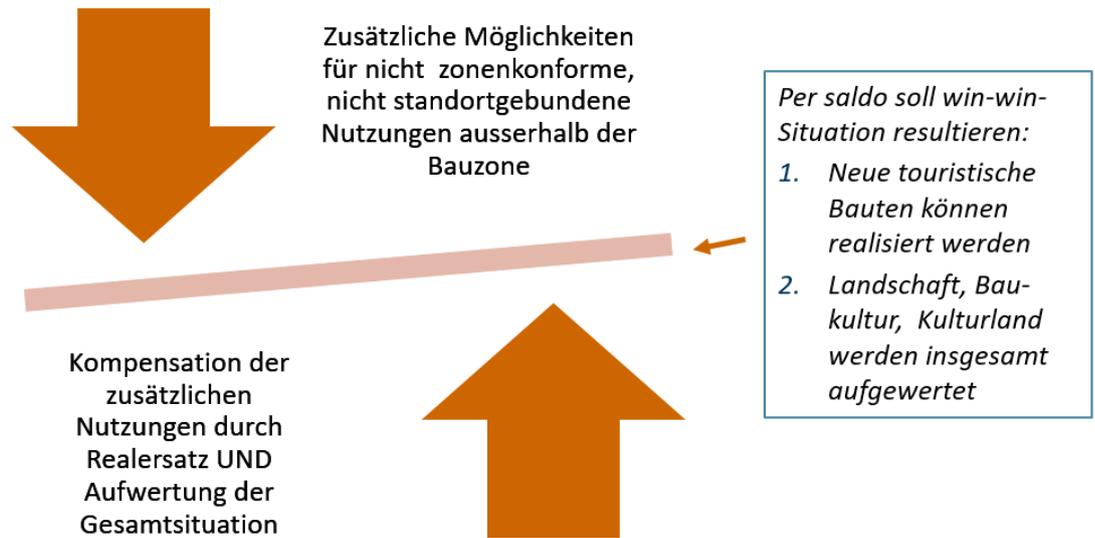
Eine intakte Natur und Landschaft ist eine unverzichtbare Voraussetzung für den Tourismus im Berggebiet. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, ist es für den Tourismus ebenso unverzichtbar, dass touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone erneuert sowie ausgewählte neue Anlagen realisiert werden können.

Kompensationsmassnahmen sind ein Instrument, um Einbussen im Bereich der Natur und (Kultur)Landschaft infolge zusätzlicher Bauten und Anlagen an einem Ort durch Realersatz an einem anderen Ort auszugleichen (vgl. Abb. 11). Mittels Kompensationsmassnahmen kann eine Win-win-Situation für den Tourismus und für den Natur- und Landschaftsschutz erreicht werden³².

³² Massgebend hierfür ist insbesondere, welche Objekte als Kompensationsobjekte akzeptiert werden und wie deren Kompensationswert bemessen wird.

Abbildung 11

Mechanismus des Kompensationsansatzes



Quelle: Darstellung Hanser Consulting / Stauffer & Studach

Die Idee der Kompensation bzw. des Realersatzes ist nicht neu. Wie die Tabelle 2 zeigt, sehen zahlreiche Rechtsbereiche raumbezogene Kompensationsmassnahmen vor. Allerdings werden diese heute restriktiv gehandhabt. Sie sind in der Regel nur zulässig, wenn es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht und/oder die Interessen einer Nutzung jene des Schutzes klar übertreffen und wenn eine Wiederherstellung der geschützten Elemente (z.B. Wald, Wildschutz) am ursprünglichen Ort nicht möglich ist.

Tabelle 2

Beispiele von Kompensationsmassnahmen gemäss geltendem Bundesrecht

Themenfeld	Möglichkeiten für wirtschaftliche Nutzung	Kompensationsmassnahmen
Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz 451.13 Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege	«Eingriffe sind bei Erfüllung von Bundesaufgaben zulässig, soweit sie die Schutzziele nicht beeinträchtigen. ... Beeinträchtigungen sind ... nur zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts.» (Art. 7)	«Zum Ausgleich von Beeinträchtigungen sind ... angemessene Ersatzmassnahmen am gleichen historischen Verkehrswege zu treffen. Ist dies nicht zweckmässig, so können angemessene Ersatzmassnahmen an einem anderen historischen Verkehrswege ... geleistet werden.» (Art. 7)
Bundesinventar der Trockenwiesen und –weiden 451.37 Trockenwiesenverordnung	«Die Objekte sind ungeschmälert zu erhalten.» (Art. 6) «Ein Abweichen vom Schutzziel ist nur zulässig für unmittelbar standortgebundene Vorhaben, die dem Schutz des Menschen vor Naturgefahren oder einem anderen überwiegenden öffentlichen Interesse von nationaler Bedeutung dienen.» (Art. 7)	«Verursacherinnen und Verursacher [von Abweichungen vom Schutzziel] sind zu bestmöglichen Schutz-, Wiederherstellungs- oder ansonsten angemessenen Ersatzmassnahmen zu verpflichten.» (Art. 7).

Themenfeld	Möglichkeiten für wirtschaftliche Nutzung	Kompensationsmassnahmen
Wald 921.0 Waldgesetz	«Dieses Gesetz soll den Wald in seiner Fläche und in seiner räumlichen Verteilung erhalten.» (Art. 1) «Rodungen sind verboten. Eine Ausnahmegewilligung darf erteilt werden, wenn ... für die Rodung wichtige Gründe bestehen, die das Interesse der Walderhaltung überwiegen, und ... das Werk, für das gerodet werden soll, muss auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein.» (Art. 5)	«Für jede Rodung ist in derselben Gegend ... Realersatz zu leisten.» (Art. 7)

Quelle: Darstellung Hanser Consulting / Stauffer & Studach

Durch eine erweiterte Anwendung eines sachgerecht ausgestalteten Kompensationsansatzes könnten auch für die Realisierung touristischer Vorhaben neue Möglichkeiten geschaffen werden, ohne dass der Schutz der Natur und (Kultur)Landschaft insgesamt verringert oder die Raumordnung verschlechtert werden. Die Erweiterung der Einsatzmöglichkeiten von Kompensationsmassnahmen könnte deshalb für den Tourismus im Berggebiet eine interessante Option sein. Die Gestaltung eines Kompensationsansatzes könnte sich an folgenden Eckpunkten orientieren:

Kernelemente eines Kompensationsansatzes für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone

- Eine touristische Baute oder Anlage, die weder zonenkonform noch standortgebunden ist, darf ausserhalb der Bauzone realisiert werden, wenn die damit verbundenen Beeinträchtigungen von Landschaft und Natur angemessen kompensiert werden. Kompensation kann erfolgen, indem nicht mehr benötigte Bauten ausserhalb der Bauzone beseitigt werden und/oder indem zusätzliche Massnahmen zur Aufwertung der Landschaft getroffen werden. Es bleibt bei der Konkretisierung des Kompensationsansatzes zu klären,
 - was als angemessene Kompensation zu verstehen ist.
 - welche Objekte als Kompensationsobjekte in Frage kommen und wie der Kompensationswert gemessen wird.
 - in welchem geografischen Raum die Kompensation zu erfolgen hat.
 - in welchem Zeitpunkt die Kompensation zu erfolgen hat.
- Die Möglichkeit zur Kompensation soll auf ausgewählte touristische Vorhaben, die nicht standortgebunden sind und eine Schlüsselfunktion für die jeweilige Tourismusdestination haben, beschränkt bleiben.

Der Nutzen des Kompensationsansatzes könnte zusätzlich erhöht werden durch die Möglichkeit, dass Aufwertungsmassnahmen (z.B. Beseitigung eines nicht mehr genutzten Gebäudes ausserhalb der Bauzone) projektunabhängig durchgeführt werden können. Diese Aufwertungsmassnahmen werden einem Pool zugewiesen, der in einem späteren Zeitpunkt genutzt werden kann, um die Kompensation für ein bestimmtes touristisches Vorhaben ausserhalb der Bauzone zu leisten. Das Resultat wäre wiederum eine Win-win-Situation für den Landschafts- und Naturschutz sowie für die Tourismuswirtschaft: Dem Schutz der Landschaft wäre gedient, weil Kompensationsmassnahmen auf Vorrat durchgeführt werden und damit schon früher die angestrebte Aufwertung der Landschaft erreicht werden kann.

Der Tourismuswirtschaft wäre gedient, weil sie durch das «Verwenden» von bereits geleisteten Kompensationsmassnahmen ein bestimmtes Vorhaben in manchen Fällen rascher realisieren kann, als wenn zuerst projektspezifische Kompensationsmassnahmen identifiziert und realisiert werden müssen.

In diesem Sinne schlägt die **Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK)** in ihrem Bericht «Raumplanerische Interessenabwägung» eine Erhöhung der Flexibilität für Ersatzmassnahmen [= Kompensationsmassnahmen] sowohl in sachlicher als auch in örtlicher Hinsicht vor³³.

Zurzeit (Mai 2020) läuft die politische Debatte über die **zweite Etappe der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (sog. RPG2)**, welche u.a. einen Planungs- und Kompensationsansatz zur Ermöglichung nicht standortgebundener Bauten ausserhalb der Bauzonen beinhaltet. Der Nationalrat hat als Erstrat in der Wintersession 2019 beschlossen, nicht auf den entsprechenden Revisionsvorschlag des Bundesrates einzutreten. Die Behandlung im Ständerat steht noch bevor. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz der Kantone (BPUK) und die Landwirtschaftsdirektorenkonferenz der Kantone (LDK) beurteilen den Planungs- und Kompensationsansatz in einem detaillierten Positionspapier im Grundsatz positiv³⁴.

Es ist nicht Aufgabe des vorliegenden Berichtes, den in der politischen Diskussion stehenden Planungs- und Kompensationsansatz des Bundes detailliert vorzustellen. Die Abbildung 12 beschränkt sich deshalb auf eine kurze Übersicht über den im Rahmen von RPG2 vom Bundesrat vorgeschlagenen «Planungs- und Kompensationsansatz»³⁵.

Festzuhalten bleibt, dass ein – im Einzelnen wohl noch zu diskutierender – Planungs- und Kompensationsansatz wertvolle neue Chancen für den Tourismus schaffen könnte, um ausgewählte nicht standortgebundene Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen realisieren zu können.

³³ Massnahme L17 (BPUK (2017): Raumplanerische Interessenabwägung, Bericht der Arbeitsgruppe, Delémont, S. 48 – 50)

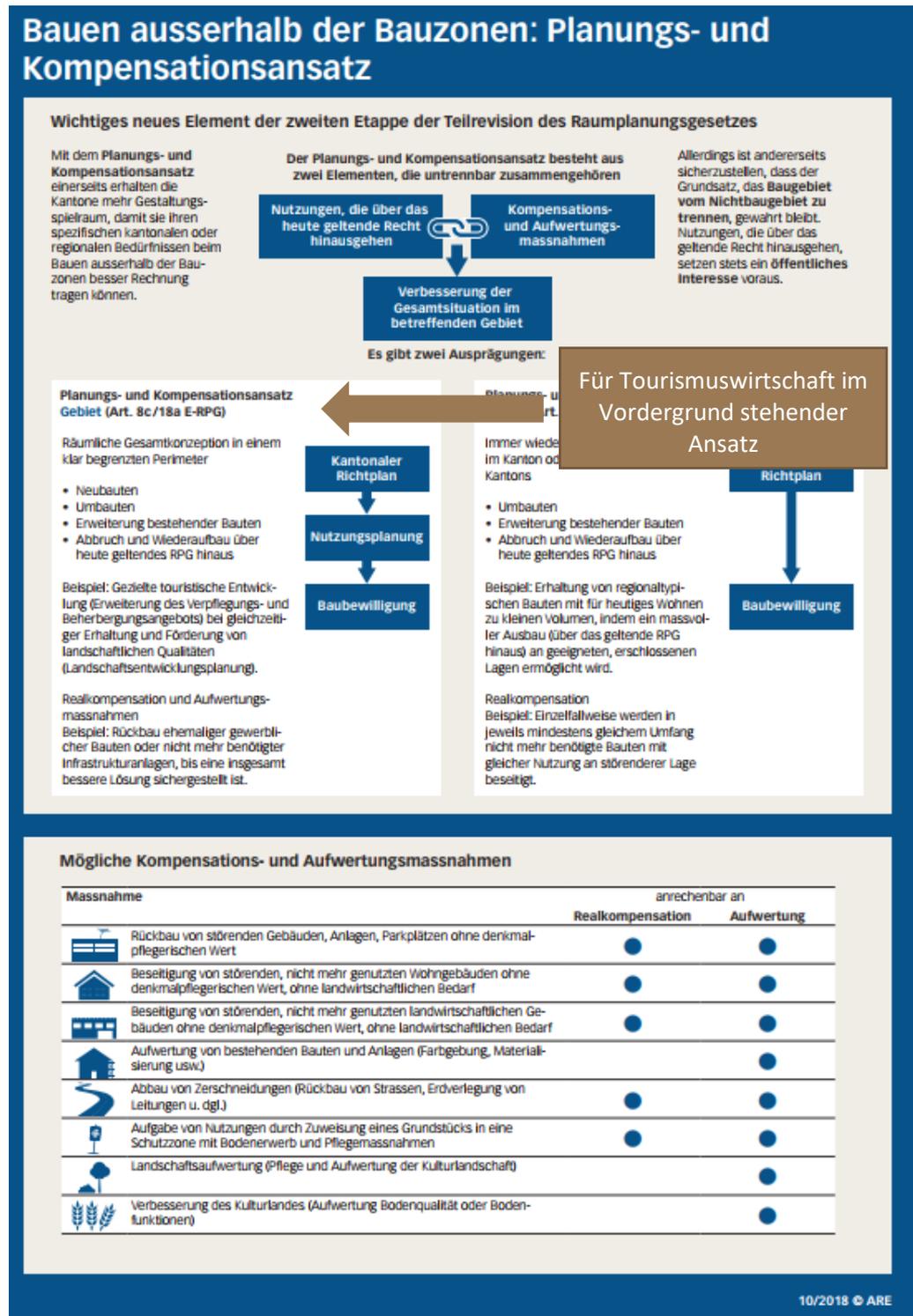
³⁴ BPUK / LDK (2019): Positionspapier, Bundesgesetz über die Raumplanung, zweite Revisionsetappe (RPG2)

BPUK / LDK (2019): RPG2, Warum braucht die Schweiz neue Lösungsansätze für das Bauen ausserhalb der Bauzone?

³⁵ Vgl. Bundesrat (2018): Botschaft zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 31. Oktober 2018, S. 7464f und S. 7470f; Bundesamt für Raumentwicklung (2018): Faktenblatt zur Botschaft des Bundesrates vom 31. Oktober 2018, Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes.

Abbildung 12

Eckpunkte des Planungs- und Kompensationsansatzes gemäss der Botschaft des Bundesrates zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung



10/2018 © ARE

Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung

5.2.2 Stellenwert des Tourismus im Raumplanungsrecht

Im Raumplanungsrecht des Bundes wird die Landwirtschaft bei den Zielen und Planungsgrundsätzen der Raumplanung explizit genannt. Zur Nutzungsplanung finden sich im Bundesgesetz über die Raumplanung verschiedenste Bestimmungen zu landwirtschaftlichen

Bauten ausserhalb der Bauzone. Zum Tourismus fehlen entsprechende Aussagen im Raumplanungsrecht, obwohl der Tourismus im Berggebiet genau wie die Landwirtschaft Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone benötigt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Stellenwert des Tourismus im Raumplanungsrecht z.B. durch das Einfügen eines Artikels zum Tourismus grundsätzlich erhöht werden müsste. Im Rahmen einer diesbezüglichen Revision des Raumplanungsrechtes wäre insbesondere zu überlegen, welche Bestimmungen für touristische Bauten ausserhalb der Bauzone (z.B. Definition der relativen Standortgebundenheit, Definition der Zonenkonformität) gelten sollen, ohne den raumplanerischen Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nicht-Baugebiet in Frage zu stellen. Neue derartige Bestimmungen liessen sich auch gut mit dem Kompensationsansatz verbinden (vgl. Kap. 5.2.1).

5.3 Empfehlung zur Sicherung eines angemessenen Spielraums für touristische Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone

Eine breitere Anwendung von Kompensationsmassnahmen schafft für die Tourismuswirtschaft neue Möglichkeiten, um ausserhalb der Bauzone Bauten und Anlagen zu realisieren. Mittels Kompensationsmassnahmen kann im Idealfall eine Win-win-Situation für den Tourismus und für den Landschafts- und Naturschutz erreicht werden. Deshalb ist das Folgende zu empfehlen:

- **Empfehlung E: Idee der Kompensation weiterentwickeln und umsetzen.** Wenn der Tourismus mehr Spielraum für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone schaffen möchte, dann empfehlen wir der Tourismuswirtschaft, sich vertieft mit den vielversprechenden Möglichkeiten von Kompensationsmassnahmen auseinanderzusetzen. Die laufende Debatte zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG2) bietet der Tourismuswirtschaft die Chance, sich für den Planungs- und Kompensationsansatz zu engagieren und die touristischen Anliegen in die Diskussion einzubringen.

ANHANG: VERWORFENE IDEEN FÜR OPTIMIERUNGEN

Die nachfolgende Tabelle zeigt in knapper Form weitere Ideen für Optimierungen, die geprüft aber auf Empfehlung der Begleitgruppe bewusst verworfen worden sind.

<p>Themenkreis ① Optimierung Projektmanagement</p>	<p>Verlagerung des Leads für das Plangenehmigungsverfahren für Seilbahnen vom Bund zu den Kantonen</p> <p>Für den Bau und Betrieb einer Seilbahn, für die eine Personenbeförderungskonzession notwendig ist, sind eine Plangenehmigung (inkl. Konzession) und eine Betriebsbewilligung des Bundes erforderlich.</p> <p>Die Erteilung der Betriebsbewilligung (Prüfung Sicherheitsnachweise, Versicherungsnachweise, Nachweis der Betriebs- und Instandhaltungsorganisation etc.) soll auch in Zukunft durch das BAV erfolgen, damit das hierfür erforderliche (technische) Fachwissen nicht von jedem Kanton aufgebaut werden muss.</p> <p>Für die Plangenehmigung soll hingegen der Standortkanton zuständig sein, denn der Standortkanton kann die Bedeutung einer Seilbahn für die regionale Wirtschaft, die Kompatibilität des Vorhabens mit der angestrebten Raumordnung und die Haltung der lokalen Bevölkerung zum Seilbahnprojekt wohl leichter ermitteln und adäquater beurteilen als ein Bundesamt. Die Beurteilung der Sicherheit der projektierten Seilbahn soll auch in Zukunft durch das BAV als spezialisierte Fachbehörde erfolgen.</p> <p><i>Die Optimierungsidee wurde von der Begleitgruppe verworfen, weil die bestehende Zentralisierung des vielfältigen erforderlichen Know-hows in einer einzigen Amtsstelle als effizient und effektiv beurteilt wird.</i></p>
<p>Themenkreis ② Adäquate Gewichtung touristischer Interessen</p>	<p>Prozess der Interessenabwägung standardisieren und quantifizieren</p> <p>Um die Interessenabwägung objektiver und daher gerechter zu machen und die Nachvollziehbarkeit von Entscheiden zu gewährleisten, wird sie vereinheitlicht. Es sollen allgemeine Kriterien über den Prozessablauf (Prozessschritte und Reihenfolge) sowie zur Gewichtung von Interessen erlassen werden. Eine solche Standardisierung kann beispielsweise mittels Kriterienkatalog erfolgen. Denkbar sind auch Bewertungssystematiken oder Vorgaben zur Gewichtung von Kriterien.</p> <p><i>Die Optimierungsidee wurde von der Begleitgruppe verworfen, weil es eine Standardisierung und Quantifizierung der Interessenabwägung verunmöglicht, die vielfältigen oft komplexen Interessen in einem konkreten Projekt genügend differenziert gegeneinander abzuwägen.</i></p>
<p>Themenkreis ② Adäquate Gewichtung touristischer Interessen</p>	<p>Einsetzen eines gemischten Gremiums aus Vertretern der Verwaltung, Fachleuten und Interessenvertretern bei Entscheidungen zu Ausnahmegewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzone</p> <p>Touristische Anlagen ausserhalb der Bauzone werden oftmals über Ausnahmegewilligungen genehmigt. Sie müssen gemäss Art. 24 RPG das Erfordernis der relativen Standortgebundenheit erfüllen und es dürfen keine Interessen entgegenstehen. Die Genehmigung fällt in die Zuständigkeit der Kantone und wird dort von der Leitbehörde gefällt. Projektträger aus dem touristischen Umfeld empfinden den Genehmigungsprozess nicht immer als ausgewogen. Um dem Vorwurf der Unausgewogenheit entgegen zu wirken, soll das Entscheidungsgremium mit externen Fachleuten und/oder Interessenvertretern ergänzt werden, die verschiedene Anspruchsgruppen repräsentieren und damit eine ausgewogene Abwägung garantieren.</p> <p><i>Die Optimierungsidee wurde von der Begleitgruppe verworfen, weil die Interessenabwägung in der alleinigen Verantwortung der öffentlichen Hand liegt.</i></p>

VERZEICHNISSE

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz der Kantone
BV	Bundesverfassung
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer
GSchV	Gewässerschutzverordnung
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung
IVS	Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz
LDK	Landwirtschaftsdirektorenkonferenz der Kantone
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz
NRP	Neue Regionalpolitik
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung
RPV	Raumplanungsverordnung
SebG	Bundesgesetz über Seilbahnen zur Personenbeförderung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz
USO	Umweltschutzorganisation
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
WaG	Bundesgesetz über den Wald
WZV-Reservate	Wasser- und Zugvogel-Reservate

Auswahl der verwendeten Materialien

- Aemisegger, H. et al (Hrsg.) (2016): Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung
- Aemisegger, H. et al (Hrsg.) (2017): Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone
- BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz) (2017): Raumplanerische Interessenabwägung, Bericht der Arbeitsgruppe
- BPUK / LDK (2019): Positionspapier, Bundesgesetz über die Raumplanung, zweite Revisio­nsetappe (RPG2)
- BPUK / LDK (2019): RPG2, Warum braucht die Schweiz neue Lösungsansätze für das Bauen ausserhalb der Bauzone?
- Bundesamt für Raumentwicklung (2016): Das regionale touristische Gesamtkonzept, Empfehlung für die Bundesstellen
- Bundesamt für Raumentwicklung (2018): Faktenblatt zur Botschaft des Bundesrates vom 31. Oktober 2018, Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes
- Bundesamt für Raumentwicklung (2020): Merkblatt Nutzungsplanung bei Seilbahnvorhaben, Grundsätze und Beispiele

Bundesamt für Raumentwicklung / Bundesamt für Umwelt / Bundesamt für Verkehr (2013):
Umwelt und Raumplanung bei Seilbahnvorhaben

Bundesamt für Verkehr (2016): Administrative Entlastung von Seilbahnunternehmen,
Schlussbericht der drei Arbeitsgruppen vom 2. Dezember 2016

Bundesrat (2018): Botschaft zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes
vom 31. Oktober 2018

EspaceSuisse (2018): Bauen ausserhalb der Bauzonen, Begriffe von A bis Z, Raum & Umwelt,
Dossiers zur Raumentwicklung 3/2018

ETH Zürich / Sofies-Emac AG (2019): Die Machbarkeit der Kompensation im Rahmen des
Planungs- und Kompensationsansatzes gemäss E-RPG

Rat für Raumordnung (2015): Schwerpunkt-Themen des Rats für Raumordnung (2012-15),
Zielkonflikte und Interessenabwägung zwischen der Raumplanung und anderen
Politikbereichen

Schweizerische Eidgenossenschaft (2017): Tourismusstrategie des Bundes

Begleitgruppe

Ueli Grob, SECO, Stv. Leiter Ressort Tourismuspolitik (Vorsitz)

Eugen Arpagaus, Kanton Graubünden, Leiter Amt für Wirtschaft und Tourismus

Thomas Baumann, Bundesamt für Umwelt, Sektionschef UVP und Raumordnung

Eric Bianco, Kanton Wallis, Chef der Dienststelle für Wirtschaft, Tourismus und Innovation

Reto Camenzind, Bundesamt für Raumentwicklung, Stv. Sektionsleiter Siedlung und
Landschaft

Annette Christeller Kappeler, SECO, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Ressort Regional- und
Raumordnungspolitik

Rebeka Furrer, SECO, Hochschulpraktikantin Ressort Tourismuspolitik

Christophe Hans, hotelleriesuisse, Leiter Public Affairs

Markus Hasler, Zermatt Bergbahnen AG, CEO

Fritz Jost, Seilbahnen Schweiz, Vizedirektor

Richard Kämpf, SECO, Leiter Ressort Tourismuspolitik

Sabine Kollbrunner, SECO, Stv. Leiterin Ressort Regional- und Raumordnungspolitik

Erich Linder, Kanton Bern, Projektleiter der Abteilung Kantonsplanung

Daniel Müller, Kanton St. Gallen, Leiter Standortförderung

Raimund Rodewald, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, Geschäftsleitung

Sarah Salamin, Bundesamt für Verkehr, Juristische Mitarbeiterin Sektion Bewilligungen I

Franziska Sarott, Bundesamt für Verkehr, Sektionschefin Bewilligungen I

Catherine Strehler Perrin, Canton de Vaud, Cheffe de la Division biodiversité et paysages

Dr. Matthias StremLOW, Bundesamt für Umwelt, Sektionschef Ländlicher Raum

Martin Vinzens, Bundesamt für Raumentwicklung, Sektionsleiter Siedlung und Landschaft

Laura Walther, Bundesamt für Umwelt, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Sektion
Landschaftsmanagement

Ueli Wittwer, Bundesamt für Raumentwicklung, Stv. Sektionschef Richtplanung

Durchgeführte Gespräche

Eugen Arpagaus, Kanton Graubünden, Leiter Amt für Wirtschaft und Tourismus

Richard Atzmüller, Kanton Graubünden, Amtsleiter

Eric Bianco, Kanton Wallis, Chef der Dienststelle für Wirtschaft, Tourismus und Innovation

Prof. Dr. Thomas Bieger, Rektor der Universität St. Gallen, Professor für Betriebswirtschaftslehre mit besonderer Berücksichtigung der Tourismuswirtschaft

Matthias Bosshard, Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit, Leiter Beratung

Heinz Brand, Alt-Nationalrat Kanton Graubünden

Reto Camenzind, Bundesamt für Raumentwicklung, Stv. Sektionsleiter Siedlung und Landschaft

Dr. Peter Furger, ARW – Dr. Furger, AG für Beratung, Planung und Projektleitung

Marcus Gschwend, Bergbahnen Graubünden, Geschäftsführer

Claudia Guggisberg, Bundesamt für Raumentwicklung, Sektionschefin Richtplanung

Ueli Grob, SECO, Stv. Leiter Ressort Tourismuspolitik

Reto Gurtner, Weisse Arena Gruppe, Präsident und Vorsitzender

Christophe Hans, hotelleriesuisse, Leiter Public Affairs

Markus Hasler, Zermatt Bergbahnen AG, CEO

Damian Jerjen, EspaceSuisse, Direktor

Fritz Jost, Seilbahnen Schweiz, Vizedirektor

Richard Kämpf, SECO, Leiter Ressort Tourismuspolitik

Erich Linder, Kanton Bern, Projektleiter der Abteilung Kantonsplanung

Markus Meili, Engadin St. Moritz Mountains AG, Geschäftsführer

Daniel Müller, Kanton St. Gallen, Leiter Standortförderung

Philippe Pasche, Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit, Direktor

Peter Perren, Eoptima, Stv. Geschäftsführer

Raimund Rodewald, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, Geschäftsleitung

Sarah Salamin, Bundesamt für Verkehr, Juristische Mitarbeiterin Sektion Bewilligungen I

Franziska Sarott, Bundesamt für Verkehr, Sektionschefin Bewilligungen I

Catherine Strehler Perrin, Canton de Vaud, Cheffe de la Division biodiversité et paysages

Dr. Matthias StremLOW, Bundesamt für Umwelt, Sektionschef Ländlicher Raum

Martin Vinzens, Bundesamt für Raumentwicklung, Sektionsleiter Siedlung und Landschaft

Dr. Daniel Wachter, Kanton Bern, Vorsteher Amt für Gemeinden und Raumordnung

Ueli Wittwer, Bundesamt für Raumentwicklung, Stv. Sektionschef Richtplanung

Andreas Züllig, hotelleriesuisse, Präsident