

Zusatzgutachten zu Art. 7 SebV

zuhanden des Bundesamts für Verkehr (BAV)

Luzern, den 18. November 2021

I Autorinnen und Autoren

Tobias Arnold, Dr. rer. soc. (Projektleitung)

Chantal Strotz, MA (Projektmitarbeit)

Ueli Haefeli, Prof. Dr. (Qualitätssicherung)

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung GmbH

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

I Auftraggeber

Bundesamt für Verkehr (BAV)

I Begleitgremium

BAV: Franziska Sarott, Patrick Lutz

BAFU: Thomas Baumann, Laura Walther, Salome Sidler, Christopher Gerpe

ARE: Ueli Wittwer

SECO: Daniel Lenggenhager

I Zitiervorschlag

Arnold, Tobias; Strotz, Chantal; Haefeli, Ueli (2021): Zusatzgutachten zu Art. 7 SebV zuhanden des Bundesamts für Verkehr (BAV), Luzern.

I Laufzeit

Juni 2021 bis November 2021

I Projektreferenz

Projektnummer: 21-032

1. Ausgangslage und Zielsetzung	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Zielsetzung des vorliegenden Zusatzgutachtens	4
1.3 Vorgehen	4
 2. Vertiefung I: Definition «Hochgebirge»	 7
2.1 Höhenstufen und Solifluktionsgrenze	7
2.2 Landschaftstypologie Schweiz und Orthofotos auf map.geo.admin.ch	8
2.3 Fazit	9
 3. Vertiefung II: Definition «im Bereich grösserer Tourismusorte»	 10
3.1 Was ist ein Tourismusort?	10
3.2 Woran bemisst sich der Perimeter eines Tourismusorts?	11
3.3 Was ist ein grösserer Tourismusort?	13
3.4 Fazit	17
 4. Vertiefung III: Definition «besonders wertvolle Landschaften»	 18
4.1 UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete	19
4.2 Pärke von nationaler Bedeutung	21
4.3 Fazit	22
 5. Vertiefung IV: Definition «überdurchschnittliche Eignung»	 24
5.1 Kriterien zur Beurteilung der grundsätzlichen Eignung	24
5.2 Kriterien zur Beurteilung der überdurchschnittlichen Eignung	26
5.3 Fazit	29
 6. Vorgehensvorschlag für Interessenabwägung	 31
 7. Zusammenfassung und Fazit	 33
 8. Verwendete Unterlagen	 35
 Anhang	 37

1. Ausgangslage und Zielsetzung

1.1 Ausgangslage

In der Praxis hat sich beim Vollzug gezeigt, dass verschiedene Begriffe, die in Art. 7 der Seilbahnverordnung (SebV) vorkommen, unbestimmt sind und einer näheren Definition bedürfen. Aus diesem Grund hat die Sektion Bewilligungen I der Abteilung Infrastruktur des Bundesamts für Verkehr (BAV), unter Anhörung der wichtigsten weiteren von der SebV tangierten Bundesämter (Bundesamt für Umwelt [BAFU], Bundesamt für Raumentwicklung [ARE], Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO]) einen Katalog von zehn Fragen für ein Rechtsgutachten erstellt. Davon ausgehend wurde der Verwaltungsrichter Prof. Dr. Peter M. Keller beauftragt, ein Rechtsgutachten zu Art. 7 SebV zu erstellen. Das Rechtsgutachten wurde per Ende März 2021 fertiggestellt und dem BAV zugestellt. Es liefert Antworten zu allen zehn Gutachterfragen und zeigt gleichzeitig auf, wo weitere Vertiefungen notwendig sind.

1.2 Zielsetzung des vorliegenden Zusatzgutachtens

Interface wurde vom BAV beauftragt, ein Zusatzgutachten zu erstellen, das am Gutachten von Prof. Dr. Peter M. Keller anknüpft und die noch vorhandenen Lücken schliesst. Die Bundesämter BAV, BAFU, ARE und SECO haben die aus ihrer Sicht für dieses Zusatzgutachten relevanten Fragen in einem Dokument zusammengestellt.¹ In Darstellung D1.1 führen wir diese Fragen auf und ergänzen pro Frage den Vertiefungsbedarf, der sich aufgrund der von den erwähnten Bundesämtern zugestellten Fragen ergibt. Wir haben sodann vier Vertiefungen definiert, entlang der wir die Berichterstattung im vorliegenden Zusatzgutachten strukturieren:

- Vertiefung I: Definition «Hochgebirge» (Kapitel 2)
- Vertiefung II: Definition «im Bereich grösserer Tourismusorte» (Kapitel 3)
- Vertiefung III: Definition «besonders wertvolle Landschaften» (Kapitel 4)
- Vertiefung IV: Definition «überdurchschnittliche Eignung» (Kapitel 5)

1.3 Vorgehen

Für das Zusatzgutachten wurden die verfügbaren Quellen aus den verschiedenen Themenbereichen konsultiert und entlang der aufgeführten Fragestellungen ausgewertet. Aus rechtlicher Sicht ist in erster Linie das Gutachten von Prof. Dr. Peter M. Keller massgebend. Ergänzend dazu wurden rechtliche und konzeptionelle Grundlagen auf Ebene Bund, die Richtpläne ausgewählter Kantone (BE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SZ, TI, UR, VD, VS) sowie die einschlägige Literatur zu den jeweiligen Themenbereichen gesichtet und ausgewertet.

Zusätzlich zur Dokumentenanalyse wurde mit Vertretenden der Bundesämter BAV, BAFU, ARE und SECO je ein Interview respektive Gruppeninterview geführt (vgl. Liste der Interviewpartner/-innen in Abschnitt A 6 im Anhang). Die Interviews dienten einerseits der Vertiefung gewisser Punkte, andererseits der Validierung erster Zwischenergebnisse der Abklärungen.

¹ Vgl. E-Mail von Franziska Sarott an Interface vom 05.05.2021.

D1.1: Gutachterfragen, Ergebnisse des Gutachtens von Keller (2021) und Vertiefungsbedarf für Zusatzgutachten

<i>Gutachterfrage</i>	<i>Wichtigste Erkenntnisse des Gutachtens²</i>	<i>Vertiefungsbedarf Zusatzgutachten</i>
1. Was gilt als Hochgebirge respektive ab welcher Meereshöhe liegt ein Hochgebirge vor?	Grundsätzlich: 800 Meter über Waldgrenze. Differenzierungen sind aber zweckmässig und zulässig.	Welche fachlichen Typologien wären sinnvoll für eine differenzierte Betrachtung des Hochgebirges? – Biogeographische Definition ³ – Landschaftstypologie Schweiz (ARE, BAFU, BFS 2011) – Andere/weitere?
2. Was bedeutet «im Bereich grösserer Tourismusorte»? Woran misst sich die Grösse eines Tourismusortes, was bedeutet «im Bereich» (Distanz)?	Grundsätzlich synonyme Verwendung des Begriffs «Tourismusort» wie Begriff «Fremdenverkehrsort» in Vorgängernorm. Vertiefungsbedarf bezüglich Definition «grössere Tourismusorte» und «im Bereich» (wirtschaftliche Einheit).	Wie lässt sich ein «grösserer Tourismusort» definieren? Wie sollen/können die kantonalen Richtpläne bei dieser Definition einbezogen werden? Wie lassen sich Tourismuscluster definieren beziehungsweise wie kann beurteilt werden, ob weitere Orte zusammen mit dem grösseren Tourismusort als «wirtschaftliche Einheit» betrachtet werden können (Betrachtung Gebiet als geografischer und wirtschaftlicher Raum)?
3. Was bedeutet «überdurchschnittliche Eignung»? Sind darunter Faktoren wie Schneelage, Wetterlage, Höhenlage, voranstehende Anbindung, Pistenabfahrten usw. zu verstehen? Woran misst sich der Durchschnitt?	Als Kriterien für die «Eignung» sind vorab Topographie und Naturgefahren beizuziehen. Weitere sachgerechte Gesichtspunkte sind jedoch nicht auszuschliessen. Sommerskifahren ist nicht mehr zu berücksichtigen.	Was sind mögliche weitere wirtschaftliche Gesichtspunkte (z.B. Nutzen für den Tourismus) zur Beurteilung der Eignung, auch unter Berücksichtigung des Sommertourismus? Wie sollen solche weiteren wirtschaftlichen Gesichtspunkte im Vollzug berücksichtigt werden? Woran lässt sich der Durchschnitt bemessen?
4. Was bedeutet «neue Gebiete»? Erschliessung eines unbefleckten Hügels oder über das bestehende touristische Gebiet hinaus erschlossene Geländekammer usw.?	Die Begrifflichkeit umfasst neue Geländekammern, die Ermöglichung neuer Skiabfahrten, Zusammenschluss von Schneesportgebieten, nicht aber Gebiete ohne Erweiterung des Pistenangebots oder andere intensivtouristische Nutzungen. Der Bestimmung von Art. 7 Abs. 2 SebV kommt auch ausserhalb des Hochgebirges Geltung zu.	Die Frage «Was bedeutet 'neue Gebiete'?» soll vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Zusatzgutachtens erneut beurteilt werden. Intensivtouristische Sommernutzungen sind dabei zu berücksichtigen.
5. Was bedeutet «überdurchschnittlicher Standortvorteil»? Woran misst sich der Durchschnitt respektive was ist unter Standortvorteil zu verstehen (die regionale/überregionale Wertschöpfung im Tal, das Einzugsgebiet des Skigebiets oder die Qualität der Gebietserschliessung [Pisten, Wetter-/Höhen-/Schneelage])?	Begriff «überdurchschnittliche Standortvorteile» (Art. 7 Abs. SebV) entspricht inhaltlich jenem der «überdurchschnittlichen Eignung» in Art. 7 Abs. 1 SebV. Als Kriterien sind vorab Topographie und Naturgefahren beizuziehen. Weitere sachgerechte Gesichtspunkte sind jedoch nicht auszuschliessen.	Vertiefung analog zu Gutachterfrage 3

² Wir beschränken uns hier auf eine verkürzte Wiedergabe der wichtigsten Erkenntnisse mit Fokus auf jene, die Vertiefungsbedarf für das Zusatzgutachten aufzeigen.

³ Vgl. Rückmeldung BAFU vom 10. Februar 2021 an Peter Keller.

<i>Gutachterfrage</i>	<i>Wichtigste Erkenntnisse des Gutachtens²</i>	<i>Vertiefungsbedarf Zusatzgutachten</i>
6. Was ist unter «besonders wertvolle Landschaften» zu verstehen?	UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete und Pärke von nationaler Bedeutung können als wertvolle Landschaften betrachtet werden; dieser Status ist aber nicht von vornherein gegeben	Können Bereiche der UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete und/oder Pärke von nationaler Bedeutung als besonders wertvolle Landschaften betrachtet werden?
7. Wie ist das «sollen» in Art. 7 Abs. 3 SebV im Vergleich zum «dürfen» in Abs. 1 und 2 und mit Blick auf die Interessenabwägung zu sehen?	Eine verpflichtende Norm in dem Sinne, dass eine [...] Erschliessung [besonders wertvoller Landschaften] von vornherein ausgeschlossen wäre, ist darin zwar nicht zu sehen; allerdings dürfte die Interessenabwägung nur in gut begründeten Fällen zugunsten der Verwirklichung eines Seilbahnvorhabens in einer derartigen Landschaft ausfallen.	Unter welchen Bedingungen kann die Interessenabwägung zu einer Verwirklichung eines Seilbahnvorhabens führen (inkl. Berücksichtigung von Ersatzmassnahmen)?
8. Besteht für Art. 7 SebV eine genügende gesetzliche Grundlage? Ist die Regelung stufengerecht?	Die Bestimmung von Art. 7 SebV stützt sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage. Die Regelung auf Verordnungsebene erscheint damit auch stufengerecht.	Keine Vertiefungsbedarf für Zusatzgutachten
9. Welches ist der Stellenwert der Prüfung nach Art. 7 SebV im Rahmen der Interessenabwägung?	Zuerst ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen von Art. 7 SebV erfüllt sind. Bei positivem Entscheid folgt in einem zweiten Schritt die Gesamtinteressenabwägung.	Keine Vertiefungsbedarf für Zusatzgutachten
10. An welche Behörden richtet sich Art. 7 SebV?	Art. 7 SebV richtet sich an das BAV als Plangenehmigungs- und Konzessionsbehörde für Seilbahnen mit Bundeskonzession, an die kantonalen Behörden, die für die Bewilligung von kantonalen Seilbahnen zuständig sind und an die kantonalen und kommunalen Raumplanungs- und Planungsbehörden.	Keine Vertiefungsbedarf für Zusatzgutachten
Quelle: Zusammenstellung und Darstellung Interface, basierend auf dem Gutachten von Prof. Dr. Peter M. Keller (Keller 2021) und den ergänzenden Fragen von BAV, ARE, BAFU und SECO gemäss E-Mail von Franziska Sarott vom 05.05.2021.		

2. Vertiefung I: Definition «Hochgebirge»

Gemäss dem Gutachten von Keller (2021) kann grundsätzlich an der Vorgängernorm festgehalten werden, wonach sich das Hochgebirge auf einer Höhe von 800 Meter über der Waldgrenze befindet. Eine Anlehnung an fachliche Typologien ist jedoch möglich, sofern diese sachlich besser überzeugen. Im Rahmen dieser Vertiefung soll demnach eine Auslegeordnung zu fachlichen Typologien für die Definition von Hochgebirge vorgenommen werden, woraus sich anschliessend eine Empfehlung ableiten lassen soll, ob und, wenn ja, wie eine Typologie im Vollzug angewendet werden soll.

Für die Abklärungen im Rahmen von Vertiefung I orientierten wir uns an den im Gutachten von Keller (2021) erwähnten Ansätzen der «biogeografischen Definition» und der «(sub)nivalen Höhenstufen». Zusätzlich sichteten wir die Landschaftstypologie Schweiz und werteten diese mit Blick auf die Definition des Hochgebirges aus. Unsere Abklärungen haben ergeben, dass in erster Linie die Höhenstufen und Landschaftstypologie sachdienliche Hinweise für eine Optimierung des Vollzugs geben. Wir erläutern deshalb zuerst beide Grundlagen separat in den Abschnitten 2.1 und 2.2 und formulieren anschliessend unser Fazit in Abschnitt 2.3. Die Abklärungen zur biogeographischen Definition haben aufgezeigt, dass dieser Ansatz – aufgrund der derzeitigen Datenlage – nicht nützlich ist für den Vollzug von Art. 7 Abs. 1 SebV. Wir gehen deshalb in diesem Kapitel nicht weiter auf diesen Ansatz ein, zeigen aber die Ergebnisse unserer Abklärungen in Abschnitt A 1 im Anhang.

2.1 Höhenstufen und Solifluktionsgrenze

Keller (2021) nennt in seinem Gutachten die Möglichkeit, das Hochgebirge anhand der «nivalen Höhenstufe» zu definieren. Eng an die Höhenstufen gekoppelt ist der Begriff der Solifluktionsgrenze, der in der Hochgebirgsforschung häufig Verwendung findet. Die Solifluktion meint im Wesentlichen den Transport von Schutt oder, anders formuliert, die Abtragung von Boden, wobei die Bodendecke als Ganzes in Bewegung gerät («flächenhaftes Bodenfliessen») (vgl. hierzu im Detail Troll 1955).

In der Hochgebirgsforschung ist bis heute die Arbeit von Troll wegweisend. In einer 1955 erschienenen Publikation nennt er drei Kategorien zur Definition des Hochgebirges (vgl. Troll 1955):

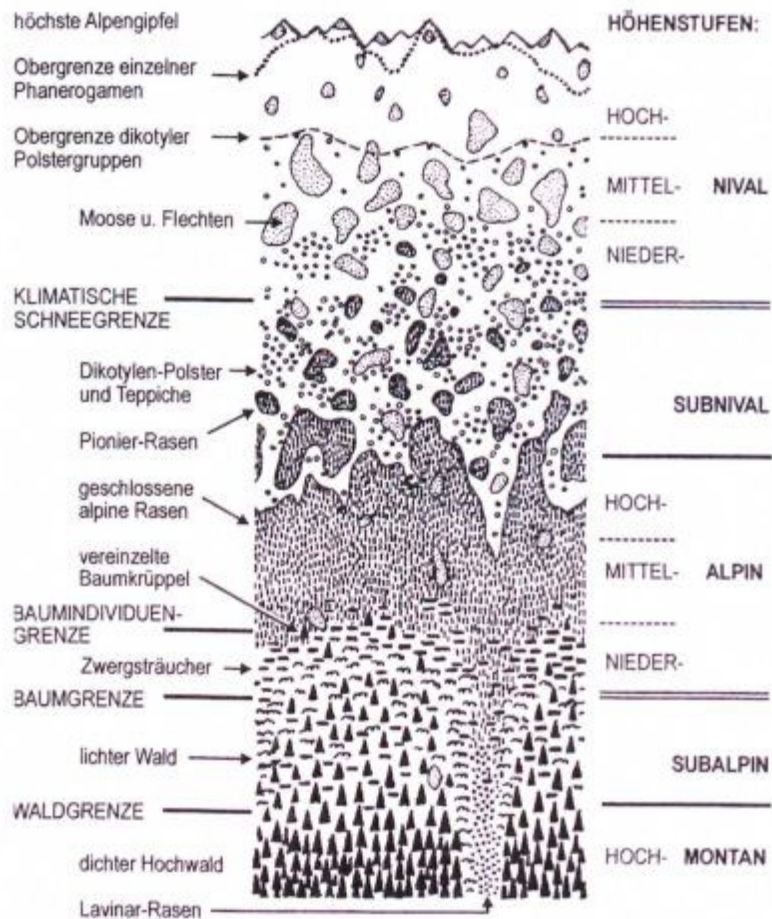
Das Hochgebirge befindet sich ...

- (1) oberhalb der Waldgrenze,
- (2) oberhalb der (letzt)eiszeitlichen Schneegrenze und
- (3) oberhalb der Untergrenze der subnivalen Bodenabtragung

Mit dem dritten Kriterium bezieht sich Troll explizit auf die Solifluktionsgrenze und verbindet diese mit den Höhenstufen. Seiner Argumentation zufolge grenzt die subnivale Höhenstufe das Hochgebirge nach unten ab. Furrer und Fitze (1970) greifen die Definition von Troll später auf und schlagen vor, die Solifluktionsgrenze und damit zusammenhängend die subnivale Höhenstufe als massgebliches Kriterium für die Abgrenzung des Hochgebirges zu verwenden. Im Unterschied zu den anderen zwei Kriterien von

Troll ist dieses dritte Kriterium einfach und objektiv zu bestimmen.⁴ Die subnivalen Höhenstufe lässt sich von der unter ihr liegenden alpinen Höhenstufe mit Blick auf die Vegetation abgrenzen. Deutlich über der Waldgrenze liegend kommen auf der subnivalen Stufe keine Bäume, auch nicht vereinzelt, und keine geschlossenen Rasen (nur Pionier-Rasen) vor (vgl. Darstellung D 2.1)

D 2.1: Übersicht über die Höhenstufen



Quelle: Ellenberg/Leuschner 2010.

2.2 Landschaftstypologie Schweiz und Orthofotos auf map.geo.admin.ch

Die von ARE, BAFU und BFS im Jahr 2011 gemeinsam herausgegebene Landschaftstypologie Schweiz umfasst 38 Landschaftstypen zur Beschreibung und Typisierung der Schweizer Landschaft. Mit dem Landschaftstyp 32 «Hochgebirgslandschaft der Alpen» liegt ein Landschaftstyp vor, der sich, wie in der Namensgebung bereits ersichtlich, auf das Hochgebirge bezieht und wie folgt definiert wird (vgl. ARE, BAFU und BFS 2011: 67):

⁴ Die Waldgrenze (1) ist grundsätzlich einfach bestimmbar, es gilt jedoch zu bedenken, dass sie zum Teil durch Eingriffe des Menschen tiefer zu liegen kommt. Die (letz)tiszeitliche Schneegrenze (2) ist gemäss Einschätzung von Furrer und Fitze (1970: 156) oft nur schwer bestimmbar.

- Vegetationsarme Hochgebirgslandschaft mit einem grossen Flächenanteil an Felsen, Schutt/Sand, Geröll, Firn und/oder Gletschern
- Landschaftsprägende geomorphologische Prozesse können weitgehend ungehindert ablaufen

Auf map.geo.admin.ch können die dem Landschaftstyp 32 zugeordneten Perimeter mittels den Orthofotos Swissimage von swisstopo betrachtet werden. Die Orthofotos zeigen, dass die Perimeter eher grossflächig gezogen wurden⁵, und nicht zwingend alle Bereiche innerhalb des Perimeters dem Hochgebirge, gemäss vorgängig genannter Kriterien, zugeordnet werden können. Umgekehrt zeigt sich, dass gewisse Bereiche innerhalb der Landschaftstypen 29 bis 31, die sich alle auf «Gebirgslandschaften» beziehen, als Hochgebirge bezeichnet werden können.

Insgesamt folgern wir, dass die auf map.geo.admin.ch einsehbaren Perimeter für die Landschaftstypen zu grossflächig sind für eine eindeutige Abgrenzung des Hochgebirges. Die Perimeter der Landschaftstypen und deren Erläuterungen im Dokument «Beschreibung der Landschaftstypen» (ARE, BAFU und BFS 2011) dienen jedoch als Orientierung, um die Abgrenzung des Hochgebirges mittels Orthofotos zu bestimmen.

2.3 Fazit

Die Abklärungen haben gezeigt, dass die auf map.geo.admin.ch einsehbaren, hochauflösenden Orthofotos verwendet werden können, um relativ exakt die Grenzen des Hochgebirges bestimmen zu können. Eine solche Grenzbestimmung hat, im Sinne einer möglichst hohen Objektivität, gestützt auf Kriterien zu erfolgen. Als Grundlage für diese Kriterien dienen die Erläuterungen der Landschaftstypologie zum Landschaftstyp 32 (Hochgebirgslandschaft der Alpen) sowie die Literatur zur Solifluktionsgrenze und den Höhenstufen.

Damit ein Gebiet dem Hochgebirge zugeordnet werden kann, müssen die folgenden Kriterien kumulativ erfüllt sein:

- Landschaft ist von Fels, Schutt/Sand, Geröll, Firn und/oder Gletschern in subnivalen und nivalen Höhenstufen geprägt
- Keine respektive kaum Vegetation: nur Moose, Flechten und/oder Pionier-Rasen
- Landschaften mit Bäumen und/oder geschlossenen Rasen zählen nicht zum Hochgebirge

Die Praktikabilität einer auf Orthofotos gestützten Betrachtung wurde in den Interviews, unter der Voraussetzung konkret vorliegender Kriterien, als positiv beurteilt.

Mit einer auf Orthofotos gestützten Grenzziehung des Hochgebirges wird auch den klimatischen Veränderungen Rechnung getragen.

⁵ In den Gesprächen mit dem BAFU und dem ARE wurde uns bestätigt, dass die Perimeter eher grossflächig gezogen wurden. Die Zuordnung zu den Landschaftstypen habe sich daran orientiert, welcher Landschaftstyp innerhalb eines Perimeters am häufigsten vorkommt. Der Perimeter wurde sodann diesem Landschaftstyp zugeordnet. Dies hat zur Folge, dass kleinere Bereiche innerhalb des Perimeters einem anderen Landschaftstyp zugeordnet werden können.

3. Vertiefung II: Definition «im Bereich grösserer Tourismusorte»

Ausgehend vom Gutachten Keller (2021) besteht Vertiefungsbedarf dahingehend, wie sich die Begrifflichkeit «im Bereich grösserer Tourismusorte» definieren lässt. Zu unterscheiden sind dabei die zwei Elemente «grössere Tourismusorte» und «im Bereich». Nachfolgend präsentieren wir unsere Ergebnisse der Abklärungen entlang der folgenden Logik: Zuerst stellen wir die Frage in den Raum, was ein Tourismusort ist (vgl. Abschnitt 3.1). Anschliessend prüfen wir, wie der Perimeter eines Tourismusorts festgelegt werden kann (vgl. Abschnitt 3.2), bevor wir schliesslich darauf eingehen, wie «grössere» von «kleineren» Tourismusorten im Sinne von Art. 7 Abs. 1 SebV unterschieden werden können (vgl. Abschnitt 3.3). Am Schluss des Kapitels ziehen wir ein Fazit (vgl. Abschnitt 3.4).

3.1 Was ist ein Tourismusort?

Der Begriff «Ort» wird umgangssprachlich oft im Zusammenhang mit einem Dorf oder einer Gemeinde verwendet. Der Blick in die Fachliteratur zeigt jedoch, dass dieses «umgangssprachliche» Verständnis des Begriffs nicht zweckmässig ist im Sinne von Art. 7 Abs. 1 SebV. Wie Keller (2021) in seinem Gutachten ausführt, ist der Tourismusort als «wirtschaftliche Einheit» zu betrachten, was eine Betrachtung über die politischen Gemeindegrenzen hinweg notwendig macht. In der wissenschaftlichen Literatur findet man denn auch weniger den Begriff «Tourismusort» als vielmehr den Begriff «Destination». Nachfolgend führen wir eine Auswahl von Definitionen aus der Literatur auf:

- Untersteiner (2015: 8) zufolge «sind Destinationen geografische, organisatorische Einheiten, die von Anbietern einer Destination geschaffen werden, um Attraktionen gemeinsam am Markt anzubieten. Der Gast bestimmt dabei durch sein Interesse die nachfrageseitige Perspektive und damit auch die Grösse der von ihm ausgewählten geografischen Räume als Destination».
- Die World Tourism Organisation (seit 2005 UNWTO) definiert eine Destination wie folgt: «A local tourism destination is a physical space in which a tourist spends at least one overnight. It includes tourism products such as support services and attractions and tourist resources within one day's return travel time. It has physical and administrative boundaries defining its management, and images and perceptions defining its market competitiveness. Local destinations incorporate various stakeholders often including a host community, and can nest and network to form larger destinations...» (UNWTO 2007: 1).
- Bieger und Beritelli (2013: 54) definieren eine Destination als «geografischen Raum (Ort, Region, Weiler), den der jeweilige Gast (oder ein Gästesegment) als Reiseziel wählt. Sie enthält sämtliche für einen Aufenthalt notwendigen Einrichtungen für Beherbergung, Verpflegung, Unterhaltung/Beschäftigung. Sie ist damit die Wettbewerbseinheit im Incoming Tourismus, die als strategische Geschäftseinheit geführt werden muss.

Die Definitionen setzen zwar leicht unterschiedliche Schwerpunkte. Es liegen aber auch Gemeinsamkeiten vor, die sich entweder der Angebots- oder der Nachfrageseite zuordnen lassen.

Der Definition einer Destination zufolge werden auf der *Angebotsseite*:

- Erstens touristische Angebote (Beherbergungen, Attraktionen usw.) gebündelt an die Kundin oder den Kunden gebracht.
- Hierzu sind zweitens eine Vernetzung und eine Kooperation der verschiedenen Stakeholder (Hotels, Bergbahnen usw.) wichtig.
- Drittens unterliegen die Angebote der Destination und deren Vermarktung einer bestimmten Strategie.

Auf der *Nachfrageseite*:

- Muss die Destination erstens als Einheit wahrgenommen werden.
- Das heisst zweitens, dass die bereitgestellten Bündel aus der Sicht der Konsumentin/des Konsumenten als ein Produkt zu betrachten sind.

Ausgehend von diesem Begriffsverständnis hat sich in der tourismus- und betriebswirtschaftlichen Literatur ein Forschungszweig zu den Fragen des Managements von Destinationen gebildet. Mit dem Begriff der Destinationsmanagementorganisation (nachfolgend DMO genannt) wurde ein Organisationsmodell entwickelt, mit dem man den vorgängig aufgeführten Kriterien an eine moderne Tourismusdestination gerecht werden will. In diesem Sinne stellt eine DMO ein erstes Kriterium für das Vorliegen eines Tourismusorts (um wieder auf die Begrifflichkeit von Art. 7 Abs. 1 SebV zurückzukommen) dar, unter der Voraussetzung, dass die Organisation sich nach den oben genannten Wesensmerkmalen einer modernen Destination ausrichtet.

Das dargelegte Verständnis einer DMO findet sich auch in einzelnen kantonalen Richtplänen wieder. So verlangt der Kanton Bern gemäss Richtplan von den Tourismusorganisationen, «dass sie – wenn ökonomisch und aus Kundensicht sinnvoll – bisher lokal geführte Geschäftseinheiten (wie Marketing, Rechnungswesen, Personalpolitik usw.) zu überörtlichen Destinationsorganisationen oder -unternehmen zusammenlegen. Damit sollen die zu hohen Transaktionskosten gesenkt, bzw. die Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden.»⁶ Auch der Kanton Luzern sieht in ähnlicher Weise «Bildung und Betrieb von wettbewerbsfähigen Destinationsmanagementorganisationen (DMO)» als Element des kantonalen Tourismusleitbilds gemäss kantonalem Richtplan vor.

Der Blick in die Literatur zum Begriff Tourismusort respektive zum in der Wissenschaft gebräuchlicheren Synonym einer Destination lässt somit das folgende Zwischenfazit zu: Tourismusorte im Sinne von Art. 7 Abs. 1 SebV sind Destinationen, die einer bestimmten Strategie folgend Angebote bündeln, Akteure vernetzen und die Destination als Ganzes gegen aussen vermarkten. Alle diese Tätigkeiten werden durch eine DMO sichergestellt.

3.2 Woran bemisst sich der Perimeter eines Tourismusorts?

Für die Bestimmung des Perimeters eines Tourismusorts respektive einer Destination bietet sich der Rückgriff auf die Kriterien für den Destinationsbegriffs in Abschnitt 3.1 an. Konkret muss hierzu folgendes geprüft werden:

- Konsultation der *strategischen Grundlagen*: Durch eine Sichtung und Auswertung der strategischen Grundlagen kann in einem ersten Schritt geprüft werden, auf welchen Perimeter sich die Strategie einer Destination bezieht.

⁶ Vgl. Richtplan Kanton Bern, Stand 11. Januar 2021, S. 5

- Prüfung der *Organisation*: Im zweiten Schritt steht die Frage im Vordergrund, wie ein Tourismusort respektive eine Destination organisatorisch aufgestellt ist. Als Kriterien können hier gelten: organisatorische Verankerung einer Gemeinde in der Organisation einer Destination (z.B. durch Einsitz von Behörden im Verwaltungsrat); finanzielle Beteiligungen von Gemeinden an einer Destination (soweit Informationen öffentlich zugänglich).
- Prüfung der *touristischen Angebote*: Bei den von einer DMO organisierten touristischen Angeboten ist zu prüfen, inwiefern diese gebündelt werden und auf welchen Perimeter sich diese Angebotsbündel beziehen. Ein Raum kann nur dann als Teil des Perimeters eines Tourismusorts gezählt werden, wenn die Angebotsbündel auch Leistungen in diesem Raum anbieten.

Ausgehend von diesen drei Schritten lässt sich der Perimeter eines Tourismusorts bestimmen. Ein Raum gilt als Tourismusort, wenn die vorgängig genannten drei Bedingungen erfüllt sind.

Insgesamt erachten wir die Logik einer DMO als nützlich, einen Tourismusort – wie im Gutachten von Keller (2021: 14) angedacht – als «wirtschaftliche Einheit» respektive als «Tourismuscluster» zu betrachten. Es gilt jedoch zu beachten, dass eine DMO nicht zwingend in jedem Fall den Perimeter eines Tourismusorts bestimmt. Es ist stets eine Einzelbetrachtung vorzunehmen, wobei die folgenden Punkte zu beachten sind.

- *Differenzierte Verwendung des DMO-Begriffs in der Praxis*: Das Amt für Raum und Wirtschaft des Kantons Luzern verwendet das DMO-Modell in einem breiteren Sinne, indem sie die sogenannte «DMO Luzern» als «eine auf die Zusammenarbeit ausgerichtete Organisation [definiert], die für den Tourismus des gesamten Kantons zuständig ist.»⁷ Im Hinblick auf die Tourismusorte wäre in diesem Fall der Blick eher auf die «Regionen» zu wenden, die innerhalb des Luzerner DMO-Modells für das «dezentrale Product-Management» zuständig sind. Ein anderes Beispiel ist die Destinationsmanagementorganisation San Gottardo: Im Rahmen des von Geldern der Neuen Regionalpolitik (NRP) unterstützten Programms San Gottardo (PSG) hat diese Organisation zum Ziel, Angebote im Gebiet um den Gotthard zu vermarkten. Am Programm sind die Kantone Uri, Tessin, Wallis und Graubünden beteiligt, womit der Perimeter deutlich über den Perimeter einer Tourismusdestination hinausreicht. Die Beispiele zeigen, dass sich der DMO-Begriff nicht in allen Fällen auf Regionen bezieht.
- *Berücksichtigung der Zielsetzungen im Landschaftskonzept Schweiz 2020 (LKS)*⁸: Die Zuordnung eines Raums zu einem Tourismusort anhand des Vorliegens einer DMO hat nicht automatisch eine Zuordnung dieses Raums zum «Bereich» des «grösseren Tourismusorts» im Sinne von Art. 7 Abs. 1 SebV zur Folge. In jedem Fall sind die Bestimmungen im LKS zu berücksichtigen, das mit der Zielsetzung 9.C die «räumliche Konzentration und Begrenzung der intensiven touristischen Nutzungen» und mit der Zielsetzung 9.D ein «regional ausgewogenes Verhältnis zwischen durch touristische Transportanlagen erschlossenen und nicht erschlossenen Räumen» fordert. Aus touristischer Sicht dürften in Zukunft insbesondere Verbindungen von Tourismusorten interessant sein. Art. 7 Abs. 1 SebV schliesst solche Verbindungslinien

⁷ Vgl. https://rawi.lu.ch/-/media/RAWI/Dokumente/Downloads/raumentwicklung/rawi_dmo_broschuere_einzelseiten.pdf?la=de-CH, Zugriff am 20.07.2021.

⁸ Vgl. Erläuterungsbericht dazu: BAFU (2020).

nicht im Grundsatz aus⁹, es ist aber eine Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes einerseits und touristischen Interessen andererseits vorzunehmen.

3.3 Was ist ein grösserer Tourismusort?

Nachdem geklärt wurde, was ein Tourismusort ist und woran sich dessen Perimeter bemisst, gilt es als Drittes nun zu klären, ab wann von einem *grösseren* Tourismusort gesprochen werden kann. Nachfolgend führen wir unterschiedliche Grundlagen auf, die Anhaltspunkte für eine solche Klärung bereithalten.

3.3.1 Raumkonzept Schweiz

Das Raumkonzept Schweiz¹⁰ führt «grosse alpine Tourismusgebiete» als eigene Kategorie auf (vgl. Liste in Abschnitt A 2 im Anhang). Mit den «grossen alpinen Tourismusgebieten» hält das Raumkonzept eine zweckmässige Grundlage zur Bestimmung der «grösseren Tourismusorte» im Sinne von Art. 7 Abs. 1 SebV bereit. Auch wenn ein kleiner semantischer Unterschied («grössere» vs. «grosse») vorliegt, liegt unseres Wissens keine Kategorisierung in einem anderen Grundlagenpapier vor, die begrifflich näher bei Art. 7 Abs. 1 SebV liegt. Aus diesem Grund und auch mit Blick auf die verwendeten Kriterien erachten wir den Rückgriff auf die «grossen alpinen Tourismusgebiete» für den Vollzug von Art. 7 SebV als zweckmässig. Konkret müssen die folgenden zwei Kriterien erfüllt sein:

- Ein grosses alpines Tourismuszentrum muss erstens mindestens 300'000 Logiernächte pro Jahr aufweisen.
- Zweitens muss es sich um ein zusammenhängendes touristisches Gebiet (im Alpenraum) mit hoher Konzentration touristischer Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen handeln.

Die Grenzen der grossen alpinen Tourismusgebiete orientieren sich nicht zwingend an den politischen Grenzen. Massgeblich ist die Konzentration der touristischen Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen. Dieses Gebiet erweitert sich selbstredend, wenn um eine Konzession für die Erschliessung eines neuen Gebiets ersucht wird. Eine solche Ausweitung des Gebiets ist wie in Abschnitt 3.2 erwähnt nicht von vornherein ausgeschlossen; es muss jedoch eine Abwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen erfolgen.

In jenen Fällen, in denen unter anderem ein Seilbahnvorhaben zum Zusammenschluss zweier Tourismusorte beiträgt, ist die Summe der Anzahl Logiernächte der beiden Tourismusorte zusammen massgebend; vorausgesetzt, die beiden zu verbindenden Orte können im Sinne einer DMO als ein Tourismusort betrachtet werden. Die Realisierung eines Seilbahnvorhabens ist in diesen Fällen jedoch ebenfalls an eine Abwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen gebunden (vgl. Kapitel 6). Auf Seiten der Schutzinteressen ist bei einem Zusammenschluss von Tourismusorten durch eine Seilbahn im Hochgebirge unter anderem die im LKS festgeschriebene Zielsetzung einer «räumlichen Konzentration und Begrenzung der intensiven touristischen Nutzungen» zu berücksichtigen. Auf Seiten der Nutzungsinteressen sind die sozioökonomischen Nutzen eines Zusammenschlusses in die Abwägung einzubeziehen.

⁹ Entsprechende Beispiele liegen aus der bisherigen Konzessionierungspraxis bereits vor, wie zum Beispiel die Tourismusregion der Orte Kandersteg und Lötschental, die sich über mehrere Täler und Geländekammern erstreckt.

¹⁰ Vgl. Schweizerischer Bundesrat; KdK; BPUK; SSV; SGV (2012)

Die Geoinformationen zu den grossen alpinen Tourismusgebieten sind derzeit nicht öffentlich zugänglich. Sie können jedoch vom ARE zur Verfügung gestellt werden.¹¹

I Exkurs: Indikator Logiernächte

Im Tourismus hat sich die Bemessung der Grösse einer Destination anhand der Logiernächte bewährt: Die Zahlen können mit wenig Aufwand auf Ebene einzelner Gemeinden oder Regionen erhoben und miteinander verglichen werden. Der im Raumkonzept Schweiz verwendete Schwellenwert von 300'000 Logiernächten pro Jahr zur Bestimmung «grosser alpiner Tourismuszentren» erachten wir als zweckmässig. Zur Einordnung dieser Zahl: Im Bericht der BAK Economics AG im Auftrag des Kantons Graubünden unterteilen die Autoren/-innen die Destinationen im Kanton in drei Kategorien (BAK Economics AG 2018: 27):

- Kleine Destinationen (bis 750'000 Logiernächte, inkl. Logiernächte in Zweitwohnungen),
- Mittलगrosse Destinationen (750'000–1,5 Mio. Logiernächte, inkl. Logiernächte in Zweitwohnungen)
- Grosse Destinationen (mehr als 1,5 Mio. Logiernächte, inkl. Logiernächte in Zweitwohnungen).¹²

Beim Vergleich mit den 300'000 Logiernächten als Grenzwert beim Raumkonzept Schweiz gilt es zu bedenken, dass die BAK Economics AG die Logiernächte in Zweitwohnungen dazuzählt. Gemäss eigenen Schätzungen beziffern die Autoren/-innen den Anteil des Bettenanteils in Zweitwohnungen in der gesamten Beherbergungsstruktur (d.h. Hotellerie, Parahotellerie und Zweitwohnungen) auf etwas mehr als 50 Prozent. Angewendet auf die aufgeführten Zahlen würde demnach eine Destination als mittलगross gelten ab einer Zahl von rund 380'000 Logiernächten und als gross ab einer Zahl von rund 750'000 Logiernächten pro Jahr (jeweils exkl. Zweitwohnungen). Zwischen den Begrifflichkeiten «grosser Tourismusort» und «grösserer Tourismusort» bestehen nuancierte Unterschiede, wobei bei Ersterem der Grenzwert höher anzulegen ist als bei Letzterem.

Insofern kann erstens festgehalten werden, dass ein Grenzwert von 300'000 Logiernächten pro Jahr plausibel erscheint, wenn ab einem solchen Wert auch «mittलगrosse Tourismusorte» als «grössere Tourismusorte» bezeichnet werden. Zweitens verdeutlicht der Vergleich mit dem Einteilungsvorschlag der BAK Economics AG, dass der Grenzwert nicht tiefer zu liegen kommen sollte.

Dem alleinigen Rückgriff auf die Logiernächte zur Bestimmung grösserer Tourismusorte kann entgegengehalten werden, dass Tourismusziele, die vor allem von Tagesausflugsgästen frequentiert werden, nicht angemessen berücksichtigt werden. In den von uns konsultierten Grundlagen (Raumkonzept Schweiz, BAK Destinationsmonitor, Gemeindetypologie) wird die Grösse eines Tourismusorts mit Logiernächten in Verbindung gebracht. Dies schliesst eine grosse Anzahl Tagesausflugsgäste selbstredend nicht aus. Eine hohe Anzahl Logiernächte kann aber als notwendiges Kriterium für einen grösseren Tourismusort betrachtet werden. Dies kommt auch in der

¹¹ Wir danken Ueli Wittwer, ARE, für diese Informationen.

¹² BAK Economics AG (2018: 27).

UNWTO-Definition einer «local tourism destination» zum Ausdruck, die als ein Kernelement auch Touristen-Logiernächte benennt (vgl. Abschnitt 3.1). Im Vollzug von Art. 7 SebV sind Tagesausflüge aber insofern zu berücksichtigen, als diese im Rahmen der Interessensabwägung den Ausschlag für die Realisierung eines Seilbahnprojekts geben können (vgl. hierzu Kapitel 6).

3.3.2 Kantonale Richtpläne

Wie im Gutachten von Keller (2021) angetönt, halten auch die Richtpläne Informationen bereit, die gegebenenfalls zur Bestimmung «grösserer Tourismusorte» im Sinne von Art. 7 Abs. 1 SebV zweckdienlich sind. Ein Überblick über die Richtpläne der Kantone Bern, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, St. Gallen, Schwyz, Tessin, Uri, Waadt und Wallis zeigt, dass die Kantone in ihren Richtplänen unterschiedliche Bezeichnungen für grössere Tourismusorte in den jeweiligen Kantonen verwenden. In Abschnitt A 3 im Anhang zeigen wir im Überblick diese Bezeichnungen auf und führen auch die jeweiligen Destinationen respektive Gebiete auf.

Im Überblick zeigt sich, dass die in den ausgewählten kantonalen Richtplänen erwähnten Tourismusorte respektive Gebiete zwar unterschiedlich bezeichnet werden, aber die folgenden Gemeinsamkeiten aufweisen:

- In allen Kantonen beziehen sich die aufgeführten Bezeichnungen auf Destinationen respektive Gebiete mit intensiver touristischer Nutzung (im Gegensatz zu Destinationen respektive Gebieten mit extensiver Nutzung).
- Alle Orte sind auf grössere Gästezahlen ausgerichtet. In gewissen Richtplänen wird dies explizit so erwähnt, in anderen wird dies implizit ersichtlich, indem die jeweiligen Destinationen respektive Gebiete von den restlichen kleineren Destinationen respektive Gebieten abgegrenzt werden.
- In den Richtplänen wird die Bedeutung der Vernetzung betont. Gewisse Richtpläne enthalten sogar Stellen, die sich explizit auf die Ideen des Destinationsmanagements beziehen (vgl. Ausführungen in Abschnitt 3.1).

Überblickt man die in den Richtplänen erwähnten Destinationen respektive Gebiete, zeigen sich hinsichtlich derer Grösse (gemessen an Logiernächten) jedoch beträchtlich Unterschiede. Die Kantone wenden offensichtlich unterschiedliche Kriterien an zur Bestimmung der Destinations- respektive Gebietsgrösse. Die Zuordnungen in den Richtplänen sind für die Bestimmung «grösserer Tourismusort» im Rahmen des nationalen Vollzugs von Art. 7 SebV deshalb nicht dienlich.

3.3.3 Gemeindetypologie 2012

2017 hat das Bundesamt für Statistik (BFS) eine revidierte Gemeindetypologie mit Datenstand 2012 herausgegeben. Die Gemeindetypologie löste die vorherige, in den 1980er-Jahren entwickelte Typologie ab. Die Typologie umfasst zwei Teile: Eine erste Typologie ordnet die Gemeinden entlang der Kriterien Dichte, Grösse und Erreichbarkeit in neun Kategorien ein. Eine zweite Typologie differenziert zusätzlich nach sozio-ökonomischen Kriterien und umfasst 25 Kategorien. Die Typologie mit 25 Kategorien hält zwei Kategorien bereit, die im Hinblick auf die Bestimmung «grösserer Tourismusorte» dienlich sein könnten:

- Ländliche periphere Tourismusgemeinde (Unterkategorie von «ländliche periphere Gemeinde»)
- Tourismusgemeinde eines ländlichen Zentrums (Unterkategorie von «ländliche Zentrumsgemeinde»)

Die Zuordnung der Gemeinden folgt der Logik eines Entscheidungsbaums: Zuerst werden die Gemeinden in die neun Kategorien eingeteilt. Anschliessend müssen innerhalb der «ländlichen peripheren Gemeinde» respektive der «ländlichen Zentrumsgemeinde» die folgenden zwei Kriterien erfüllt sein, damit eine Gemeinde als «ländliche periphere Tourismusgemeinde» respektive «Tourismusgemeinde eines ländlichen Zentrums» gilt:

- Mindestens 40'000 Logiernächte pro Jahr
- Das Verhältnis Logiernächte zur Bevölkerung muss mindestens fünf betragen

Abschnitt A 4 im Anhang zeigt im Überblick, welche Gemeinden (gem. Datenstand 2012) den zwei besagten Kategorien zuzuordnen sind.

Die Übersicht über die beiden Typologien zeigt erstens, dass beide Typologien nicht geeignet sind im Sinne einer abschliessenden Liste «grösserer Tourismusorte». Erstens umfassen die ländlich peripheren Tourismusgemeinden verschiedene kleinere Gemeinden (und entsprechend auch kleinere Destinationen) aufgrund des im Vergleich zum Raumkonzept Schweiz tiefer angelegten Schwellenwerts von 40'000 Logiernächten pro Jahr. Zweitens sind Destinationen mit städtischem Charakter ausgeschlossen, obwohl sie eindeutig als touristisch im Sinne der vorgängig genannten Kriterien gelten (z.B. Davos).

3.3.4 Zusammenfassung der Erkenntnisse

In der nachfolgenden Darstellung fassen wir die zentralen Erkenntnisse unserer Abklärungen für das Raumkonzept Schweiz, die kantonalen Richtpläne und die Gemeindetypologie 2012 zusammen.

D 3.1: Zusammenfassung der Erkenntnisse zur Bestimmung «grösserer Tourismusorte»

Grundlage	Erkenntnisse	Fazit
Raumkonzept Schweiz	Das Raumkonzept Schweiz nennt 30 «grosse alpine Tourismusgebiete», die pro Jahr mindestens 300'000 Logiernächte aufweisen und sich auf ein zusammenhängendes touristisches Gebiet (im Alpenraum) mit hoher Konzentration touristischer Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen beziehen.	Mit der Mindestzahl von 300'000 Logiernächten pro Jahr liegt eine plausible Zahl vor, die im Sinne einer absoluten Mindestgrösse als Kriterium für die Bestimmung «grösserer Tourismusorte» verwendet werden kann.
Kantonale Richtpläne	In fast allen im Rahmen des Zusatzgutachtens konsultierten Richtplänen werden Destinationen beziehungsweise Gebiete gesondert aufgeführt, die sich auf intensive Nutzung und höhere Gästezahlen ausrichten.	Die Kantone wenden offensichtlich unterschiedliche Kriterien an zur Bestimmung der Destinationen beziehungsweise Gebiete. Die Zuordnungen in den Richtplänen sind für die Bestimmung «grösserer Tourismusorte» im Rahmen des nationalen Vollzugs von Art. 7 SebV deshalb nicht dienlich.

<i>Grundlage</i>	<i>Erkenntnisse</i>	<i>Fazit</i>
Gemeindetypologie 2012	Die Gemeindetypologie 2012 (25 Kategorien) weist zwei explizit auf touristische Gemeinden bezogene Kategorien auf, die auf zwei Kriterien beruhen: mindestens 40'000 Logiernächte pro Jahr; Verhältnis Logiernächte zur Bevölkerung ≥ 5 .	Die Typologisierung erlaubt aufgrund der tiefen Mindestzahl von Logiernächten keine zweckmässige Bestimmung «grösserer Tourismusorte». Das zweite Kriterium – ein Verhältnis von Logiernächten zur Bevölkerungsgrösse von mindestens fünf – kann jedoch als plausibles Kriterium im Sinne einer relativen Mindestgrösse beigezogen werden.
Quelle: Darstellung Interface.		

3.4 Fazit

Mit Blick auf die konsultierten Grundlagen erweist sich das Raumkonzept Schweiz aufgrund der verwendeten Begrifflichkeiten («grosse alpine Tourismusgebiete») und der Plausibilität des zugrundeliegenden quantitativen Kriteriums (mindestens 300'000 Logiernächte pro Jahr) als zweckmässige Grundlage für die Bestimmung grösserer Tourismusorte im Sinne von Art. 7 Abs. 1 SebV. Mit einer Auflistung von 30 Tourismusgebieten beschränkt sich die Liste nicht ausschliesslich auf die Top-Destinationen der Schweiz, grenzt die Orte aber gleichzeitig von kleineren Tourismusorten ab.

Die Geoinformationen zu den grossen alpinen Tourismusgebieten gemäss Raumkonzept Schweiz können vom ARE zur Verfügung gestellt werden. Eine Verwendung dieser Informationen für den Vollzug von Art. 7 SebV scheint deshalb zweckmässig.

Die Perimeter der grossen alpinen Tourismusgebiete beschränken sich definitionsgemäss auf zusammenhängende touristische Gebiete im Alpenraum mit hoher Konzentration touristischer Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen. Art. 7 SebV kommt bei der Erschliessung neuer Gebiete zur Anwendung. Ein fragliches Seilbahnvorhaben dürfte in der Regel deshalb nicht von vornherein innerhalb des Perimeters eines grossen alpinen Tourismusgebiets zu liegen kommen. Art. 7 Abs. 1 SebV schliesst die Erschliessung neuer Gebiete ausserhalb der räumlich bereits konzentrierten Anlagen nicht im Grundsatz aus. Es ist jedoch eine Interessenabwägung vorzunehmen, wobei unter anderem die Beeinträchtigung der Gebirgslandschaft durch das Aufbrechen der räumlichen Konzentration zu berücksichtigen ist (Zielsetzung 9.C LKS) sowie der sozioökonomische Nutzen einer Erweiterung des Tourismusorts.

4. Vertiefung III: Definition «besonders wertvolle Landschaften»

Keller (2021: 25) listet in seinem Gutachten folgende Landschaften auf, die im Sinne von Art. 7 Abs. 3 SebV als «besonders wertvolle Landschaften» zu bezeichnen sind:

- Moorlandschaften von nationaler Bedeutung
- BLN-Gebiete sowie kantonale Landschaftsschutzgebiete
- Auengebiete von nationaler Bedeutung
- eidgenössische Jagdbanngebiete
- auf kantonaler Ebene Mosaiken von Flachmooren von regionaler Bedeutung

Offen lässt Keller (2021) die Frage, in welchem Umfang UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete und Pärke von nationaler Bedeutung als besonders wertvolle Landschaften zu bezeichnen sind. Sie sind seiner Argumentation folgend «nicht von vornherein in ihrem gesamten Umfang als solche [d.h. besonders wertvolle Landschaften] zu betrachten».

Im vorliegenden Zusatzgutachten wird im Sinne einer Ergänzung zu den juristischen Abklärungen von Keller (2021) geprüft, inwiefern Teile von UNESCO-Weltnaturerbe-Gebieten und/oder Pärken von nationaler Bedeutung als «besonders wertvolle Landschaften» im Sinne von Art. 7 Abs. 3 SebV bezeichnet werden können.

Aus fachlicher Sicht bietet sich hierfür das vom ARE herausgegebene Konzept Windenergie (Stand 25.09.2020) an, das nach Art. 13 des Raumplanungsgesetzes (RPG) als Raumplanungsinstrument des Bundes zu betrachten ist und die Position des Bundes beim Planungsprozess von Windenergieanlagen darlegt (ARE 2020). Im Konzept wird aufgezeigt, in welchen Gebieten und unter welchen Bedingungen Interessenabwägungen für den Bau von Windenergieanlagen aufgrund der Natur- und Landschaftsschutzbestimmungen des Bundes zulässig sind und in welchen nicht. Es behandelt damit ähnliche Fragestellungen wie im vorliegenden Zusatzgutachten, wenn auch in Bezug auf ein anderes Objekt. Zwischen Windenergieanlagen und Seilbahnen lassen sich jedoch die folgenden Gemeinsamkeiten festhalten, die eine Verwendung des Konzepts Windenergie im Sinne einer Auslegehilfe zur Beurteilung ähnlicher Fragestellungen bezüglich Seilbahnvorhaben legitimieren:

- Sowohl für Seilbahnen als auch für Windenergieanlagen gilt aufgrund ihrer Raumwirksamkeit eine Planungspflicht gemäss Art. 2 RPG.
- Sowohl Seilbahnen als auch Windenergieanlagen sind oberflächlich sichtbare Infrastrukturen, die eine Beeinträchtigung des Landschaftsbilds zur Folge haben können (vgl. bezüglich Seilbahnen BAFU 2013: 57f., vgl. bezüglich Windenergieanlagen BFE 2008: 35ff.).
- Bei Windenergieanlagen werden insbesondere Auswirkungen auf Vögel diskutiert (vgl. BFE 2008: 24ff.). Bei Seilbahnen sind (erhebliche) Störungen für Vögel aufgrund der Luftkabel – je nach Ort der Seilbahn – nicht ausgeschlossen (BAFU 2013: 56f.).
- Sowohl bei Seilbahnen als auch bei Windenergieanlagen sind Auswirkungen auf die Flora nicht zu vernachlässigen. Lokale Beeinträchtigungen bei Windenergieanlagen sind gemäss BFE (2008: 24) am ehesten «im alpinen Raum [zu erwarten]». Bei Seil-

bahnvorhaben «können die Auswirkungen sowohl während der Bau- als auch während der Betriebsphase erheblich sein» (BAFU 2013: 56).

Nebst den Gemeinsamkeiten zeigen sich auch vereinzelte Unterschiede zwischen Seilbahnen und Windenergieanlagen.

- Hinsichtlich der Fragen des Natur- und Landschaftsschutzes ist nicht nur das eigentliche Objekt zu betrachten, sondern auch der durch dieses Objekt erzeugte Verkehr. Als eine touristisch genutzte Infrastruktur haben Seilbahnen in dieser Hinsicht grössere Auswirkungen zur Folge als Windenergieanlagen.
- Während Auswirkungen von Windenergieanlagen auf Wildtiere «eher als unproblematisch» eingeschätzt werden (BFE 2008: 31), werden diesbezügliche Auswirkungen von Seilbahnen stärker diskutiert (BAFU 2013: 56f.).
- Windparks mit einer Produktion von 20 GWh/a oder mehr sind gemäss Energiegesetz von «nationalem Interesse». Bei Seilbahnen ist dies nahezu nie der Fall.
- Zwar können sowohl Seilbahnen als auch Windenergieanlagen das Landschaftsbild beeinträchtigen. In vielen Fällen ist jedoch davon auszugehen, dass die Seilbahninfrastrukturen landschaftlich weniger exponiert sind als Windenergieanlagen, die per se an (wind-)exponierten Stellen errichtet werden müssen.
- Der Bau von Windenergieanlagen stösst zum Teil auf lokale Widerstände. In der Literatur wird dieses Phänomen unter der Bezeichnung NIMBY («not in my backyard») diskutiert, wonach Windenergie zwar oft befürwortet wird, aber die Anlagen nicht vor der eigenen Haustüre zu stehen kommen sollen. In Zusammenhang mit Seilbahnen sind derartige soziale Konflikte weniger häufig zu erwarten.
- Seilbahnen haben im Vergleich zu Windenergieanlagen in der Regel eine höhere regionalwirtschaftliche Bedeutung für eine (Tourismus-)Region. Windenergieanlagen (erneuerbare Energien) leisten hingegen einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Ziele der nationalen Energiestrategie 2050.

Die dargelegte Auslegeordnung legt nahe, dass sich die Auswirkungen von Seilbahnen und Windenergieanlagen auf Natur und Landschaft in etwa die Waage halten. Die genannten Unterschiede zwischen Seilbahnen und Windenergieanlagen legen nicht nahe, dass der Schutz von Natur und Landschaft bei Seilbahnen im Vergleich zu Windenergieanlagen restriktiver ausgelegt werden sollte oder umgekehrt. Ein Rückgriff auf das Konzept Windenergie im Sinne einer Auslegehilfe für die Behandlung von Fragen in Zusammenhang mit Seilbahnvorhaben erachten wir deshalb als zulässig.

In den nachfolgenden beiden Abschnitten führen wir aus, inwiefern UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete (vgl. Abschnitt 4.1) und Pärke von nationaler Bedeutung (vgl. Abschnitt 4.2) respektive Teile davon als «besonders wertvolle Landschaften» im Sinne von Art. 7 Abs. 3 SebV zu bezeichnen sind. Das Konzept Windenergie (ARE 2020) bildet hierfür eine Auslegehilfe.

4.1 UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete

Der Bundesrat kann die Aufnahme eines Gebietes in die Liste der UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete beantragen. Über die Aufnahme eines Gebietes in diese Liste entscheidet ein internationales Komitee (Welterbe-Komitee). Bedingung für die Aufnahme ist, dass das Gebiet «von aussergewöhnlichem universellen Wert» ist. Für den Schutz der UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete gibt es sogenannte «Pufferzonen», die das Gebiet umgeben und in dessen Einflussbereich sind. Entwicklungen in den Pufferzonen können deshalb auch Auswirkungen auf die UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete haben, die es zu berücksichtigen gilt. Nachfolgend gehen wir zuerst auf die UNESCO-

Weltnaturerbe-Gebiete (ohne Pufferzonen) (vgl. Abschnitt 4.1.1) und anschliessend auf deren Pufferzonen (vgl. Abschnitt 4.1.2) ein.

4.1.1 UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete (ohne Pufferzonen)

Nachfolgend führen wir auf, welche Aussagen das Konzept Windenergie (ARE 2020) zu UNESCO-Weltnaturerbe-Gebieten (ohne Pufferzonen) macht und welche Bedeutung diese für Art. 7 Abs. 3 SebV haben können.

I Konzept Windenergie

Das Konzept Windenergie ordnet UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete im Hinblick auf die Realisierung von Windenergieanlagen der Kategorie «Grundsätzlich Ausschlussgebiet» zu. Diese Kategorie umfasst Gebiete, die «dem Schutz bedeutender Schutzgüter beziehungsweise Bundesinventarinteressen dienen» (BFE 2020: 33). Windenergieanlagen sind somit «grundsätzlich» ausgeschlossen. Der Begriff «grundsätzlich» deutet jedoch darauf hin, dass in gewissen Ausnahmefällen und unter fundierter Begründung eine Realisierung eines Seilbahnvorhabens möglich ist (ARE 2020: 33). Auf jeden Fall muss eine solche Begründung nachweisen, dass der aussergewöhnliche universelle Wert der Stätte nicht beeinträchtigt wird, da wohl keine Behörde/kein Gericht ein überwiegendes Interesse für ein Seilbahnprojekt erkennen würde, wenn dies zum Verlust des UNESCO-Labels führen würde.

I Bedeutung für Art. 7 Abs. 3 SebV

Für Seilbahnvorhaben kann dies Folgendes heissen: Die Realisierung eines Seilbahnvorhabens ist in UNESCO-Weltnaturerbe-Gebieten grundsätzlich ausgeschlossen, jedoch in Ausnahmefällen und unter fundierter Begründung denkbar. Dies entspricht den Ergebnissen Kellers (2021) hinsichtlich der Formulierung «sollen» in Art. 7 Abs. 3 SebV. Keller (2021: 26) sieht «[k]eine verpflichtende Norm in dem Sinne, dass eine solche Erschliessung [besonders wertvoller Landschaften] von vornherein ausgeschlossen wäre; allerdings dürfte die Interessenabwägung nur in gut begründeten Fällen zugunsten der Verwirklichung eines Seilbahnvorhabens in einer derartigen Landschaft ausfallen.» UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete sind somit als «besonders wertvolle Landschaften» im Sinne von Art. 7 Abs. 3 SebV zu betrachten, eine Realisierung eines Seilbahnvorhabens ist nur in gut begründeten Fällen möglich. Zwar geht mit der Verleihung des UNESCO-Weltnaturerbe-Labels kein absoluter Schutz einher wie etwa mit dem in der Verfassung verankerten Schutz von Moorlandschaften. Es ist jedoch in den angetönten «gut begründeten Fällen» nachzuweisen, dass der aussergewöhnlich universelle Wert eines UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiets nicht beeinträchtigt wird. In jedem Fall gilt es zu Bedenken, dass der Entscheid, ob aussergewöhnlich universelle Werte durch eine Seilbahn beeinträchtigt werden oder nicht, dem internationalen Welterbe-Komitee und nicht den Behörden auf Bundesebene obliegt.

4.1.2 Pufferzonen von UNESCO-Weltnaturerbe-Gebieten

Nachfolgend führen wir auf, welche Aussagen das Konzept Windenergie (ARE 2020) zu Pufferzonen von UNESCO-Weltnaturerbe-Gebieten macht und welche Bedeutung diese für Art. 7 Abs. 3 SebV haben können.

I Konzept Windenergie

Das Konzept Windenergie (ARE 2020) ordnet die Pufferzonen der Kategorie «Vorbehaltsgebiet» zu. In einem Vorbehaltsgebiet «besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass Bundesinteressen der Nutzung der Windenergie [...] entgegenstehen. Unter bestimmten Voraussetzungen ist jedoch auch eine erfolgreiche Abstimmung mit den Bundesinteressen möglich, weshalb in einem Vorbehaltsgebiet des Bundes die Aufnahme

eines Richtplanverfahrens betreffend Windenergievorhaben möglich ist» (ARE 2020: 34).

I Bedeutung für Art. 7 Abs. 3 SebV

Für Seilbahnvorhaben kann dies Folgendes heissen: Eine erfolgreiche Abstimmung mit den Bundesinteressen kann in bestimmten Fällen möglich sein. Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, auf die Qualifizierung dieser Gebiete als Landschaften im Sinne von Art. 7 Abs. 3 SebV zu verzichten.

4.2 Pärke von nationaler Bedeutung

Bei Pärken von nationaler Bedeutung handelt es sich um Gebiete, die sich durch einen hohen Natur- und Landschaftswert auszeichnen (Art. 15 Abs. 1 Einleitungssatz Pärkeverordnung PÄV). Nach den Art. 23e ff. NHG und Art. 15 ff. PÄV unterscheidet man zwischen Nationalpärken nach NHG, Regionalen Naturpärken und Naturerlebnispärken. Grundsätzlich ist es einer Region überlassen, ob sie in einem Gebiet einen Park errichten möchte. Nachdem eine Trägerschaft beziehungsweise die Kantone beim Bund ein entsprechendes Gesuch eingereicht haben, kann der Bund das Parklabel verleihen. Die Aufrechterhaltung des Pärkestatus ist nicht zwingend. Theoretisch kann eine Region beschliessen, auf das Parklabel zu verzichten und die entsprechenden Voraussetzungen für das Label nicht mehr zu erfüllen. Mit Unterzeichnung der Charta, die Grundlage ist für die Verleihung des Parklabels, verpflichten sich die an einem Park beteiligten Gemeinden, ihre raumwirksamen Tätigkeiten auf die Anforderungen an den Park auszurichten (Art. 16 Abs. 2 Bst. c PÄV). Für die Verleihung des Parklabels müssen die Pärke raumplanerisch gesichert und nach Art. 27 Abs. 1 PÄV im kantonalen Richtplan bezeichnet sein. Damit werden die Zielsetzungen der Pärke auch für Kantone und Bund behördenverbindlich. Werden die Anforderungen nicht mehr erfüllt, kann der Bund das Parklabel entziehen oder nicht mehr erneuern (Art. 10 Abs. 3 PÄV).

Bei Nationalpärken und Naturerlebnispärken wird zwischen Kerngebieten und Umgebungszonen (Nationalpärke) respektive Übergangszonen (Naturerlebnispärken) unterschieden. Wir gehen in Abschnitt 4.2.1 auf die Kerngebiete von Nationalpärken und Naturerlebnispärken und in Abschnitt 4.2.2 auf deren Umgebungs- respektive Übergangszonen ein. In Abschnitt 4.2.3 behandeln wir regionale Naturpärke.

4.2.1 Kerngebiete von Nationalpärken und Naturerlebnispärken

Nachfolgend führen wir auf, welche Aussagen das Konzept Windenergie (ARE 2020) zu den Kerngebieten von Nationalpärken und Naturerlebnispärken macht und welche Bedeutung diese für Art. 7 Abs. 3 SebV haben können.

I Konzept Windenergie

Kerngebiete von Nationalpärken und von Naturerlebnispärken sind gemäss Konzept Windenergie (ARE 2020) der Kategorie «Schutzgebiet ohne Interessenabwägung» zuzuordnen, das heisst, es handelt sich um Gebiete, in denen keine Windenergieanlagen erstellt werden dürfen.

I Bedeutung für Art. 7 Abs. 3 SebV

Eine Interessenabwägung ist im Rahmen des Vollzugs von Art. 7 SebV grundsätzlich in jedem Fall durchzuführen, in dem Sinne, dass jeder Einzelfall betrachtet und das Vorliegen von Schutz- und Nutzungsinteressen abgeklärt werden muss. Es ist jedoch sachgerecht, Kerngebiete von Nationalpärken und von Naturerlebnispärken als «besonders wertvolle Landschaften» nach Art. 7 Abs. 3 SebV zu bezeichnen. Die Realisierung eines Seilbahnvorhabens ist aufgrund offensichtlicher Schutzinteressen faktisch sehr schwierig und nach heutigem Stand annähernd ausgeschlossen.

4.2.2 Umgebungs- und Übergangszonen von Nationalparks und Naturerlebnisparks

Nachfolgend führen wir auf, welche Aussagen das Konzept Windenergie (ARE 2020) zu den Umgebungs- respektive Übergangszonen von Nationalparks und Naturerlebnisparks macht und welche Bedeutung diese für Art. 7 Abs. 3 SebV haben können.

I Konzept Windenergie

Gemäss Konzept Windenergie (ARE 2020) liegen auf Stufe Bund keine behördenverbindlichen Schutzbestimmungen für Umgebungs- und Übergangszonen vor. Der Bund «empfiehlt [jedoch] den Kantonen [Umgebungs- und Übergangszonen] bei der Planung als ‘grundsätzlich Ausschlussgebiet’ zu betrachten» (ARE 2020: 16).

I Bedeutung für Art. 7 Abs. 3 SebV

Aufgrund der fehlenden behördenverbindlichen Schutzbestimmungen für Umgebungs- und Übergangszonen auf Stufe Bund liegt für Umgebungs- und Übergangszonen von Nationalparks und Naturerlebnisparks ein geringeres Schutzniveau vor als für die Kerngebiete. Die Empfehlung an die Kantone, Umgebungs- und Übergangszonen als «grundsätzlich Ausschlussgebiet» zu betrachten unterstreicht jedoch die Position des Bundes, diese Gebiete als «besonders wertvolle Landschaften» zu betrachten und in diesen Fällen Art. 7 Abs. 3 SebV zur Anwendung kommen zu lassen. Wie bereits erwähnt, ist Art. 7 Abs. 3 SebV nicht absolut formuliert. Eine Realisierung eines Seilbahnvorhabens ist in Ausnahmefällen und unter fundierter Begründung möglich.

4.2.3 Regionale Naturparks

Nachfolgend führen wir auf, welche Aussagen das Konzept Windenergie (ARE 2020) zu Regionalen Naturparks macht und welche Bedeutung diese für Art. 7 Abs. 3 SebV haben können.

I Konzept Windenergie

Gemäss Konzept Windenergie (ARE 2020) sind Regionale Naturparks der Kategorie «Vorbehaltsgebiet» zuzuordnen. Das heisst, hier könnte eine erfolgreiche Abstimmung mit den Bundesinteressen möglich sein, weshalb die Aufnahme eines Richtplanverfahrens betreffend Windenergie möglich ist.

I Bedeutung für Art. 7 Abs. 3 SebV

Für Seilbahnvorhaben kann man ebenfalls zum Schluss kommen, dass Seilbahnanlagen in Regionalen Naturparks bei guter Abstimmung möglich sein könnten. Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, Regionale Naturparks nicht als «besonders wertvolle Landschaften» im Sinne von Art. 7 Abs. 3 SebV zu bezeichnen.

4.3 Fazit

Das Konzept Windenergie (2020) kann aus fachlicher Sicht als zweckmässige Auslegehilfe beigezogen werden, um zu beurteilen, ob UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete (inkl. Pufferzonen) und Gebiete in Parks von nationaler Bedeutung als «besonders wertvolle Landschaften» im Sinne von Art. 7 Abs. 3 SebV bezeichnet werden können. Eine Interessenabwägung ist grundsätzlich in jedem Fall durchzuführen, in dem Sinne, dass jeder Einzelfall betrachtet und das Vorliegen von Schutz- und Nutzungsinteressen abgeklärt werden muss. Im Falle von «besonders wertvollen Landschaften» ist im Vorhergehen klar, dass gewichtige Schutzinteressen von Seiten des Bundes bestehen. Der «sollen»-Formulierung in Art. 7 Abs. 3 SebV folgend, kann jedoch ein Seilbahnvorhaben selbst in diesen Gebieten in gut begründeten Fällen realisiert werden. Insgesamt resultieren aus diesen Überlegungen drei Kategorien von Landschaften mit unterschiedlicher Wahrscheinlichkeit für die Realisierung eines Seilbahnvorhabens:

- Besonders wertvolle Landschaften, in denen die *Realisierung* eines Seilbahnvorhabens aufgrund offensichtlicher Schutzinteressen *faktisch sehr schwierig und nach heutigem Stand annähernd ausgeschlossen* ist.
- Besonders wertvolle Landschaften, in denen die *Realisierung* eines Seilbahnvorhabens *nur in Ausnahmefällen und unter fundierter Begründung* denkbar ist.
- In allen anderen Landschaften, die nicht als «besonders wertvoll» im Sinne von Art. 7 Abs. 3 SebV gelten, ist die *Realisierung* eines Seilbahnvorhabens *möglich, wenn die Nutzungsinteressen gegenüber den Schutzinteressen überwiegen* (vgl. dazu Kapitel 6).

Die nachfolgende Darstellung ordnet die im Gutachten Keller (2021) erwähnten besonders wertvollen Landschaften sowie die in diesem Zusatzgutachten behandelten Landschaften (UNESCO-Weltnaturerbe inkl. Pufferzone und Parks von nationaler Bedeutung) diesen drei Kategorien zu.

Zu beachten ist, dass sich UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete und Parks von nationaler Bedeutung mit anderen Schutzgebieten (z.B. nach NHG) überlagern können. Wie von Keller (2021: 24) erwähnt, sind in diesen Fällen auch diese Schutzgebiete zu beachten (vgl. dazu Anhang A 5).

D 4.1: Zusammenfassung «besonders wertvolle Landschaften» unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Gutachtens von Keller (2021) und des vorliegenden Zusatzgutachtens

<i>Landschaften</i>	<i>Bedeutung im Hinblick auf Seilbahnvorhaben</i>
Besonders wertvolle Landschaften im Sinne von Art. 7 Abs. 3 SebV	
– Kernzone Nationalparks und Naturerlebnisparks – Moorlandschaften von nationaler Bedeutung – Auengebiete von nationaler Bedeutung – Kantonale Landschaftsschutzgebiete, wenn die entsprechenden Richtplanfestlegungen im Sinne eines absoluten Schutzniveaus formuliert sind	Die Realisierung eines Seilbahnvorhabens ist aufgrund offensichtlicher Schutzinteressen faktisch sehr schwierig und nach heutigem Stand annähernd ausgeschlossen.
– UNESCO Welterbestätten (Kultur- und Naturstätten) – Umgebungszone Nationalpark – Übergangszone Naturerlebnispark – BLN-Gebiete sowie kantonale Landschaftsschutzgebiete – Eidgenössische Jagdbanngebiete – Auf kantonaler Ebene: Mosaiken von Flachmooren von regionaler Bedeutung	Die Realisierung eines Seilbahnvorhabens ist nur in Ausnahmefällen und unter fundierter Begründung denkbar.
Keine besonders wertvolle Landschaften im Sinne von Art. 7 Abs. 3 SebV	
– Pufferzonen der UNESCO Welterbestätten (Kultur- und Naturstätten) – Regionale Naturparks – Weitere, hier nicht aufgeführte Landschaften	Die Realisierung eines Seilbahnvorhabens ist grundsätzlich möglich, sofern Nutzungsinteressen gegenüber Schutzinteressen bei Interessenabwägung überwiegen.
Quelle: Darstellung Interface	

5. Vertiefung IV: Definition «überdurchschnittliche Eignung»

Gemäss dem Gutachten von Keller (2021) sind für die Definition der «Eignung» neben Topographie und Naturgefahren weitere sachgerechte Gesichtspunkte nicht auszuschliessen. In diesem Kapitel soll deshalb vertieft werden, was die Kriterien zur Beurteilung der Eignung sind und woran sich die überdurchschnittliche Eignung bemessen lässt.

Gemäss Gutachten von Keller sind die Begriffe «Eignung» in Art. 7 Abs. 1 SebV und «Standortvorteil» in Art. 7 Abs. 2 SebV im vorliegenden Kontext als synonym zu verstehen, weshalb auf eine getrennte Betrachtung der beiden Begriffe verzichtet wird.

Nachfolgend erläutern wir in Abschnitt 5.1, welche Kriterien zur Beurteilung der grundsätzlichen Eignung eines Seilbahnvorhabens zu beurteilen sind, bevor wir in Abschnitt 5.2 einen Vorschlag präsentieren, wie die *überdurchschnittliche* Eignung festgestellt werden kann.

5.1 Kriterien zur Beurteilung der grundsätzlichen Eignung

Die Kriterien zur Beurteilung der grundsätzlichen Eignung sind als Muss-Kriterien zu betrachten in dem Sinne, dass sie gegeben sein müssen, damit im Rahmen einer Interessenabwägung überhaupt über die Realisierung eines Seilbahnvorhabens zu befinden ist. Wir ordnen diese Muss-Kriterien nachfolgend zwei Gruppen zu:

- Rechtliche und raumplanerische Kriterien (vgl. Abschnitt 5.1.1)
- Kriterien hinsichtlich Topographie und Naturgefahren (vgl. Abschnitt 5.1.2)

5.1.1 Rechtliche und raumplanerische Kriterien

Aus rechtlicher und raumplanerischer Sicht sind folgende Kriterien zu nennen, die für eine Eignung gegeben sein müssen:

- Ein Seilbahnvorhaben darf nicht zur Erschliessung einer Landschaft führen, die aufgrund rechtlicher Bestimmungen auf Bundesebene als absolut schützenswert zu bezeichnen ist. Konkret sind dies Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung.
- Im Falle eines Biotops oder eines Gebiets des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) ist eine Erschliessung nur zulässig, wenn ein Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung vorliegt und die Interessenabwägung ergibt, dass das Eingriffsinteresse mindestens so gross ist wie das Schutzinteresse. Bei Seilbahnvorhaben ist dies in der Regel nicht gegeben.
- Auf Stufe Kanton sind kantonale Landschaftsschutzgebiete (d.h. Landschaften, die in den kantonalen Richtplänen entsprechend festgelegt sind) absolut geschützt, wenn die entsprechenden Richtplanfestlegungen in diesem Sinn formuliert sind. In solchen Fällen ist ein Seilbahnvorhaben ausgeschlossen.

5.1.2 Kriterien hinsichtlich Topographie und Naturgefahren

In seinem Gutachten hält Keller (2021: 17) fest, dass die Eignung hinsichtlich Topographie und Naturgefahren gegeben sein muss, damit ein Seilbahnprojekt überhaupt realisiert werden kann.

Gemäss der von BAFU und BAV (2013) herausgegebenen Vollzugshilfe «Umwelt und Raumplanung bei Seilbahnvorhaben» dürfen neue Gebiete nur bei überdurchschnittlichen Standortvorteilen erschlossen werden. Diese seien gegeben, «wenn Hangneigung, Schneesicherheit, Gefahrensituation und Bodenbeschaffenheit für eine Erschliessung geeignet sind» (BAFU und BAV 2013: 31). Diese Ausführungen stehen zwar in einem gewissen Kontrast zum Gutachten, das neben Topographie und Naturgefahren weitere «sachgerechte Gesichtspunkte» nicht ausschliesst (Keller 2021: 17). Sie geben aber immerhin einen ersten Anhaltspunkt, welche Kriterien für die Eignung hinsichtlich Topographie und Naturgefahren einzubeziehen sind.

Auch der Richtplan des Kantons Graubünden thematisiert im gleichen Zusammenhang Kriterien, namentlich das Lokalklima (Höhenlage, Exposition, Schneesicherheit), die Hangneigung, die Hangbeschaffenheit, die Lawinensicherheit sowie das Potenzial hinsichtlich Naturgefahren.

Ausgehend von den aufgeführten Quellen fassen wir in der nachfolgenden Darstellung die Kriterien zur Bemessung der Eignung hinsichtlich Topographie und Naturgefahren zusammen, zeigen wie diese beurteilt werden können und führen auf, welche Relevanz sie für den Winter- und Sommertourismus haben.

D 5.1: Kriterien zur Beurteilung der Eignung hinsichtlich Topographie und Naturgefahren

Kriterium	Beurteilung anhand ...	Relevanz für ...	
		... Wintertourismus	... Sommertourismus
Naturgefahren	GIS	X	X
Hangneigung	GIS	X	X
Windexponiertheit	GIS	X	X
Schneesicherheit	von den Unternehmen bereitgestellten Daten	X	
Bodenbeschaffenheit	von den Unternehmen bereitgestellten Daten	X	X

Quelle: Darstellung Interface unter Berücksichtigung von BAFU und BAV 2013, Richtplan Kanton Graubünden.

Das Potenzial von *Naturgefahren*, die *Hangneigung* sowie die *Windexponiertheit* dürften mittels GIS relativ einfach zu beurteilen sein.

Schwieriger dürfte sich hingegen die Beurteilung der *Schneesicherheit* gestalten. Grundsätzlich müssen Informationen dazu von Seiten des Seilbahnunternehmens bereitgestellt werden. Zur Beurteilung der Plausibilität dieser Daten bietet sich ein Einbezug der Daten des WSL-Instituts für Schnee- und Lawinenforschung (SLF) an. Zusammen mit MeteoSchweiz betreibt das Institut «ein Messnetz von über hundert Beobachterinnen und Beobachtern, die täglich Neuschnee und Gesamtschneehöhe messen».¹³

Schliesslich sind von Seiten des Seilbahnunternehmens Informationen bereitzustellen, die transparent Auskunft über die *Bodenbeschaffenheit* geben. In diesem Zusammenhang ist von Seiten der Seilbahnunternehmen nachvollziehbar darzulegen, ob Massnahmen respektive Investitionen in die Bodenbeschaffenheit notwendig sind.

¹³ Vgl. <https://www.slf.ch/de/schnee/schnee-und-klimawandel.html>, Zugriff am 17.08.2021.

Grundsätzlich sind für den Sommertourismus, mit Ausnahme der Schneesicherheit, dieselben Kriterien zur Beurteilung der Eignung hinsichtlich Topographie und Naturgefahren massgeblich. Anstelle der Schneesicherheit steht für den Sommertourismus hingegen die Frage der Eignung eines erschlossenen Gebiets für Wanderwege und/oder Bikewege (je nach Nutzungskonzept) im Vordergrund. Die Kriterien Naturgefahren, Hangneigung, Windexponiertheit und Bodenbeschaffenheit sind für den Sommertourismus vor diesem Hintergrund zu beurteilen.

5.2 Kriterien zur Beurteilung der überdurchschnittlichen Eignung

Die Beurteilung der *überdurchschnittlichen* Eignung ergibt sich durch die Abwägung zwischen Nutzungsinteressen des Tourismus und Interessen des Natur- und Landschaftschutzes.

- In Abschnitt 5.2.1 operationalisieren wir die Nutzungsinteressen des Tourismus anhand von Kriterien des sozioökonomischen Nutzens.
- In Abschnitt 5.2.2 operationalisieren wir die Interessen des Natur- und Landschaftschutzes anhand von Kriterien hinsichtlich der ökologischen Tragfähigkeit.

5.2.1 Kriterien des sozioökonomischen Nutzens

In jenen Fällen, in denen eine Abwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen zulässig ist, sind Interessen aus touristischer Hinsicht einzubeziehen. Diese betreffen im engeren Sinne den regionalwirtschaftlichen Nutzen eines Seilbahnprojekts, aber im weiteren Sinne auch den gesellschaftlichen Nutzen vor Ort.

Für eine adäquate Berücksichtigung der touristischen Interessen sind aus fachlicher Sicht die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

I Regionalwirtschaftlicher Fokus

Für sich allein betrachtet sind Seilbahnen häufig nicht rentabel. Eine Seilbahn kann aber das Rückgrat respektive den «Motor» einer Destination sein, indem von ihnen Spillover-Effekte ausgehen (u.a. mehr Logiernächte, bessere Frequentierung der Restaurants). Eine ausschliesslich auf betriebswirtschaftliche Zahlen ausgerichtete Beurteilung eines Seilbahnprojekts greift deshalb zu kurz; die regionalwirtschaftliche Bedeutung eines Seilbahnprojekts sowie die Tatsache, dass es in der betreffenden Region wenig Alternativen für eine wirtschaftliche Entwicklung gibt, sind hervorzuheben (vgl. auch Hanser Consulting AG und Stauffer & Studach 2020: 32).

I Relative Bedeutung des Tourismus

Für die Definition eines grösseren Tourismusorts ist eine vergleichsweise hohe Anzahl Logiernächte als Muss-Kriterium zu betrachten (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 3.3). Eine Seilbahn kann jedoch auch einen touristischen Nutzen in einem kleineren Tourismusort stiften. Hierzu ist die relative Bedeutung des Tourismus in einem Ort zu berücksichtigen. Bezugnehmend auf die Gemeindetypologie 2012 (vgl. Abschnitt 3.3.3) kann die Relation der Logiernächte und der Bevölkerungsgrösse betrachtet werden. Des Weiteren sind in diesem Zusammenhang auch touristische Kenngrössen einzubeziehen, die sich nicht allein auf Logiernächte abstützen (z.B. Tagesgäste).

I Berücksichtigung des Sommertourismus/neuer Trends

In ihrem im Auftrag des SECO erarbeiteten Bericht benennen die Autoren von Hanser Consulting AG und Stauffer & Studach (2020: 15) zwei prioritäre Herausforderungen für den Tourismus im Schweizer Berggebiet: Das veränderte Nachfrageverhalten und die klimatische Entwicklung. Daraus leiten sie Themenzyklen ab, die sie für das Touris-

musangebot im Alpenraum in den kommenden 10 bis 20 Jahren erwarten. So dürfte die bereits vor der Covid-19-Pandemie feststellbare Zunahme der Sommernachfrage aus Fernmärkten mittel- und langfristig weiter zunehmen. Tagesausflüge werden in diesem Zusammenhang an Bedeutung gewinnen. Der Klimawandel wiederum führt dazu, dass der Sommertourismus weiter an Bedeutung gewinnen wird (abnehmende Schneesicherheit, alpiner Raum als vergleichsweise kühler Urlaubsort im heissen Sommer). Zwar liegt die Anzahl Logiernächte im Sommer immer noch unter der Anzahl Logiernächte im Winter.¹⁴ Zukünftig wird in der Branche jedoch klar von einer zunehmenden Bedeutung des Sommertourismus ausgegangen. In einem gemeinsam vom Schweizer Tourismusverband (STV) und der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) herausgegebenen Thesenpapier wird sogar die These formuliert, dass ein ganzjähriges Angebot (d.h. inklusive Frühling und Herbst) zur Sicherung der touristischen Wertschöpfung notwendig ist (STV und SAB 2018: 17). Schliesslich sind sowohl im Wintertourismus (Langlaufen, Schneeschuhlaufen, Skitouren) als auch im Sommertourismus (Biken, Klettern) neue Trends zu beachten, die es für eine möglichst hohe Wertschöpfung in Zukunft auch in der Seilbahnbranche aufzunehmen gilt.

I Gesellschaftlicher Kontext

Eine Seilbahn fügt sich immer auch in ein gesellschaftliches Gefüge ein. Sie schafft Arbeitsplätze und neue Naherholungsmöglichkeiten für die lokale Bevölkerung. Gleichzeitig kann sie aber auch auf lokale Opposition stossen, zum Beispiel aufgrund von Ängsten in der Bevölkerung über zu grosse Touristenströme. Der gesellschaftliche Kontext ist deshalb in die Beurteilung einzubeziehen. Dies kann, wie dies Hanser Consulting AG und Stauffer & Studach (2020: 15) andenken, mittels einer Umfrage vor Ort erfolgen. Andernfalls sind von Seiten des Seilbahnunternehmens entsprechende Hinweise zu machen, zum Beispiel unter Bezugnahme auf lokale politische Entscheidungsprozesse.

I Kongruenz mit konzeptionellen und strategischen Grundlagen

Im Hinblick auf die sozioökonomische Eignung ist die Kongruenz mit konzeptionellen und strategischen Grundlagen zu prüfen. Zu nennen sind hier in erster Linie Grundlagen der Destination, aber auch lokale, regionale und/oder kantonale politische Strategien, die zwar nicht behördenverbindlich sind wie der kantonale Richtplan, jedoch ebenfalls Aussagen über Zielsetzungen im Tourismus beinhalten. Durch die Berücksichtigung dieser Grundlagen soll sichergestellt werden, dass eine Gesamtschau vorgenommen und die Einbettung des Seilbahnprojekts in die gesamte lokale Wirtschaftsstruktur und Gesellschaft betrachtet wird. Insbesondere soll eine Konkurrenzierung bereits bestehender Anlagen verhindert werden und es soll der Mehrwert aufgezeigt werden, den eine Seilbahn für eine Tourismusregion schafft, nicht zuletzt auch hinsichtlich ihrer Wettbewerbsfähigkeit (vgl. auch Abschnitt «Regionalwirtschaftlicher Fokus»).

5.2.2 Kriterien hinsichtlich der ökologischen Tragfähigkeit

Aus fachlicher Sicht sind die folgenden Kriterien zur Beurteilung der ökologischen Tragfähigkeit eines Seilbahnvorhabens einzubeziehen:

I Erschliessung neuer Gebiete im Hochgebirge

Gemäss Art. 7 Abs. 1 SebV dürfen neue Gebiete im Hochgebirge nur «im Bereich grösserer Tourismusorte» erschlossen werden. Die Abklärungen in Kapitel 3 haben aufge-

¹⁴ Für den Kanton Graubünden zum Beispiel wurden in der Sommersaison 2019 (d.h. vor der Covid-19-Pandemie) 4,8 Mio. Logiernächte (Mai bis Oktober) und 5,6 Mio. Logiernächte in der Wintersaison 2018/19 (November bis April) gezählt.

Vgl. <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/statistik/Tourismus/Seiten/Beherbergungsstatistik.aspx>, Zugriff am 02.08.2021.

zeigt, dass sich der Perimeter eines grösseren Tourismusorts – dem Raumkonzept Schweiz folgend – in der Regel an einem zusammenhängenden touristischen Gebiet im Alpenraum mit hoher Konzentration touristischer Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen orientiert. Da die Formulierung in Art. 7 Abs. 1 SebV nicht gleichzusetzen ist mit einem absoluten Schutzniveau wie etwa für die Moorlandschaften, ist eine Erweiterung nicht von vornherein ausgeschlossen. Es ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes (im vorliegenden Punkt in erster Linie hinsichtlich Zielsetzung 9.C LKS «Qualität der Gebirgslandschaft») einerseits und touristischen Interessen andererseits.

I Ausgewogenes Erschliessungsverhältnis

Der Zielsetzung 9.D des LKS zufolge ist für ein ausgewogenes Erschliessungsverhältnis durch touristische Transportanlagen zu sorgen. Konkret ist darauf Acht zu geben, dass zwischen durch touristische Transportanlagen erschlossenen und nichterschlossenen Räumen ein regional ausgewogenes Verhältnis besteht.

I Beeinträchtigungen der Landschaft

Die landschaftlichen Auswirkungen einer Seilbahn können erheblich sein, indem zum Beispiel Bergstationen von weitem deutlich sichtbar sind und das natürliche alpine Landschaftsbild stören (BAFU/BAV 2013: 57). Die Stärke der Beeinträchtigung der Landschaft ist in die Interessenabwägung einzubeziehen.

Dieses Kriterium orientiert sich an der Zielsetzung 9.B des LKS, wonach «Beeinträchtigungen der Landschaftsqualität» zu minimieren sind.

In Zusammenhang mit diesem Kriterium ist das gemäss genereller Rechtslage festgelegte Schutzniveau von Landschaften zu berücksichtigen. In Moorlandschaften ist ein Seilbahnvorhaben grundsätzlich ausgeschlossen. In weiteren gemäss dem Gutachten von Keller (2021: 26) als «besonders wertvoll» zu bezeichnenden Landschaften ist ausserdem zu bedenken, dass eine Realisierung eines Seilbahnvorhabens nur «in gut begründeten Fällen» möglich ist.

I Beeinträchtigung von Flora, Fauna und Lebensräumen von Tieren

Der Bau respektive Betrieb einer Seilbahn mit den dazugehörigen Pisten (respektive im Sommertourismus den dazugehörigen Wander- und Bikewegen) kann zu einer «Störung der Habitate gewisser Tierarten» oder gar «zum Verschwinden empfindlicher Arten» führen (BAFU/BAV 2013: 56f.). Beeinträchtigungen von Flora, Fauna und Lebensräumen von Tieren durch Seilbahnen können entsprechend erheblich sein und sind in die Interessenabwägung einzubeziehen. Dabei ist auch die Schutzwürdigkeit einer Landschaft im regionalen Kontext zu betrachten, wenn die Erschliessung eines Perimeters das regionale Aussterben einer bestimmten Art fördern könnte. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, inwiefern ein Gebiet eine Vernetzungsfunktion für isolierte Schutzgebiete wahrnimmt (sog. Vernetzungsgebiete¹⁵) und/oder in regionalen/lokalen Grundlagen als schützenswert bezeichnet wird (z.B. im Rahmen eines regionalen Richtplans¹⁶).

¹⁵ Zur Erhaltung der Biodiversität respektive der Ökosystemleistungen sind Gebiete zur Vernetzung isolierter Schutzgebiete von entscheidender Bedeutung. Durch den Schutz dieser Gebiete werden zusätzliche Lebensräume für Organismen geschaffen, die für das Überleben wie auch für die Wieder- und Neubesiedelung wichtig sind. Mit der Ratifizierung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt der Vereinten Nationen hat sich die Schweiz dazu bereit erklärt, ein «wirkungsvolles und gerecht gemanagtes, ökologisch repräsentatives und gut vernetztes Schutzgebietssystem» bereitzustellen und mit anderen «wirksamen gebietsbezogenen Erhal-

Dieses Kriterium orientiert sich an der Zielsetzung 9.B des LKS, wonach «Störungen von Wildtierlebensräumen» zu minimieren sind.

In Zusammenhang mit diesem Kriterium ist das gemäss genereller Rechtslage festgelegte Schutzniveau von Landschaften zu berücksichtigen. In weiteren gemäss dem Gutachten von Keller (2021: 26) als «besonders wertvoll» zu bezeichnenden Landschaften ist zu bedenken, dass eine Realisierung eines Seilbahnvorhabens nur «in gut begründeten Fällen» möglich ist.

5.3 Fazit

In seinem Gutachten resümiert Keller (2021: 21), dass für den Begriff «überdurchschnittlich geeignet» in Art. 7 Abs. 1 SebV respektive den als Synonym zu betrachtenden Begriff «überdurchschnittliche Standortvorteile» in Art. 7 Abs. 2 SebV «vorab die Topographie und die Naturgefahren» als Kriterien beizuziehen sind. Die Abklärungen im Rahmen des vorliegenden Zusatzgutachtens zeigen jedoch, dass neben diesen Faktoren auch sozioökonomische und ökologische Gesichtspunkte einzubeziehen sind. Konkret ist für die Beurteilung der «überdurchschnittlichen Eignung» respektive des «überdurchschnittlichen Standortvorteils» in zwei Schritten vorzugehen.

- In einem ersten Schritt ist die *grundsätzliche* Eignung eines Seilbahnvorhabens anhand der rechtlichen und raumplanerischen Kriterien sowie der Kriterien hinsichtlich Topographie und Naturgefahren zu beurteilen. Ist die grundsätzliche Eignung aufgrund eines oder mehrerer Kriterien nicht gegeben, ist ein Seilbahnvorhaben als nicht realisierbar zu bezeichnen, ohne dass eine Interessenabwägung vorzunehmen wäre.
- Kann die grundsätzliche Eignung als gegeben betrachtet werden, ist in einem zweiten Schritt zu klären, ob die Eignung *überdurchschnittlich* ist. Diese Beurteilung erfolgt im Rahmen der Abwägung zwischen touristischen Interessen (sozioökonomische Kriterien) und Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes (Kriterien hinsichtlich ökologischer Tragfähigkeit).

Die Beurteilung der überdurchschnittlichen Eignung richtet sich im Kern demnach nach der Frage, ob der touristische/regionalwirtschaftliche Nutzen gegenüber den ökologischen Kosten eines Seilbahnvorhabens überwiegen oder nicht. Dieser Ansatz folgt dem im Richtplan des Kantons Graubünden festgehaltenen Prinzip der Nutzungsorientierung (vgl. nachfolgende Infobox «Exkurs: Nutzungsoptimierung gemäss Richtplan des Kantons Graubünden»). Im folgenden Kapitel wird ein Vorschlag präsentiert, wie die Beurteilung der «überdurchschnittlichen Eignung» respektive des «überdurchschnittlichen Standortvorteils» möglichst nachvollziehbar und transparent anhand eines Rasters erfolgen kann.

I Exkurs: Nutzungsoptimierung gemäss Richtplan des Kantons Graubünden

Im Kanton Graubünden wird bei der Festlegung der Intensiverholungsgebiete unter anderem auch die Optimierung der Nutzung im bestehenden Intensiverholungsgebiet mitberücksichtigt. Wie im kantonalen Richtplan erläutert, haben Intensiverholungsge-

tungsmassnahmen» zu schützen

(vgl. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/fachinformationen/massnahmen-zur-erhaltung-und-foerderung-der-biodiversitaet/oekologische-infrastruktur.html>, Zugriff am 16.08.2021).

¹⁶ Regionale Richtpläne sind aus Sicht des Bundes als Grundlagen und nicht als behördenverbindlich zu betrachten. Sie können trotzdem die Schutzwürdigkeit eines bestimmten Perimeters belegen und sind entsprechend in die Abwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen einzubeziehen.

biete ein Nutzungsoptimum. Dieses ist dann erreicht, wenn ein Gleichgewicht zwischen der ökologischen Tragfähigkeit, dem natürlichen Eignungspotenzial für die Ausübung von Erholungstätigkeiten, der Besucherzahl (Dichte) sowie der installierten Leistung der Transportanlagen vorliegt. Es sind Methoden in Entwicklung, die über die Ausschöpfung dieses Potenzials Auskunft geben (Zertifizierung, Auditing). Wird das Nutzungsoptimum nicht ausgeschöpft, liegt ein Reservepotenzial vor. Dieses soll ausgeschöpft werden, bevor die Nutzungsfläche erweitert wird. Wird ein Gebiet über dieses Optimum hinweg genutzt, so ist die Nutzungsdichte zu intensiv. Dies kann dann negative Wirkungen auf Raum und Umwelt sowie auf den Betrieb (Ablauf, Komfort, Sicherheit) haben und einer kundenfreundlichen und langfristigen Nutzung des Gebietes zuwiderlaufen. Der Richtplan des Kantons Graubünden sieht die Möglichkeit vor, bestehende Intensiverholungsgebiete zu erweitern oder zu verbinden, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:

- Wirtschaftlichkeit, regionalwirtschaftlicher Nutzen (volkswirtschaftliche Bedeutung)
- Natürliche Eignung des Geländes
- Keine überwiegenden Schutzinteressen betroffen
- Räumliche Abstimmung, touristisches Erschliessungskonzept

6. Vorgehensvorschlag für Interessenabwägung

Bezugnehmend auf die Abklärungen zu den verschiedenen Begriffen in den Kapiteln 2 bis 5 wird nachfolgend ein Kriterienkatalog für die Interessenabwägung präsentiert. Wir schlagen vor, die Methodik an eine Nachhaltigkeitsbeurteilung respektive an das spezifische Beurteilungsinstrument «Berner Nachhaltigkeitskompass» anzulehnen.¹⁷ Für jeden Faktor wird anhand einer vorgegebenen Skala (z.B. von –3 bis +3) die Wirkung eingeschätzt. Ökonomische und gesellschaftliche Nutzen (sozioökonomische Eignung) fliessen dabei mit Pluspunkten, ökologischen Kosten (Eignung hinsichtlich der ökologischen Tragfähigkeit) als Minuspunkte in die Bewertung ein. Damit Nutzen und Kosten gleichgewichtet in die Beurteilung einfließen, ist auf einen egalitären Einbezug beider Seiten zu achten.

D 6.1: Vorschlag zur Beurteilung der überdurchschnittlichen Eignung beziehungsweise des überdurchschnittlichen Standortvorteils in Anlehnung an den Berner Nachhaltigkeitskompass

Beurteilung der Eignung/des Standortvorteils (Muss-Kriterien)

Kriterium	Beurteilung
Liegt rechtlich gesehen kein absoluter Schutz des fraglichen Gebiets vor?	Ja/Nein: Beurteilung anhand rechtlicher Grundlagen
Ist das Seilbahnvorhaben mit Blick auf das Potenzial von Naturgefahren, Hangneigung, Windexponiertheit, Schneesicherheit (nur Wintertourismus) und Bodenbeschaffenheit aus rechtlicher und raumplanerischer Sicht realisierbar?	Ja/Nein: Beurteilung anhand GIS beziehungsweise der von den Unternehmen zugestellten Daten/Informationen

Beurteilung der überdurchschnittlichen Eignung/des überdurchschnittlichen Standortvorteils (Interessenabwägung)

Kriterium	Beurteilung
Sozioökonomische Nutzen	
Bringt das Seilbahnvorhaben einen Nutzen für die regionale Wirtschaft? (Arbeitsplätze, Spill-over-Effekte, weitere volkswirtschaftliche Effekte usw.)	Einschätzungen des Nutzens auf einer Skala von 0 (kein Nutzen) bis 4 (sehr hoher Nutzen)
<i>Kleinere Tourismusorte:</i> Leistet das Seilbahnvorhaben einen wichtigen Beitrag zur Positionierung des Ortes als Tourismusort?	Max. Nutzen = 20
<i>Grössere Tourismusorte:</i> Leistet das Seilbahnvorhaben einen wichtigen Beitrag für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Tourismusorts?	
Trägt das Seilbahnvorhaben den mittel- und langfristig zu erwartenden Entwicklungen im Tourismus in den Berggebieten angemessene Rechnung (Klimawandel/veränderte Gästesegmente)? Trägt es zu einer Stärkung des Ganzjahrestourismus der Destination bei?	
Wird das Seilbahnvorhaben von der lokalen Bevölkerung unterstützt?	
Ist das Seilbahnvorhaben abgestimmt auf die tourismusrelevanten lokalen, regionalen und kantonalen konzeptionellen Grundlagen und Strategien?	

¹⁷ Vgl. <https://www.weu.be.ch/de/start/themen/umwelt/nachhaltige-entwicklung/nachhaltigkeitsbeurteilung.html>, Zugriff am 02.08.2021.

Ökologische Kosten	
Führt das Seilbahnvorhaben zu einer räumlichen Dekonzentration der intensivtouristischen Nutzung? (Zielsetzung 9.C LKS)	Einschätzungen der Kosten auf einer Skala von 0 (keine Kosten) bis 5 (sehr hohe Kosten)
Führt das Seilbahnvorhaben zu einem Ungleichgewicht zwischen durch touristische Transportanlagen erschlossenen und nichterschlossenen Räumen? (Zielsetzung 9.D LKS)	Max. Kosten = 20
Wie stark wird die Landschaft respektive die Qualität der Landschaft beeinträchtigt? (Zielsetzung 9.B LKS)	
Wie stark werden Flora, Fauna und Lebensräume von Tieren beeinträchtigt? (Zielsetzung 9.B LKS)	
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Abklärungen im vorliegenden Zusatzgutachten und in Anlehnung an den Berner Nachhaltigkeitskompass.	

Mit der Nachhaltigkeitsbeurteilung respektive dem Berner Nachhaltigkeitskompass liegt eine erprobte Methode respektive ein erprobtes Beurteilungsinstrument vor, das unseres Erachtens zweckmässig ist für eine Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen bei Seilbahnvorhaben. Diese Abwägung erfolgt idealerweise möglichst früh im Planungsprozess, das heisst bereits im Rahmen der ersten grundsätzlichen Überlegungen durch das Seilbahnunternehmen respektive der Anpassungen im Richtplan und nicht erst beim Plangenehmigungs- und Konzessionsverfahren. Die Methodik kann als erste Annäherung zur Beurteilung der überdurchschnittlichen Eignung respektive des überdurchschnittlichen Standvorteils betrachtet werden. Die Faktoren sowie die Skalen für die Beurteilung müssten im Laufe des Vollzugsprozesses geprüft und gegebenenfalls an einzelnen Stellen angepasst werden.

Aus rechtlicher Sicht sind insbesondere die unterschiedlichen Schutzniveaus im Natur- und Landschaftsschutz angemessen in der Beurteilungsmethodik zu berücksichtigen. Ein Seilbahnvorhaben in einem BLN-Gebiet, einer geschützten Moorlandschaft/einem geschützten Biotop und einem kantonalen Schutzgebiet gemäss Richtplan ist aufgrund des absoluten Schutzniveaus in diesen Gebieten ausgeschlossen. Gleich verhält es sich grundsätzlich bei eidgenössischen Jagdbanngebieten, wobei die «Soll-Formulierung» dem Gutachten von Keller (2021) zufolge hier eine Ausnahme zuliesse, wenn die Interessenabwägung deutlich zugunsten der touristischen Interessen ausfallen würde. Weitere, rechtlich weniger verbindliche schützenswerte Gebiete, wie die Vernetzungsgebiete, sensible Wildtierlebensräume und Schutzgebiete gemäss regionalem Richtplan, sind in die Interessenabwägung gemäss Darstellung D 6.1 einzubeziehen.

7. Zusammenfassung und Fazit

Nachfolgend fassen wir die Ergebnisse zusammen und ziehen ein Fazit, indem wir die in Kapitel 1 aufgeworfenen Fragen zum Vertiefungsbedarf im vorliegenden Zusatzgutachten beantworten (vgl. Darstellung D1.1).

I Welche fachlichen Typologien wären sinnvoll für eine differenzierte Betrachtung des Hochgebirges?

Eine Abgrenzung des Hochgebirges anhand einer Betrachtung von Orthofotos scheint heutzutage zweckmässig. Die Betrachtung hat jedoch gestützt auf Kriterien zu erfolgen, die aus der Landschaftstypologie Schweiz und der wissenschaftlichen Literatur zu den Höhenstufen und zur Solifluktionsgrenze abgeleitet werden können. Die Einteilung der Schweiz in die biogeographischen Regionen ist zu grob, um damit das Hochgebirge abgrenzen zu können.

I Wie lässt sich ein «grösserer Tourismusort» definieren? Wie sollen/können die kantonalen Richtpläne bei dieser Definition einbezogen werden?

Aufgrund der verwendeten Begrifflichkeit und der plausiblen quantitativen Kriterien können die im Raumkonzept Schweiz aufgeführten «grossen alpinen Tourismusgebiete» als «grössere Tourismusorte» im Sinne von Art. 7 Abs. 1 SebV bezeichnet werden. Die Kategorisierungen in den kantonalen Richtplänen sind aufgrund der je nach Kanton sehr unterschiedlichen Massstäbe für den nationalen Vollzug nicht dienlich.

I Wie lassen sich Tourismuscluster definieren beziehungsweise wie kann beurteilt werden, ob weitere Orte zusammen mit dem grösseren Tourismusort als «wirtschaftliche Einheit» betrachtet werden können (Betrachtung Gebiet als geografischer und wirtschaftlicher Raum)?

Das Raumkonzept Schweiz hält mit den «grossen alpinen Tourismusgebieten» eine Auflistung von grösseren Tourismusorten bereit, deren Bereiche in einem geografischen Sinne festgelegt werden (als Kriterium wird ein «zusammenhängendes touristisches Gebiet im Alpenraum mit hoher Konzentration touristischer Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen» aufgeführt). Die Geoinformationen sind innerhalb des ARE verfügbar. Eine allfällige Erweiterung eines Perimeters anhand der Logik einer DMO (Betrachtung des wirtschaftlichen Raums) ist grundsätzlich möglich, solange sich die DMO auf eine und nicht auf mehrere Regionen bezieht (wie z.B. die DMO Luzern). Die effektive Erteilung einer Konzession erfolgt jedoch erst nach Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen, wobei die Zielsetzungen des LKS bezüglich der räumlichen Konzentration und Begrenzung der intensiven touristischen Nutzungen in die Abwägung einfließen müssen.

I Was sind mögliche weitere wirtschaftliche Gesichtspunkte (z.B. Nutzen für den Tourismus) zur Beurteilung der Eignung, auch unter Berücksichtigung des Sommertourismus? Wie sollen solche weiteren wirtschaftlichen Gesichtspunkte im Vollzug berücksichtigt werden?

Folgende wirtschaftlichen Gesichtspunkte sollten in eine Abwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen einbezogen werden: regionalwirtschaftlicher Fokus, relative Bedeutung des Tourismus, Berücksichtigung Sommertourismus/neue Trends. Zusätzlich sollten im Sinne einer ganzheitlichen sozioökonomischen Betrachtung auch die Einbettung eines Seilbahnvorhabens in den gesellschaftlichen Kontext sowie die Kongruenz mit konzeptionellen und strategischen Grundlagen (lokal, regional, kantonal) berücksichtigt werden.

I Woran lässt sich der Durchschnitt bemessen?

Ist die Eignung hinsichtlich Topographie und Naturgefahren sowie aus rechtlicher und raumplanerischer Sicht grundsätzlich gegeben, ist sodann die Überdurchschnittlichkeit der Eignung zu bemessen. Wir schlagen im vorliegenden Zusatzgutachten vor, diese Überdurchschnittlichkeit anhand der Abwägung zwischen sozioökonomischen Faktoren und Faktoren der ökologischen Tragfähigkeit zu bestimmen. Der Berner Nachhaltigkeitskompass kann hierzu als methodische Grundlage dienen.

I Was bedeutet «neue Gebiete»?

Gemäss Keller (2021) umfasst die Begrifflichkeit neue Geländekammern, die Ermöglichung neuer Skiabfahrten, Zusammenschluss von Schneesportgebieten, nicht aber neue Gebiete ohne Erweiterung des Pistenangebots oder andere intensivtouristische Nutzungen. Der Bestimmung von Art. 7 Abs. 2 SebV kommt auch ausserhalb des Hochgebirges Geltung zu. Das vorliegende Zusatzgutachten kommt aufgrund der Abklärungen jedoch zu einem leicht anderen Schluss: «Neue Gebiete» können auch erschlossen werden, ohne dass dafür neue Skipisten gebaut werden. Unter Berücksichtigung der aktuellen Trends (Klimawandel, Veränderung des Gästesegments, Verlagerung von Winter- zu Sommer-tourismus) erscheint eine solche enge Definition nicht mehr zweckmässig. Der Entscheid, ob ein «neues Gebiet» erschlossen werden darf, ist in erster Linie von der Abwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen abhängig (sofern diese aufgrund der rechtlichen und raumplanerischen Rahmenbedingungen zulässig ist).

I Können Bereiche der UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete und/oder Pärke von nationaler Bedeutung als besonders wertvolle Landschaften betrachtet werden?

Als besonders wertvolle Landschaften im Sinne von Art. 7 Abs. 3 SebV sind folgende Bereiche der UNESCO-Weltnaturerbe-Gebiete und/oder Pärke von nationaler Bedeutung zu betrachten: Kernzonen Nationalpärke und Naturerlebnispärke, Umgebungszonen Nationalpärke, Übergangszonen Naturerlebnispärke, UNESCO Welterbestätten (Kultur- und Naturstätten). Nicht als besonders wertvolle Landschaften im Sinne von Art. 7 Abs. 3 SebV zu betrachten sind: Pufferzonen der UNESCO Welterbestätten (Kultur- und Naturstätten), Regionale Naturpärke.

I Unter welchen Bedingungen kann die Interessenabwägung zu einer Verwirklichung eines Seilbahnvorhabens führen (inkl. Berücksichtigung von Ersatzmassnahmen)?

Sofern ein Seilbahnvorhaben hinsichtlich Topographie und Naturgefahren und rechtlichen/raumplanerischen Kriterien als grundsätzlich geeignet bezeichnet werden kann, entscheidet eine Abwägung zwischen touristischen Interessen (sozioökonomische Kriterien) und Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes (Kriterien hinsichtlich ökologischer Tragfähigkeit) darüber, ob das Seilbahnvorhaben als «überdurchschnittlich geeignet» beurteilt werden kann. Ersatzmassnahmen können insofern in diese Abwägung einfließen, als dass das ausgewogene Verhältnis zwischen durch touristische Transportanlagen erschlossenen und nichterschlossenen Räumen einer der zu beurteilenden Faktoren darstellt.

8. Verwendete Unterlagen

- Aldinger, E.; Hübner, W.; Michiels, H.-G.; Mühlhäusser, G.; Schreiner, M.; Wiebel, M. (1998): Überarbeitung der Standortkundlichen regionalen Gliederung im Südwest-deutschen Standortkundlichen Verfahren. Mitt. des Vereins Forstliche Standortskunde und Forstpflanzenzüchtung 39: 5–71.
- ARE (2020): Konzept Windenergie. Basis zur Berücksichtigung der Bundesinteressen bei der Planung von Windenergieanlagen. Bern.
- ARE; BAFU; BFS (2011): Landschaftstypologie Schweiz. Teil 2, Beschreibung der Landschaftstypen. Bern.
- BAFU (2018): Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2020–2024. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bern.
- BAFU (2020): Erläuterungsbericht Landschaftskonzept Schweiz. Landschaft und Natur in den Politikbereichen des Bundes. Bern.
- BAFU; BAV (2013): Umwelt und Raumplanung bei Seilbahnvorhaben. Vollzugshilfe für Entscheidbehörden und Fachstellen, Seilbahnunternehmen und Umweltfachleute. Bern.
- BAK Economics AG (2018): Tourismus Benchmarking. Die Bündner Tourismuswirtschaft im internationalen Vergleich. Basel/Zürich/Manno.
- BFE (2018): Windkraftanlagen in der Schweiz. Raumplanerische Grundlagen und Auswirkungen. Grundlagenbericht. Bern.
- BFS (2017): Gemeindetypologie und Stadt/Land-Typologie 2012. BFS Aktuell Mai 2017. Neuchâtel.
- Bieger, T.; Beritelli, P. (2013): Management von Destinationen. 8. Auflage. München: Oldenbourg.
- BPUK (2017): Raumplanerische Interessenabwägung. Bericht der Arbeitsgruppe. Bern.
- BUWAL (2001): Die biogeographischen Regionen der Schweiz. Erläuterungen und Einteilungsstandard. Umwelt-Materialien Nr. 137. Bern.
- Ellenberg, H.; Leuschner, Ch. (2010): Vegetation Mitteleuropas mit den Alpen, 6. Auflage. Stuttgart: Ulmer Eugen Verlag.
- Furrer, G.; Fitze, P. (1970): Die Hochgebirgstufe – ihre Abgrenzung mit Hilfe der Solifluktionsgrenze. In: Geographica Helvetica: schweizerische Zeitschrift für Geographie 25(4): 156–161.
- Hanser Consulting AG und Stauffer & Studach (2020): Herausforderungen für Tourismusprojekte aufgrund von raumbezogenen Regulierungen. Auslegeordnung und Ansatzpunkte für Optimierungen. Zürich/Chur/Thun.

- Keller, P. M. (2021): Klärung unbestimmter (Rechts)-Begriffe in Artikel 7 der Seilbahnverordnung des Bundes. Rechtsgutachten zu Handen des Bundesamts für Verkehr. Bern.
- Sansonnens, B. (1996): Approche biogéographique. In: Gonseth, Y.; Mulhauser, G. (Hrsg.), Bioindication et surfaces de compensation écologique. Cahier de l'environnement no 261. Berne.
- Schweizerischer Bundesrat; KdK; BPUK; SSV; SGV (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung, Bern.
- STV; SAB (2018): 12 Thesen zur Zukunft des Tourismus in den Berggebieten. Bern.
- Troll, C. (1955): Über das Wesen der Hochgebirgsnatur. Jahrbuch Österreichische Alpenvereinigung.
- Untersteiner, J. (2015): «Service Design» in touristischen Destinationen. Gästeorientierte Produktentwicklung mit Service Design. Wiesbaden: Springer.
- UNWTO (2007): A Practical Guide to Tourism Destination Management. Madrid.
- Welten, M.; Sutter, R. (1982): Verbreitungsatlas der Farn- und Blütenpflanzen der Schweiz. 1. und 2. Auflage. Basel/Boston/Stuttgart: Birkhäuser.
- Wohlgemuth, T. (1996): Ein floristischer Ansatz zur biogeographischen Gliederung der Schweiz. Bot. Helv. 106: 227–260.

Anhang

A 1 Ergebnisse der Abklärungen zu den biogeographischen Regionen

Für eine räumliche Einteilung der Schweiz entlang biogeographischer Kriterien ist bis heute der im Jahr 2001 vom damaligen BUWAL herausgegebene Bericht «Die biogeographischen Regionen der Schweiz» massgebend. Der Bericht nennt sechs biogeographische Regionen (Differenzierung erster Ordnung). Einzelne dieser sechs Regionen können weiter differenziert werden, so dass schliesslich zehn Unterregionen unterschieden werden können (Differenzierung zweiter Ordnung). Darstellung DA 1 zeigt im Überblick die sechs Regionen und zehn Unterregionen.

DA 1: Die biogeographischen Regionen gemäss Differenzierung erster und zweiter Ordnung

Nr.	Differenzierung erster Ordnung	Mögliche Differenzierung zweiter Ordnung	Höchste Höhenzone (Aldinger et al. 1998, vgl. auch Abschnitt 2.1)
1	Jura	Jura (keine Differenzierung)	Subalpine Stufe
2	Mittelland	Hochrhein- und Genferseegebiet Westliches Mittelland Östliches Mittelland	Montane Stufe
3	Alpennordflanke	Voralpen Nordalpen	Voralpen: Subalpine Stufe Nordalpen: Nivale Stufe
4	Westliche Zentralalpen	Westliche Zentralalpen (keine Differenzierung)	Nivale Stufe
5	Östliche Zentralalpen	Östliche Zentralalpen (keine Differenzierung)	Nivale Stufe
6	Alpensüdflanke	Südliches Tessin Südalpen	Südliches Tessin: Subalpine Stufe Südalpen: Nivale Stufe

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf BUWAL 2001.

Die Einteilung basiert auf Daten zu Flora und Fauna und diversen wissenschaftlichen Vorarbeiten.¹⁸ Die vom BUWAL festgelegte Einteilung orientiert sich stark am Vorschlag von Welten und Sutter (1982), die eine Einteilung der Schweiz in sieben biogeographische Regionen vorschlagen. Der Unterschied besteht darin, dass Welten und Sutter eine zusätzliche Kategorie vorsehen, die sämtliche Hochgebirgsabschnitte des Alpenbogens umfassen. Das Ziel der Autoren des BUWAL-Berichts bestand jedoch darin, die biogeographischen Regionen klar anhand politischer Grenzen zu definieren, weshalb, so die Autoren in ihrer Argumentation, «die Hochgebirgszonen oberhalb der Waldgrenze [...] nicht mehr als unabhängige Einheit bestehen bleiben [können]» (BUWAL 2001: 21).

Gemäss Aussage von Christopher Gerpe vom BAFU ist aktuell eine Überarbeitung der biogeographischen Definitionen im Gange, wobei sich keine grösseren Änderungen abzeichnen. Das heisst, es ist davon auszugehen, dass auch in der überarbeiteten Version keine exklusive Kategorie für das Hochgebirge definiert sein wird.

¹⁸ Zu nennen sind insbesondere die Arbeiten von Sansonnens (1996), Wohlgemuth (1996) und Welten/Sutter (1982).

A 2 Grosse alpine Tourismusgebiete gemäss Raumkonzept Schweiz

DA 2: Raumkonzept Schweiz: Bezeichnung der grossen alpinen Tourismusgebiete und ihrer Zentren	
<i>Bezeichnung Tourismusgebiet</i>	<i>Bezeichnung Tourismuszentrum/Tourismuszentren</i>
Adelboden-Lenk	Adelboden
Aletsch	Keine Bezeichnung eines Zentrums
Andermatt-Disentis	Andermatt, Disentis
Arosa	Arosa
Ayer-Grimentz	Keine Bezeichnung eines Zentrums
Champéry/les Portes du Soleil	Keine Bezeichnung eines Zentrums
Crans-Montana	Crans-Montana
Davos-Klosters	Davos, Klosters
Engelberg	Engelberg
Flims-Laax	Flims
Goms	Keine Bezeichnung eines Zentrums
Grächen	Keine Bezeichnung eines Zentrums
Grindelwald-Lauterbrunnen	Grindelwald, Lauterbrunnen
Gstaad	Gstaad
Hasliberg	Hasliberg
Kandersteg-Lötschental	Keine Bezeichnung eines Zentrums
Lenzerheide	Lenzerheide
Leukerbad	Leukerbad
Leysin	Keine Bezeichnung eines Zentrums
Obersaxen-Brigels	Keine Bezeichnung eines Zentrums
Ovronnaz	Keine Bezeichnung eines Zentrums
Saas-Fee	Saas-Fee
Samnaun	Samnaun
Savognin	Keine Bezeichnung eines Zentrums
Scuol	Scuol
St. Moritz	St. Moritz
Verbier/les 4 Vallées	Verbier, Nendaz
Villars-sur-Ollon	Villars-sur-Ollon
Wildhaus	Keine Bezeichnung eines Zentrums
Zermatt	Zermatt
Quelle: Schweizerischer Bundesrat; KdK; BPUK; SSV; SGV 2012.	

A 3 Zusammenstellung der Erkenntnisse aus den kantonalen Richtplänen

DA 3: Übersicht über die Bezeichnung grösserer Tourismusorte in den kantonalen Richtplänen

<i>Kanton</i>	<i>Bezeichnungen für grössere Tourismusorte</i>	<i>Beschreibung</i>	<i>Destinationen/Gebiet</i>
Bern	Regionales Tourismuszentrum	Wird unterschieden von Intensiverholungsgebieten	Adelboden, Lenk, Kandersteg, Grindelwald, Lauterbrunnen
Glarus	Touristisches Intensiverholungsgebiet	Die touristischen Intensiverholungsgebiete bilden die Grundlage für einen wertschöpfungsintensiven, auf eine grössere Gästezahl ausgerichteten Tourismus.	Elm, Braunwald
	Alpine Destination		Elm, Braunwald, Kerenzerberg
Graubünden	Touristischer Intensiverholungsraum	Die touristischen Intensiverholungsräume bilden in Bezug auf die Wertschöpfung das Rückgrat des Tourismus in Graubünden. Der Tourismus in den touristischen Intensiverholungsräumen ist nutzungs-, anlagen- und kapitalintensiv. Er richtet sich auf eine grosse Gästezahl und auf ein vielseitiges und den urbanen Lebensformen entsprechendes Freizeitangebot aus.	Praktische alle Orte mit Skianlagen (u.a. auch kleinere Orte wie Vals oder Bivio)
Luzern	Tourismuszentrum	Tourismuszentren von kantonalen Bedeutung mit nationaler und internationaler Ausstrahlung	Luzern, Gebiet Rigi mit Weggis und Vitznau, Pilatusgebiet, Gebiet der UNESCO-Biosphäre Entlebuch mit Flühli-Sörenberg und Marbach
Nidwalden	Touristisches Intensivnutzungsgebiet A	Für die touristischen Intensivnutzungsgebiete A bestehen (im Gegensatz zu touristischen Intensivnutzungsgebieten B) touristische Feinkonzepte, die die Koordination und eine Konzentration entsprechender Aktivitäten übernehmen.	Wirzwei, Fräkmünd, Klewenalp-Stockhütte, Engelberg-Wolfenschiessen
Obwalden	Touristische Intensivgebiete	Die touristischen Intensivgebiete bilden die Grundlage für einen wertschöpfungsintensiven, auf eine grössere Gästezahl ausgerichteten Tourismus.	Titlis-Trüebsee, Brunni, Pilatus, Melchsee-Frutt, Ostflanke Briener Rothorn
St. Gallen	Keine spezifischen Bezeichnungen		
Schwyz	Kantonale Tourismusschwerpunkte	National oder regional ausgerichtete Tourismusregionen; ausserhalb der kantonalen Tou-	Regionen Rigi, Stoos, Mythen/Ibergeregg, Hoch-

<i>Kanton</i>	<i>Bezeichnungen für grössere Tourismusorte</i>	<i>Beschreibung</i>	<i>Destinationen/Gebiet</i>
		rismusschwerpunkte sind Anlagen von regionaler oder kommunaler Bedeutung möglich.	stuckli, Hoch-Ybrig
Tessin	Keine spezifischen Bezeichnungen		
Uri	Touristisches Zentrum	Zentrum mit Ausstrahlung auf den restlichen Kanton und den gesamten Gotthardraum	Andermatt, die Gebiete Andermatt-Hospental (inkl. Gemsstock), Andermatt-Nätschen-Oberalp und – Kantonsgrenzen überschreitend – Richtung Sedrun-Disentis.
	Tourismusgebiet	Tourismusgebiete, die von den naturnahen Tourismusgebieten unterschieden werden. Letztere zeichnen sich durch mässige Besucherfrequenzen aus und sind Vorranggebiete für den sanften Tourismus.	Touristisches Zentrum (vgl. oben), Gebiet Urnersee
Waadt	Pôle touristique	Par «pôle touristique d'importance cantonale», on entend un pôle socio-économique régional au sein duquel les activités touristiques constituent une contribution et un potentiel majeurs et déterminants pour son développement.	Lausanne, Montreux, Waadtländische Alpen (« espace alpin »)
Wallis	Alpines Tourismuszentrum	Alpine Tourismuszentren verfügen über grosse Beherbergungskapazitäten und sind durch eine verstärkte Kooperation international wettbewerbsfähig.	Aletsch, Zermatt, Saas-Fee, Crans-Montana-Aminona, 4 Vallées, Portes du Soleil
	Mittelgrosse Zentren	Mittelgrosse Zentren profitieren von der Ausstrahlung der grossen Zentren und spielen eine wichtige Rolle auf regionaler Ebene	Belalp, Lauchernalp, Grächen, Leukerbad, Val d'Anniviers, Anzère, Ovronnaz
Quelle: Zusammenstellung und Darstellung Interface gemäss Richtplänen der erwähnten Kantone.			

A 4 Tourismusgemeinden gemäss Gemeindetypologie 2012

DA 4: Ländliche periphere Tourismusgemeinden und Tourismusgemeinde eines ländlichen Zentrums gemäss BFS-Gemeindetypologie 2012

<i>Ländliche periphere Tourismusgemeinden</i>	<i>Tourismusgemeinde eines ländlichen Zentrums</i>
Kandersteg	Adelboden
Beatenberg, Lauterbrunnen	Brienz (BE)
Hasliberg	Grindelwald
Lenk	Meiringen
Andermatt	Saanen
Seelisberg	Engelberg
Glarus Süd	Sachseln
Vaz/Obervaz	Appenzell
Surses	Bad Ragaz
Bergün Filisur	Poschiavo
Laax	Flims
Vals	Scuol
Zernez	Pontresina
Samnaun	Samedan
Celerina/Schlarigna	Klosters
Sils im Engadin/Segl	Arosa
Silvaplana	Bad Zurzach
Zuoz	Brissago
Bregaglia	Leysin
Val Müstair	Val de Bagnes
Breil/Brigels	Leukerbad
Disentis/Mustér	Saas-Fee
Tujetsch	
Ollon	
Ormont-Dessus	
Orsières	
Fiesch	
Obergoms	
Goms	
Leytron	
Champéry	
Riederalp	

Ländliche periphere Tourismusgemeinden
Tourismusgemeinde eines ländlichen Zentrums

 Bettmeralp

 Lens

 Anniviers

 Grächen

 Saas-Almagell

 Saas-Grund

 Täsch

 Quelle: Darstellung Interface, basierend auf BFS-Gemeindetypologie 2012 (vgl. für weitere Informationen BFS 2017).

A 5 Schutzniveaus gemäss den Sektoralgesetzen

D 8.1: Zusammenstellung der Schutzniveaus und Interessenabwägungen gemäss den «Sektoralgesetzen»

<i>Schutzniveau</i>	<i>Schutzobjekte</i>	<i>Interessenabwägung/Zulässigkeit des Eingriffs</i>
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	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, Jagdbanngebiete, 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) Fruchtfolgefächern (Art. 30 RPV)	Interessenabwägung zulässig.

Quelle: BPUK 2017: 46f.

A 6 Liste der interviewten Personen

- BAV: Franziska Sarott
- BAFU: Thomas Baumann, Christopher Gerpe, Salome Sidler, Laura Walther
- ARE: Ueli Wittwer
- SECO: Daniel Lenggenhager, Annette Christeller Kappeller, Ueli Grob

A 7 Glossar

I BLN

Das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) bezeichnet die wertvollsten Landschaften der Schweiz. Es hat zum Ziel, die landschaftliche Vielfalt der Schweiz zu erhalten, und sorgt dafür, dass die charakteristischen Eigenheiten dieser Landschaften bewahrt werden. Das BLN-Inventar dokumentiert und illustriert die grosse, räumlich sichtbare Vielfalt der natürlichen und kulturellen Landschaftswerte der Schweiz. Der sorgsame Umgang mit den Landschaften und Naturdenkmälern trägt wesentlich zur alltäglichen Erholung und Identifikation der Bevölkerung mit der Landschaft sowie zur touristischen Wertschöpfung bei. Das Inventar wurde 1977-1998 etappenweise in Kraft gesetzt und umfasst seither 162 Objekte.¹⁹

I DMO

Mit dem Begriff der Destinationsmanagementorganisation (DMO) wird in der Literatur ein Organisationsmodell genannt, mit dem man den Kriterien an eine moderne Tourismusdestination gerecht werden will. Dazu zählen auf der Angebotsseite die Bündelung von touristischen Angeboten (Beherbergungen, Attraktionen usw.), eine Vernetzung und Kooperation der verschiedenen Stakeholder (Hotels, Bergbahnen usw.) sowie eine konkrete Strategie bei der Vermarktung. Auf der Nachfrageseite muss die Tourismusdestination als Einheit wahrgenommen werden. Das heisst, dass die bereitgestellten Bündel aus der Sicht der Konsumentin/des Konsumenten als ein Produkt zu betrachten sind. Als Beispiel können etwa die Bergbahnen in Davos und Klosters genannt werden, die unter der gemeinsamen Marke Davos Klosters Mountain vermarktet werden.

I Nationalpärke

Nationalpärke weisen eine grössere Kernzone auf, die der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt unberührte Lebensräume bietet und der freien Entwicklung der Natur dient. Eine Umgebungszone puffert störenden Einflüssen ab. Diese dient ebenfalls der naturnahen Bewirtschaftung der Kulturlandschaft, der nachhaltigen Nutzung der Ressourcen, der Erholung, der Umweltbildung sowie der wissenschaftlichen Forschung.²⁰ Der einzige Schweizerische Nationalpark befindet sich im Kanton Graubünden, in der östlichsten Ecke der Schweiz, an der Grenze zu Italien. Er umfasst eine Fläche von 170 km², was in etwa der Grösse des Fürstentums Liechtenstein entspricht.²¹

I Naturerlebnispärke

Naturerlebnispärke sind Gebiete in der Nähe von dicht besiedelten Räumen, die in ihrer Kernzone der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt unberührte Lebensräume bieten. Die Kernzone ist durch eine Übergangszone abgepuffert. Diese eröffnet vielfältige Bildungs-, Erlebnis- und Erholungsmöglichkeiten und leistet einen wichtigen Beitrag zur

¹⁹ Quelle:

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/fachinformationen/landschaftsqualitaet-erhalten-und-entwickeln/landschaften-von-nationaler-bedeutung/bundesinventar-der-landschaften-und-naturdenkmaeler-von-national.html> (abgerufen am 2.11.2021)

²⁰ Quelle:

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/fachinformationen/landschaftsqualitaet-erhalten-und-entwickeln/landschaften-von-nationaler-bedeutung/paerke-von-nationaler-bedeutung.html> (abgerufen am 2.11.2021)

²¹ Quelle:

https://www.parks.swiss/de/die_schweizer_paerke/parkportraits/schweizerischer_nationalpark.php (abgerufen am 2.11.2021)

Verbesserung der Lebensqualität der städtischen Bevölkerung.²² Stand November 2021 gibt es in der Schweiz zwei Naturerlebnispärke: der Wildnispark Zürich Sihlwald und der Parc naturel du Jorat.²³

I Regionaler Naturpark

Regionale Naturparks sind teilweise besiedelte, ländliche Gebiete, die sich durch hohe Natur-, Landschafts- und Kulturwerte auszeichnen. Sie fördern die Qualität von Natur und Landschaft ebenso wie eine nachhaltige Entwicklung der regionalen Wirtschaft.²⁴ Stand November 2021 gibt es in der Schweiz 16 Regionale Naturparks, darunter zum Beispiel der Naturpark Pfyn-Finges, der sich im Kanton Wallis über 12 Parkgemeinden zwischen Gampel und Sierre erstreckt oder der Parc Ela im Kanton Graubünden, der mitunter die Alpenpässe Septimer, Julier und Albula umfasst.²⁵

I UNESCO-Welterbe

Die Welterbe-Liste ist ein Instrument des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Welterbekonvention). Die Liste führt die Güter auf, denen das Welterbe-Komitee aussergewöhnlichen universellen Wert bescheinigt. In der Schweiz sind zwölf Objekte in der Welterbeliste verzeichnet, drei davon als Weltnaturerbe: Schweizer Alpen Jungfrau-Aletsch, Monte San Giorgio und die Tektonikareana Sardo-na.²⁶

²² Vgl. Fussnote 20

²³ Quelle: www.parks.swiss (abgerufen am 2.11.2021)

²⁴ Vgl. Fussnote 20

²⁵ Vgl. Fussnote 23

²⁶ Quelle:

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/fachinformationen/landschaftsqualitaet-erhalten-und-entwickeln/landschaften-von-nationaler-bedeutung/unesco-welterbe.html> (abgerufen am 2.11.2021)