

Erlass eines Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt (EG zum BSG)

Chur, den 1. Februar 2000

Sehr geehrte Frau Landespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend Botschaft und Entwurf zum Erlass eines Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt (EG zum BSG).

I. Ausgangslage

1. Geltende Regelung

Die Gesetzgebung über die Schifffahrt ist gemäss Artikel 24ter der Bundesverfassung **Bundessache**. Nach Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Binnenschifffahrt (BSG; SR 747.201) ist die Schifffahrt auf öffentlichen Gewässern «im Rahmen dieses Gesetzes» frei (Grundsatz der Schifffahrtsfreiheit). Die Gewässerhoheit steht jedoch, unter Vorbehalt des Bundesrechtes, den Kantonen zu (Art. 3 Abs. 1 BSG). Sondernutzung und gesteigerter Gemeingebrauch bedürfen dementsprechend der Bewilligung des betreffenden Kantons (Art. 2 Abs. 2 BSG). Artikel 3 Absatz 2 BSG bestimmt sodann, dass die Kantone die Schifffahrt auf ihren Gewässern verbieten oder einschränken oder die Zahl der auf einem Gewässer zugelassenen Schiffe begrenzen können, **soweit das öffentliche Interesse oder der Schutz wichtiger Rechtsgüter es erfordern**. Ausserdem enthält Artikel 25 Absatz 3 BSG für die Kantone die Ermächtigung, besondere **örtliche** Vorschriften erlassen zu können, um die Sicherheit der Schifffahrt oder den Umweltschutz zu gewährleisten.

Unter den bundesrechtlichen Begriff der Schifffahrt fällt auch die Benutzung von Wasserfahrzeugen zu Sport- und Vergnügungszwecken (Botschaft des Bundesrates vom 1. Mai 1974 zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt; BB1974I1553), mithin ebenfalls das Befahren von Wildflüssen mit Kanus, Gummibooten und dergleichen (Andreas Flückiger, Gemeingebrauch

an oberirdischen öffentlichen Gewässern, insbesondere die Schifffahrt auf Schweizer Gewässern, Diss. Bern 1987, S. 74, 141).

Im **Kanton Graubünden** ist nach Artikel 3 Absatz 1 der grossrätlichen Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt (GVO zum BSG; BR 877.100) die Schifffahrt auf den Flüssen, gestauten Fliessgewässern, Kanälen und Bächen grundsätzlich verboten. Von diesem Verbot ausgenommen sind Paddelboote, Kajaks und dergleichen, Boote ohne Motor oder Segelvorrichtung, die nur bei Tage und auf Verantwortung des Schiffführers verkehren dürfen. Das Justiz- und Polizeidepartement kann nach Absatz 2 solche Fahrten allerdings verbieten, einschränken oder im Einzelfall Ausnahmebewilligungen erteilen. In der Botschaft der Regierung (Botschaften 1980/81, 141) wird dazu ausgeführt, dass die Ausnahme vom grundsätzlichen Schifffahrtsverbot im Hinblick auf die touristische Bedeutung der bündnerischen Flüsse normiert worden ist. Dass die betreffenden Boote nur während der Tageszeit verkehren dürfen, berücksichtigt die berechtigten Anliegen der Fischerei.

2. Wegleitung des Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartementes vom 10. April 1987

Anfangs der 80er Jahre entwickelte sich aus touristischen Bedürfnissen heraus immer mehr das gewerbmässige Befahren von Fliessgewässern mit Schlauchbooten (sogenanntes Riverrafting). Diese Entwicklung machte auch vor dem Kanton Graubünden nicht halt, so dass auf Wunsch verschiedener Kreise das Justiz-, Polizei und Sanitätsdepartement, nach einer Versuchsphase für die Saison 1986, im Jahre 1987 eine Wegleitung für das bewilligungspflichtige Befahren von Fliessgewässern in unserem Kanton erliess. Diese sollte nur eine Konkretisierung der einschlägigen Gesetzgebung darstellen und v. a. den Veranstaltern und Gemeinden gewisse Hilfen anbieten. Geregelt wurden darin insbesondere die Bewilligungspflicht, der Sicherheits- und Rettungsdienst, die befahrbaren Flussstrecken und die Fahrzeiten.

In der Folge hielten sich einzelne Unternehmer vor allem hinsichtlich der vorgesehenen Fahrzeiten nicht mehr an die Wegleitung, worauf insbesondere aus Fischereikreisen der Ruf nach einer verbindlichen und durchsetzbaren Regelung immer lauter wurde. Am 15. April 1992 erliess das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement gestützt auf Artikel 3 Absatz 2 GVO zum BSG «Vorschriften für das gewerbmässig organisierte Befahren von Fliessgewässern im Kanton Graubünden». Diese entsprachen im Wesentlichen der bisherigen Wegleitung, jedoch zwecks Durchsetzbarkeit ergänzt durch Strafbestimmungen. Auf Beschwerde hin hob die Regierung mit Entscheid vom 28. September 1992 diese Anordnungen auf. Sie qualifizierte diese Vorschriften nicht als All-

gemeinverfügung, sondern als generell abstrakte Vorschriften mit Aussenwirkung (Rechtsverordnung), zu deren Erlass von Verfassungen wegen ausschliesslich das Volk (Art. 2 KV) der Grosse Rat (Art. 15 KV) sowie die Regierung (Art. 29 KV) zuständig seien. Seither ist das gewerbsmässige Befahren in Bündner Fliessgewässer – mit Ausnahme der Bewilligungs- und Immatrikulationspflicht – keiner speziellen gesetzlichen Regelung unterworfen.

3. Parlamentarische Vorstösse

In der Oktobersession 1990 reichte Grossrat Dr. Vonmoos ein Postulat betreffend Bootsfahrten auf Bündner Flüssen ein (Wortlaut in GRP 1990/91, S. 370). Mit diesem Vorstoss lud der Postulant unter Hinweis auf die Entwicklungstendenzen die Regierung ein, «die ganze Problematik zu studieren und dem Grossen Rat ein Gesetz über die Benutzung oder das Befahren der Bündner Flüsse, mit allen notwendigen Bestimmungen zu unterbreiten». Dabei denke er «bspw. an Ausdehnung und Umfang, evtl. zeitliche Beschränkung, evtl. Beschränkung der Materialien, Bestimmungen über das Alter, evtl. «Schontage», Beschaffung des Bootsmaterials, etc.».

In Beantwortung des Postulates anlässlich der Novembersession 1990 (GRP 1990/91, S. 708) erklärte sich die Regierung bereit, «das Postulat in dem Sinne entgegenzunehmen, als die Notwendigkeit überprüft werden soll, die derzeit geltende Wegleitung des Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartementes des Kantons Graubünden für das bewilligungspflichtige Befahren für Fliessgewässer in eine Verordnung zu überführen und dahin auszudehnen, dass sie – soweit tunlich – auch auf nichtgewerbsmässige Fahrten Anwendung finden kann».

Grossrat Keller (Roveredo) reichte in der Novembersession 1992 eine Interpellation betreffend die Schifffahrt auf den Bündner Gewässern ein (Wortlaut in GRP 1992/93, S. 739). Unter Hinweis auf die von der Regierung aufgehobenen Vorschriften des Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartementes wollte Grossrat Keller wissen, ob die Regierung die Auffassung teile, wonach die jetzige Lage im Bezug auf die Binnenschifffahrt recht prekär und dass deshalb eine dringliche und gründliche Prüfung von Nöten sei. Im Weiteren wurde die Regierung angefragt, welche Massnahmen sie zu unternehmen gedenke, um die gewerbsmässige und nichtgewerbsmässige Schifffahrt mit Schlauch- und Paddelbooten, Kajaks und dergleichen auf Flüssen und Bächen zu regeln.

Anlässlich der Märzsession 1993 anerkannte die Regierung bei der Beantwortung des Vorstosses (GRP 1992/93, S. 814), dass die Angelegenheit tatsächlich einer dringlichen und gründlichen Prüfung bedürfe. Eine bundesrechtskonforme Einschränkung der Schifffahrtswahlbedingung setze aber einen kantonalen Nachweis voraus, dass im konkreten Fall ein überwiegendes öffentli-

ches Interesse den Eingriff gebiete. In diesem Sinne werde eine verwaltungsinterne oder -externe Fachstelle mit der Prüfung dieser Frage zu beauftragen sein. Das Ergebnis dieser Abklärungen werde zeigen müssen, inwieweit eine Regelung der Schifffahrt auf den Bündner Fliessgewässern möglich bzw. tunlich sei.

4. Studie über die Auswirkungen der Bootsfahrten und landseitigen Erholungsnutzungen auf Fauna und Flora am Vorderrhein vom Februar 1995

Mit Beschluss vom 5. Oktober 1993 (Prot. Nr. 2504) beauftragte die Regierung die Bürogemeinschaft für angewandte Ökologie (BfÖ), Zürich, «die Auswirkungen von gewerbsmässigen und nichtgewerbsmässigen Bootsfahrten auf Bündner Flüssen» zu untersuchen. Ziel dieses Gutachtens sollte die Beantwortung der Fragen sein, ob Gründe des Natur-, Tier- und Umweltschutzes nach einer Einschränkung der bisher zulässigen (motorlosen) Schifffahrt verlangen und, wenn ja, in welchem Umfang. Als Modellfall wurden zwei Gewässerabschnitte des **Vorderrheins** untersucht, und zwar

- die stark von Booten frequentierte Strecke zwischen Ilanz und der Einmündung Rabiusa (unterhalb Versam; ca. 14 km) als Untersuchungsgebiet,

sowie

- die von Booten kaum benutzte Strecke zwischen Rabius Surrein (Aue Cahuons) und Tavanasa (ca. 10 km) als **Referenzgebiet**.

Die Gutachter fassen in ihrer Studie vom Februar 1995 die gewonnenen Erkenntnisse im Wortlaut wie folgt zusammen:

«Die Erholungsnutzung am Vorderrhein unterhalb von Ilanz setzt sich aus zwei Haupttätigkeiten zusammen: Bootsfahrten und landseitigen Freizeitaktivitäten. Zahlenmässig überwiegen die Bootsfahrer. An einem schönen Sommerwochenende befahren durchschnittlich 1300–1400 Personen den Vorderrhein zwischen Ilanz und Reichenau. Die verwendeten Boote können in zwei Hauptgruppen unterteilt werden: Grosse kommerziell geführte Rafts mit im Mittel 9 Passagieren und kleinere, mehrheitlich private Boote (Schlauchboote, Kajaks und Kanus) mit einem oder zwei Fahrern. Zahlenmässig überwiegen die Raftpassagiere um den Faktor 6 bis 7.

Alle **Boote** legen mit Vorliebe an natürlichen Ufern und grösseren Kiesinseln an: In der oberen und mittleren Aue von Cauma, auf den Kiesbänken der Carrera-Mündung, auf der Landzunge oberhalb der Station Versam, an den Ufern von Isla Casti und Chli Isla sowie in erster Linie im Mündungsbereich der Rabiusa. Kanu- und Kajakfahrer legen weit häufiger an als Rafts. Im Gegensatz zu den vom Land her kommenden Erholungsuchenden können Bootsfahrer auch auf kaum zugängliche Flussinseln und Flussufer gelangen.

Die **landseitige Erholungsnutzung** konzentriert sich an landschaftlich attraktiven Ufern, die in der Nähe von grösseren Siedlungen liegen und durch befahrbare Strassen oder Wanderwege gut erschlossen sind. Die grössten Belastungen durch landseitige Erholungsuchende notierten wir bei der Einmündung des Glenner, in der gesamten Aue Cauma sowie bei der Ein- und Ausbootstelle der Station Versam-Safien.

Im **Referenzgebiet** zwischen der Aue Cahuons (unterhalb von Rabius) und Tavanasa finden wir sehr grosse Belastungen durch Erholungsuchende nur an wenigen Stellen. Bootsfahrten sind hier die Ausnahme und bestehen aus vereinzelt Kajakfahrten. Kommerzielle Rafts befahren diese Strecke nicht.

Bootsfahrten haben keine nennenswerten Auswirkungen auf die Fischpopulationen, vorausgesetzt der Kontakt mit der Gewässersohle ist gering oder beschränkt sich auf grössere Steinblöcke (in Stromschnellen).

In der Untersuchungsstrecke wurden weit geringere Anzahlen von **Wasserinsekten** gefunden als in der Referenzstrecke. Dieser Unterschied ist nicht auf den Bootsbetrieb von Mai bis Oktober zurückzuführen. Mechanische Störungen in der Uferzone und auf überströmten Kies- und Sandbänken sind für die gesamte Wasserbiozönose schädlich.

Die **Vegetation** und **Flora** wird durch den Bootsbetrieb einzig im Bereich der stark frequentierten Ein- und Ausbootstelle bei der Station Versam-Safien nachhaltig gestört. Hier führten starke Trittbelastungen dazu, dass die Kiesvegetation artenarm wurde und in der Auenvegetation offene Flächen mit «standortfremden» Arten entstanden.

Alle untersuchten **Indikatorvogelarten** (Flussregenpfeifer, Flussuferläufer, Wasseramsel und Bergstelze) reagieren auf Freizeitaktivitäten mit Verhaltensänderungen. Signifikante Verhaltensänderungen (eigent-

liche Störungen nach unserer Definition) konnten wir aus methodischen Gründen nur bei Flussregenpfeifern und Flussuferläufern nachweisen. Je nach Art, Altersgruppe und Entfernung zur Störquelle reagieren letztere unterschiedlich stark auf den Erholungsbetrieb.

Der Freizeitbetrieb bedeutet **nachweislich** eine Störung für Flussregenpfeifer **auf dem Gelege** sowie Flussregenpfeifer und Flussuferläufer **mit Juvenilen** (mit nicht flüggen Jungtieren). **Qualitative** Beobachtungen sprechen dafür, dass auch Flussuferläufer auf dem Gelege, beide Arten ohne Juvenile, sowie Wasseramseln (beim Füttern von Nestlingen) und Bergstelzen durch die Freizeitaktivitäten gestört werden.

Juvenile und flügge **Jungvögel** von Flussregenpfeifern und Flussuferläufern werden durch den Freizeitbetrieb weniger offensichtlich beeinträchtigt (keine signifikanten Verhaltensunterschiede). Erste Ergebnisse einer weitergehenden Auswertung unserer Ergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass sich Juvenile unter dem Einfluss von Erholungsuchenden vermehrt verstecken und ihnen dadurch weniger Zeit für die Nahrungsaufnahme bleibt.

In bezug auf die untersuchten Vogelarten weisen **Kanus, Kajaks** und **kleine Schlauchboote** ein deutlich geringeres Störpotential auf als die grossen **kommerziellen Rafts**. Im Allgemeinen verursachen aber Boote eine geringere Störung als **landseitige Erholungsuchende**. Besonders empfindlich reagieren die Vögel auf Personen, welche sich in ihrem Lebensraum **zu Fuss fortbewegen**, weniger stark auf solche, die längere Zeit an einem Ort **verweilen**.

Anliegende Boote stellen in erster Linie auf den wenigen vom Land her schlecht erreichbaren **Flussinseln**, welche von Flussregenpfeifern und Flussuferläufern bevorzugt als Brutplatz gewählt werden, eine erhebliche Störung dar.

Die empfindlichste Phase im Brutablauf der Flussregenpfeifer und Flussuferläufer stellt das **Bebrüten der Eier** dar. Vor allem die Flussregenpfeifer-Gelege auf den vegetationslosen Kiesflächen sind dem Erholungsbetrieb auf Gedeih und Verderb ausgesetzt. Die störungsempfindlichen Brutphasen der Vögel dauern von Anfang April bis Ende August.

Der Einbezug des **Referenzgebietes** in die Fragestellung basierte auf der Annahme, dass im kaum von Bootsfahrten beeinträchtigten Refe-

renzgebiet die Werte für Siedlungsdichte und Bruterfolg der untersuchten Indikatorarten höher sind als im Untersuchungsgebiet. Diese Annahme wird durch unsere Ergebnisse nicht bestätigt.

Beim Flussregenpfeifer und beim Flussuferläufer sind die **mittleren Siedlungsdichten** sowohl im Untersuchungs- als auch im Referenzgebiet niedrig. Der **mittlere Bruterfolg** der beiden Arten liegt hingegen im Bereich der europäischen Vergleichswerte. Bei den Arten Wasseramsel und Bergstelze liegen die Verhältnisse genau umgekehrt: Die Siedlungsdichte ist überall zumindest Durchschnitt, der Bruterfolg dagegen durchwegs niedrig.

Betrachten wir den **individuellen Bruterfolg** aller Flussregenpfeifer- und Flussuferläufer-Paare aus dem Untersuchungs- und Referenzgebiet in Abhängigkeit der örtlichen Störwirkungen, so finden wir vor allem beim Flussuferläufer eine offensichtliche Abnahme im Bruterfolg der einzelnen Paare mit zunehmender Störwirkung in den Brutterritorien.

Alles in allem können die Störwirkungen des Erholungsbetriebs die festgestellten Unterschiede im Bruterfolg und in der Siedlungsdichte der untersuchten Indikatorvogelarten nur teilweise erklären.»

Aufgrund des Ergebnisses dieser Studie erachten es die Gutachter als **notwendig**, Nutzungslenkungs-Massnahmen zu ergreifen. Für den **Bereich der Bootsfahrten** sind dies insbesondere:

- «**Verzicht auf Bootsfahrten** während der Laichperiode und Entwicklungszeit der Jungfische (Bachforelle, Äsche) **von November bis April**.
- **Striktes Anlege- und Betretverbot** auf den wenigen vom Land her kaum erreichbaren Flussinseln **von April bis September**.
- **Beschränkung des kommerziellen Raftingbetriebes** auf täglich acht Stunden **von 9 Uhr bis 17 Uhr**. (Für kleinere nicht kommerzielle Bootsfahrten drängt sich in Anbetracht der geringeren Störwirkung und der kleineren Zahlen momentan keine zeitliche Einschränkung auf.)»

5. Antrag auf Revision der GVO zum BSG

Mit Botschaft vom 12. Dezember 1995 (Botschaften 1995/96, 336 ff.) unterbreitete die Regierung dem Grossen Rat einen Entwurf zu einer Teilrevision der GVO zum BSG. Die Vorlage zielte zur Hauptsache darauf ab, das gewerbmässige Riverrafting zu reglementieren.

Eine nachträglich eingegangene Stellungnahme des Bundesamtes für Verkehr (BAV) vom 29. Februar 1996 sah im Revisionsentwurf verschiedene Bestimmungen enthalten, die zum Bundesrecht im Widerspruch stünden. Zu Artikel 3 Absatz 1 GVO zum BSG, der nicht Gegenstand der Vorlage bildete, äusserte sich das BAV dahingehend, man lasse es zumindest offen, ob das dadurch ausgesprochene generelle Verbot der Schifffahrt mit Ausnahmeregelungen dem Sinn und Geist des BSG entspreche.

Gestützt auf diese Stellungnahme und auf Antrag der Vorberatungskommission trat der Grosse Rat anlässlich der Märzsession 1996 auf die Revisionsvorlage ein und wies diese zur Überarbeitung an die Regierung zurück (GRP 1995/96, 591 ff.). Sinngemäss erhielt die Regierung damit den Auftrag, die GVO zum BSG **vollständig** zu überarbeiten und auf ihre Verträglichkeit mit dem Bundesrecht zu überprüfen. Der Kommissionspräsident ergänzte dazu, dass bei dieser Neuurteilung auch das erste Protokoll der Vorberatungskommission (vom 26. Februar 1996) mitzubersichtigen sei, weil es die Mehrheitsverhältnisse zu den einzelnen Fragen wiedergebe. Schliesslich wurde zur Auflage gemacht, die Revision der eidgenössischen Binnenschifffahrtsverordnung (BSV) abzuwarten.

II. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

1. In formeller Hinsicht

Die geltende GVO zum BSG stützt sich innerkantonale auf Artikel 15 Absatz 3 der Kantonsverfassung (KV). Danach erlässt der Grosse Rat «die nötigen Vollziehungsverordnungen und Ausführungsbestimmungen zu den kantonalen und, soweit es nicht von Bundes wegen geschieht, zu den eidgenössischen Gesetzen». Bei der Beratung der zurückgewiesenen Revisionsvorlage wurde von einem Mitglied des Grossen Rates die Auffassung vertreten, die zu regelnde Materie könne nicht in die Form der Vollziehungsverordnung gekleidet werden, sondern sie verlange verfassungsrechtlich nach einem formellen Gesetz und sei daher dem Volk vorzulegen.

Gemäss Artikel 2 Absatz 2 Ziffer 4 KV unterliegen der Volksabstimmung «diejenigen Bestimmungen kantonalen Ausführungsverordnungen zu Bun-

desgesetzes, welche nicht notwendige Folge der letzteren sind, und ihrer Natur nach im Sinne vorstehender Ziffer 3 in das Gebiet der Volksgesetzgebung fallen». Nach besagter Ziffer 3 Buchstabe b fallen in das Gebiet der Volksgesetzgebung «Verwaltungsgesetze, insbesondere im Steuer-, Schul-, Strassen-, Forst-, Jagd- und Fischerei-, im Gesundheits- und Armenwesen, sowie in anderen Gebieten der Verwaltung und Volkswirtschaft».

Der vorliegende Entwurf soll die bündnerische Schifffahrtsgesetzgebung nicht nur in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht bringen, sondern im Rahmen dieser Vorgabe v. a. auch das gewerbsmässige Riverrafting regeln. Letzteres führt inhaltlich u. a. zu einer Einschränkung der Schifffahrtsfreiheit. Die Kompetenz dazu ist den Kantonen in Artikel 3 Absatz 2 BSG ausdrücklich eingeräumt worden. Gleichzeitig wird darin aber vorgeschrieben, unter welchen Voraussetzungen von diesem Recht Gebrauch gemacht werden darf. Man könnte sich somit auf den Standpunkt stellen, dass eine kantonale Regelung, die gestützt auf die genannte Delegationsnorm erlassen wird, das Bundesgesetz in diesem Bereich lediglich konkretisiert und daher kein selbständiges kantonales Recht schafft. Andererseits lässt sich aber auch die Auffassung vertreten, der Bund habe mit Erlass des BSG und der BSV seine Rechtsetzungskompetenz im Bereich der Schifffahrt gemäss Artikel 24ter BV umfassend wahrgenommen. Damit erhalten die gestützt auf Artikel 3 Absatz 2 erlassenen Normen der Kantone den Charakter eigenständiger materieller Schifffahrtsbestimmungen. Da Normen, die die Schifffahrt zumindest unmittelbar einschränken, sicherlich den primären Rechtssätzen zuzuordnen sind, ist die zur Diskussion stehende Materie auf formell-gesetzlicher Stufe zu regeln (zum Grundsätzlichen vgl. Wolf Seiler, Das Gesetz nach bündnerischem Recht, in «Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone», Reihe Staatsrecht Band 12, Auer/Kälin, 1991, S. 164 f.).

2. In materieller Hinsicht

Nebst den schon aufgeführten Vorgaben müssen die neuen Schifffahrtsvorschriften auch die Auflagen beachten, welche die Regierung gemäss Regierungsprogramm 1997–2000 unter dem Titel «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung» für die künftige Staats- und Verwaltungstätigkeit formuliert hat. An sich bewährte Bestimmungen aus dem bisherigen Recht werden daher nur soweit übernommen, als sie damit im Einklang stehen.

Es wurde bereits erwähnt, dass Artikel 3 Absatz 1 GVO zum BSG ein grundsätzliches Schifffahrtsverbot mit Ausnahmeregelungen statuiert. Die zu diesem Thema bekannte Literatur hält solche Bestimmungen für problematisch. Andreas Flückiger etwa führt in seiner Dissertation «Gemeingebrauch

an oberirdischen öffentlichen Gewässern, insbesondere die Schifffahrt auf Schweizer Gewässern» dazu was folgt aus (S.92f.):

«Die bundesrechtlich normierte Schifffahrtswegfreiheit muss als wesentlicher Grundsatz des BSG bei sämtlichen Ausführungserlassen Ausgangspunkt und Leitprinzip sein. Die durch sie statuierte grundsätzlich freie Befahrbarkeit sämtlicher öffentlicher Gewässer in der Schweiz hat zur Folge, dass die öffentlichen Gewässer von den Kantonen nicht noch zuerst – z. B. durch eine Bezeichnung als schiffbare Gewässer – zur Schifffahrt frei gegeben werden müssen. Sämtliche öffentlichen Gewässer sind vielmehr ohne Mitwirkung der Kantone a priori frei befahrbar und Einschränkungen der Schifffahrt auf einzelnen Gewässern oder Gewässerabschnitten sind den Kantonen einzig im oben dargelegten engen Rahmen des BSG erlaubt. Kantonale Erlasse, welche enumerativ diejenigen Gewässer bezeichnen, auf denen der Kanton die Schifffahrt zulassen will, müssen deshalb als unzulässiger Versuch betrachtet werden, den Grundsatz der Schifffahrtswegfreiheit umzukehren. In diesen Kantonen wäre die Schifffahrt dann nämlich grundsätzlich verboten und nur – gleichsam als Ausnahme – auf den ausdrücklich erwähnten Gewässern erlaubt. Eine solche Umkehrung des Grundsatzes der Schifffahrtswegfreiheit stellt einen Widerspruch zum Wesen des BSG und damit einen Verstoss gegen Bundesrecht dar. Deshalb müssen sämtliche Einschränkungen der Schifffahrt – basierend auf nachweisbaren Notwendigkeiten und versehen mit kurzen Begründungen – von den Kantonen einzeln aufgeführt werden. Einschränkungen müssen dabei nach dem Willen des BSG Ausnahmen bleiben, da sonst der Grundsatz der Schifffahrtswegfreiheit umgekehrt und seines Gehaltes entleert würde.»

Das BAV erachtet diese Auffassung ebenfalls für richtig. Am bestehenden grundsätzlichen Verbot der Schifffahrt soll daher nicht mehr festgehalten werden. Dies macht Artikel 3 Absatz 1 (exklusive zweiter Satz) und Absatz 2 sowie Artikel 5 GVO zum BSG überflüssig.

Artikel 7 GVO zum BSG entspricht inhaltlich Artikel 6 Absatz 1 BSG. Auf eine Übernahme dieser Bestimmung in den Entwurf kann daher verzichtet werden.

Artikel 6 und Artikel 8 GVO zum BSG sind materiell bereits in Artikel 2 enthalten, weshalb auch sie zu streichen sind.

Schliesslich zeigt das Gutachten der BfÖ ebenfalls einen Handlungsbedarf auf. So wird als notwendig erachtet, auch für Bootsfahrten gewisse Nutzungslenkungs-Massnahmen zu ergreifen. Inhaltlich verlangen die Empfehlungen nach einer Einschränkung der Schifffahrt, was für ihre Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit eine Regelung in einem generell abstrakten Erlass notwen-

dig macht. Hinzu kommt, dass der Grosse Rat anlässlich der Eintretensdebatte zur zurückgewiesenen Revision der GVO zum BSG keine Zweifel daran gelassen hat, die Materie gesetzgeberisch regeln zu wollen.

III. Vernehmlassungsverfahren

Der Gesetzesentwurf wurde im Mai 1999 in die Vernehmlassung gegeben. Dadurch erhielten jene Gemeinden, welche bereits heute Ein- und Ausbootstellen sowie Rastplätze zur Verfügung stellen, die entsprechenden Gemeindeverbände und Regionalplanungsgruppen, Graubünden Ferien, der kantonale Fischereiverein, der Bündner Patentjäger-Verband, die professionellen schweizerischen Raftinganbieter, die Kanuten, die Vereinigung Bündner Umweltschutzorganisationen (VBU), der WWF, die Standeskanzlei sowie die kantonalen Departemente Gelegenheit, sich zur Sache zu äussern. Bis Ende Juli 1999 gingen 20 Stellungnahmen ein.

Alle Vernehmlassungsadressaten begrüssen grundsätzlich eine gesetzliche Reglementierung der Schifffahrt bzw. des Riverraftings. Acht davon sprechen sich ohne, drei mit kleineren Einschränkungen für den Entwurf aus. Die Stadt Ilanz, der kantonale Fischereiverein und die Pro Natura Graubünden vertreten demgegenüber die Auffassung, dem Natur- und Umweltschutz werde zuwenig Rechnung getragen. Unverständlich sei auch, weshalb nicht sämtliche Bootskategorien vom Entwurf erfasst würden. Von Seiten der Raftingbetreiber äussert sich ein Vernehmlassungsadressat dahingehend, die BfÖ-Studie zeige auf, dass nicht primär das Riverrafting die Ziele des Naturschutzes bedrohe, sondern vielmehr die landseitige Erholungsnutzung und der Einfluss von Kies- und Kraftwerken. Daher würden die ökologischen Auswirkungen der Bootsfahrten keine besonderen Einschränkungen des Riverraftings gegenüber anderen Nutzern rechtfertigen.

IV. Erläuterungen zum Entwurf

1. Grundsätzliches

Der vorliegende Entwurf geht, wie es das Bundesrecht vorschreibt, vom Grundsatz der Schifffahrtswfreiheit aus. Sofern kein überwiegendes öffentliches Interesse oder der Schutz wichtiger Rechtsgüter es gebieten (Art.3 Abs.2 BSG) – dazu gehören etwa Gründe des Natur- und Umweltschutzes oder der Schutz von Leib und Leben Dritter – darf damit bereits von Bundesrechts

wegen das Riverrafting nicht eingeschränkt oder gar verboten werden. Sind solche Gründe gegeben, hat der Gesetzgeber im Weiteren zu berücksichtigen, dass Einschränkungen nur insoweit möglich sind, als es sich zum Schutz des betroffenen Rechtsgutes für notwendig erweist. Bezogen auf den Kanton Graubünden ist damit gesagt, dass die aus ökologischen Gründen zu treffende Regelung **nicht strenger** ausfallen darf, als vom Ergebnis der BfÖ-Studie und von verwaltungsinternem Fachwissen gedeckt. Weniger weit gehende Einschränkungen sind demgegenüber aus schifffahrtsrechtlicher Sicht ohne weiteres möglich.

Die vorgeschlagenen Einschränkungen der Schifffahrt stützen sich vornehmlich auf **ökologische** Gründe. Sie sind in ihrer Gesamtheit notwendig und sinnvoll und tragen damit auch dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz Rechnung. Der Entwurf erfasst bewusst nicht sämtliche Bootskategorien, weil die mehrgenannte BfÖ-Studie dies – zumindest vorerst – ausdrücklich nicht für angezeigt hält. Eigentliche **Sicherheitsbestimmungen** enthält der Revisionsentwurf – mit einer Ausnahme (Art. 5) – nicht. Dafür gibt es zwei Gründe. Zum einen hat der Bund mit der Revision der eidgenössischen Binnenschifffahrtsverordnung (BSV) den Begriff «Raft» erstmals gesetzgeberisch definiert und dazu **allgemeinverbindliche Bau- und Ausrüstungsvorschriften** erlassen. Die entsprechend geänderten BSV ist seit dem 15. Mai 1998 in Kraft. Damit bleibt für die Kantone kein Handlungsspielraum mehr. Zum andern sind hinsichtlich der **Ausbildung** der Bootsführer noch keine einheitlichen Standards vorhanden. Die Grundlagen dazu sind jedoch in Ausarbeitung. Bereits jetzt kann aber gesagt werden, dass der in der Sache allein zuständige Bund – jedenfalls vorerst – keine Veranlassung sieht, eine Führerausweisungspflicht einzuführen. So lässt sich dazu den Vernehmlassungsunterlagen vom 28. August 1997 zur Revision der BSV was folgt entnehmen:

«... Das BAV bleibt hingegen vorläufig bei seinem Konzept, lediglich Bau- und Ausrüstungsvorschriften für Rafts zu erlassen, nicht jedoch eine allgemeine Führerausweisungspflicht für Bootsführer einzuführen. Da jedoch Raftunternehmen und die Eidg. Sportschule Magglingen nachdrücklich auf eine Verbesserung der Ausbildung der Bootsführer drängen, wird das BAV im Sinne einer «Anschub-Leistung», die betroffenen Kreise zu eigenen Anstrengungen in dieser Richtung auffordern...»

Immerhin statuiert aber Artikel 5 Absatz 1 des vorliegenden Entwurfes für die Unternehmer eine allgemein gehaltene Pflicht, ihre Bootsführer theoretisch und praktisch für das Führen der Rafts auszubilden.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Im Nachfolgenden werden, sofern erforderlich, die einzelnen Bestimmungen kurz kommentiert:

Art. 2 entspricht insofern Artikel 3 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 GVO zum BSG, als zum einen dieselbe Definition für den Begriff «Fließgewässer» übernommen und zum andern bestimmt wird, wer darüber zu entscheiden hat, ob das im Streit liegende Gewässer ein See oder ein Fließgewässer ist. Letzteres soll neu die Regierung tun. Von Bedeutung wird diese Bestimmung aber auch in Zukunft nicht sein, musste doch bis anhin, soweit eruierbar, noch nie ein solcher Entscheid gefällt werden.

Art. 3 fasst materiell im Wesentlichen Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 1 bis 3 GVO zum BSG zusammen. Eine Übernahme in den vorliegenden Entwurf ist angezeigt, da sich die geltende Regelung diesbezüglich bestens bewährt hat.

Art. 4 entspricht Artikel 11 Absatz 2 des Vernehmlassungsentwurfes. Diese Bestimmung ist aus gesetzssystematischen Gründen an den Anfang des besonderen Teils zu nehmen, da das normierte Verbot für alle Schifffahrer gilt.

Materiell soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass eine Störung der Tierwelt auf den Flussinseln von jedermann ausgehen kann, unabhängig davon, mit welchem Bootsmaterial die betreffende Örtlichkeit erreicht wird. Die Festlegung des Zeitraumes von 1. April bis 31. Oktober entspricht dem Mehrheitsantrag der Vorberatungskommission zur Revision der GVO zum BSG gemäss Protokoll vom 28. Februar 1996.

Art. 5 Absatz 1 unterstellt das gewerbsmässig organisierte Befahren von Fließgewässern mit Rafts im Sinne der Bundesgesetzgebung einer Bewilligungspflicht. Damit lässt sich im Rahmen der gewerbepolizeilichen Aufsicht einwandfrei und mit wenig Aufwand vor Antritt der Fahrten u. a. auch überprüfen, ob die nach Bundesrecht geforderte Haftpflichtversicherung besteht. Ausdrücklich offen gelassen wird, ob die genannte Tätigkeit aus rechtlicher Sicht einen gesteigerten Gemeingebrauch darstellt, für welchen es bereits gemäss Artikel 2 Absatz 2 BSG einer entsprechenden Bewilligung des betreffenden Kantons bedürfte.

Aus administrativen und unternehmensplanerischen Gründen soll nach Absatz 2 die Bewilligungsdauer drei Jahre betragen. Die Regierung wird gestützt auf Artikel 16 des Entwurfes zu bestimmen haben, wer die Schiffsfahrtsbehörde ist. An der bestehenden Regelung wird sich aber nichts

ändern. Somit kann bereits jetzt gesagt werden, dass das Strassenverkehrsamt diese Funktion beibehalten wird.

Art.6 statuiert in Absatz 1 eine grundsätzliche Pflicht der Unternehmer, ihre Bootsführer auszubilden.

Allfällige Detailvorschriften zur Ausbildung an sich soll nach Absatz 2 die Regierung im Rahmen der gewerbepolizeilichen Aufsicht erlassen können. Eine konkrete Regelung in den vorliegenden Entwurf aufzunehmen, ist aus zweierlei Gründen abzulehnen. Zum einen beschlagen solche Bestimmungen klar den Vollzugsbereich, so dass sie nicht in ein formelles Gesetz gehören. Zum anderen existieren dazu noch keine einheitlichen Ausbildungsstandards, auf die man sich beziehen könnte.

Absatz 3 verlangt ebenfalls zur Risikominderung von den Bootsführern ausdrücklich, die Fahrgäste darüber aufzuklären, wie sie sich in Notfällen zu verhalten haben.

Art.7 statuiert für die dort erwähnten Fließgewässer aus verschiedenen Gründen ein Fahrverbot.

Zu lit. a.1.

Dieser Flussabschnitt ist eine ausgesprochene Restwasserstrecke mit einer konstanten Dotierung ab dem Wehr S-chanf, die bis zum Spöl, dem ersten grösseren Zufluss, keine nennenswerten Zuflüsse aufweist. Aufgrund einer neuesten Erhebung des BUWAL (Äschenpopulationen von nationaler Bedeutung, Joachim Guthruf, BUWAL-Projekt Äschengebiete von nationaler Bedeutung, BUWAL 1999) beinhaltet dieser Flussabschnitt eine Äschenpopulation von nationaler Bedeutung. Gemäss roter Liste des BUWAL hat die Äsche den Status «Gefährdete Fischart» (CH und GR). Überdies handelt es sich vorliegend um einen naturnah strukturierten und weitgehend ungestörten Flussabschnitt mit einer fischereilich wichtigen und wertvollen Schonstrecke oberhalb der Spölmündung. Die gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf vorgenommene Anpassung soll lediglich der besseren Verständlichkeit dienen.

Zu lit. a.2.

Der Lej Giazöl ist ein wertvolles Brut- und Rastgebiet für Wasservögel. Unter den Brutvorkommen sind insbesondere der Zwergtaucher, die Reiherente und das Blässhuhn anzuführen, welche gemäss roter Liste des BUWAL allesamt den Status «Gefährdete Vogelarten» aufweisen (CH und GR). Für diese Wasservogelarten ist der Lej Giazöl zudem eine der höchsten Brutplätze Europas. Auch sind dort zum Teil sehr seltene Zugvögel (Limikolen) anzutreffen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Ein-

und Auslaufstrecken der Seen wertvolle Laichgebiete und daher allesamt als Schonstrecken ausgeschieden worden sind.

Zu lit. a. 3.

Der Innbogen bildet zusammen mit dem Gravatscha-Weiher einer der wertvollsten Lebensräume für Wasservögel im Kanton Graubünden. Seine Bedeutung als Brut-, Rast- und Überwinterungsgebiet ist im Übrigen auf seiner ganzen Strecke durch umfangreiche Beobachtungen und diverse Inventare belegt. Auch beinhaltet dieses Gewässer gemäss der zitierten Studie des BUWAL eine Äschenpopulation von nationaler Bedeutung.

Zu lit. b. 1.

Der Berninabach/Flazbach ist bis Punt Muragl ein äusserst wertvolles Brutgebiet für den Flussuferläufer. Gesamtschweizerisch beläuft sich der Bestand noch auf 80 bis 100 Paare, wobei ein beträchtlicher Teil im Kanton Graubünden brütet. Für den Bestand dieser Vogelart, welche gemäss roter Liste des BUWAL den Status «Gefährdete Vogelart» (CH und GR) aufweist, trägt der Kanton Graubünden daher ein hohes Mass an Verantwortung. Gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf ist das Schifffahrtsverbot daher bis Punt Muragl auszudehnen.

Zu lit. c. 1. bis 3.

Beim Wehr der Kraftwerke Reichenau AG in Domat/Ems ist zwischenzeitlich eine Fischtreppe in Betrieb genommen worden. Es gilt daher, durch flankierende Massnahmen sicherzustellen, dass die Bodensee-Seeforelle (Rheinlanke) – sie gehört zu den stark gefährdeten Fischarten – im Vereinigten Rhein und seinen Zuflüssen möglichst ungestört gedeihen kann. Dies gilt insbesondere für Flussabschnitte mit wenig Restwasser und ausgeprägten Flachwasserzonen. Der Vernehmlassungsentwurf hat deshalb eine entsprechende Ergänzung erfahren. Schliesslich ist dazu noch darauf hinzuweisen, dass diese drei Flussabschnitte für die Fischerei äusserst wertvoll und demzufolge allesamt als Schonstrecken ausgeschieden worden sind.

Zu lit. d. 1.

Dieser Flussabschnitt weist zum Teil ausgeprägte Restwasserstrecken auf. Zudem zeichnet sich die aufgeführte Strecke durch einen naturnah strukturierten Flusslauf aus und bildet somit im Zusammenwirken mit den ausgeschiedenen Schonstrecken einen wertvollen Lebensraum für Jungfische.

Zu lit. e. 1.

Die Landquart ist auf diesem Abschnitt weitgehend naturnah strukturiert und weist ausgeprägte Flachwasserstrecken auf, ab Wehr Klosters zu-

dem mit teilweise minimaler Restwasserführung. Es handelt sich dabei um eine der grössten weitgehend ungestörten Flusslandschaften unseres Kantons mit dementsprechend wertvollen Lebensräumen für Säugetiere und Vögel. Die gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf vorgenommene Anpassung soll lediglich der besseren Verständlichkeit dienen und stellt keine materielle Änderung dar.

Art.8 Absatz 1 folgt der Empfehlung des BfÖ-Gutachtens, das ein Verzicht von Bootsfahrten von November bis April fordert. Mit der Festlegung des Saisonbeginns auf den 1. Mai werden die professionellen Raftinganbieter auch in die Lage versetzt, für die praktische Ausbildung der Bootsführer am Saisonanfang einen Zeitraum zu reservieren.

Absatz 2 trägt den in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen Rechnung, dass das Riverrafting in nicht zu vernachlässigendem Ausmass Gäste in unseren Kanton lockt. Mit Blick auf die touristische Bedeutung des Riverraftings sind die Fahrzeiten so festzulegen, dass pro Tag drei Fahrten durchgeführt werden können. Aus diesem Grund legt der Entwurf das letzte Ausbooten auf 19.00 Uhr fest.

Die Festlegung von jahres- und tageszeitlichen Einschränkungen für alle befahrbaren Fliessgewässer trägt der Nowendigkeit Rechnung, störungsempfindlichen Tierarten nicht nur am Vorderrhein, sondern überall einen minimalen Schutz zu gewährleisten. Von weiteren Einschränkungen kann nur deshalb abgesehen werden, weil mit den Schonzeiten wenigstens die wichtigsten Aktivitätsphasen im Lebenszyklus dieser Tierarten geschützt sind.

Schliesslich gilt darauf hinzuweisen, dass der Entwurf auch hier den Mehrheitsantrag der Vorberatungskommission zur Revision der GVO zum BSG gemäss Protokoll vom 28. Februar 1996 übernimmt.

Art.9 Absatz 1 ist gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf wohl redaktionell, nicht aber inhaltlich angepasst worden. Die neu gewählte Formulierung will lediglich klar zum Ausdruck bringen, dass anlanden z. B. auch dann erlaubt sein soll, wenn es darum geht, an kritischen Stellen **die sicherste Fahrlinie auszukundschaften**. Im Interesse und zur Aufrechterhaltung eines sicheren Raftingbetriebes muss eine solche Möglichkeit bestehen, ohne dass sich der Bootsführer vorgängig darüber Rechenschaft abzulegen hat, ob nun eine Notsituation im Sinne des Gesetzes vorliegt oder nicht.

Die Bezeichnung der Ein- und Ausbootstellen sowie der Rastplätze obliegt nach Absatz 2 weiterhin den Gemeinden bzw. den privaten Grundeigentümer. Eine andere Regelung kann im Rahmen dieser Revision nicht getroffen werden, da die diesbezügliche Gesetzgebungshoheit nicht beim Kanton liegt.

Art. 10 Absatz 2 Satz 1 ist gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf insofern geändert worden, als er sich neu nach dem Muster einschlägiger strassenverkehrsrechtlicher Bestimmungen richtet (vgl. etwa Art. 100 Ziff. 2 SVG).

Art. 11 ist gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf neu. Gemäss den nachträglich eingegangenen Erläuterungen des BAV zur revidierten BSV ist es möglich, ein Schiff, das technisch die Merkmale eines Rafts aufweist, «bloss» als Schlauchboot einzulösen. Mit dieser Bestimmung soll nun verhindert werden, dass sozusagen auf dem Immatrikulationswege die Artikel 4 bis 9 umgangen werden können.

Art. 12 Absatz 1 will auch solche Fahrten einschränken, die zwar nichtgewerbsmässig sind, jedoch mit demselben Bootsmaterial durchgeführt werden, wie die gewerbsmässigen. Damit wird berücksichtigt, dass nichtgewerbsmässige Fahrten mit Booten der Grössenordnung von gewerbsmässigen Anbietern dasselbe ökologische Störpotential aufweisen und es bezüglich der Auswirkung auf die Tierwelt und Natur eine Rolle spielt, ob eine Fahrt mit ihren Begleiterscheinungen gewerbsmässig oder nichtgewerbsmässig erfolgt.

Art. 13 ist gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf ebenfalls neu. Das hier statuierte Fahrverbot für Motorschiffe dürfte allerdings nur untergeordnete Bedeutung haben, da sich die in Artikel 6 bezeichneten und die übrigen mit Rafts befahrbaren Fliessgewässer kaum für den Einsatz solcher Wasserfahrzeuge eignen. Die Aufnahme einer solchen Bestimmung erweist sich aber aus Gründen des Gleichbehandlungsgebotes für angezeigt.

Die Ausnahmeregelung entspricht inhaltlich exakt der geltenden, bewährten Gesetzgebung (vgl. Art. 5 GVO zum BSG).

Art. 14 trägt neuen, zum jetzigen Zeitpunkt nicht voraussehbaren Entwicklungen Rechnung, die vor allem ein rascheres Einschreiten notwendig machen. Deshalb soll der Grosse Rat die Kompetenz erhalten, weitere Einschränkungen der Schifffahrt oder den Abbau bestehender auf dem Verordnungswege beschliessen zu können.

In einem gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf neuen Absatz 3 soll die Regierung nunmehr für zuständig erklärt werden, schiffahrtsrechtliche Regelungen im Sinne von Artikel 25 Absatz 3 BSG erlassen zu dürfen. Derartige Vorschriften beschlagen lediglich den schiffahrtspolizeilichen Bereich, dürfen nur aus Gründen des Umweltschutzes und der Sicherheit der Schifffahrt erlassen werden und müssen sich zudem territorial auf besondere lokale Verhältnisse beschränken. Verfassungsrechtlich ist eine solche Kompetenzordnung daher unbedenklich.

Art. 15 bis 20 stimmen materiell mit den Artikeln 2 Absatz 1 und 10 bis 16 GVO zum BSG überein.

V. Finanzielle und personelle Konsequenzen

Der Vollzug der vorgeschlagenen Teilrevision der GVO zum BSG wird insbesondere mit einer erhöhten polizeilichen Kontrolltätigkeit verbunden sein. Dies muss sich aber mit dem gegebenen Personalbestand bewerkstelligen lassen, so dass die Vorlage für den Kanton keine unmittelbaren finanziellen und personellen Folgen haben wird.

VI. Antrag

Gestützt auf diese Botschaft beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt (EG zum BSG) zuhanden der Volksabstimmung zu verabschieden;
3. die Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vom 1. Oktober 1980 auf den Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des EG zum BSG aufzuheben;
4. von der Erledigung des Postulates Dr. Vonmoos betreffend Bootsfahrten auf Bündner Flüssen Kenntnis zu nehmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Landespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung

Der Präsident: *Aliesch*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*