



Touristische Nutzungen in der Nutzungsplanung

Arbeitshilfe für die Ortsplanung

Klassifizierung Nicht klassifiziert

Herausgabe Amt für Gemeinden und Raumordnung

12/2020



Herausgeber

Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR)

Arbeitsgruppe

Urs Bernhard (AGR/Bauen)

Martin Gugger (AGR/O+R)

Erich Linder (AGR/KPL)

Volker Wenning-Künne (AGR/O+R)

Barbara Wiedmer Rohrbach (AGR/Bauen)

Titelbild

Volker Wenning-Künne

Bern, Dezember 2020

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
1. Einleitung	5
2. Standortgebundenheit	5
3. Die räumliche Abstimmung auf Stufe Kanton, Region, Gemeinde	6
3.1 Ausnahmegewilligung oder Planungspflicht	6
3.2 Die räumliche Abstimmung auf Stufe Kanton (Kantonaler Richtplan)	7
3.3 Die räumliche Abstimmung auf Stufe Region	8
3.4 Die räumliche Abstimmung auf Stufe Gemeinde	10
3.5 Die Rolle des Baubewilligungsverfahrens	11
4. Weitere Verfahrensfragen	12
4.1 Das koordinierte Verfahren nach Koordinationsgesetz (Gesamtentscheid)	12
4.2 Umweltverträglichkeitsprüfung	13
4.3 Das Rodungsverfahren	14
5. Hinweise zu ausgewählten touristischen Nutzungen und Anlagen in der kommunalen Nutzungsplanung	14
5.1 Seilbahnen	14
5.1.1 Neue Seilbahn	15
5.1.2 Bestehende Seilbahn	16
5.1.3 Talstation (mit/ohne Parkierung)	16
5.1.4 Mittel- und Bergstationen (fallweise mit weiteren Nutzungen)	17
5.2 Skipisten und Beschneigungsflächen	17
5.2.1 Skipistenzonen	17
5.2.2 Zonen für die technische Beschneigung (Beschneigungszone)	18
5.3 Touristische Attraktionen	19
5.4 Extensive Erholungsnutzung	20
5.4.1 Ausgangspunkte bzw. Zugangspunkte eines Erholungsraums	20
5.4.2 Wanderwege	21
5.4.3 Velo- und Mountainbike-Routen	21
Anhang	22
Anhang 1 Planungsstufen für touristische Nutzungen für Bauten und Anlagen ausserhalb von Bauzonen	22
Anhang 2 Fallbeispiele	25
Anhang 3 Grundlagen und weiterführende Arbeitshilfen nach Stichworten	27
Anhang 4 Abkürzungsverzeichnis (in alphabetischer Reihenfolge)	28

Vorwort

«Kanton, Regionen und Gemeinden schaffen günstige Voraussetzungen für eine nachhaltige touristische Entwicklung. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Bedürfnisse der ansässigen Bevölkerung und der Umwelt. Sie sorgen für eine stufengerechte räumliche Abstimmung von touristischen Vorhaben».

Mit diesen Worten umreisst der Regierungsrat im kantonalen Richtplan den raumplanerischen Auftrag für die touristische Entwicklung. Dieser Auftrag ist anspruchsvoll.

Von Seiten der Tourismuswirtschaft besteht der berechnete Anspruch, auf neue Gästebedürfnisse eingehen und das touristische Angebot sinnvoll weiterentwickeln zu können. Für Vorhaben innerhalb der Siedlungsgebiete gibt es dazu mit der Ortsplanung berechenbare Rahmenbedingungen und für deren Anpassung allseits bekannte und eingespielte Verfahren. Komplexer ist die Situation, wenn Vorhaben ausserhalb der Bauzonen geplant werden, wo die Rahmenbedingungen für das Bauen durch das übergeordnete Recht geregelt sind. Hier stellen sich regelmässig sehr grundsätzliche Fragen der Zulässigkeit des Vorhabens am vorgesehenen Standort und der notwendigen Bewilligungsverfahren.

Mit der vorliegenden Arbeitshilfe will der Kanton eine Hilfestellung für die Planung von touristischen Vorhaben ausserhalb der Bauzonen bieten. Die Arbeitshilfe erläutert die rechtlichen Anforderungen und zeigt Lösungsansätze auf. Sie trägt damit dazu bei, die massgebenden Sach- und Verfahrensfragen frühzeitig zu erkennen und zusammen mit den zuständigen Bewilligungsbehörden (Gemeinde, Regierungstatthalteramt, Amt für Gemeinden und Raumordnung, allenfalls weitere) zu klären.

Daniel Wachter

Vorsteher Amt für Gemeinden und Raumordnung

1. Einleitung

Die touristische Entwicklung verläuft sehr dynamisch. Viele Bergbahnen müssen technisch erneuert werden. Dabei stellt sich für die touristischen Anbieter die Herausforderung, die Angebote angesichts des Klimawandels unabhängiger vom Schneesport zu gestalten und die Sommernutzung zu stärken. Diesen Prozess nachhaltig zu gestalten, stellt für alle Beteiligten eine grosse Herausforderung dar.

Gegenstand der Arbeitshilfe sind vor allem touristische Vorhaben, die ausserhalb der Bauzonen realisiert werden müssen wie Seilbahnanlagen, Mountainbike-Strecken, Tyrolienne-Anlagen, Aussichtsplattformen. An solche Vorhaben stellt die geltende Gesetzgebung hohe Anforderungen. So erfordern Personentransportanlagen, welche in einem Plangenehmigungsverfahren nach dem SebG¹ durch den Bund konzessioniert und bewilligt werden, ausdrücklich eine raumplanungskonforme Grundlage. Oft ist aber bei der Entwicklung von anderen touristischen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone nicht von vornherein klar, ob und in welchem Verfahren sie bewilligt werden können. In diesem Zusammenhang spielen die Begriffe der Standortgebundenheit und der räumlichen Abstimmung bzw. der Planungspflicht eine zentrale Rolle.

Die Arbeitshilfe soll primär den Gemeindebehörden und den privaten Planungsbüros dazu dienen, die für die touristische Entwicklung nötigen Bauten und Anlagen mit ihren Nutzungen ausserhalb des Siedlungsgebiets sachgerecht in der kommunalen Nutzungsplanung zu behandeln. Sie enthält eine Übersicht über die rechtlichen und planerischen Grundlagen auf Stufe Kanton und über die erforderlichen Planungsinstrumente. Sie gibt konkrete Hinweise und Empfehlungen sowohl für die Planung von touristischen Transportanlagen, Skipistenanpassungen, Beschneiungsanlagen als auch von touristischen Sommernutzungen. Sie soll helfen, die erforderlichen Grundlagen so aufzubereiten, dass die inhaltliche Prüfung stufengerecht und vollständig vorgenommen und die Verfahren möglichst reibungslos abgewickelt werden können.

2. Standortgebundenheit

Die Standortgebundenheit ist von zentraler Bedeutung für die Realisierung touristischer Nutzungen ausserhalb der Bauzone. Die Standortgebundenheit ist nach bundesgerichtlicher Praxis zu bejahen, wenn eine Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist (positive Standortgebundenheit), oder wenn ein Werk aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist (negative Standortgebundenheit).

Bei der Beurteilung von touristischen Nutzungen ist die positive Standortgebundenheit von grosser Bedeutung. Gemäss Rechtsprechung genügt eine relative Standortgebundenheit. Damit muss nicht nachgewiesen werden, dass der gewählte Standort der einzig mögliche sei (sogenannte absolute Standortgebundenheit), eine angemessene Standortevaluation genügt. Sie muss aufzeigen, dass besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, welche den gewünschten Standort ausserhalb der Bauzone als viel vorteilhafter erscheinen lassen als ein Standort innerhalb der Bauzone. Diese beurteilen sich nach objektiven Massstäben, weshalb es weder auf die subjektiven Vorstellungen und Wünsche des Einzelnen noch auf die persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit ankommen kann. Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus. Dabei sind nicht nur technische Aspekte, sondern auch Interessen des Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutzes zu berücksichtigen. Alternativstandorte und -lösungen sind zu prüfen.

Bei der negativen Standortgebundenheit liegt der Grund meist in den Immissionen des Vorhabens, z.B. Schiessanlagen, Modellflugplätze oder bestimmte Tierhaltungsanlagen. Die negative Standortgebundenheit spielt für touristische Anlagen kaum eine Rolle, weshalb hier nicht weiter darauf eingegangen wird.

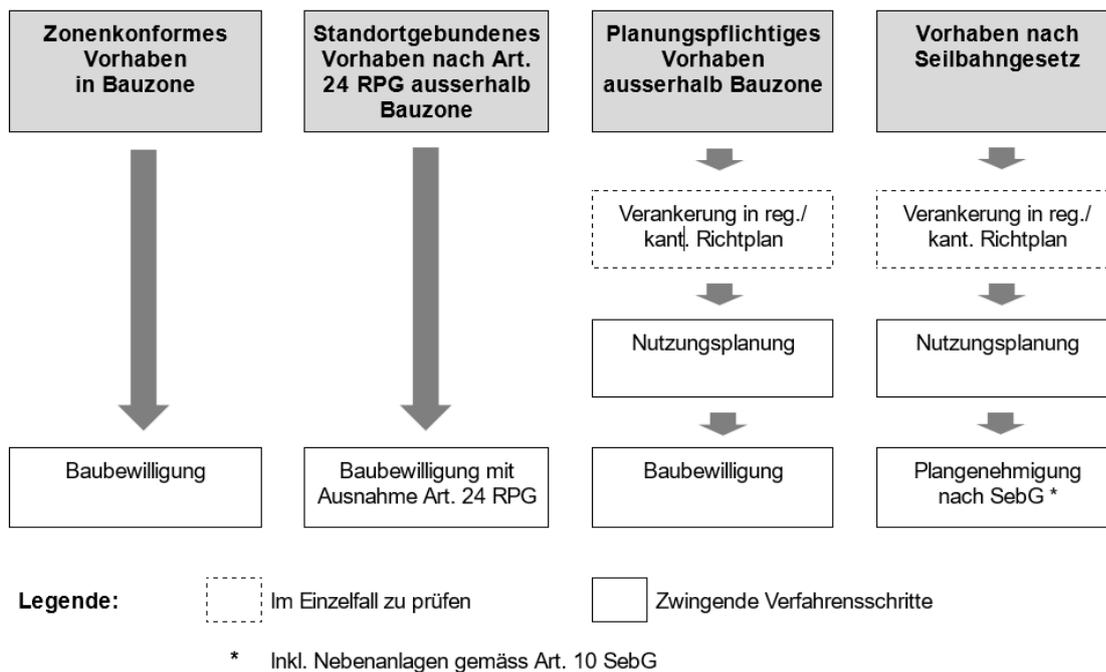
¹ Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über Seilbahnen zur Personenbeförderung (Seilbahngesetz, SebG; SR 743.01)

Wird für die touristische Nutzung eine Planung im Sinne einer Spezialzone nach Art. 18 RPG erlassen, muss nicht die absolute Standortgebundenheit nach Art. 24 RPG² nachgewiesen werden. Es bedarf einer Darlegung, inwiefern die Nutzungszone trotz ihrer Lage ausserhalb der Bauzone den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung entspricht. Dazu gehören insbesondere der Grundsatz der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet sowie das Prinzip der Konzentration der Bauzonen. Sie sind nur zulässig, wenn sie sich auf eine umfassende Abwägung der raumplanerischen Interessen abstützen (vgl. Rudolf MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 18, insbesondere N. 28 zu den Sport- und Freizeitzone).

3. Die räumliche Abstimmung auf Stufe Kanton, Region, Gemeinde

Touristische Nutzungen sind sehr vielfältig und erfordern in unterschiedlichem Masse Bauten und Anlagen. Diese benötigen je nach dem Grad ihrer Auswirkungen auf Raum und Umwelt eine räumliche Abstimmung auf unterschiedlicher Ebene. Im einfachsten Fall erfolgt diese im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens, bei grösseren Auswirkungen auf Raum und Umwelt aber regelmässig im Rahmen eines Planungsverfahrens nach Raumplanungsrecht.

Abb. 1 zeigt vier typische Bewilligungsabläufe für touristische Vorhaben:



3.1 Ausnahmbewilligung oder Planungspflicht

Die Frage, ob ein Vorhaben im Rahmen einer Baubewilligung gemäss Art. 24 RPG bewilligt werden kann, oder ob eine räumliche Abstimmung im Rahmen eines Planungsverfahrens (Planungspflicht) erforderlich ist, bietet oft Schwierigkeiten. Verständlicherweise wird von vielen Akteuren immer wieder eine klarere Abgrenzung zwischen Ausnahmbewilligung und Planungspflicht gefordert. Es ist jedoch aus den nachfolgenden Gründen nicht möglich, in der Arbeitshilfe für alle denkbaren Fälle eine eindeutige Abgrenzung vorzunehmen. Zu dieser Thematik gibt es zwar Literatur und Rechtsprechung, aber auch daraus können nur allgemeine Aussagen gemacht werden (vgl. dazu Rudolf MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, Vorbemerkungen zu den Art.

² Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

24 bis 24c und 37a N. 21). Es ist keine Schematisierung beispielsweise mit Grenzwerten möglich. Bei jedem Vorhaben ist eine umfassende Beurteilung der gesamten Umstände im konkreten Einzelfall erforderlich.

Die aktuelle Praxis kann wie folgt zusammengefasst werden: Bauvorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt können nicht auf dem Wege der Ausnahmegewilligung bewilligt werden, sondern erfordern eine Entscheidung des für die Nutzungsplanung zuständigen Organs, sie benötigen unter Umständen gar eine Grundlage im kantonalen Richtplan (siehe Kap. 3.2).

Sind die Umweltauswirkungen sehr bedeutend, wichtiges Kriterium dazu ist etwa die Notwendigkeit einer **Umweltverträglichkeitsprüfung**, muss das Vorhaben auf dem Weg der Nutzungsplanung realisiert werden.

Weiteres Indiz für eine Planungspflicht besteht bei Vorhaben mit erheblichem Abstimmungs- und damit **Koordinationsbedarf**, da sie erhebliche Auswirkungen weit über den Standort hinaus haben. Die **räumliche Ausdehnung** eines Vorhabens spielt eine erhebliche Rolle, es gibt jedoch keine Festlegung oder Rechtsprechung zu Grenzwerten. Vorhaben mit weitreichenden **Auswirkungen auf die Erschliessung** sind ebenfalls planungspflichtig.

Immerhin gilt es zu berücksichtigen, dass den kommunalen und kantonalen Behörden in Grenzfällen ein gewisser Ermessensspielraum zusteht, der es ihnen gestattet, sich ohne Rechtsverletzung für das Verfahren der Nutzungsplanung oder jenes der Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG zu entscheiden.

→ Die nötigen Abstimmungen mit den kommunalen sowie den übergeordneten Planungen und die Bestimmung des massgebenden Bewilligungsverfahrens müssen immer im Einzelfall vorgenommen werden. Bei rechtzeitiger Bestimmung der notwendigen Verfahren können die Verfahrensschritte und der Verfahrensablauf optimiert werden.

Nachfolgend wird die räumliche Abstimmung auf den Planungsebenen Kanton, Region und Gemeinde sowie die Rolle des Bewilligungsverfahrens kurz erläutert.

3.2 Die räumliche Abstimmung auf Stufe Kanton (Kantonaler Richtplan)

Im kantonalen Richtplan hat der Kanton aufzuzeigen, wie sich der Kanton räumlich entwickeln soll und wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden. Für Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt ist im kantonalen Richtplan eine Grundlage zu schaffen.³

Die für die touristische Entwicklung zentralen Zielsetzungen werden im Richtplan des Kantons Bern in den Strategiekapiteln C und E getroffen:

- Zielsetzung C31: «Bei vorhandenem touristischem Potenzial – und unter der Bedingung von angemessenen Kompensationsmassnahmen – unterstützt der Kanton die Schaffung von Intensiverholungsgebieten. Schutz- und Schongebiete sowie bisher noch wenig oder unerschlossene Landschaftskammern müssen dagegen langfristig ungestört erhalten bleiben. »

³ Art. 8 Abs. 2 RPG

- Zielsetzung C33: «Der Kanton strebt eine nachhaltige touristische Entwicklung an. Die Regionalkonferenzen/Regionen konkretisieren zusammen mit den Destinationen die kantonalen Zielsetzungen in einem touristischen Entwicklungskonzept und treffen gestützt darauf die räumlichen Festlegungen in ihrer Richtplanung (bis 2012). Dabei sind die kantonalen Grundsätze zu berücksichtigen. »
- Zielsetzung E12: «Unerschlossene oder nur wenig erschlossene Geländekammern von besonderem ökologischem und landschaftlichem Wert werden - wenn überhaupt - nur sehr zurückhaltend mit Wegen oder touristischen Transportanlagen erschlossen. »

Das Massnahmenblatt C_23 konkretisiert die zentralen Aspekte:⁴

- Es formuliert Grundsätze für die touristische Entwicklung. Die touristische Entwicklung eines Raums soll sich an den natürlichen Voraussetzungen und seinen besonderen Stärken orientieren. Sie setzt eine angemessene Erschliessung voraus, insbesondere mit dem öffentlichen Verkehr, und nimmt Rücksicht auf bestehende Qualitäten von Siedlung und Landschaft. Die touristische Siedlungsentwicklung soll in den Bauzonen erfolgen, insbesondere in den touristischen Kernorten. Neue, an einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesene touristische Bauten und Anlagen mit hohem Besucheraufkommen sollen in den kantonal bedeutenden Intensiverholungsgebieten konzentriert werden. Aber auch bestehende Ausflugsziele und Ausgangspunkte ausserhalb der intensiverholungsgebiete können bei guter Einordnung in Natur und Landschaft und bei genügender Erschliessung massvoll erweitert werden.
- Es bezeichnet die kantonal bedeutenden Intensiverholungsgebiete. Es handelt sich dabei um die aktuell mechanisch erschlossenen, flächig touristisch intensiv genutzten Gebiete mit erheblichem Besucheraufkommen. In den als Festsetzung bezeichneten Intensiverholungsgebieten sind wesentliche Aspekte der übergeordneten räumlichen Abstimmung erfüllt, so dass für viele Vorhaben auf Stufe des kantonalen Richtplans keine zusätzlichen Festlegungen mehr getroffen werden müssen. Dennoch können ergänzende räumliche Abstimmungen in Einzelfällen notwendig sein, z.B. dann, wenn ein Vorhaben bedeutende, beim Erlass des Intensiverholungsgebiets noch nicht bekannte räumliche Auswirkungen auf nationale oder kantonale Interessen hat oder wesentliche Anpassungen der übergeordneten Erschliessung erfordert.

Intensiverholungsgebiete sind keine Bauzonen! Damit eine neue touristische Nutzung zulässig wird bzw. die dafür notwendigen Bauten und Anlagen erstellt werden können, müssen in aller Regel im Rahmen der kommunalen Planung die notwendigen Nutzungszonen geschaffen werden (siehe Abschnitt 2.3.).

➔ Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im kantonalen Richtplan. Sie sind nur zulässig, wenn sie den Festlegungen des kantonalen Richtplans entsprechen.

3.3 Die räumliche Abstimmung auf Stufe Region

In denjenigen Regionen des Berner Oberlandes, in denen der Tourismus eine grosse Rolle spielt, erarbeiten die Regionalkonferenzen, bzw. die Planungsregionen regionale touristische Entwicklungskonzepte (RTEK). Diese zeigen im Sinne einer Planungsgrundlage die touristischen Entwicklungsbedürfnisse differenziert nach Teilräumen (touristische Ausrichtung, Positionierung im Sommer- und Wintertourismus, Entwicklung der touristischen Infrastruktur, namentlich der touristischen Transportanlagen und grösseren Sport- und Freizeiteinrichtungen, die Abstimmung mit der Erschliessung sowie der Erhaltung von Schutz-

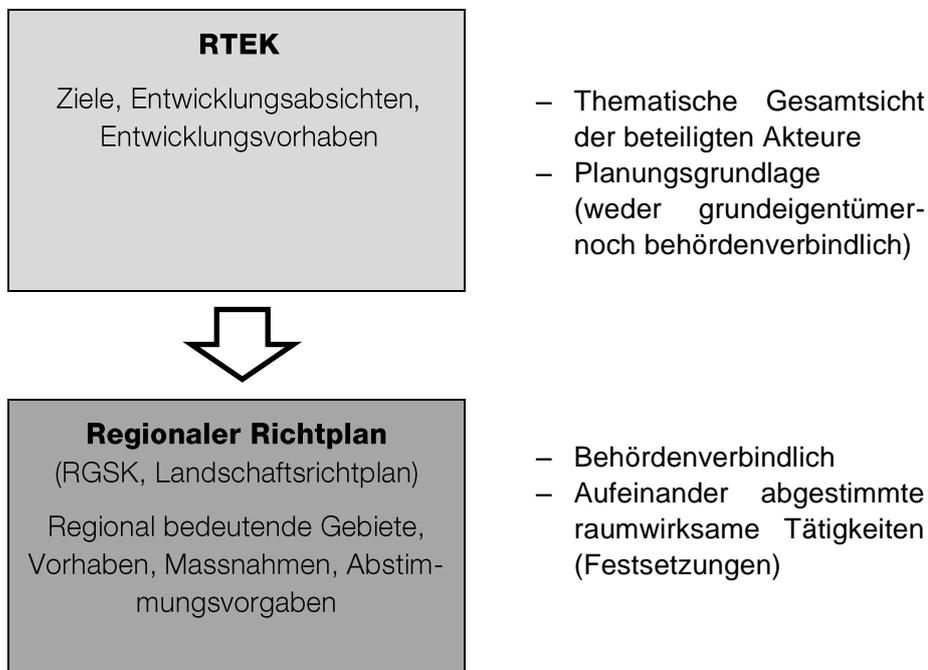
⁴ Siehe Massnahme C_23 im kantonalen Richtplan mit den zugehörigen Erläuterungen

und Schongebieten für Natur und Landschaft). Solche Konzepte können auch für die anderen Regionen eine wertvolle Grundlage bilden, um die Abstimmung von überkommunal wichtigen Vorhaben des Tourismus oder der Erholung vorzubereiten.

In regionalen Richtplänen, in der Regel im regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK) oder im regionalen Landschaftsrichtplan, werden regional bedeutende räumliche Festlegungen mit behördenverbindlicher Wirkung getroffen. Für den Themenbereich Tourismus sind dies insbesondere:

- die Bezeichnung von Intensiverholungsgebieten sowie von Schutz- und Schongebieten;
- die Entwicklung der Verkehrserschliessung;
- wichtige neue touristische Transportanlagen;
- die Festlegung von neuen Attraktionen mit überkommunalen Auswirkungen oder regionaler Ausstrahlung (z.B. Velo- und Mountainbikerouten).

Abbildung 2: Regionales touristisches Entwicklungskonzept und Regionaler Richtplan



➔ Vorhaben, die Auswirkungen über die Gemeindegrenzen hinaus haben oder Festlegungen der regionalen Richtplanung tangieren, sind mit der regionalen Richtplanung abzustimmen.

Die seit den 1990er Jahren erlassenen Beschneigungsrichtpläne bilden seit der Anpassung von Art. 29a BauV⁵ per 1. April 2017 nicht mehr eine Voraussetzung für die technische Beschneigung von Skipisten. Die nötigen Abstimmungen können direkt im Nutzungsplanverfahren erfolgen. Wenn die Regionen die Beschneigungsrichtpläne nicht aufgehoben haben, ist bei allfälligen Differenzen zu einer neuen Nutzungsplanung darzulegen, weshalb in der neuen Nutzungsplanung vom Beschneigungsrichtplan abgewichen wird.

⁵ Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.0)

- Das zentrale Ziel der Raumplanungsgesetzgebung, «dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird⁷», muss gewahrt werden. Eine zentrale Voraussetzung für Nutzungszonen für touristische Nutzungen ausserhalb der Bauzonen ist deshalb ein nachvollziehbarer sachlicher **Bedarf**, das Vorhaben ausserhalb des Siedlungsgebiets zu realisieren (Standortgebundenheit).
- Bauliche Nutzungen ausserhalb der Bauzone sind, wenn immer möglich, an geeigneten Orten zusammenzufassen (**Konzentrationsprinzip**). Wenn in einem Raum bereits touristische Kristallisationspunkte bestehen, sind neue Nutzungen bevorzugt an diese anzugliedern.
- **Die Landschaft ist zu schonen.** Bauten und Anlagen sind auf ein Minimum zu beschränken und haben sich gut in die Landschaft einzuordnen. Auf besondere Werte von Natur und Landschaft ist besonders Rücksicht zu nehmen.

→ Nutzungszonen für touristische Vorhaben ausserhalb der Bauzone können nur dann vorgesehen werden, wenn sachlich dargelegt werden kann, dass die vorgesehene Nutzung trotz ihrer Lage im Nichtsiedlungsgebiet den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung, insbesondere dem Trennungsgebot von Baugebiet und Nichtbaugebiet, dem Konzentrationsprinzip und dem Grundsatz der Schonung der Landschaft entspricht und verhältnismässig ist.

Die rechtlichen Spielräume für touristische Nutzungen sind innerhalb der Baugebiete grösser. Oft gibt es bereits Nutzungszonen, in denen touristische Anlagen im Baubewilligungsverfahren realisiert werden können, oder viele Voraussetzungen für die Schaffung von Spezialzonen für touristischen Nutzungen sind bereits gegeben (z.B. Konzentrationsprinzip, Erschliessung) oder sind einfacher zu erfüllen (z.B. Schonung der Landschaft).

Die Nachweise der erfolgten räumlichen Abstimmung des Planungsgegenstands werden mit dem **Raumplanungsbericht nach Art. 47 RPV⁸** erbracht. Der Bericht zeigt auf, wie die Planung die raumplanerischen Interessen und insbesondere auch die Vorgaben im Bereich Umwelt- und Naturschutz erfüllt und wie die in der regionalen und kantonalen Planung aufgeführten Fragen gelöst werden. Die Umweltabklärungen entsprechen in der Regel denjenigen einer Voruntersuchung für die Umweltverträglichkeitsprüfung⁹.

3.5 Die Rolle des Baubewilligungsverfahrens

Die Baubewilligung richtet sich grundsätzlich nach Art. 1a - Art. 2 BauG¹⁰. Demnach sind Bauvorhaben zu bewilligen, wenn sie den bau- und planungsrechtlichen Vorschriften und den nach anderen Gesetzen im Baubewilligungsverfahren zu prüfenden Vorschriften entsprechen (Art. 2 BauG). Das Baubewilligungsverfahren ist somit der letzte Schritt innerhalb des „planerischen Stufenbaus“ (Richtplan → Nutzungsplan → Baubewilligung).

In der Bauzone und im Bereich von Nutzungszonen nach Art. 18 RPG werden die zulässigen Nutzungen durch die Zonenvorschriften bestimmt.

Ausserhalb der Bauzone und von Nutzungszonen nach Art. 18 RPG sind die zulässigen Nutzungen durch die Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 24 RPG definiert. Sie können bezogen auf touristische Vorhaben vereinfacht wie folgt zusammengefasst werden:

⁷ Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG

⁸ Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1)

⁹ Ausführungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung siehe Kap. 3.2.

¹⁰ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

- Bestehende, rechtmässig erstellte standortgebundene touristische Anlagen ausserhalb der Bauzone können nach Art. 24 RPG den zeitgemässen Bedürfnissen entsprechend, angepasst, ergänzt und massvoll erweitert werden. Die Auswirkungen auf Raum und Umwelt durch die geplante Vergrösserung/Änderung (Grösse, Ausgestaltung, zu erwartender zusätzlicher Publikumsverkehr etc.) sind vor Erteilung einer Ausnahmegewilligung jeweils im Einzelfall zu prüfen.
- Neue touristische Anlagen und Angebote können nach Art. 24 RPG bewilligt werden, sofern sie nachweislich auf die bestehenden topografischen Verhältnisse angewiesen sind und dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (z.B. Landschaftsschutz, Schutzgebiete, Naturgefahren). Allenfalls in der betroffenen Region bereits bestehende, gleiche oder gleichartige Anlagen und Angebote sind in die Beurteilung zur Standortgebundenheit einzubeziehen.
- Neue touristische Anlagen und Angebote, welche aufgrund ihrer Ausgestaltung und Nutzung auch in einer entsprechenden Bauzone möglich wären - und somit nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen sind -, sind in der Regel nicht standortgebunden i.S.v. Art. 24 RPG.
- Mehrere touristische Anlagen und Angebote am gleichen Standort erfordern in der Regel eine vorangehende Planung, da in diesem Verfahren die Möglichkeit besteht, die zu erwartenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt gesamthaft darzulegen und zu beurteilen.

Anhang 1 zeigt für verschiedene Anlagentypen schematisch das Zusammenspiel der verschiedenen Planungsstufen und dem Baubewilligungsverfahren. Anhang 2 zeigt ausgewählte Beispiele.

4. Weitere Verfahrensfragen

4.1. Das koordinierte Verfahren nach Koordinationsgesetz (Gesamtentscheid)

Gestützt auf Art. 88 Abs. 6 BauG gilt die Überbauungsordnung (ÜO) als Baubewilligung, soweit sie das Bauvorhaben mit der Genauigkeit der Baubewilligung festlegt. In diesem Fall amtet das AGR als Leitbehörde (Art. 5 Abs. 3 lit. b KoG¹¹). Mit der Genehmigung der ÜO wird auch die Baubewilligung erteilt (Gesamtentscheid nach Art. 9 KoG). Soll ein Vorhaben in diesem Verfahren bewilligt werden, müssen folglich die Baugesuchsunterlagen mit den Planfestlegungen vereinbar sein. Abweichungen zwischen Planfestlegung und Baugesuchsunterlagen sind nur in einem mit der Nutzungsplanung definierten Rahmen zulässig.

Bis anhin wurden touristische Nutzungsplanungen, zumeist Beschneiungsplanungen, häufig in einem Verfahren nach Koordinationsgesetz durchgeführt (ÜO mit Baubewilligung). Da bei der Nutzungsplanung eines Tourismusgebiets eine integrale Betrachtung im Vordergrund steht, stösst die Anwendung des koordinierten Verfahrens nach Koordinationsgesetz aber mehr und mehr an seine Grenzen. Vermehrt wird es vor allem aus praktischen Überlegungen einfacher sein, in einem ersten Schritt mit einer ÜO die nutzungsplanerischen Festlegungen zu treffen und dann in separaten Baubewilligungsverfahren die einzelnen Anlagen zu bewilligen.

¹¹ Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1)

4.2 Umweltverträglichkeitsprüfung

Der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterstellt sind Anlagen, welche Umweltbereiche erheblich belasten können, so dass die Einhaltung der Vorschriften nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann (Art. 10a USG¹²).

Die Anlagen, welche der UVP unterstehen, sind in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung¹³ abschliessend geregelt. Der UVP unterstellt sind beispielsweise folgende wichtige touristische Anlagen:

- Beschneiungsanlagen, sofern die beschneibare Fläche über 50'000 m² beträgt (Anlagentyp Nr. 60.4, Anhang UVPV);
- Terrainveränderungen von mehr als 5'000 m² für Schneesportanlagen (Anlagentyp Nr. 60.3, Anhang UVPV);
- Seilbahnen mit Bundeskonzession (Anlagentyp Nr. 60.1, Anhang UVPV)
- Skilifte zur Erschliessung neuer Geländekammern oder für den Zusammenschluss von Schneesportgebieten (Anlagentyp Nr. 60.2, Anhang UVPV);
- Golfplätze mit mehr als neun Löchern (Anlagentyp Nr. 60.7, Anhang UVPV);
- Parkhäuser und -plätze für mehr als 500 Motorwagen (Anlagentyp Nr. 11.4, Anhang UVPV).

Grundsätzlich ist die UVP so frühzeitig als möglich durchzuführen, vgl. Art. 5 Abs. 3 UVPV: «Sehen die Kantone für bestimmte Anlagen eine Sondernutzungsplanung (Detailnutzungsplanung) vor, gilt diese als massgebliches Verfahren, wenn sie eine umfassende Prüfung ermöglicht».

Im Kanton Bern entspricht die Sondernutzungsplanung dem Erlass einer ÜO. In diesem Fall ist das massgebliche Verfahren die Vorprüfung und Genehmigung der ÜO durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR; Art. 4 Abs. 2 KUVPV). Erlaubt die ÜO die Durchführung der UVP aufgrund eines zu wenig hohen Detaillierungsgrades nicht, ist die UVP im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen (vgl. Anhang UVPV, 60.3 und 60.4, bzw. Anhang KUVPV¹⁴, 60.3. und 60.4).

Möglich ist auch, im Rahmen der ÜO eine Voruntersuchung der UVP durchzuführen, während die Hauptuntersuchung im Rahmen des oder der Baubewilligungsverfahren erfolgt. In der Regel wird dann der Bericht nach RPV Art. 47 in Form eines UVP-Voruntersuchungsberichtes verfasst. Für konzessionierte Seilbahnen sieht das Bundesgesetz die UVP im Plangenehmigungsverfahren vor.

Wird im Rahmen der Nutzungsplanung noch keine UVP durchgeführt, muss im Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV dargelegt werden, wie den Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung getragen wird.

In die UVP sind grundsätzlich alle Anlagen und Anlageteile einzubeziehen, die mit dem UVP-pflichtigen Vorhaben in einem direkten und engen räumlichen oder funktionalen Zusammenhang stehen. Da einzelne Anlagen oder Anlageteile unter Umständen nicht im gleichen Verfahren bewilligt werden wie die UVP-pflichtige Hauptanlage (z.B. Plangenehmigungsverfahren für eine Seilbahn und Baubewilligung für eine Terrainveränderung), muss die UVP in der Planung ebenfalls frühzeitig aufgelegt werden.

Wird eine UVP-pflichtige Anlage geändert, ist die Änderung je nach Umfang ebenfalls UVP-pflichtig. Dies ist der Fall, wenn die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betrifft (Art. 2 Abs. 1 UVPV). Bei der Bestimmung der Wesentlichkeit einer Änderung werden auch deren Umwelt-

¹² Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01)

¹³ Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011)

¹⁴ Verordnung vom 14. Oktober 2009 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (KUVPV; BSG 820.111)

auswirkungen (z.B. eine Erhöhung, eine andere Verteilung, oder das Auftreten (Umweltbelastungen) berücksichtigt. Für die Bestimmung der Wesentlichkeit ist frühzeitig mit Fachleuten und/oder dem AUE Kontakt aufzunehmen.

4.3 Das Rodungsverfahren

Wenn eine touristische Anlage (denkbar ist insbesondere eine Skipiste, eine Beschneiungsanlage oder Teile davon) eine Rodungsbewilligung benötigt, ist diese im Rahmen der Nutzungsplanung (ÜO) nachzusehen. Das Amt für Wald und Naturgefahren (AWN) ist möglichst frühzeitig, jedoch spätestens bei der Vorprüfung einzubeziehen, damit die walddespezifischen Abklärungen (Waldausscheidung usw.) rechtzeitig vorgenommen werden können. Da das Rodungsgesuch einen hohen Detaillierungsgrad (genaues Ausmass der Rodungen in m² pro Parzelle) erfordert, muss die Planung der Anlage weit fortgeschritten sein. Wenn die Rodung mehr als 5'000 m² beträgt (frühere Rodungen für gleiche Anlage innert 15 Jahren werden kumuliert; Art. 6 Abs. 2 Bst. b WaV¹⁵), ist vom AWN vor Erteilung der Bewilligung obligatorisch auch das Bundesamt für Umwelt BAFU, Abt. Wald (= Bundeswaldbehörde) anzuhören. Erfordert die Anlage zudem die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, ist diese vor Einreichung des Rodungsgesuches durchzuführen. Die Gesamtbeurteilung UVP ist dem BAFU bei der Anhörung vorzulegen (ev. als Entwurf).

Wenn mit einer Nutzungszone das Vorhaben, das die Rodung erfordert, sachlich oder räumlich zu wenig präzise definiert wird, dann kann die Rodung in der ÜO auch erst generell geprüft und die Rodungsbewilligung nur in Aussicht gestellt werden. Die eigentliche Rodungsbewilligung wird dann erst mit der Baubewilligung erteilt (2-stufiges Rodungsbewilligungs-Verfahren).

5. Hinweise zu ausgewählten touristischen Nutzungen und Anlagen in der kommunalen Nutzungsplanung

Die Verankerung von touristischen Nutzungen in der Nutzungsplanung erfolgt sinnvollerweise im Rahmen einer Gesamtplanung über das gesamte Touristikgebiet oder Intensiverholungsgebiet einer Gemeinde. Dies ermöglicht es, den mannigfachen Abhängigkeiten gesamtheitlich Rechnung zu tragen. Die Entwicklungsvorstellungen der touristischen Unternehmungen, die in der Regel in der Masterplanung einer oder mehrerer Unternehmungen konkretisiert sind, sollen mit den Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde und den übergeordneten gesetzlichen und raumplanerischen Rahmenbedingungen abgestimmt werden. Dies bedingt, dass die vorgesehenen Nutzungen und Anlagen aufgezeigt, die Standortwahl bzw. Linienführung begründet, die Auswirkungen dargelegt und in die Interessenabwägung einbezogen werden.

In den nachfolgenden Abschnitten sind Hinweise zur raumplanerischen Behandlung von einzelnen touristischen Nutzungen bzw. zu einzelnen Anlagen-Typen zusammengestellt. Weitergehende Informationen können den in Anhang 3 aufgeführten Publikationen entnommen werden.

5.1 Seilbahnen

Der Bau und Betrieb einer Seilbahn zur Personenbeförderung setzt eine Plangenehmigung sowie Betriebsbewilligung voraus (Art. 3 SebG¹⁶). Eine eidgenössische Plangenehmigung für Seilbahnen (PGV) kann nur erteilt werden, wenn in der (kommunalen) Nutzungsplanung eine Nutzungszone festgelegt ist, welche den Bau und den Betrieb einer Seilbahn ermöglicht.¹⁷

¹⁵ Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald (Waldverordnung, WaV; SR 921.01)

¹⁶ Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über Seilbahnen zur Personenbeförderung (Seilbahngesetz, SebG; SR 743.01)

¹⁷ Weitergehende Erläuterungen siehe Vollzugshilfe «Umwelt und Raumplanung bei Seilbahnvorhaben», siehe Anhang 3, Grundlage 1.

Für die Berücksichtigung von Seilbahnen in der kommunalen Nutzungsplanung sind v.a. folgende Bestandteile von Bedeutung und in der Plandarstellung zu differenzieren:

- Neue Seilbahn
- Bestehende Bahn
- Talstation (mit/ohne Parkierung)
- Mittel- und Bergstationen (fallweise mit weiteren Nutzungen)

5.1.1 Neue Seilbahn

Eine neue Seilbahn kann Auswirkungen haben, die weit über die durch die Bahn beanspruchten Flächen und die direkt betroffene Gemeinde hinausgehen, z.B. im Bereich des Verkehrs (Verkehrsbelastung der Zubringerstrassen, Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr) oder im Bereich des erschlossenen Zielgebiets (erhöhtes Besucheraufkommen, erhöhte Beanspruchung von sensiblen Räumen usw.). Bei Inangriffnahme der Planung einer neuen Seilbahn ist deshalb zu prüfen, ob für das Vorhaben auch auf übergeordneter Ebene (Region, Kanton) eine genügende raumplanerische Grundlage besteht.

Für die Nutzungsplanung auf kommunaler Ebene wird folgender Regelungsansatz empfohlen:

Festlegung im Nutzungsplan¹⁸ als Seilbahnkorridor:

- a) Die Korridorfläche ist als weitere Nutzungszone nach Art. 18 RPG auszugestalten. Sie überlagert die Landwirtschaftszone oder den Wald (zukünftige Nutzung nach Art. 18 Abs. 2 RPG; Rodung wird für die beanspruchte Fläche in Aussicht gestellt, aber noch nicht definitiv bewilligt).
- b) Der Korridor soll eine genügende Breite aufweisen, damit allfällig im PGV notwendige Projektanpassungen vorgenommen werden können, ohne vorgängig den Korridor anpassen zu müssen. Diese Breite muss nicht zwingend auf der ganzen Länge gleich sein. Der Korridor ist zu vermessen. Der Korridor kann nach Vornahme einer sorgfältigen Evaluation der Linienführung und einer entsprechenden Interessenabwägung auch Schutzobjekte, Wald und Gewässer überlagern.
- c) Eine Bezeichnung der Mastenstandorte, der genauen Linienführung sowie der Stationen ist nicht zulässig. Der in der Nutzungsplanung festgelegte Seilbahnkorridor dient als Grundlage für das seilbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren. Die definitive Lage und Ausgestaltung der Seilbahnkomponenten sind Gegenstand des materiell eng abgestimmten aber zeitlich nachgelagerten PGV.

In den zugehörigen Vorschriften¹⁹ sind zu regeln:

- a) die Zweckbestimmung;
- b) die rudimentäre Festlegung von Grundzügen der Überbauung und Gestaltung²⁰. Es soll ein einheitliches architektonisches Konzept angestrebt werden. Die baupolizeilichen Masse richten sich nach einer zweckmässigen Bebauung.
- c) Überlagert der Seilbahnkorridor Schutzobjekte oder Wald, sind ggf. Vorbehalte zu deren Schonung zu formulieren.

¹⁸ Je nach gewähltem Planungsinstrument im Zonenplan oder im Überbauungsplan.

¹⁹ Je nach gewähltem Planungsinstrument im Baureglement oder in den Überbauungsvorschriften.

²⁰ Dem BAV obliegt im PGV ein weitreichender Ermessensspielraum zur zweckmässigen Dimensionierung der Seilbahnanlagen. Dieser darf durch Bauvorschriften nicht zu stark eingeschränkt werden. (siehe Entscheid JGK 32.14-16.21/16.23 vom 8. Juni 2017 i.S. V-Bahn Grindelwald).

5.1.2 Bestehende Seilbahn

Damit ein späterer Ersatz einer Seilbahn ohne zusätzliche Anpassung der Nutzungsplanung vorgenommen werden kann, können die bestehenden Seilbahnen im Nutzungsplan bezeichnet und in den zugehörigen Vorschriften die Rahmenbedingungen für einen allfälligen Ersatz geregelt werden.

Dafür wird folgender Regelungsansatz empfohlen:

Festlegung im Nutzungsplan²¹ als Linie oder als Korridor.

In den zugehörigen Vorschriften²² sind zu regeln:

- a) die Zweckbestimmung inkl. der Regelung des räumlichen Bereichs, in welchem eine Ersatzanlage zulässig ist;
- b) die rudimentäre Festlegung von Grundzügen der Überbauung und Gestaltung²³. Es soll ein einheitliches architektonisches Konzept angestrebt werden. Die baupolizeilichen Masse richten sich nach einer zweckmässigen Bebauung.
- c) Überlagert der Seilbahnkorridor Schutzobjekte oder Wald, sind ggf. Vorbehalte zu deren Schonung zu formulieren.

5.1.3 Talstation (mit/ohne Parkierung)

Die Bewilligung einer neuen Seilbahn im Plangenehmigungsverfahren setzt voraus, dass in der Nutzungsplanung eine entsprechende Nutzungszone festgelegt ist, welche auf den Zeitpunkt der Realisierung hin eine genügende Verkehrserschliessung aufweist und eine darauf abgestimmte Parkierung ermöglicht.

Dafür wird folgender Regelungsansatz empfohlen:

Festlegung im Nutzungsplan²⁴ als in der Regel Zonen für öffentliche Nutzungen (ZöN) nach Art. 77 BauG mit entsprechender Zweckbestimmung (Talstation, Parkhaus/Parkplatz/ Winter-Parkplatz). Es kommen jedoch auch andere Nutzungszonen in Frage. Die Nutzungszonen Talstation und Parkhaus/Parkplatz haben den Charakter einer Bauzone nach Art. 15 RPG. Die ZöN Winterparkplatz überlagert in der Regel die Landwirtschaftszone. Sie hat den Charakter einer weiteren Nutzungszone nach Art. 18 RPG, sofern die landwirtschaftliche Nutzung während der Vegetationszeit nicht eingeschränkt wird.

In den zugehörigen Vorschriften²⁵ sind zu regeln:

- a) die Zweckbestimmung;
- a) die rudimentäre Festlegung von Grundzügen der Überbauung und Gestaltung²⁶. Es soll ein einheitliches architektonisches Konzept angestrebt werden. Die baupolizeilichen Masse richten sich nach einer zweckmässigen Bebauung.

²¹ Je nach gewähltem Planungsinstrument im Zonenplan oder im Überbauungsplan.

²² Je nach gewähltem Planungsinstrument im Baureglement oder in den Überbauungsvorschriften.

²³ Siehe Fussnote 21

²⁴ Je nach gewähltem Planungsinstrument im Zonenplan oder im Überbauungsplan.

²⁵ Je nach gewähltem Planungsinstrument im Baureglement oder in den Überbauungsvorschriften.

²⁶ Siehe Fussnote 21

5.1.4 Mittel- und Bergstationen (fallweise mit weiteren Nutzungen)

Die Berg- und Mittelstation einer neuen Seilbahn liegen in aller Regel ausserhalb des Siedlungsgebiets. Die Bewilligung einer neuen Seilbahn im Plangenehmigungsverfahren setzt auch hier voraus, dass in der Nutzungsplanung eine entsprechende Festlegung erfolgt ist.

Dafür wird folgender Regelungsansatz empfohlen:

Festlegung im Nutzungsplan²⁷ bspw. als ZöN nach Art. 77 BauG mit entsprechender Zweckbestimmung Mittelstation/Bergstation. Es sind jedoch auch weitere spezielle Nutzungszonen oder die Aufweitung des Seilbahnkorridors denkbar.

Diese Zonen haben den Charakter einer weiteren Nutzungszone nach Art. 18 RPG. Zulässig sind neben der engeren Funktion als Mittel-/Bergstation nur Nutzungen, die an den Standort einer Bergbahnstation gebunden sind. Die Bedarfsgerechtigkeit, ihre Standortgebundenheit und die Ausdehnung der weiteren Nutzungen sind mit einem Betriebskonzept zu belegen. Für Nebennutzungen²⁸ mit unterschiedlichem Charakter sind separate Bereiche auszuscheiden.

In den zugehörigen Vorschriften²⁹ sind für die einzelnen Bereiche zu regeln:

- a) die Zweckbestimmung für die einzelnen Bereiche;
- b) die Festlegung von Grundzügen der Überbauung und Gestaltung; diese kann für die Berg- und Mittelstation nur rudimentär erfolgen³⁰. Es soll ein einheitliches architektonisches Konzept angestrebt werden. Die baupolizeilichen Masse richten sich nach einer zweckmässigen Bebauung;
- c) für die ausserhalb der Bergstation vorgesehenen weiteren Nutzungen sind in der Regel spezifische Bestimmungen zur baulichen Einpassung sowie Schonung von Schutzobjekten, Wald und Gewässern und land- und alpwirtschaftlich genutzten Flächen vorzusehen.

5.2 Skipisten und Beschneigungsflächen

5.2.1 Skipistenzonen

Skipistenzonen, Schneesportzonen usw. sind weitere Nutzungszonen gemäss Art. 18 RPG. Sie überlagern die Landwirtschaftszone und legitimieren bei genügender Schneebedeckung die Nutzung als Skipiste oder für andere Schneesportaktivitäten.

Skipistenzonen werden in der Regel als Zone für öffentliche Nutzungen nach Art. 77 BauG ausgestaltet. Mit einer ZöN wird das Durchgangsrecht bzw. das Überfahrtsrecht mit Skiern usw. (und üblicherweise auch die Entfernung von Zäunen) grundeigentümergebunden gesichert.

Wenn Skipistenzonen Terrainveränderungen von über 5'000 m² vorsehen oder ermöglichen, wird dadurch die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ausgelöst (siehe Kap. 2.7 und Merkblatt M-UVP-18).

²⁷ Je nach gewähltem Planungsinstrument im Zonenplan oder im Überbauungsplan.

²⁸ Gemeint sind Nebennutzungen, die nicht im Betriebsgebäude untergebracht sind.

²⁹ Je nach gewähltem Planungsinstrument im Baureglement oder in den Überbauungsvorschriften.

³⁰ Siehe Fussnote 21

Skipistenzonen können ausnahmsweise Waldareal beanspruchen, etwa, wenn Waldstrassen als Skiwege oder Waldschneisen als Pistenverbindung benützt werden. Skipistenzonen im Wald können nicht breiter als 10 Meter sein (Kronenschluss der Bäume über der Skipiste muss möglich sein).

5.2.2 Zonen für die technische Beschneigung (Beschneigungszone)

Die technische Beschneigung einer Fläche von mehr als 5'000 m² und die dazu notwendigen Geländeeingriffe und Anlagen bedürfen gemäss Art. 29a BauV einer Grundlage in einem Nutzungsplan. Mit dem Erlass des Nutzungsplans haben die Gemeinden aufzuzeigen, wie die Planungsgrundsätze, die Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung und die nach anderen Gesetzen zu prüfenden Vorschriften für die technische Beschneigung in den einzelnen räumlich zusammenhängenden Skigebieten eingehalten sind. Die BauV enthält darüber hinaus spezifische Vorschriften für die technische Beschneigung zu den Themen Schonung der Landschaft, Wasserbezug, chemische Zusätze und zum Zeitpunkt der Beschneigung (Art. 29a- 29d BauV).

Beschneigungsanlagen mit einer beschneibaren Fläche von mehr als 50'000 m² unterliegen der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (siehe Kap. 3.2 und Merkblatt M-UVP-18). Erfolgt die Bezeichnung der Beschneigungszone nicht im Rahmen einer Sondernutzungsplanung (ÜO) oder erlaubt der Detaillierungsgrad der ÜO die Durchführung der UVP nicht, so sind die für die Zonenausscheidung notwendigen Erläuterungen zu den Umweltauswirkungen im Raumplanungsbericht nach Art. 47 RPV darzulegen. Die Umweltabklärungen entsprechen dann in der Regel denjenigen einer Voruntersuchung für die Umweltverträglichkeitsprüfung.

Beschneigungszone im Waldareal sind ausgeschlossen, da die Waldfunktionen im beschneiten Gebiet übermässig und nachhaltig gestört werden. Beschneibare Flächen müssen mittels Rodungsverfahren aus dem Waldareal entlassen werden. Anlagenteile zur Beschneigung (Leitungen, Zapfstellen, Lanzen) können jedoch als nichtforstliche Kleinbauten im Waldareal bewilligt werden.

Die im Nutzungsplan festgelegten Beschneigungszone können auch die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen regeln, welche für die technische Beschneigung notwendig sind. Hierzu zählen beispielsweise die Werkleitungen, Zapfstellen und Trafostationen. Überall dort, wo wichtige Verbindungsleitungen, Anschlüsse an die Wasserbezugspunkte oder weitere Bauten für die technische Beschneigung nicht innerhalb der Beschneigungszone zu liegen kommen, sind entsprechende Korridore zu bezeichnen.

Der Nutzungsplan soll hierbei die Möglichkeit bieten, dass die genaue Lage der notwendigen Bauten und Anlagen für die technische Beschneigung im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren festgelegt werden kann.

Sofern ein Baugesuch lokal begrenzt und begründet vom Korridor der Nutzungsplanung abweichen sollte, kann im Baubewilligungsverfahren eine Ausnahme nach Art. 24 RPG geprüft werden.

Für die Nutzungsplanung wird folgender Regelungsansatz empfohlen:

Festlegung

- a) der beschneibaren Fläche³¹ (Beschneigungszone) und der notwendigen Bestimmungen und Korridore für Bauten und Anlagen zur technischen Beschneigung,
- b) einer allfälligen Zone für einen Speichersee als ZöN nach Art. 77 BauG mit entsprechender Zweckbestimmung
- c) und der allfällige Standort für den Wasserbezug.

³¹ Je nach gewähltem Planungsinstrument im Zonenplan oder im Überbauungsplan.

Diese ZöN haben den Charakter einer weiteren Nutzungszone nach Art. 18 RPG. Die Standortgebundenheit und Ausdehnung der zulässigen Nutzungen sind einzeln zu belegen.

In den zugehörigen Vorschriften³² sind für die einzelnen Bereiche zu regeln:

- a) die Zweckbestimmung;
- b) die Grundzüge der Überbauung und Gestaltung; dazu gehören auch entsprechende Vorbehalte zur Schonung der Nachbarschaft, von Schutzobjekten, Wald, Gewässern und land- und alpwirtschaftlich genutzten Flächen sowie gegebenenfalls Rahmenbedingungen für den Betrieb.

5.3 Touristische Attraktionen

Mit dem Begriff „touristische Attraktionen“ werden im Rahmen dieser Arbeitshilfe Bauten und Anlagen zusammengefasst wie Sommerrodelbahnen, grosse Tyrolienne-Anlagen, Mountainbike-Downhillstrecken, Klettertürme, Seilparks und Eventeinrichtungen.

Solche Anlagen haben ausserhalb der Bauzone häufig grössere Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Sie sind deshalb oft in einem Nutzungsplan festzulegen. Dabei müssen Standortwahl, Bedarfsgerechtigkeit, Dimensionierung, Einpassung ins Gelände und Auswirkungen umfassend geprüft werden. Da es sich bei solchen Anlagen häufig um Sonderfälle handelt, wird empfohlen, das Vorgehen und die materiellen Anforderungen frühzeitig mit den Bewilligungsbehörden abzusprechen.

Für die Nutzungsplanung wird folgender Regelungsansatz empfohlen:

- Festlegung einer besonderen Nutzungszone im Rahmen einer ÜO. Die Nutzungszone hat den Charakter einer weiteren Nutzungszone nach Art. 18 RPG.
- In den Überbauungsvorschriften sind die Zweckbestimmung (Art und Mass der Nutzung), die Grundzüge der Überbauung und Gestaltung, die Vorgaben zur Schonung der Nachbarschaft, von Schutzobjekten, Wald, Gewässern und land- und alpwirtschaftlich genutzten Flächen sowie gegebenenfalls Rahmenbedingungen für den Betrieb zu regeln.

Ein Beispiel für eine solche Attraktion kann auch ein Themen- bzw. Erlebnisweg sein. Ausgehend von einem gut erschlossenen touristischen Ausgangspunkt können über eine längere Distanz an verschiedenen Posten Bauten und Anlagen errichtet werden, sofern sich diese in ihrer Art und Dimensionierung gut ins Landschaftsbild einpassen und die allgemeinen, oben formulierten Anforderungen erfüllen. Falls eine Nutzungsplanung notwendig ist, wird folgender Regelungsansatz empfohlen:

- Festlegung der Linienführung und der Postenstandorte im Überbauungsplan.
- In den zugehörigen Vorschriften sind die einzelnen Bereiche zu regeln:
 - a) Allgemeiner Zweck und Gestaltungsgrundsätze des Erlebniswegs;
 - b) Bestandteile, Nutzungsmasse und räumliche Ausdehnungen der einzelnen Posten.

Einige konkrete Beispiele von touristischen Attraktionen sind im Anhang 2 dargestellt.

³² Je nach gewähltem Planungsinstrument im Baureglement oder in den Überbauungsvorschriften.

5.4 Extensive Erholungsnutzung

Ausserhalb der Intensiverholungsgebiete ist ein naturnaher Tourismus zu erhalten und zu fördern, welcher sich durch regionale, authentische und nachhaltige Angebote auszeichnet. Für die Erholungssuchenden stehen Ruhe und Erholung im Vordergrund.

Um die Qualitäten nachhaltig zu erhalten, gilt es, die notwendigen Infrastrukturen an die natürlichen Voraussetzungen anzupassen und sie optimal in das Landschaftsbild zu integrieren.

Typische Anlagen dafür sind Wanderwege, Velo- und Bikerouten, Picknickplätze, Aussichtsplattformen sowie Parkieranlagen bei den wichtigen Ausgangspunkten zur Ausübung der verschiedenen Erholungsaktivitäten.

Viele der für die extensive Erholungsnutzung notwendigen Anlagen haben nur geringe Auswirkungen auf Raum und Umwelt und lassen sich im Baubewilligungsverfahren beurteilen. Einige wenige allerdings bedürfen einer übergeordneten Koordination (mittelfristige Gesamtsicht). Es sind dies insbesondere:

- Die Ausgangs- bzw. Zugangspunkte eines Erholungsraums.
- Das Wanderwegnetz.
- Das Veloroutennetz.

5.4.1 Ausgangspunkte bzw. Zugangspunkte eines Erholungsraums

Bei den Ausgangspunkten für die Erholungsnutzung stellen sich regelmässig Fragen der Verkehrerschliessung und der Besucherlenkung. In welchem Umfang können und sollen Parkplätze zur Verfügung gestellt werden? Ist eine Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr nötig und sinnvoll? Braucht es Verkehrsbeschränkungen? Braucht es besondere Massnahmen zur Besucherlenkung?

Im Rahmen der regionalen Richtplanung werden deshalb üblicherweise die Ausgangspunkte von Erholungsgebieten bezüglich Handlungsbedarf überprüft und bei Bedarf geeignete Massnahmen vorgeschlagen.

Voraussetzung für die Erstellung von Parkplätzen ist ein Parkplatzkonzept. In diesem wird der Parkplatzbedarf bestimmt, eine Abstimmung mit den raumplanerischen Grundlagen (Siedlung, Verkehr, Landschaft) vorgenommen sowie die Rahmenbedingungen für die Parkieranlage und für flankierende Massnahmen (z.B. Shuttle-Bus) hergeleitet.

Die Bewilligung eines Parkplatzes erfolgt in der Regel mit der Bewilligung mit der Hauptnutzung; verfahrensmässig gelten die Anforderungen für die Hauptnutzung (z.B. im seilbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren, siehe Kapitel 4.1).

Bei Parkplätzen mit eigenständiger Bedeutung (z.B. Parkplatz bei einem touristischen Ausgangspunkt) ist fallweise zu prüfen, ob die Bewilligung im Baubewilligungsverfahren mit einer Ausnahmegenehmigung nach Art. 24 RPG erfolgen kann oder ob zuerst eine Nutzungszone geschaffen werden muss.

5.4.2 Wanderwege

Der kantonale Sachplan Wanderroutennetz³³ bezeichnet das Wanderroutennetz im Kanton Bern. Er stimmt die Wanderrouten über die Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg aufeinander ab und formuliert Grundsätze für Weiterentwicklung des Wanderroutennetzes.

Die Gemeinden legen das Fuss- und das Wanderwegnetz in ihrer Richt- oder Nutzungsplanung fest³⁴. Dabei ist das Fuss- und Wanderwegnetz vollständig in eines der kommunalen Planungsinstrumente aufzunehmen. Im Rahmen einer touristischen Planung ist es in der Regel zweckmässig, das Wanderroutennetz in der Plankarte ebenfalls darzustellen.

Die Erstellung neuer Wanderwege oder die Verlegung von bestehenden Wanderwegen werden im Rahmen von Baubewilligungsverfahren bewilligt. Es wird eine frühzeitige Kontaktnahme mit dem Oberingenieurkreis und dem Verein Berner Wanderwege empfohlen.

5.4.3 Velo- und Mountainbike-Routen

Der kantonale Sachplan Veloverkehr³⁵ bezeichnet das kantonale Veloroutennetz für den Alltags- und den Freizeitverkehr mit (gesamtkantonalen) Netzfunktion. Er stimmt die Velorouten über die Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg aufeinander ab und formuliert Grundsätze für Weiterentwicklung des Veloroutennetzes.

Die Planung von lokalen Velowanderrouten von SchweizMobil und von Mountainbike-Routen gehört zur Aufgabe der Gemeinden³⁶ bzw. der Regionen, wenn mehrere Gemeinden betroffen sind. Im Interesse eines nachhaltigen Tourismus ist die Abstimmung mit dem Wanderroutennetz sowie den Schutzziele von Natur und Wald von grosser Bedeutung. Hinweise dazu finden sich in der Arbeitshilfe „Mountainbike-Routen“ (TBA/KAWA; siehe Anhang 3, Nr. 5) und in der Arbeitshilfe „Biken im Wald“ des KAWA (siehe Anhang 3, Nr. 6).

³³ siehe Anhang 3, Nr. 9

³⁴ Art. 4 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG; SR 704) sowie Art. 44 des Strassengesetzes vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11)

³⁵ Art. 45 SG; siehe Anhang 3, Nr. 10

³⁶ Art. 47 SG

Anhang

Anhang 1 Planungsstufen für touristische Nutzungen für Bauten und Anlagen ausserhalb von Bauzonen

Die nachfolgende Tabelle zeigt in vereinfachter Form die zu durchlaufenden Planungsstufen für ausgewählte touristische Fragestellungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die genannten Beispiele nur beschränkt generalisieren lassen. Im konkreten Fall ist für jedes Vorhaben eine Einzelfallbetrachtung notwendig. Eine Legende und eine Lesehilfe befinden sich am Schluss der Tabelle.

Element / Anlage (ausgewählte Beispiele)	Raumplanung			Bewilligung		Bemerkungen
	Kant. Richt- plan	Reg. Richt- plan	Nut- zungs- plan	PGV	Bau- bew.	
Intensiverholungsgebiet (neue Skigebiete / Erweiterung und Verbindung von Skigebieten)	x	x				
Seilbahn neu bzw. massgeblicher Ausbau	(x) (1)	(x) (1)	x	x		(1) Bei ungenügender Abstimmung mit der übergeordneten Planung ist eine Festlegung auf regionaler oder kantonaler Ebene nötig.
Bestehende Seilbahn / Ersatz			x	x		
Skilift			(x) (2)		x	(2) Festlegung in Nutzungsplanung nicht zwingend
Bauten / Nutzung bei Berg-/Talstation (Restaurant, Läden, Service usw.)			x	x (3)	x (4)	(3) Bauten und Anlagen, welche überwiegend dem Bahnbetrieb der Seilbahn dienen, werden im PGV geprüft. (4) Übrige Bauten und Anlagen
Grössere Attraktionen			x		x	Siehe Beispiele in Anhang 2
Skipiste			(x)			
Pisten mit technischer Beschneigung			x (5)		x	(5) Ab 5'000 m ² beschneiter Fläche (Art. 29a BauV)
Leitungen / Zapfstellen für Beschneigung			(x)		x	Generelle Regelung in Nutzungsplanung, Bewilligung im Baubewilligungsverfahren (s.Kap. 4.2.2)

Element / Anlage (ausgewählte Beispiele)	Raumplanung			Bewilligung		Bemerkungen
	Kant. Richt- plan	Reg. Richt- plan	Nut- zungs- plan	PGV	Bau- bew.	
Wanderweg	x (6)				x	6) Übergeordnete Koordination in kant. Sachplan Wanderrouthenetz oder in reg. Richtplan
Themenweg (entlang bestehendem Weg, mit einfachen Informationsposten)					x	
Erlebnisweg (mit einfachen Anlagen wie Sitzbänken und kleinen Spiel-, Erlebnis- oder Aufenthaltsbereichen)					x	Siehe Beispiel 3 in Anhang 2
Erlebnisweg (mit grösseren baulichen Attraktionen)			x		x	Siehe Beispiel 4 in Anhang 2
MTB-Routen		x			x	
Iglu-Anlage			x		x (7)	(7) Mit Beschränkungen bezüglich Grösse und Ausgestaltung; wenn die Hauptanlage (Hotel/ Gasthof) in einer Nutzungszone liegt, muss die Nebenanlage auch in einer Nutzungszone liegen.
Spielplatz (als Nebenanlage in bestehendem Ausflugsziel)					x	
Seilpark			(x)		x	
Wohnmobilstellplätze klein					x	
Wohnmobilstellplätze gross		(x)	x		x	
Gleitschirm-Startplatz		x	(8)		x	(8) Nutzungszone kann nötig werden bei intensiver gewerblicher Nutzung

Legende: x in der Regel notwendig

(x) fallweise notwendig

Lesebeispiele:

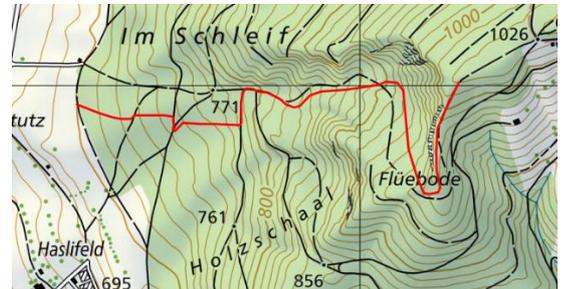
Wo eine Planung notwendig ist, sind vor Einleitung des Bewilligungsverfahrens die planerischen Voraussetzungen zu schaffen. Beispielsweise:

- Der Ersatz einer bestehenden Seilbahn erfordert in der Regel eine Grundlage in einem Nutzungsplan. Die Bewilligung erfolgt im PGV.
- Ein Themenweg kann in der Regel im Baubewilligungsverfahren (mit einer Ausnahme nach Art. 24 RPG) bewilligt werden.

Anhang 2 Fallbeispiele

Beispiel 1: Mountainbikepiste Oberdiessbach

Die Mountainbikepiste (Downhillpiste, rote Linie) «Güggel» in Oberdiessbach verläuft vollständig im Wald. Es handelt sich um eine einzelne, der Öffentlichkeit zugängliche Piste. Die Trägerschaft ist ein Verein. Dieser hat mit den Grundeigentümern eine Vereinbarung abgeschlossen, die neben der Nutzung u.a. auch die Haftungsfrage und den Rückbau nach Einstellung des Betriebs regelt.



AGR / swisstopo

Es besteht keine mechanische Aufstiegshilfe. Die Nutzung ist wenig intensiv. Es besteht nur eine beschränkte Parkierungsmöglichkeit. Die Streckenlänge beträgt 2'200 m, die Höhendifferenz 320 m. Die beanspruchte Bodenfläche ist auf maximal 5'000 m² beschränkt. Die Linienführung ist so gewählt, dass keine Schutzzonen tangiert werden. Wald, Natur und Wanderwege sind nur minimal betroffen.

Bewilligungsverfahren:

- ➔ Die Anlage ist standortgebunden. Es stehen ihr keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen.
- ➔ Im Rahmen einer Bauvoranfrage wurde bestätigt, dass für die Anlage im Baubewilligungsverfahren eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG in Aussicht gestellt werden kann.

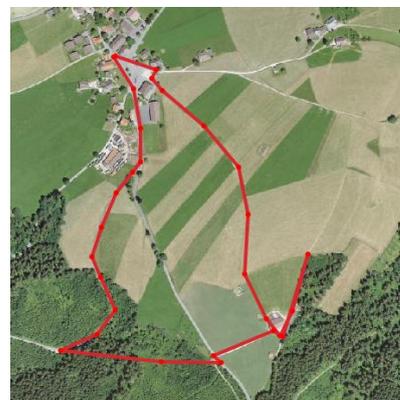
Beispiel 2: Mountainbikepiste Chuenisbärgli – Bergläger Adelboden

Die Mountainbikepiste Chuenisbärgli – Bergläger (rot) kommt in ein kantonales bedeutendes Intensiverholungsgebiet mit Winter- und Sommernutzung zu liegen. Die Mountainbikepiste ist die erste Anlage eines geplanten grösseren Mountainbikepistennetzes (blau). Für die übrige touristische Nutzung des Gebiets besteht bereits eine Nutzungsplanung.



Beispiel 3: Erlebniswanderweg Riffenmatt (Geschichtenweg)

Der Erlebniswanderweg für Familien mit Kindern führt von Riffenmatt – Weyer – Weidenpark – Brunnen zurück nach Riffenmatt. Riffenmatt liegt im regionalen Naturpark Gantrisch. Der Weg führt auf ca. 2.5 km über bestehende Wege (grösstenteils Wanderwege). Auf 6 Posten werden Geschichten der regionalen Sagenwelt erzählt und erlebbar gemacht. An den Posten befinden sich einfache, gut in die Landschaft eingepasste Ruhe- und Spielbereiche mit Holzspielgeräten wie Holzpferde, Zifferblatt mit Löchern für Wurfspiele, ein Rastplatz mit Feuerstelle am Wald.



AGR / swisstopo

Der Erlebnisweg ist für die Öffentlichkeit zugänglich. Den Besuchern stehen genügend Parkmöglichkeiten in Riffenmatt zur Verfügung. Durch das Vorhaben werden weder Schutzgebiete noch Biotope betroffen.

Bewilligungsverfahren:

- ➔ Das Bauvorhaben ist aus objektiven Gründen standortgebunden. Es stehen ihm keine überwiegenden Interessen gegenüber.
- ➔ Im Baubewilligungsverfahren wurde eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG erteilt.

Beispiel 4: Erlebnisweg Vogellisi (Adelboden)

Der Vogellisi-Erlebnisweg liegt in einem kantonal bedeutenden Intensiverholungsgebiet (IEG) mit Winter- und Sommernutzung. Der Erlebnisweg verläuft zwischen der Berg- und Mittelstation auf einem bestehenden Wanderweg. Der Weg beinhaltet mehrere Stationen, an welcher grössere Spielgeräte und Aufenthaltsorte geschaffen wurden. Aufgrund der Dimensionen der einzelnen Stationen wurde der Erlebnisweg in die bestehende Überbauungsordnung aufgenommen und die Nutzungsmasse und Materialisierung der Bauten in den Überbauungsvorschriften klar umschrieben.



Bild / Copyright: Anja Zurbrügg

Der Erlebnisweg ist mit einer Gondelbahn mechanisch erschlossen. Der Weg wird als touristische Attraktion beworben und generiert hierdurch ein grosses Besucheraufkommen. Die Anlage tangiert verschiedene schutzwürdige Interessen und muss mit weiteren touristischen Nutzungen abgestimmt werden. Somit besteht ein erhöhter Koordinationsbedarf.

Bewilligungsverfahren:

- ➔ Die Standortgebundenheit ist gegeben. Der Erlebnisweg verläuft auf einem bestehenden Wanderweg, der zwei wichtige touristische Ausgangspunkte miteinander verbindet. Die Konformität mit den übergeordneten Vorgaben (Intensiverholungsgebiet) ist grundsätzlich gegeben, die Konflikte mit den anderen Nutzungs- und Schutzansprüchen sind durch eine sorgfältige Ausgestaltung lösbar.
- ➔ Die Anlage weist einen hohen Abstimmungsbedarf mit anderen Nutzungs- und Schutzansprüchen auf. Sie bedurfte deshalb einer Regelung in der Nutzungsplanung.

Anhang 3 Grundlagen und weiterführende Arbeitshilfen nach Stichworten

Nr.	Publikation	Stichworte
1	BAFU, BAV (Hrsg.) 2013: Umwelt und Raumplanung bei Seilbahnvorhaben. Vollzugshilfe für Entscheidbehörden und Fachstellen, Seilbahnunternehmungen und Umweltfachleute. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Vollzug Nr. 1322: 163 S.	Seilbahn Nebenanlage Auswirkungen verschiedener Anlagentypen
2	ARE, 2020: Merkblatt Nutzungsplanung bei Seilbahnvorhaben – Grundsätze und Beispiele.	Seilbahn
3	Kanton Bern, AUE 2010: UVP-Merkblatt M-UVP-8: Die UVP im Rahmen von Überbauungsordnungen	UVP
4	Kanton Bern, AUE 2010: UVP-Merkblatt M-UVP-18: Die Durchführung einer UVP bei technischer Beschneidung und Terrainveränderungen für Schneesportanlagen	UVP, Beschneidung
5	Arbeitshilfe MTB-Routen https://tinyurl.com/y3u256gq	Mountainbike-Route
6	Arbeitshilfe Biken im Wald https://tinyurl.com/y47gz353	Mountainbike-Route
7	Internetseite Wildruhezonen.ch https://wildruhezonen.ch/	
8	AGR, 2013: Koordiniertes Verfahren – Überbauungsordnung mit Baugesuch. Merkblatt für Gemeinden https://tinyurl.com/y64zyb3d	Verfahren
9	Kantonaler Sachplan Wanderroutennetz https://tinyurl.com/y5zas9ku	Wanderwege
10	Kantonaler Sachplan Veloverkehr https://tinyurl.com/yxlbglc7	Velo

Anhang 4 Abkürzungsverzeichnis (in alphabetischer Reihenfolge)

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
AUE	Amt für Umwelt und Energie des Kantons Bern
AWN	Amt für Wald und Naturgefahren des Kantons Bern
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BauG	Baugesetz Kanton Bern vom 9. Juni 1985 (BSG 721.0)
BauV	Bauverordnung vom 6. März 1985 (BSG 721.1)
BAV	Bundesamt für Verkehr
FWG	Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (SR 704)
KAWA	Kantonales Amt für Wald (ab 2020 AWN)
KoG	Koordinationsgesetz vom 21.03.1994 (BSG 724.1)
KUVPV	Kantonale Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (BSG 820.111)
MTB	Mountainbike
PGV	Plangenehmigungsverfahren
RGSK	Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
RTEK	Regionale touristische Entwicklungskonzepte
SebG	Bundesgesetz über Seilbahnen zur Personenbeförderung vom 23. Juni 2006 (SR 743.01)
SG	Strassengesetz Kanton Bern vom 4. Juni 2008 (BSG 732.11)
ÜO	Überbauungsordnung
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPV	Verordnung für die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (SR 814.011)
WaV	Verordnung über den Wald vom 30. November 1992 (SR 921.01)
ZöN	Zone für öffentliche Nutzungen