



Mitbericht des Regierungsrats an den Kantonsrat zu zwei Volksmotionen „Änderung des Gesetzes über das Campieren“

11. August 2015

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Mitbericht zu zwei Volksmotionen „Änderung des Gesetzes über das Campieren“ mit dem Antrag auf Eintreten.

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Niklaus Bleiker

Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

I. Ausgangslage

1. Neues Campinggesetz seit 1. März 2015

Der Kantonsrat verabschiedete am 4. Dezember 2014 das neue Gesetz über das Campieren (GDB 971.4). Mit 31 zu 1 Stimme (bei 19 Enthaltungen) wurde dem Campinggesetz zugestimmt. Per 1. März 2015 ist das Gesetz in Kraft getreten.

2. Volksmotion 1 vom 16. März 2015

Klaus Bürgi, Lungern, Camping Obsee, Josef Bünter, Engelberg, Camping Eienwäldli, und Klaus Berlinger, Sachseln, Camping Ewil, reichten mit Schreiben vom 16. März 2015 an den Regierungsrat eine Volksmotion zum Campinggesetz ein.

3. Volksmotion 2 vom 9. April 2015

Am 9. April 2015 reichte Ueli Fischer, Bahnhofstrasse 6, Sachseln, beim Ratssekretariat des Kantonsrats eine zweite Volksmotion zum Campinggesetz ein, welche das Sekretariat dem Regierungsrat überwies.

II. Volksmotionen 1 und 2

1. Inhalt und Begründung

1.1 Volksmotion 1 vom 16. März 2015

Klaus Bürgi, Josef Bünter und Klaus Berlinger, drei Campingbetreiber im Kanton Obwalden, reichten mit Schreiben vom 16. März 2015 an den Regierungsrat eine Volksmotion ein. Die Volksmotion 1 verlangt vom Regierungsrat, dass mit Antrag an den Kantonsrat das einmalige Übernachten im Zelt, im Wohnwagen oder Wohnmobil ausserhalb von bewilligten Campingplätzen im Campinggesetz (Art. 8) zu streichen sei.

Begründet wird die Volksmotion 1 damit, dass

- a. unter dem Titel Rechtsgleichheit und Verfassungskonformität
das Gestatten des einmaligen Übernachtens ausserhalb bewilligter Campingplätze ohne Einwilligung der Grundeigentümer, kostenlos, ohne Erhebung von Tourismusabgaben und ohne Auflagen bezüglich Ver- und Entsorgung eindeutig gegen die Rechtsgleichheit beziehungsweise gegen das Prinzip der Gleichbehandlung verstosse. Dass die Gemeinden Ausnahmen zum Aufstellen von Wohnwagen und Zelten im Rahmen von Grossanlässen sowie für befristete Zeltlager usw. mit entsprechenden Auflagen erteilen können, werde nicht bestritten. Auch das Zelten anlässlich von Bergwanderungen und das Campieren mit Bewilligung des Grundeigentümers sei bisher möglich gewesen und solle auch weiterhin ohne gesetzliche Regelung möglich sein. Es soll aber nicht per Gesetz gefördert werden. Hingegen sei das einmalige Übernachten („wildes Campieren“) in Zelten, Wohnwagen oder Wohnmobilen ausserhalb von Campingplätzen nicht fair, weil:
 - Campingplätze unter strengen Auflagen, verbunden mit beträchtlichen Kosten, die Ver- und Entsorgung bereitstellen müssen, was bei „wildem“ Campen irgendwo erfolgen werde,
 - es nicht sein könne, dass Campingplätze Kurtaxen bzw. Tourismusabgaben abliefern müssten und die „wildem“ Camper davon befreit seien,
 - nach ihren Einschätzungen der besagte Art. 8 vor allem dazu führen werde, dass Touristen in Wohnmobilen und Wohnwagen überall auf öffentlichen Plätzen (Parkplätze, Ausstellplätze, Holzlagerplätze usw. von Korporationen, Gemeinden und Kanton) bewilligungsfrei übernachten. Wenn dadurch die Verkehrssicherheit nicht gefährdet werde, sähen sie nämlich keine weiteren öffentlichen Interessen im Sinne von Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes beeinträchtigt. Damit würden mit Standortverschiebungen mehrere Übernachtungen in einer Ortschaft oder auf dem Kantonsgebiet ermöglicht.
 - das einmalige Übernachten praktisch nicht kontrollierbar sei.

- b. unter dem Aspekt der Eigentumsgarantie
die Bewilligung des einmaligen Übernachtens ohne Einwilligung des Grundeigentümers einem Verstoß gegen die Eigentumsgarantie gleichkomme und im Widerspruch zur Kantonsverfassung stehe (Art. 14 Abs. 1 und 3). Da die Bewilligung des einmaligen Übernachtens praktisch nicht kontrollierbar und zudem auf keinen Zeitraum und auch nicht örtlich begrenzt sei, könne es zu beträchtlichen Belegungen auch im Rahmen von Wiederholungen kommen. Dies komme somit auch einer materiellen Enteignung gleich.
- c. unter dem Titel Haftung für Schadenfälle
der Gesetzgeber mit der Erlaubnis für das einmalige Übernachten ausserhalb bewilligter Campingplätze eine Haftung bei Schadenfällen übernehmen müsse, weil dem Durchreisenden nicht zugemutet werden könne, dass er das Gesetz mit der Risikoübertragung auf ihn kenne. Er sei auch nicht in der Lage, die Gefährdungen (Steinschlag, Lawinen, Hochwasser usw.) zu erkennen. Deshalb müssten zur Haftungsbefreiung mindestens an allen möglichen Standorten entweder aufwändige Campingverbote oder gut sichtbare Hinweistafeln, die auf die Ablehnung der Haftung aufmerksam machen, angebracht werden.

Zusammenfassend sei es angebracht, Art. 8 (einmaliges Übernachten) zu streichen, so dass damit auch dem Grundsatz von Treu und Glauben, der Gleichbehandlung und der Vermeidung unnötiger Haftungsforderungen an den Kanton Obwalden entsprochen werde.

1.2 Volksmotion 2 vom 9. April 2015

Ueli Fischer, Bahnhofstrasse 6, Sachseln, reichte am 9. April 2015 eine Volksmotion beim Ratssekretariat des Kantonsrats ein. Diese überwies das Sekretariat dem Regierungsrat. Die Volksmotion 2 beantragt, dass das Campinggesetz dahingehend geändert wird, dass ein zweimaliges Übernachten ermöglicht werde.

In der Begründung wird festgehalten, dass ein Wochenende typischerweise zwei Nächte habe: nämlich von Freitag auf Samstag und von Samstag auf Sonntag. Es müsse für zwei Nächte möglich sein, also ein ganzes Wochenende, an einem beliebigen Platz campieren zu können, wenn Nichts und Niemand dadurch beeinträchtigt werde. Es dürfe nicht sein, dass die Freiheiten der Bürger, welche in der Verfassung verankert seien, derartig eingeschränkt werden.

Es sei bereits vorgekommen, dass Campingplätze in Obwalden ausgebucht waren. Falls trotzdem mehr Gäste anreisen und eine Übernachtungsmöglichkeit suchten, müsse es eine Lösung dafür geben. Mit zwei Übernachtungen wäre dies die optimale Lösung für Wochenendgäste, pragmatisch und unkompliziert. Gäste, welche eine ganze Woche bleiben möchten, müssten in diesem Fall wohl weiterreisen. Die zeitweilige Überlastung der Campingplätze zu Zeiten der Hochsaison führt der Volksmotionär insbesondere darauf zurück, dass in der Regel ein grosser Teil der Stellplätze auf den Campingplätzen durch Dauermieter und deren Bauten belegt seien, welche seiner Meinung nach nichts mit Campieren zu tun habe. Sie sollten eigentlich unter das reguläre Baurecht fallen und damit auch als Zweitwohnung gelten. Gerade dieser Umstand schreie nach einer grosszügigeren Alternative.

Leider habe er im vorliegenden Gesetz keine Bestimmungen zum Biwakieren finden können. Der Begriff „Biwakieren“ sei nicht klar definiert. Man könnte ihn als Schlafen im Schlafsack ohne Zelt definieren. Für andere sei dieser Begriff gleichbedeutend wie Campieren. Sein Vorschlag entschärfe darum auch die Problematik zum Biwakieren.

Ihm seien keine Fälle bekannt, welche Probleme hervorgerufen hätten, die durch „wildes Campieren“ verursacht worden seien. Falls man das „wilde Campieren“ aufgrund des Arguments Littering einschränken möchte, sei das Campinggesetz und das Einschränken von „wildem Campieren“ der falsche Ansatz. Wolle man das Problem Littering lösen, müsste dafür ein entsprechendes Gesetz geschaffen werden, welches hohe Bussen vorsähe. Dieses Gesetz müsste dann aber auch rigoros durchgesetzt werden.

Grundsätzlich gehe es darum, dem Bürger wenigstens für die Dauer eines ganzen Wochenendes die Freiheit zu lassen, wo und wie er schlafen wolle, sofern er mit seinem Vorhaben weder jemanden belästige noch etwas beeinträchtige.

Wäre das „wilde Campieren“ im vorliegenden Gesetz verboten worden, hätte er das Referendum ergriffen.

2. Zustandekommen

Nach Art. 61 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (KV; GDB 101) kommt eine Volksmotion zu Stande, wenn ein Stimmberechtigter oder ein Gemeinderat den Erlass, die Aufhebung oder die Änderung eines Gesetzes oder eines der fakultativen Abstimmung unterstehenden Finanzbeschlusses verlangt und das Begehren vom Kantonsrat unterstützt wird.

Da die unterzeichnenden Stimmberechtigten zur Einreichung einer Volksmotion legitimiert sind, ist die erste Bedingung für deren Zustandekommen bei beiden Volksmotionen 1 und 2 erfüllt.

Das definitive Zustandekommen hängt somit noch von der Unterstützung durch den Kantonsrat ab.

3. Rechtmässigkeit

3.1 Allgemeines

Nach Art. 63 Abs. 1 KV dürfen Volksbegehren nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder, sofern sie nicht eine Verfassungsrevision verlangen, der Kantonsverfassung widerspricht. Sie dürfen sich nur auf ein bestimmtes Sachgebiet beziehen und müssen eine Begründung enthalten (Art. 63 Abs. 2 KV). Der Entscheid über die verfassungsmässige Zulässigkeit und die Behandlung der eingereichten Volksbegehren obliegt dem Kantonsrat (Art. 70 Ziff. 10 KV). Beide Volksmotionen 1 und 2 verlangen, Änderungen im Gesetz über das Campieren vorzunehmen. Sie beziehen sich somit auf ein einziges Sachgebiet und enthalten eine Begründung. Die Volksmotionen 1 und 2 erfüllen die Voraussetzungen „Einheit der Initiativart“ (Gesetzesinitiative), „Einheit der Form“ (Gesetzesanpassung) und „Einheit der Materie“ (keine Verknüpfung nicht zusammengehörender Begehren).

3.2 Bundesrechtskonformität und Verfassungsmässigkeit

Die Begehren der Volksmotionen 1 und 2 widersprechen weder Bundesrecht noch der Kantonsverfassung. Beide Volksmotionen erweisen sich somit als verfassungs- und rechtmässig.

4. Behandlung gemäss Kantonsratsgesetz

Die Volksmotionen 1 und 2 sind dem Kantonsrat zur Entscheid zu unterbreiten. Die Behandlung richtet sich nach Art. 60 in Verbindung mit Art. 54, 56 und 57 des Kantonsratsgesetzes vom 21. April 2005 (KRG; GDB 132.1).

Nach Art. 60 KRG wird eine Volksmotion zunächst dem Regierungsrat zum Mitbericht und der Rechtspflegekommission zur Vorberatung und Antragstellung überwiesen. Da beide Volksmotionen 1 und 2 das gleiche Gesetz bzw. den gleichen Gesetzesartikel betreffen, werden sie in einer Vorlage dem Kantonsrat unterbreitet. In einem ersten Schritt sind deshalb die Volksmotionen 1 und 2 durch den Regierungsrat zu prüfen und für die Weiterbehandlung in der vorberatenden Kommission und im Kantonsrat Mitbericht und Antrag zu stellen.

5. Vorberatung durch Kommission

Art. 60 KRG weist Volksmotionen zur Vorberatung der Rechtspflegekommission zu. Diese Regelung erfolgte in der Annahme, dass Volksmotionen „petitionsähnlichen“ Charakter haben würden, wie auch deren systematische Zuordnung im Kantonsratsgesetz zeigt. Die Ratsleitung hat gestützt auf Art. 22 Bst. c KRG den Auftrag zur Vorberatung anstelle der Rechtspflegekommission der Kommission „Campinggesetz“ erteilt.

6. Anschliessendes Vorgehen

Werden die als verfassungsmässig erklärten Volksmotionen 1 und 2 nicht im Sinne von Art. 61 Abs. 2 der Kantonsverfassung unterstützt, so ist das Verfahren abgeschlossen.

Wird eine der beiden Volksmotionen 1 und 2 angenommen, so ist eine entsprechende Gesetzesänderung (Campinggesetz) oder allenfalls ein neuer Erlass auszuarbeiten. Die einzelnen Schritte dazu sind weder unmittelbar in der Kantonsverfassung noch im Kantonsratsgesetz geregelt. Nach Art. 57 Abs. 1 KRG erfüllt der Regierungsrat einen Motionsauftrag in der Regel innert zwei Jahren.

III. Beurteilung der Änderungsbegründungen

1. Volksmotion 1 vom 16. März 2015

Bereits vor Inkrafttreten des neuen Campinggesetzes herrschte im Kanton Obwalden ein Verbot, ausserhalb von bewilligten Campingplätzen zu campieren. Auch mit dem neuen Campinggesetz wurde das freie oder wilde Campieren auf dem Gebiet des Kantons Obwalden grundsätzlich untersagt. Wie in der alten Verordnung wurde auch im neuen Gesetz in einem separaten Kapitel das Campieren ausserhalb von Campingplätzen geregelt. Darunter fällt auch die Regelung bezüglich dem einmaligen Übernachten in Art. 8. In diesem Artikel (Abs.1) steht, dass zum einmaligen Übernachten ein Zelt, ein Wohnwagen oder ein Wohnmobil ohne Bewilligung ausserhalb bewilligter Campingplätze aufgestellt werden darf, wenn keine öffentlichen oder privaten Interessen beeinträchtigt werden.

Mit dieser Bestimmung wollte der Gesetzgeber den praktischen Bedürfnissen für Berg- und Weitwandernde oder auch Automobilfahrenden, welche ihre Tour einmalig zum Schlafen unterbrechen, Rechnung tragen. Die Regelung berücksichtigt insbesondere auch Situationen wie z.B. bei Bergwanderern, welche auf ihren mehrtägigen Touren keine Übernachtungsmöglichkeiten auf einem bewilligten Campingplatz erreichen, oder Automobilisten, welche ihre Durchreise wegen Übermüdung oder Unwohlseins etc. unterbrechen möchten bzw. müssen.

Auch das einmalige Übernachten ausserhalb eines bewilligten Campingplatzes bedingt das grundsätzliche (auch stillschweigende) Einverständnis des Grundstückseigentümers. Oder anders gesagt: Gegen den Willen des Eigentümers kann auf dessen Grundstück nicht übernachtet werden, da kein Anspruch auf „freies oder wildes Campieren“ auf fremdem Grund und Boden besteht. Das Einverständnis des Eigentümers muss zumindest vorausgesetzt werden können, so etwa wenn keine zumutbare Möglichkeit besteht, das Einverständnis beim Landeigentümer einzuholen, weil der Eigentümer innert angemessener Zeit/Distanz nicht erreichbar ist (wie z.B. bei Bergwanderungen, wenn der Landeigentümer im Tal wohnt) und aus Sicht des Übernachtenden keine öffentlichen oder privaten Interessen beeinträchtigt werden. Mit der Regelung des einmaligen Übernachtens wird die Eigentumsgarantie der Grundstückseigentümer aber in keiner Weise tangiert.

Ebenso wenig wird mit dieser Regelung gegenüber bewilligten Campingplätzen gegen das Gebot der Rechtsgleichheit verstossen. Campingplätze werden von den entsprechenden Benutzern in der Regel aufgesucht, weil die Gäste dort ihre Zeit (Wochenende, Ferien etc.) verbringen wollen. Ihnen steht das entsprechende Angebot des Campingplatzes samt dessen Infrastruktur und Sanitäranlagen zur Verfügung. Für die touristischen Dienstleistungen, Anlagen und Infrastrukturen der Gemeinden und des Kantons sind entsprechend Tourismusabgaben zu leisten. Anders verhält es sich bei den einmaligen Übernachtungen im Sinne von Art. 8 des Campinggesetzes. Bei diesem steht weniger der freizeitlich/touristisch motivierte, allenfalls mehrtägige Aufenthalt an einem bestimmten Ort im Kantonsgebiet im Vordergrund. Der kurzzeitige Aufenthalt erfolgt hier lediglich zur Unterbrechung der Durchreise oder einer Distanzwanderung.

Art. 8 des Campinggesetzes erklärt sodann nur das *einmalige* Übernachten ausserhalb eines bewilligten Campingplatzes als zulässig. Mehrere Übernachtungen im Freien, z.B. während eines Wochenendes, sind nur erlaubt, wenn sie nicht am selben Ort und in Entfernung einer

Tagesetappe erfolgen. Ein mehrmaliges Übernachten im Freien und am selben Ort ist dagegen untersagt, dafür stehen die bewilligten Campingplätze zur Verfügung. Mit dieser Einschränkung werden auch keine Freiheitsrechte der Bürger beschnitten, da kein Anspruch auf „wildes oder freies Campieren“ auf fremdem Grund und Boden besteht.

Art. 8 Abs. 2 des Campinggesetzes sieht vor, dass das einmalige Übernachten ausserhalb von bewilligten Campingplätzen auf eigenes Risiko erfolgt. Eine Haftung des Kantons besteht grundsätzlich nicht und kommt – wie in anderen Lebensbereichen auch – nur in Betracht, wenn hierzu die Voraussetzungen der einschlägigen Normen der Verschuldens- oder Kausalhaftungen erfüllt sind.

2. Volksmotion 2 vom 9. April 2015

Das Campieren ausserhalb von Campingplätzen ist im Grundsatz gemäss Campinggesetz nicht gestattet. Dennoch schafft der Gesetzgeber gemäss Art. 8 für Durchreisende und beispielsweise Wanderer Möglichkeiten zum einmaligen Übernachten, wenn keine öffentlichen oder privaten Interessen beeinträchtigt werden. Wer während eines Wochenendes Campieren möchte, findet im Kanton Obwalden verschiedene Möglichkeiten, sich auf bewilligten Campingplätzen (von Alpnach bis Lungern und in Engelberg) einzurichten. Steht bei den Durchreisenden eine Möglichkeit zum Übernachten im Vordergrund – anwesend während einer Nacht –, so ist es bei mehrmaligem Übernachten das Campieren – anwesend während Tagen und Nächten an einem bestimmten Ort. Bei Durchreisenden und Wandernden durch das Kantonsgebiet sind die gewählten Plätze kurzzeitig, bei mehrmaligem Übernachten hingegen wären sie während mehreren Tagen belegt. Die Gefahr ist gross – gerade mit den heutigen Kommunikationsmitteln –, dass bei mehrmaligem Übernachten an bestimmten Orten ganze Gruppen von Personen campieren würden mit den möglichen negativen Folgen von Landschaften, der Abfallentsorgung, von mehrtägigen Lärmimmissionen und anderem mehr.

3. Schlussfolgerungen

- Mit der Regelung des einmaligen Übernachtens werden die Rechtsgleichheit und die Eigentumsgarantie in keiner Weise tangiert. Mit dem neuen Gesetz wird klar dargelegt, dass das einmalige Übernachten nur gestattet ist, wenn keine öffentlichen oder privaten Interessen beeinträchtigt werden. Dabei sind die Interessen der Eigentümer zu respektieren und ihr Einverständnis muss mindestens vorausgesetzt werden können. Gegen den Willen des Eigentümers kann auf dessen Grundstück nicht übernachtet werden.
- Das einmalige Übernachten ausserhalb von Campingplätzen erfolgt – wie andere Aktivitäten in der Natur auch – auf eigenes Risiko. Eine Haftung des Kantons besteht grundsätzlich nicht.
- Das Übernachten ausserhalb von Campingplätzen soll – mit Ausnahmen gemäss Art. 7 – *einmalig* bleiben. Es soll kein „wildes mehrtägiges Campieren“ ermöglicht werden.
- Die Gefahr, dass alle Campingplätze im Kanton gleichzeitig voll besetzt sind, ist aus Sicht der Regierung sehr unwahrscheinlich.
- Das einmalige Übernachten ausserhalb von bewilligten Campingplätzen, das bereits vor dem Inkrafttreten des neuen Campinggesetzes möglich war, hat in den letzten Jahren zu keinen Strafverfahren oder nennenswerten Problemen geführt. Die Kantonspolizei wies vereinzelt unkundige Personen auf die geltenden Bestimmungen hin.
- Die beiden eingegangenen Volksmotionen 1 und 2 zeigen, dass die Interessenlage bezüglich Übernachtungen ausserhalb von Campingplätzen sehr unterschiedlich ist. Dies hat sich auch bei den Vernehmlassungsteilnehmenden bereits letztes Jahr gezeigt. Mit dem einmaligen Übernachten gemäss Art. 8 konnte insgesamt eine angemessene Lösung gefunden werden.

IV. Antrag des Regierungsrats

Aufgrund seiner Beurteilung empfiehlt der Regierungsrat der vorberatenden Kommission und dem Kantonsrat, die beiden Volksmotion 1 und 2 vom 16. März 2015 und 9. April 2015 zur Änderung des Gesetzes über das Campieren abzulehnen.

Beilage:

- Beschlussentwurf über die Volksmotionen „Änderung des Gesetzes über das Campieren“