

BGer 1C_533/2010 vom 20. Juli 2011

Bundesgericht, 2011-07-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_533_2010

FR: TF 1C_533/2010 du 20 juillet 2011

IT: TF 1C_533/2010 del 20 luglio 2011

Erwägungen

E. 1.1

Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts betrifft eine raumplanungsrechtliche Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 RPG und somit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit. Gestützt auf die Art. 82 lit. a und 86 Abs. 1 lit. d BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Es liegt kein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG vor (vgl. BGE 133 II 409 E. 1.1 S. 411).

E. 1.2

Die Beschwerdeführerin ist Baurechtsnehmerin und Betreiberin des Skiliftes in unmittelbarer Nähe zum Bauvorhaben. Zudem wurde sie von den kantonalen Instanzen dazu verpflichtet, die Beschwerdegegnerin an ihre Kanalisation anschliessen zu lassen. Entsprechend ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 BGG). Da die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist grundsätzlich auf die Beschwerde einzutreten.

E. 1.3

Nach Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Dies setzt voraus, dass sich der Beschwerdeführer wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzt. Genügt die Beschwerdeschrift diesen Begründungsanforderungen nicht, so ist darauf nicht einzutreten. Zwar wendet das Bundesgericht das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG); dies setzt aber voraus, dass auf die Beschwerde überhaupt eingetreten werden kann, diese also wenigstens die minimalen Begründungsanforderungen von Art. 42 Abs. 2 BGG erfüllt.

Strengere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Für derartige Rügen gelten die gleichen Begründungsanforderungen, wie sie gestützt auf Art. 90 Abs. 1 lit. b OG für die staatsrechtliche Beschwerde gegolten haben (BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Die Beschwerdeschrift muss die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Erlass oder Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein. Wird eine Verletzung des Willkürverbots geltend gemacht, muss anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen dargelegt werden, inwiefern der Entscheid an einem qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet (BGE

130 I 258 E. 1.3 S. 261 mit Hinweisen).

E. 1.4

Abzuweisen ist der Antrag auf Durchführung eines Augenscheins. Der entscheidrelevante Sachverhalt ergibt sich mit hinreichender Klarheit aus den Akten.

E. 2

Streitgegenstand ist einzig das geplante Bergrestaurant. Die Beschwerdeführerin macht zwar geltend, das jetzige Vorhaben stelle lediglich die erste Etappe dar im Rahmen eines viel grösseren Projekts unter Einbezug der "Ghaltigen". Die von ihr verlangte Gesamtbeurteilung drängt sich jedoch nicht auf, auch wenn die Beschwerdegegnerin offen darlegt, dass weitergehende Absichten zu einer Vermarktung der "Ghaltigen" bestehen (siehe Bedürfnisnachweis der Beschwerdegegnerin vom 1. März 2007 S. 3, und www.bischofalp.ch). Das Ergebnis des anhängigen Verfahrens hat keinerlei präjudizierende Wirkung auf spätere Pläne der Beschwerdegegnerin. Letztere kann aus einer allfälligen Baubewilligung keine weitergehenden Ansprüche ableiten, sondern trägt das Risiko, umfassendere Vorhaben nicht realisieren zu können.

E. 3

Das umstrittene Bergrestaurant mit insgesamt 185 Sitzplätzen gemäss Baubeschrieb vom 30. März 2006 (act. 14/1.08) soll ausserhalb der Bauzone errichtet werden. Es bedarf einer Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 RPG. Eine solche Ausnahmegewilligung setzt voraus, dass der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Standortgebundenheit, Art. 24 lit. a RPG) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 lit. b RPG).

E. 3.1

Die Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 lit. a RPG ist nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis zu bejahen, wenn eine Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist, oder wenn ein Werk aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist (vgl. BGE 136 II 214 E. 2 S. 218 f.; 129 II 63 E. 3.1 S. 68; 124 II 252 E. 4a S. 255; 123 II 256 E. 5a S. 261). Dabei genügt eine relative Standortgebundenheit: Es ist nicht erforderlich, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt; es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzone als viel vorteilhafter erscheinen lassen (Urteil des Bundesgerichts 1A.186/2002 vom 23. Mai 2003, in: ZBl 105/2004 103 E. 3; BGE 136 II 214 E. 2.1 S. 218; 133 II 409 E. 4.2 S. 417; 108 Ib 359 E. 4a S. 362; HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Band I, 1999 S. 195 Rz. 711; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 24 Rz. 10).

E. 3.2

Bergrestaurants ausserhalb der Bauzonen werden nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich als standortgebunden anerkannt, da sie aus betriebswirtschaftlichen Gründen auf den Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sind (vgl. BGE 117 Ib 266 E. 2a S. 267). Dies bedeutet jedoch nicht, dass jeder Standort auf einem Berggipfel für ein Restaurant beansprucht werden darf. Eine Prüfung der Standortgebundenheit erscheint unvollständig, wenn dabei keine Auseinandersetzung mit

möglichen Alternativstandorten oder -lösungen stattfindet (BGE 136 II 214 E. 2.2 S. 218 f.; 129 II 63 E. 3.3 S. 70; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 24 Rz. 10; s. auch zur vergleichbaren Problematik der Standortgebundenheit bei walddrechtlichen Ausnahmebewilligungen: BGE 120 Ib 400 E. 4c S. 408; 119 Ib 397 E. 6a S. 405; Urteil des Bundesgerichts 1A.168/2005 vom 1. Juni 2006, in: URP 2006 S. 705 E. 3).

E. 3.3

Die Beschwerdeführerin stellt vorab in Abrede, dass für ein weiteres Berggasthaus in ihrem Skigebiet Bedarf bestehe.

E. 3.3.1

Erstmals hat sich der Regierungsrat in seiner Entscheidung vom 17. November 2009 eingehend mit der Frage der Standortgebundenheit und dem Bedürfnis nach einer weiteren Gaststätte im betroffenen Gebiet auseinandergesetzt. Dabei hat er insbesondere auf Zahlen abgestellt, welche von der Beschwerdeführerin geliefert wurden. Das Verwaltungsgericht hat das Vorgehen des Regierungsrats geschützt und es als geeignete Methode erachtet, die Gästefrequenzen in Relation zur Sitzplatzzahl der bestehenden Gastbetriebe zu setzen. Es befand insbesondere als richtig, dass der Regierungsrat bei der Ermittlung der relevanten Restaurantsitzplätze die vier in der Nähe der Talstation der Gondelbahn Elm-Ämpächli gelegenen Gaststätten nicht berücksichtigt hat. Es sei allgemein bekannt und dürfe als gerichtsnotorisch bezeichnet werden, dass sich das Gros der Schneesportler im Skigebiet selbst und nicht im Bereich der Talstation verpflege; die Restaurants im Tal würden grundsätzlich nicht dasselbe Gästesegment bedienen wie diejenigen im Pistengebiet. Auch dem Umstand, dass der Regierungsrat von 1'650 Sitzplätzen, die Beschwerdeführerin dagegen von 1'720 ausging, misst das Verwaltungsgericht im Rahmen der Standortbestimmung keine massgebliche Bedeutung zu. Bei dieser Grössenordnung spiele die Differenz von 70 Plätzen keine Rolle, zumal sowieso nicht jeder einzelne Platz besetzt werde, sei es, weil die Bestuhlung an sich relativ eng sei, sei es, weil an Gruppentischen Restplätze übrig blieben. Das Verwaltungsgericht warf im Gegenteil die Frage auf, ob die Innen- und Aussensitzplätze überhaupt zusammengezählt werden sollten, nachdem die grosse Mehrheit der Gäste bei schönem Wetter nicht im Innenbereich eines Restaurants und bei schlechtem Wetter nicht auf der Terrasse sitzen möchte. Dies könne jedoch offen bleiben, da sich ein Bedürfnis auch bei der Gesamtanzahl der zur Verfügung stehenden Plätze ausweisen lasse. Für rechtens erachtete das Verwaltungsgericht zudem die Korrektur, welche der Regierungsrat vorgenommen hatte, indem er die Zahlen vom Februar 2008 um 400 Gäste erhöhte: Diese hätten in Berghäusern logiert und die Gondelbahn Elm-Ämpächli nicht täglich benutzt. Das Verwaltungsgericht hält dafür, dieses Vorgehen habe zur Veranschaulichung der regierungsrätlichen Überlegungen gedient. Der endgültigen Berechnung aber hätten die von der Beschwerdeführerin gelieferten Zahlen zugrunde gelegen, nicht die vom Regierungsrat erhöhten Annahmen.

E. 3.3.2

Das Verwaltungsgericht hat im Rahmen seiner eigenen Beurteilung die aktualisierten Gästeehebungen beigezogen, Daten, die namentlich von der Beschwerdeführerin für die Zeitspanne vom 27. November 2008 bis 7. Januar 2010 erhoben worden waren. Dabei wurden die Tage, an welchen die Gondelbahn Elm-Ämpächli still stand, mit berücksichtigt. Aus diesen Zahlen ergibt sich, dass sich an 43 Tagen mindestens 1'500 Gäste im Skigebiet aufhielten. Das Verwaltungsgericht rechnete für den Februar 2010 noch einige Tage hinzu,

weil die Sportferien im Kanton Zürich in diesem Monat stattfanden. Daraus schloss es, es hätten sich während zwei Wintersaisons an gesamthaft rund 50 Tagen ungefähr gleich viele oder mehr Gäste im Skigebiet aufgehalten, wie Restaurantplätze vorhanden sind. Dies stütze die Feststellung des Regierungsrats, wonach in der Wintersaison 2008/2009 an 26 Tagen die Anzahl der zur Verfügung stehenden Sitzplätze geringer gewesen sei als die Gästezahl. Werde berücksichtigt, dass die Nachfrage nach Aussen- bzw. Innenplätzen wetterabhängig sei und die Wintersportler nicht wissen könnten, in welchem Restaurant gerade Plätze frei seien, so bestätige sich der vom Regierungsrat festgestellte Bedarf nach zusätzlichen Restaurantsitzplätzen im Skigebiet Elm. Da dieses Gebiet gemäss Richtplan 2004 als "wintertouristisches Intensivgebiet" ausgeschieden worden sei, müsse der Bedarf in erster Linie im Winter, nicht aber im Sommer, ausgewiesen sein. Dies sei der Fall. Mit der von der Beschwerdeführerin im Jahr 2009 vorgenommenen Erweiterung ihres Restaurants "Älpli" sei schliesslich ein Bedarf nach mehr Gastrositzplätzen ebenfalls belegt, hätte sie doch sonst nach Auffassung des Verwaltungsgerichts diese Investition nicht gewagt.

E. 3.3.3

Die Beschwerdeführerin bemängelt, dass die Vorinstanzen pro Gast einen Sitzplatz berechnet haben. Ihrer Meinung nach lösen je zwei Gäste im Skigebiet den Bedarf nach je einem Sitzplatz aus. Damit werde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Schneesportler keineswegs alle gleichzeitig die Verpflegungsmöglichkeiten aufsuchten. Dem Verwaltungsgericht wirft die Beschwerdeführerin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und Willkür vor. Indes überzeugen die gegen die Einschätzung der Sachlage durch das Verwaltungsgericht erhobenen Vorwürfe nicht. Insbesondere der Vorhalt der Gehörsverletzung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat seine Beweggründe und seine Berechnungsweise transparent aufgezeigt. Es war nicht gehalten, auf die einzelnen Rügen der Beschwerdeführerin detailliert einzugehen. Es ist den kantonalen Instanzen denn grundsätzlich auch nicht vorzuwerfen, dass sie die Gaststätten Camperdun, Bergführer, Sardona und Sternen bei der Erhebung der vorhandenen Sitzplätze unberücksichtigt liessen. Die vier Restaurants befinden sich allesamt im Tal, ausserhalb des eigentlichen Skigebiets (Beilagen act. AB 1 und AB 1a der Beschwerdegegnerin im bundesgerichtlichen Verfahren und www.elm.ch, link Gastronomie). Erfahrungsgemäss dürften die Wintersportler von den Verpflegungsmöglichkeiten in möglichst unmittelbarer Pistennähe Gebrauch machen. Die kantonalen Behörden durften die genannten Lokale bei der Bedürfnisabklärung darum willkürfrei ausser Acht lassen.

E. 3.3.4

Zudem erscheint es stossend, dass die Beschwerdeführerin den Bedarf nach zusätzlichen Plätzen von Beginn weg strikte in Abrede gestellt, selber aber während des hängigen Beschwerdeverfahrens eine ihrer Gaststätten, das "Älpli", massgeblich erweitert hat (gemäss Vernehmlassung des Regierungsrats im vorinstanzlichen Verfahren um insgesamt ca. 80 Plätze). Des Weiteren liegt der Standort für das neue Restaurant in einer anderen Geländekammer, die bis anhin aus gastronomischer Sicht noch nicht erschlossen ist (dazu sogleich E. 2.2.5 hiernach). Auch das ARE hat diesen Umstand in seiner Vernehmlassung sinngemäss als Indiz für eine bedarfsgerechtere Verteilung der Restaurationsbetriebe gewertet. Eine offensichtlich falsche Sachverhaltsfeststellung ist dem Verwaltungsgericht nicht zur Last zu legen. Es sind die von der Beschwerdeführerin erhobenen Gästezahlen, auf welche der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht sich bezogen. Entgegen des

Eindrucks, den die Beschwerdeführerin vermitteln will, hat das Verwaltungsgericht sehr wohl sämtliche Innen- und Aussenplätze in seine Beurteilung mit einbezogen. Ohne die erwähnten Restaurants im Tal geht die Beschwerdeführerin von 1'720 Plätzen aus. Sie weicht damit lediglich um 70 Plätze von der Annahme des Regierungsrats ab. Das Verwaltungsgericht durfte diese Differenz - im Verhältnis zu den Gästezahlen - zu Recht als vernachlässigbar taxieren. Kein Beweiswert kommt den in die Beschwerde integrierten Fotos zu, welche keine Aussage über den tatsächlichen Bedarf machen. Zu berücksichtigen ist auch, dass im Vergleich zu den Aussenplätzen eine bedeutend geringere Anzahl Innenplätze zur Verfügung steht. Auch wenn bei schlechtem Wetter weniger Skifahrer unterwegs sein dürften, haben diese - erst recht - ein Bedürfnis nach einem Sitzplatz.

E. 3.3.5

Selbst wenn die kantonalen Berechnungen recht grosszügig sein dürften und unter den Skitouristen derzeit bei guten Witterungsverhältnissen wohl kaum akute Platznot besteht, gilt es zu beachten, dass das geplante Restaurant wie soeben erwähnt in einer anderen Geländekammer liegt als die bestehenden, von der Beschwerdeführerin betriebenen Gaststätten. Die Beschwerdeführerin kann sich darum auch nicht auf das in ZBl 1989 S. 537 ff. publizierte Urteil des Bundesgerichts A.509/1987 berufen. In diesem Fall wurde die Standortgebundenheit des geplanten Verpflegungskiosks verneint, weil in 200 m Entfernung bereits ein Restaurant betrieben wurde. Die "Pleus-Bar" indes befindet sich nach eigenen Angaben der Beschwerdeführerin ca. 500 m, die "Munggenhütte" rund 900 m und das "Ämpächli" etwa 2 km von der Talstation des Skilifts "Bischof" entfernt. Insofern lässt sich die Ausgangslage nicht mit dem zitierten Bundesgerichtsurteil vergleichen, liegen hier die bestehenden Betriebe doch weiter entfernt und im Einzugsgebiet anderer Skilifte. Auch für den Sommerbetrieb lässt sich nichts Gegenteiliges feststellen: Gemäss dem Bedürfnisnachweis der Beschwerdegegnerin vom 1. März 2007 wird nur das Restaurant "Ämpächli" auch im Sommer geführt. Die Beschwerdeführerin hat demgegenüber die Skihütte "Obererbs" mit gesamthaft 90 Sitzplätzen angeführt, welche im Sommer ebenfalls zur Verfügung stehe. Der Regierungsrat hat diesem Einwand entgegengehalten, diese Skihütte liege 4 km südlich des Standorts, weswegen das Lokal "Obererbs" ohne Weiteres beim Bedürfnisnachweis habe vernachlässigt werden dürfen. Ergänzend führte der Regierungsrat in E. 5.1.1.1 aus, für jene Sommergäste, die nicht bloss mit der Gondelbahn Obermoos zum Restaurant "Ämpächli" transportiert werden möchten, sondern zusätzlich noch entlang dem Höhenweg "Obererbs-Ämpächli" Richtung Süden wandern wollten, dies aber aufgrund ihrer körperlichen Verfassung nicht könnten, erscheine eine Verpflegungsmöglichkeit nach einem rund 2 km langen Fussmarsch am Standort des geplanten Restaurants ideal. Von einem solchen Standort würden nach Meinung des Regierungsrats v.a. Ältere und Familien mit Kleinkindern profitieren, weshalb mit Realisierung des Projekts ein neues Gästesegment geschaffen werde. Dies spreche für das bestehende Bedürfnis nach einem zusätzlichen Bergrestaurant in der Sommersaison. Die Beschwerdeführerin hält dieser schlüssigen Argumentation keine stichhaltigen Rügen entgegen.

E. 3.3.6

Zwar weist das ARE zu Recht auf die Schwierigkeiten bei der Bedarfsabklärung hin. Daraus kann für den vorliegenden Fall aber nicht abgeleitet werden, das Kontingent an Restaurationsbetrieben im fraglichen Skigebiet sei erschöpft. Wohl handelt es sich bei den Erhebungen der kantonalen Instanzen um eine Momentaufnahme. Unberücksichtigt bleiben

bei einem solchen Vorgehen die gewünschte künftige Entwicklung und die Frage, wo in Zukunft der Schwerpunkt der gastronomischen Erschliessung liegen soll. Bei einem solchen punktuellen Vorgehen besteht die Gefahr einer ausufernden Bewilligungspraxis, zumal sich die betreffenden Gesuchsteller jeweils auf die Rechtsgleichheit berufen werden. Aus den von der Beschwerdeführerin im bundesgerichtlichen Verfahren eingereichten Unterlagen aus den Jahren 1970 ("Touristische Entwicklungsplanung Sernftal-Kärpf") und 1971 ("Touristische Entwicklung Elm-Empächli-Schabell" vom Institut für Fremdenverkehr und Verkehrswirtschaft an der Hochschule St. Gallen) geht nicht hervor, ob diese als Grundlage für bisherige Bewilligungen gedient haben. Abgesehen von ihrem Alter handelt es sich offenbar um keine öffentlichen Konzepte, welche unter Teilnahme sämtlicher betroffener Akteure erarbeitet wurden. Auch ist aus den Akten nicht ersichtlich, ob die jüngst bewilligte Betriebserweiterung für das Restaurant "Äpli" in Übereinstimmung mit diesen (privaten) Konzepten oder gestützt auf andere Parameter erfolgt ist. Es obliegt der Gemeinde als Planbehörde, unter Berücksichtigung der offensichtlich bestehenden privaten Konzepte Grundlagen für die Bewilligung der Restaurationsbetriebe im Skigebiet zu erarbeiten, damit für Gesuchsteller und Behörden klar ist, welche Anforderungen zu erfüllen sind. Dies dient auch der Rechtssicherheit der Betroffenen. Indes ist nicht ersichtlich, dass bisher derartige Anforderungen an den Bedürfnisnachweis gestellt wurden. Sicherlich war dies jedenfalls bei den jeweiligen Vorhaben der Beschwerdeführerin nicht der Fall. Das ARE bezeichnet eine solche Abklärung denn auch nur als hilfreich und sinngemäss als wünschenswert. Die Gemeinde wird dies künftig zu berücksichtigen haben. Nachdem die Beschwerdegegnerin aber im Laufe des Verfahrens im März 2007 einen umfassenden Bedürfnisnachweis eingereicht und ihre Absichten klar offen gelegt hat, geht es nicht an, bei ihr einen strengeren Massstab anzulegen als bei der Beschwerdeführerin, zumal der Bedarf an einem zusätzlichen Restaurationsbetrieb im Gebiet Bischof durchaus plausibel erscheint.

E. 3.4

Evaluiert wurden auch Alternativstandorte südlich des Skilifts "Bischof", namentlich "Nüenhütten", "Matthüttli", "Hengstboden" und "Rietmatt". Der Regierungsrat hat sich einlässlich mit jedem der genannten Standorte auseinandergesetzt (E. 5.1.1.2.1 ff. des Beschlusses vom 17. November 2009). Das Verwaltungsgericht hat die einzelnen Argumente nicht mehr detailliert wiedergegeben, dazu war es aber auch nicht verpflichtet. Was die Beschwerdeführerin dieser Prüfung entgegenhält, vermag in keiner Weise zu überzeugen.

E. 3.4.1

Der von der Beschwerdegegnerin früher noch in die Überlegungen miteinbezogene Standort "Nüenhütten" liegt ebenfalls im Jagdbanngebiet, hätte aber eine noch stärkere Beeinträchtigung des Wilds zur Folge. Negativ fiel für den Regierungsrat zudem die grosse Entfernung vom Skilift "Bischof" ins Gewicht. Um wieder zu den Wintersportanlagen der Beschwerdeführerin zu gelangen, müsste nach Darlegung des Regierungsrats der auch als Winterwanderweg genutzte untere Höhenweg bis zur rund zwei Kilometer entfernten Talstation der Schabellbahn benutzt werden oder beim Standort "Hengstboden" der obere Höhenweg, der durch ein rund 180 m langes Waldstück führt. Zusätzlich liege dieser Standort im lawinengefährdeten Gebiet. Zwar seien oberhalb der Bergstation des Skilifts "Bischof" Lawinenverbauungen verankert worden, doch schützten diese mehr die Skiliftanlage als das Gebiet "Nüenhütten". Die Beschwerdeführerin stellt diesen Ausführungen keine stichhaltigen Argumente entgegen, sondern wirft in die Waagschale,

dass keine Moorfläche und keine Magerwiese tangiert würde. Indes hat der Regierungsrat mit seiner Aufzählung von Wildschutz, Lawinengefährdung und Entfernung dargetan, dass er sehr wohl eine Interessenabwägung vorgenommen hat, die weder willkürlich noch ungenügend ist. Dem Verwaltungsgericht ist nicht vorzuwerfen, dass es nur in summarischer Weise auf diese Erwägungen verwiesen hat.

E. 3.4.2

Gleiches gilt für die übrigen Standorte: Gegen das am höchsten gelegene "Matthüttli" sprach sich der Regierungsrat wegen der grösseren Lawinengefahr und dem grössten Einfluss auf das Landschaftsbild (Lage inmitten der Wiesenflächen) aus. Auch müsste eine um ein Mehrfaches längere Zufahrtsstrasse gebaut werden, was mit grösseren Eingriffen in die Magerwiesenflächen verbunden wäre.

E. 3.4.3

Beim Standort "Hengstboden" fällt die Lage - unterhalb des Skilifts "Bischof" und rund 200 m vom südlichen Rand der Skipiste Bischof entfernt - negativ ins Gewicht, weil der Weg durch den Wald verbreitert werden müsste. Um nach einem Restaurantbesuch wieder auf die Skipisten zu gelangen, müsste nach Argumentation des Regierungsrats diese Strecke des oberen Höhenwegs durch den Wald zurückgelegt oder der relativ flache und kleine Gegensteigungen aufweisende Höhenweg bis zu der im "Ämpächli" gelegenen Talstation der Schabellbahn benutzt werden. Ebenso hätte ein in unmittelbarer Nähe der "Ghaltigen" neu erstelltes Bergrestaurant nach Meinung des Regierungsrats störenden Einfluss auf diese der Erhaltungszone zugewiesenen Gebäude.

E. 3.4.4

Mit Blick auf den Standort "Rietmatt" gab der Regierungsrat zu bedenken, dass dieser zwar nicht so hoch liege wie das "Matthüttli", aber dennoch deutlich über dem gewählten Standort und ungefähr doppelt so weit von den Skiliftnanlagen entfernt. Ausser Letzteren befänden sich keinerlei Bauten oder Anlagen in seiner Nähe. Deshalb und aufgrund der exponierten Lage habe er einen beträchtlichen Einfluss auf das Landschaftsbild. Der Bereich, in dem die Wildtiere durch den Skisport und die Versorgungsfahrten des geplanten Restaurants gestört würden, würde weit nach Süden vergrössert, und die Erstellung der Zufahrtsstrasse hätte nach Ansicht des Regierungsrats ungleich grössere Einwirkungen in die Magerwiesen und Moorflächen.

E. 3.4.5

Mit diesen sorgfältigen Darlegungen setzt sich die Beschwerdeführerin nicht auseinander, sondern behauptet in pauschaler Weise, es habe keine Suche nach Alternativen stattgefunden. Diese Rüge ist offensichtlich unbegründet, auch wenn das Verwaltungsgericht nicht mehr auf jeden einzelnen geprüften Standort zurückgekommen ist.

E. 3.5

Im Zusammenhang mit der Standortwahl macht die Beschwerdeführerin geltend, das geplante Restaurant könne in der Zone 10 nicht erstellt werden, da diese Gebiete gemäss Art. 4 der kommunalen Bauordnung von jeglichen Überbauungen oder Vorrichtungen, welche die Sicherheit und flüssige Führung der Skipisten beeinträchtigen könnten, frei zu halten sind. Sie vertritt den Standpunkt, die Vorinstanz habe das Restaurant ohne überwiegendes Interesse der Beschwerdegegnerin zu Lasten der freizuhaltenden Zone 10

bewilligt. In der Kritik steht vor allem die Erschliessungsstrasse, welche mit einer 8 cm starken Bretterlage, einer 40 cm dicken Kieskofferung und darüber mit 5 cm Chaussierungsschicht erstellt werden soll. Es handelt sich um eine 250 m betragende Verlängerung der bestehenden, beim Steinibach endenden Strasse.

E. 3.5.1

Das Verwaltungsgericht berücksichtigt im angefochtenen Urteil, dass das geplante Restaurant teilweise in die Zone 10 zu liegen kommt. Wie aber der Augenschein gezeigt habe, befinde sich der Standort ausserhalb der präparierten Pisten, so dass vom Restaurant selbst keine Gefährdung der Pistenbenutzer ausgehe. Die Beschwerdeführerin schreibe diese Gefährdung insbesondere der mit Stütz- und Futtermauern versehenen Erschliessungsstrasse zu. Die Vorinstanz gesteht zu, eine mit solchen Mauern versehene Strasse könnte tatsächlich ein Hindernis in der Pistenführung darstellen, weshalb sie in der Zone 10 nicht gebaut werden dürfte. Eine Erschliessung ohne diese baulichen Massnahmen erachtet das Verwaltungsgericht aber - wie zuvor bereits der Regierungsrat - als mit der fraglichen Zone vereinbar. Anlässlich des Augenscheins sei die projektierte Strassenführung im Gelände erkennbar gewesen. Dabei habe sich bestätigt, was sich bereits den Baugesuchsplänen entnehmen lasse: Das natürliche Terrain sei im Bereich, wo die Strasse die Piste kreuzen werde, relativ flach. Von daher lasse sich die Strasse an dieser Stelle problemlos ohne Futter- und Stützmauern realisieren.

E. 3.5.2

Eine offensichtlich falsche Sachverhaltsfeststellung durch das Verwaltungsgericht ist weder erkennbar noch rechtsgenügend dargetan. Die Vorinstanz lässt das Verbot von Stütz- und Futtermauern bei der Strassenbefestigung ausdrücklich in die Baubewilligung aufnehmen, womit es den Bedenken der Beschwerdeführerin Rechnung trägt. Der Zonenzweck schliesst nicht kategorisch jede Baute oder Anlage aus, wie dies die Beschwerdeführerin mit ihren Vorhalten vermitteln will, sondern lediglich solche Vorrichtungen, welche die Sicherheit und die Pistenführung beeinträchtigen können. Für das Bundesgericht besteht kein Anlass, die Einschätzung der Vorinstanzen als falsch zu erachten. Mit den verfügbaren Auflagen und Bedingungen wird der Sicherheit der Skifahrer Rechnung getragen, da gefährliche "Schanzen" vermieden werden. Dass dies nicht möglich sein sollte, ist eine nicht weiter belegte Behauptung der Beschwerdeführerin. Zudem ist es stossend, wenn die Beschwerdeführerin eine absolute Freihaltung der Zone 10 von jeglichen Bauwerken verlangt, selber aber Gaststätten im Pistengebiet betreibt. Eine zonenkonforme Nutzung des Gebiets als Skipiste bleibt nach wie vor möglich. Dazu kann insbesondere auf die Erwägungen des Regierungsrats verwiesen werden, welcher festgehalten hat, das geplante Restaurant komme an den südlichen Rand der Skipisten Bischof zu liegen. Oberhalb dieses Standorts am nordwestlichen Ende des Bergrestaurants liege eine aus zwei bis drei Tannenbäumen bestehende, dem nördlichen Waldrand vorgelagerte Baumgruppe. Da das Restaurant nicht nördlicher als diese Baumgruppe zu stehen komme, werde die Pistenbreite und damit die flüssige Pistenführung durch das Bergrestaurant nicht eingeschränkt. Dass diese Darstellung der Situation falsch wäre, macht die Beschwerdeführerin zu Recht nicht geltend. Eine Piste südlich der erwähnten Baumgruppe erachtete der Regierungsrat richtigerweise als gefährlich, weil es zu Zusammenstössen zwischen Skifahrern und anderen Pistenbenutzern oder Winterwanderern kommen könnte. Dagegen bringt die Beschwerdeführerin nichts vor.

E. 3.6

Zusammenfassend kann in einem ersten Schritt festgehalten werden, dass den kantonalen Behörden aus der Bejahung der Standortgebundenheit kein Vorwurf zu machen ist.

E. 4

Sodann erhebt die Beschwerdeführerin diverse andere Vorwürfe an die Adresse der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz. Insbesondere vertritt sie die Auffassung, die privaten Interessen der Beschwerdegegnerin seien gegenüber den Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes falsch gewichtet worden.

E. 4.1

So macht sie geltend, der Steinibach müsse wegen der geplanten Zufahrtsstrasse unzulässigerweise überdeckt werden. Der morastige Untergrund bedinge eine Brücke.

E. 4.1.1

Art. 38 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20) verbietet grundsätzlich das Überdecken und Eindolen von Fliessgewässern. Ausnahmen sind gemäss den in Abs. 2 der zitierten Bestimmung abschliessend genannten Fällen möglich, u.a. für Verkehrsübergänge (Art. 38 Abs. 2 lit. b GSchG). Weshalb vorliegend keine solche Bewilligung für die Zufahrt zum Bergrestaurant bewilligt werden könnte, ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht dargetan. Sie beruft sich lediglich in pauschaler Weise auf das Überdeckungsverbot, ohne sich mit der Ausnahmeregelung auseinander zu setzen. Auch das BAFU findet keine Anhaltspunkte, die gegen die Erteilung der Ausnahmegewilligung sprechen würden. Soweit die Rüge den Begründungsanforderungen überhaupt zu genügen vermag, ist sie abzuweisen.

E. 4.2

Das Vorhaben liegt im Jagdbanngebiet "Kärpf". Die Beschwerdeführerin stellt die Zulässigkeit des Restaurants darum in Abrede, weil 180 lärmige Gäste dem Zweck des Jagdbanngebiets entgegenstünden.

E. 4.2.1

Nach Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0) scheidet der Bundesrat im Einvernehmen mit den Kantonen eidgenössische Jagdbanngebiete sowie Wasser- und Zugvogelreservate von nationaler Bedeutung aus. Präzisierend sieht Art. 1 der Verordnung vom 30. September 1991 über die eidgenössischen Jagdbanngebiete (VEJ; SR 922.31) vor, dass die Banngebiete dem Schutz und der Erhaltung von seltenen und bedrohten wildlebenden Säugetieren und Vögeln und ihrer Lebensräume sowie der Erhaltung von gesunden, den örtlichen Verhältnissen angepassten Beständen jagdbarer Arten dienen. Bund und Kantone sorgen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dafür, dass die Schutzziele der Banngebiete nicht durch andere Nutzungen beeinträchtigt werden. Liegen im Einzelfall andere Interessen vor, ist anhand einer Interessenabwägung zu entscheiden (Art. 6 VEJ). Schliesslich verlangt Art. 7 VEJ für Vorhaben, welche die Schutzgebiete von internationaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigen, die Einholung der Stellungnahme des Bundesamtes.

E. 4.2.2

Die Gebietsbeschreibung für das Jagdbanngebiet lautet gemäss Anhang 1 Art. 2 VEJ wie folgt:

"Das Schutzgebiet - ein Wildasyl, das seit mehr als 400 Jahren besteht - ist begrenzt durch die beiden Täler der Sernf und der Linth und wird gegen Süden durch das Kärpfmassiv dominiert und abgegrenzt. Es ist eines der grössten Schutzgebiete der Schweiz. Entsprechend der Grösse ist das Gebiet überaus vielfältig. Futterwiesen im Talboden, von Wald bedeckte Hänge mit Felspartien, ausgedehnte Alpweiden über der Baumgrenze und darüber grossflächige Geröllhalden, Felswände und Berggipfel. Das Gebiet ist ganzjähriger Lebensraum für eine grosse Zahl von verschiedensten wildlebenden Säugetieren und Vögeln."

Zielsetzung sind die Erhaltung des Gebiets als vielfältigen Lebensraum für wildlebende Säugetiere und Vögel, die Regulierung der Rothirsch-, Gäms- und Rehbestände zur Wildschadenverhütung in den Schutzwäldern, die Erhaltung der Raufusshuhnbestände und der Schutz der wildlebenden Tiere vor Störung. Unter dem Titel "besondere Massnahmen" wird die Aufteilung des Banngebiets in einen integralen (I) und einen partiellen (II) Teil genannt. Ausserhalb des Schutzgebietes sind Perimeter bezeichnet, in welchen Wildschäden vergütet werden (III). Die Regulierungsmassnahmen betreffend Reh, Gämse und Rothirsch haben in erster Linie in den Schutzwäldern des Sernf- und Linthtales zu erfolgen.

E. 4.2.3

Nach dem Glarner Richtplan aus dem Jahr 2004 gehört das Kärpfgebiet aber auch zum Tourismusgebiet. Die Gliederung der Tourismusgebiete basiert grundsätzlich auf dem Kantonalen Richtplan 1988. Als weitere Grundlage dient das von der Direktion für Landwirtschaft, Wald und Umwelt 1996 beschlossene "Verzeichnis der Landschaften von regionaler Bedeutung im Kanton Glarus", in welchem die Abgrenzungen der verschiedenen besonders wertvollen Landschaften definiert wurden (so die Aussagen im Richtplan zu L 2-1). Im touristischen Intensivgebiet Sommer/Winter wird eine intensive Erholungsnutzung mit den notwendigen touristischen Anlagen angestrebt. Gleichzeitig sollen gemäss Richtplan die eidgenössischen und kantonalen Jagdbanngebiete erhalten bleiben (L4-6). In diesen Gebieten gelten die Schutzbestimmungen gemäss Art. 5 VEJ. Unter anderem dürfen die Tiere nicht gestört, vertrieben oder aus dem Banngebiet herausgelockt werden (Art. 5 Abs. 1 lit. b VEJ). Das BAFU schliesst aus diesen Zielsetzungen für einen Teilbereich des Jagdbanngebiets Kärpf, es sei zu erwarten, dass bei der Errichtung von Bauten und Anlagen auch im touristischen Intensivgebiet in besonderem Masse den Schutzanliegen des Jagdbanngebiets Rechnung getragen werde.

E. 4.2.4

Bereits am 8. September 2006 hatte sich das BAFU im Rahmen des kantonalen Verfahrens zum Vorhaben geäussert und war zum Schluss gelangt, die zusätzliche Störung, welche durch die geplante Baute zu erwarten sei, sei "wahrscheinlich vertretbar", liege doch das fragliche Gebiet im touristischen Intensivgebiet und sei bereits heute im Winter grossen Störungen ausgesetzt. Auch die bestehenden Wanderwege würden schon recht intensiv begangen. In ihrer Vernehmlassung ans Bundesgericht gibt die eidgenössische Fachstelle neu zu bedenken, generell bestehe die Tendenz, dass touristische und Freizeitnutzungen stetig zunehmen. Es sei daher nicht auszuschliessen, dass es mit dem Neubau eines Bergrestaurants zu vermehrter Störung der Wildtiere komme. Gerade weil das Schutzgebiet

gross sei und damit im Einzelnen über eine entsprechende Vielfalt verfüge, könnten auch lokale einzelne Eingriffe und ihre Folgen (vermehrte Störung in der Umgebung) beachtlich sein. Aufgrund dieser Nutzungskonflikte sei vom Kanton Glarus insbesondere die Studie "Ausscheidung und rechtliche Verankerung von Wildruhegebieten im Pilotgebiet Kanton Glarus" in Auftrag gegeben worden (Schlussbericht Juni 2010). Darin würden in der Nähe des Bergrestaurants zwei Wildruhegebiete vorgeschlagen. Für das Wildruhegebiet "Steinibach", welches südlich bzw. südwestlich des Restaurants zu liegen käme, wird als Zielart festgehalten: "Wintereinstand des Rehs und Lebensraum des Auerwilds; Schutzbestimmung: Betretverbot". Ein Betretverbot wäre auch im Wildruhegebiet "Vorderer Planegg" nordwestlich des projektierten Gebäudes vorgesehen, dies um den Wintereinstand der Gämse zu sichern. Für beide Gebiete ist unter "Besonderes" vermerkt: "Dieses Wildruhegebiet gilt ab der Inbetriebnahme der Sportbahnen, oder spätestens ab dem 15. Dezember". In den Vernehmlassungsunterlagen vom 12. Februar 2010 zur Verordnung über die Wildruhegebiete ist zum letztgenannten Gebiet (unter der Bezeichnung "Wildruhegebiet Bischof") als Zielart noch der Wintereinstand von Gämse und Steinwild sowie der Lebensraum des Schneehuhns definiert worden. Im unteren Bereich ist Ziel der Wintereinstand von Reh und der Lebensraum von Auerwild. Erreicht werden solle dies durch ein Zutrittsverbot. Für die "Bachhaltigen" sei ein Zutrittsverbot, ein Routen- und ein Wegegebot vorgesehen, ebenso wie für den "Plattenwald". Auf die konkreten Aspekte der Nutzungskonflikte gehe der angefochtene Entscheid nicht detailliert ein.

E. 4.2.5

Die kantonalen und kommunalen Behörden haben zum Spannungsfeld zwischen Tourismus- und Jagdbanngebiet Stellung genommen. Das Departement für Bau und Umwelt verweist vorab auf die Auflagen, welche von der Abteilung Jagd und Fischerei für den Bau des Restaurants gemacht wurden. Bereits heute werde das Gebiet Plattenwald so markiert, dass Skifahrer dieses als Wildruhegebiet erkennen und mehrheitlich nicht mehr befahren würden. Nach Einschätzung des Departements wird sich mit dem Bau des neuen Restaurants an der bisherigen Situation im Winter kaum etwas ändern. Menschen und Fahrzeuge, welche sich immer auf den gleichen Wegen bewegten, würden für Wildtiere berechenbar und die mögliche Gefahr einschätzbar. Als Beispiele nennt das Departement die Wildtiere im Schweizerischen Nationalpark mit striktem Weggebot oder die ruhig äsenden Rehe neben Bahnlinien. Im Bereich der geplanten Gaststätte sei das Wanderwegnetz bereits heute dicht und gut frequentiert. Sofern die Wanderer auch künftig auf den Wanderwegen bleiben und ihre Hunde an der Leine führen würden, ändere sich mit der erwarteten Zunahme der Wanderer für die Wildtiere nur wenig gegenüber der heutigen Situation.

Der Regierungsrat erwartet durch die Realisierung des Bauprojekts keine zusätzlichen Störungen, solle doch dieses in unmittelbarer Nähe des Skipistenrands und der Talstation des Skilifts "Bischof" erstellt werden. Der räumliche Störungsbereich der Wintersportler werde darum nicht ausgedehnt. Vor Ort verlaufe bereits ein Wanderweg, weshalb auch der Störungsradius im Sommer keine Vergrösserung erfahre. Weder Winter- noch Sommertouristen würden im Restaurant übernachten, so dass es nicht zu zusätzlichen Immissionen komme.

Im gleichen Sinne hält die Gemeinde den Bedenken des BAFU entgegen, sie habe zusammen mit den kantonalen Stellen einem Standort zugestimmt, der sich im Skigebiet

sowie an einem bestehenden Wanderweg befinde, so dass keine zusätzliche Beeinträchtigung oder Störung des Wildes zu befürchten sei. Aus Sicht des Gemeinderats, dem sowohl die örtlichen Verhältnisse wie auch der Wildbestand und die Lebensgewohnheiten des Wildes im betreffenden Gebiet bestens bekannt seien, entstünden durch den Bau des Restaurants keine Nutzungskonflikte. Das von der Gaststätte beanspruchte Einzugsgebiet, nämlich die Skipisten und der Wanderweg, werde bereits heute touristisch genutzt. Die für das Wild ausgeschiedenen Ruhezeiten würden dadurch nicht beeinträchtigt.

E. 4.2.6

Offensichtlich besteht ein Widerspruch zwischen den Schutzzielen des Jagdbanngebiets respektive den neu vorgesehenen Wildruhezeiten und der richtplanerischen Zuweisung zum intensiven Tourismusgebiet, welcher im angefochtenen Urteil keine namhafte Erwähnung fand. Zu Recht wendet das Verwaltungsgericht im bundesgerichtlichen Vernehmlassungsverfahren ein, dass dieses Problem im Rahmen der kantonalen Richtplanung gelöst werden müsste. Indes kann den kantonalen und kommunalen Einschätzungen im konkreten Fall grundsätzlich gefolgt werden: Mit der Platzierung des Restaurants unmittelbar neben dem bereits bestehenden Skilift und am ebenfalls schon vorhandenen Wanderweg wird die Gefahr zusätzlicher Störungen minimiert. Das Restaurant kommt denn auch nicht in die geplanten (noch nicht beschlossenen) Ruhezeiten, sondern in deren Nähe zu liegen. Die Versorgungsfahrten sowohl im Sommer wie im Winter werden allerdings für zusätzlichen Lärm und Unruhe sorgen. Dies gab auch der Regierungsrat in seiner Entscheidung zu bedenken. Indes seien diese auf den ohnehin bereits intensiv genutzten Bereich des Skigebiets beschränkt. Im gleichen Sinne ist das BAFU im Jahr 2006 selber davon ausgegangen, dass die mit dem Neubau einhergehenden Immissionen im Vergleich zur Vorbelastung kaum massgeblich ins Gewicht fallen dürften. Es hat darum lediglich den Baubeginn vor dem 16. Juli wegen der in diesem Gebiet lebenden Tierarten untersagt.

E. 4.3

Weiter rügt die Beschwerdeführerin, das Projekt unterschreite den Waldabstand, ohne dass Gründe für eine Ausnahmegewilligung vorlägen.

E. 4.3.1

Bauten und Anlagen sind in Waldesnähe laut Art. 17 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1992 über den Wald (WaG; SR 921.0) nur zulässig, wenn sie die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigen. Die Kantone schreiben einen angemessenen Mindestabstand der Bauten und Anlagen vom Waldrand vor. Sie berücksichtigen dabei die Lage und die zu erwartende Höhe des Bestandes (Art. 17 Abs. 2 WaG). Art. 11 Abs. 2 lit. b des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 1. Mai 1988 (RBG/GL; VII B/1/1) legt den Waldabstand auf 15 m fest. Gemäss Abs. 3 der letztzitierten Bestimmung kann der Regierungsrat in begründeten Fällen, wenn dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist, Ausnahmen von den vorstehenden Abstandsvorschriften bewilligen. Vor der Erteilung solcher Ausnahmegewilligungen sind die Gemeinden anzuhören.

E. 4.3.2

Das BAFU vermisst im angefochtenen Entscheid die Angabe von Gründen, welche für die Bewilligung der Abstandsunterschreitung ausschlaggebend waren. Das Verwaltungsgericht

verweist in der Tat im Wesentlichen auf die Interessenabwägung des Regierungsrates, ohne die dort dargelegten Argumente wieder aufzugreifen. Der Regierungsrat seinerseits hat sich eingehender mit der Problematik befasst und seine Motivation aufgezeigt: Würde die Ausnahme nicht gewährt, hätte dies eine Verschiebung des Standorts um 10 m nordwärts zur Folge. Dadurch würde das Bergrestaurant besser einsehbar, womit ein grösserer Einfluss auf das Landschaftsbild einhergehen würde. Zudem hätte sich die Distanz zwischen dem Skilift und dem Restaurant nach Auffassung des Regierungsrats negativ auf die Pistensicherheit ausgewirkt.

E. 4.3.3

Das Kantonsforstamt Glarus hat sich sowohl in der Vorprüfung wie auch beim eigentlichen Bewilligungsverfahren mit der Frage auseinandergesetzt und am 17. September 2004 (act. 14/1.28) nach einem Augenschein festgestellt, dass kleinflächige waldbauliche Eingriffe zur Förderung der Verjüngung des Walds und am Waldrand in diesem Bereich durchaus Sinn machen und auch langfristig zur Stabilitätsförderung des Walds beitragen würden. Aus diesem Grund bestehe aus seiner Sicht die Möglichkeit zur entsprechenden Waldrandausformung und damit zur Erteilung einer Näherbaubewilligung. Die Auflagen und Bedingungen dazu hat die Abteilung Wald des Departements Bau und Umwelt im Rahmen des Mitberichtverfahrens am 3. Juli 2006 formuliert.

E. 4.3.4

Diese zitierten Ausführungen sind nachvollziehbar. Erhebliches Gewicht bei der Wertung der Interessen kommt dem Aspekt des Landschaftsschutzes zu - am gewählten Standort ist die Exponiertheit der Baute kleiner als weiter nördlich. Insgesamt ist die Interessenabwägung, welche zur Ausnahmbewilligung geführt hat, nicht zu beanstanden.

E. 4.4

Sodann fügt sich das geplante Objekt nach Meinung der Beschwerdeführerin nicht in die Landschaft ein. Eine Bewilligung verstosse gegen Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) und Art. 3 Abs. 2 RPV .

E. 4.4.1

Die Erteilung einer Ausnahmbewilligung im Sinne von Art. 24 RPG stellt nach ständiger Rechtsprechung eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG dar (BGE 112 Ib 70 E. 4b S. 75; 117 Ib 97 ff.; 136 II 214 E. 3 S. 219; je mit Hinweisen). Dies gilt insbesondere, wenn wie hier geltend gemacht wird, die Ausnahmbewilligung für ein Vorhaben ausserhalb der Bauzone verstosse gegen die nach Art. 78 Abs. 2 BV und dem NHG gebotene Rücksichtnahme auf Natur und Heimat (BGE 136 II 214 E. 3 S. 219; 123 II 5 E. 2c S. 7, 289 E. 1e S. 292; Urteil des Bundesgerichts 1A.1/2006 vom 25. April 2006, in: URP 2006 388 E. 2.1 S. 391 f. mit Hinweis; vgl. SEITZ/ZIMMERMANN, Bundesgerichtliche Rechtsprechung zum NHG 1997-2007, in: URP 2008 S. 114 f.).

E. 4.4.2

Bund und Kantone sorgen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben dafür, dass unter anderem das heimatliche Landschafts- und Ortsbild geschont wird und, wo das allgemeine Interesse daran überwiegt, ungeschmälert erhalten bleibt (Art. 3 Abs. 1 NHG). Diese Bestimmung ist nicht nur im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 24 lit. b RPG zu beachten, sondern bereits bei der Beurteilung der Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 lit. a RPG von Bedeutung. Die Pflicht zur Schonung gemäss Art. 3 Abs. 1 NHG gilt nach Art. 3

Abs. 3 NHG unabhängig von der Bedeutung eines Objekts im Sinne von Art. 4 NHG , welcher Objekte von nationaler Bedeutung von solchen mit regionaler oder lokaler Bedeutung unterscheidet. Das Landschaftsbild der Alp Bischof ist somit bei der Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG unabhängig davon zu schonen, ob es in einem entsprechenden Inventar eingetragen ist. Die Landschaft kann geschont werden, wenn im Rahmen der Standortwahl derjenige Standort bevorzugt wird, der den betriebswirtschaftlichen Bedürfnissen genügt und das Landschaftsbild möglichst wenig beeinträchtigt.

E. 4.4.3

Dass bei der Standortwahl verschiedene Möglichkeiten evaluiert wurden und die Wahl auf diejenige fiel, welche mit den geringsten Nachteilen verbunden war, wurde bereits in E. 3 hiervor gezeigt. Namentlich das "Matthüttli" und die "Rietmatt" wurden wegen der exponierteren Lage und der mangelnden Einpassung ins Landschaftsbild verworfen. Wie das BAFU in seiner Stellungnahme zuhanden des Bundesgerichts zudem richtig feststellt, ist das Bauvorhaben nicht in einer unberührten, besonders wertvollen Landschaft geplant, sondern in unmittelbarer Nähe zur Talstation des Skilifts "Bischof", innerhalb des intensiven Tourismusgebiets (gemäss Richtplan). Seines Erachtens sind die landschaftlichen Auswirkungen der baulichen Eingriffe an einem Ort, wo sich bereits touristische Anlagen befinden, nicht gravierend. Diesen Ausführungen ist zu folgen.

E. 4.4.4

Im gleichen Sinne haben die kantonalen und kommunalen Behörden argumentiert. Nachgerade aus diesem Grund wurde, wie gesehen, die Unterschreitung des Waldabstands bewilligt. So konnte verhindert werden, dass die Baute exponiert in Erscheinung tritt. Die Beschwerdeführerin macht selber geltend, der Bau werde damit kaschiert. Ihre Behauptung, das Vorhaben nehme keine Rücksicht auf den Landschaftsschutz, lässt sich mit Blick in die Akten nicht belegen.

E. 4.5

Ein weiterer Vorwurf der Beschwerdeführerin gründet darauf, dass die Erschliessungsstrasse durch ein Biotop von regionaler Bedeutung führt.

E. 4.5.1

Nach Art. 18 Abs. 1 NHG ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch Erhaltung genügend grosser Lebensräume und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Besonders zu schützen sind gemäss Abs. 1 bis Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen. Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen (Abs. 1ter).

E. 4.5.2

Tangiert ist unbestritten ein Biotop von regionaler Bedeutung. Die Verlängerung der bereits bis zum Steinibach bestehenden Erschliessungsstrasse soll für die Bauzeit und danach den Anlieferungen im Sommer dienen. Im Winter sollen die notwendigen Versorgungsfahrten

vor und nach den Pistenbetriebszeiten mit dem Raupenfahrzeug erfolgen. Dem BAFU fehlt es im angefochtenen Entscheid an Erwägungen dazu, ob eine Standortevaluation insbesondere zur Linienführung der Zufahrtsstrasse vorgenommen worden ist, wie dies Art. 18 Abs. 1ter NHG verlangt. Das Verwaltungsgericht äussert sich auf S. 26 f. seines Urteils zum Biotopschutz und erachtet die Verlegung des Biotops als Ersatzmassnahme als angemessen. Der geplante Restaurantneubau unterstütze während der Bauphase die Baubranche und schaffe nach der Inbetriebnahme Arbeitsplätze in Glarus Süd, wo ein grosser Bedarf hierfür bestehe. Der Neubau sei auf eine Strasse angewiesen, welche durch das Biotop führe. Die Erhaltung des Biotops an Ort und Stelle würde den Bau des Restaurants verunmöglichen, was in Berücksichtigung von dessen wirtschaftlichen Vorteilen für die Region nach Auffassung der Vorinstanz unangemessen wäre. Beim Bau des Bischofslift hingegen sei die Weiterführung des Strassenstücks ab dem Steinibach nicht notwendig gewesen.

E. 4.5.3

Aus diesen Überlegungen werden zwar die Motive der vorinstanzlichen Interessenabwägung deutlich, nicht aber, ob eine Alternative für die Streckenführung gesucht wurde. Indes haben die Ausführungen in E. 3 hiavor gezeigt, dass sich der Regierungsrat bei seiner Entscheidungsfindung eingehend mit anderen Standorten auseinandergesetzt hat und in seiner Einschätzung vom Verwaltungsgericht geschützt wurde. So hätten die Standorte "Matthüsli" und "Rietmatt" noch grössere Eingriffe in die Magerwiesen zur Folge, weil sie längere Zufahrtsstrassen bedingen würden. Für ein Restaurant auf dem "Hengstboden" müsste der Weg durch den Wald verbreitert werden. Zudem spricht die Lage in grösserer Entfernung von der Skipiste und unmittelbarer Nähe der "Ghaltigen" gegen diesen Standort. "Nüenhütten" fiel wegen der Lawinengefährdung, dem Wildschutz und der zu grossen Entfernung ausser Betracht. Zur Notwendigkeit der Strasse selber zog der Regierungsrat einen Transport des Baumaterials per Helikopter in Erwägung, gab aber die enorme Verteuerung zu bedenken. Aufgrund des relativ steilen Geländes verwarf er auch die Möglichkeit, Baumaterial und -maschinen mit Transportfahrzeugen hoch zu bringen. Ohne Strasse könne kein Feuerwehrauto zum Restaurant gelangen. Zudem wäre die Versorgung des Betriebs nur schlecht gewährleistet, müsste doch diese ab dem Steinibach in zeitaufwändiger Weise mit "Motorkarretten" oder sonstigen Spezialtransportern zum Bergrestaurant gebracht werden. Eine weitergehende Verbreiterung des bestehenden Wanderwegs vom südöstlichen Ende des Bergrestaurants Richtung Hengstboden hat der Regierungsrat indes abgelehnt.

E. 4.5.4

Eingegriffen wird vorwiegend in Magerwiesenflächen und in einen Teil des Flachmoors (act. 14/1.15, Plan mit Ersatzmassnahmen). Als Ersatzmassnahme wird ein Flachmoor, das bisher stark beweidet wurde, ausgezäunt. Die temporär beeinträchtigten Flächen werden sich nach der Einschätzung durch die Abteilung Umweltschutz und Energie des Departements Bau und Umwelt vom 16. Juni 2006 bei entsprechender Nutzung (Verzicht auf Düngung, angepasster Schnittzeitpunkt, lokales [Magerwiesen-] Saatgut für Wiederansaat) im Laufe der Zeit wieder zu Biotopen entwickeln. Die Abteilung formulierte zudem die Auflage, dass in den Flachmoorbereichen sicherzustellen sei, dass der Strassenkörper für das Hangwasser durchlässig erstellt werde. Dadurch werde das Flachmoor auf der Talseite nicht über den Böschungsbereich hinaus beeinträchtigt.

E. 4.5.5

Alternativstandorte mit entsprechend anderer Strassenführung wurden demnach geprüft, desgleichen wurden im Sinn von Art. 18ter NHG Ersatzmassnahmen angeordnet. Eine Verletzung von Bundesrecht ist den kantonalen Behörden nicht vorzuwerfen.

E. 4.6

Insgesamt haben die kantonalen Instanzen eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen, welche nicht als bundesrechtswidrig zu bezeichnen ist. Zwar hat sich das Verwaltungsgericht zum Teil nicht mehr detailliert zu einzelnen Aspekten geäussert. Da dies aber umfassend auf der Ebene des vorgelagerten regierungsrätlichen Entscheids geschehen war, durfte das Verwaltungsgericht von Wiederholungen absehen. Eine Verletzung von Art. 24 RPG ist zu verneinen.

E. 5

Sodann wendet sich die Beschwerdeführerin gegen die ihr auferlegte Pflicht, die Beschwerdegegnerin an ihr Kanalisationsnetz anschliessen zu lassen. Das Reglement für die Abwasseranlagen der Gemeinde Elm vom 7. Februar 1984 (Abwasserreglement) genüge nicht als Rechtsgrundlage für die Abnahmeverpflichtung, da sie keine planungsrechtliche Komponente enthalte. Die Beschwerdeführerin befürchtet, ohne ihr Zutun erheblichen Planungsspielraum zu verlieren. Zudem erachtet sie die Bemessung der Entschädigung als falsch.

E. 5.1

Die gesetzlichen Grundlagen für die Anschlusspflicht finden sich auf Bundesebene in Art. 11 GSchG. Dessen Abs. 1 statuiert den Grundsatz, dass im Bereich der öffentlichen Kanalisation das verschmutzte Abwasser in die Kanalisation einzuleiten ist. Gemäss der Definition in Abs. 2 der zitierten Norm umfasst der Bereich öffentlicher Kanalisationen die Bauzonen (lit. a), weitere Gebiete, sobald für sie eine Kanalisation erstellt worden ist (lit. b) und weitere Gebiete, in welchen der Anschluss an die Kanalisation zweckmässig und zumutbar ist (lit. c). Der Inhaber der Kanalisation ist verpflichtet, Abwasser abzunehmen und der zentralen Abwasserreinigungsanlage zuzuführen (Art. 11 Abs. 3 GSchG). Art. 10 Abs. 3 GSchG stellt die privaten Kanalisationen, die auch öffentlichen Zwecken dienen können, der öffentlichen Kanalisation gleich. Schliesslich ist das Verursacherprinzip, wonach derjenige der Massnahmen nach dem GSchG verursacht, die Kosten dafür trägt, in Art. 3a GSchG verankert.

E. 5.2

Im Sinne dieser Bestimmungen hält das kommunale Abwasserreglement (Beilage 9 der Beschwerdeführerin im verwaltungsgerichtlichen Verfahren) in Art. 6 u.a. die Berechtigung des Gemeinderats fest, an private Anschlussleitungen, die an die öffentliche Kanalisationen angeschlossen sind, weitere öffentliche oder private Zweigleitungen anzuschliessen oder anschliessen zu lassen. Er entscheidet, welche Entschädigung an den Eigentümer der benützten Anschlussleitung zu bezahlen ist und regelt auch die Frage des späteren Unterhalts.

E. 5.3

Mit der Anschlusspflicht an die öffentliche Kanalisation soll gewährleistet werden, dass verschmutztes Abwasser - wenn dies zweckmässig und zumutbar ist - über eine öffentliche Kanalisation und eine zentrale Abwasserreinigungsanlage beseitigt wird. Die

Abwasserleitung der Beschwerdeführerin ermöglicht eine solche Abwasserbeseitigung mit Zuleitung in die öffentliche Kanalisationsleitung bereits heute mehreren Gebäuden und Restaurants beim Obermoos. Sie dient somit einem öffentlichen Zweck i.S.v. Art. 10 Abs. 3 GSchG. Das BAFU bestätigt darum auch in seiner Vernehmlassung, dass die Beschwerdeführerin als Inhaberin dieser privaten, jedoch einem öffentlichen Zweck dienenden Kanalisation nach Art. 11 Abs. 3 GSchG verpflichtet ist, das Abwasser aufzunehmen, wenn genügend Kapazität vorhanden ist. Davon sei aufgrund der Akten auszugehen. Die umstrittene Verpflichtung der Beschwerdeführerin, die Abwässer des geplanten Bergrestaurants aufzunehmen, entspreche den Vorgaben der zitierten Gewässerschutzgesetzgebung. Die Kostenverteilung mit einer anteilmässigen Beteiligung der Beschwerdegegnerin an den Kosten der privaten Kanalisation, sich aus Einkaufssumme und Unterhaltsbeiträgen zusammensetzend, trage Art. 3a GSchG Rechnung.

E. 5.4

Für das Bundesgericht besteht kein Anlass, von dieser Einschätzung der eidgenössischen Fachstelle abzuweichen. Insbesondere vermag die Beschwerdeführerin keine willkürliche Anwendung kantonalen Rechts darzutun (Art. 106 Abs. 2 BGG). Wie das Verwaltungsgericht ausführt, erfolgte die Entschädigungsberechnung unter Berücksichtigung des Restwerts der bestehenden Kanalisation und der Laufmeterkosten bei der seinerzeitigen Neuerstellung. Der Regierungsrat hat seinerseits in seinem Beschluss vom 17. November 2009 sorgfältig aufgezeigt, wie die Berechnung im Einzelnen zustande kam. Die appellatorische Kritik der Beschwerdeführerin vermag nicht zu überzeugen.

E. 5.5

Gleiches gilt in Bezug auf das Gutachten zur Abwassersituation, welches die Gemeinde in Auftrag gegeben hatte: Die Beschwerdeführerin stellt den dort getroffenen Annahmen zur Kapazität und dem Standard der bestehenden Leitung lediglich ihre eigenen, nicht belegten Einschätzungen entgegen, ohne sich mit den Argumentationen der kantonalen Instanzen rechtsgenügend auseinander zu setzen. Insbesondere die detailreichen Erwägungen des Regierungsrats in E. IV 9 des Beschlusses vom 17. November 2009 sind nachvollziehbar. Das Verwaltungsgericht hat sich überdies eingehend mit der Unabhängigkeit des Gutachters befasst und diese bejaht. Weitergehende Auflagen, wie sie die Beschwerdeführerin in Bezug auf mögliche Deformationen der Leitungen verlangt, waren nicht zu verfügen. Sollten die Befürchtungen sich bestätigen und die Beschwerdegegnerin die Leitung beschädigen, wird sie nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen für die von ihr verursachten Kosten aufkommen müssen.

E. 6

Schliesslich verlangt die Beschwerdeführerin, die Beschwerdegegnerin habe beim Restaurant vor Ort acht und unten im Tal 30 Parkplätze zu erstellen.

E. 6.1

Diese Argumentation ist nicht nachvollziehbar: Einerseits behauptet die Beschwerdeführerin, es bestehe kein Bedarf an einem zusätzlichen Restaurant und stellt dessen Zulässigkeit am vorgesehenen Standort in Abrede, andererseits fordert sie Parkplätze. Wie das Verwaltungsgericht in Erwägung zieht, wird das Bergrestaurant nur durch Waldstrassen erschlossen, zu deren Befahrung eine Ausnahmegewilligung erforderlich ist. Gäste würden darum nur in Ausnahmefällen mit dem Auto anreisen, weshalb die Erstellung von Parkplätzen unverhältnismässig sei. Das Restaurant verfüge

gemäss den Bauplänen über eine Garage, in welcher das Auto des Wirts abgestellt werden könne, und auf dem "Vorplatz" könnten ebenfalls Wagen - etwa des Personals, eine Ausnahmegewilligung vorausgesetzt - geparkt werden. Wintergäste würden fast ausnahmslos die von der Beschwerdeführerin angebotenen Bergbahnen und Skilifte benutzen, so dass sie auch zur Nutzung von deren Parkplätzen berechtigt seien. Dasselbe dürfte nach Auffassung des Verwaltungsgerichts auch für die Mehrheit der Sommergäste gelten. Für die verbleibende Minderheit eigene Parkplätze bereithalten zu müssen, wäre beim bestehenden Überangebot an Parkplätzen im Sommer unverhältnismässig. Von einer erheblichen Belastung des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Art. 73 Abs. 1 des kantonalen Strassengesetzes vom 2. Mai 1971 (StrG/GL; VII C/11/1) durch den Betrieb des Bergrestaurants Bischofalp bzw. dessen Besucher könne nicht gesprochen werden.

E. 6.2

Art. 73 Abs. 1 StrG/GL wurde inzwischen per 1. Januar 2011 aufgehoben. Die Norm verlangte Parkplatzflächen auf Privatgrund bei der Erstellung von Neubauten, wenn letztere nach ihrer Zweckbestimmung eine erhebliche Belastung des öffentlichen Verkehrs erwarten liess. Die Beschwerdeführerin vermag den kantonalen Instanzen keine willkürliche Anwendung dieser Norm nachzuweisen. Wie der Regierungsrat plausibel darlegt, ist nicht davon auszugehen, dass das neue Restaurant massgeblich mehr Gäste ins Skigebiet lockt. Es soll ihnen lediglich eine zusätzliche Verpflegungsmöglichkeit bieten. Erheblicher Mehrverkehr, der die Schaffung neuer Parkplätze notwendig erscheinen lassen würde, ist nicht zu erwarten.

E. 7

Insgesamt ist den kantonalen Behörde weder eine Verfassungs- noch eine Bundesrechtswidrigkeit vorzuwerfen. Soweit auf die Beschwerde einzutreten ist, ist sie abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens aufzukommen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Zudem hat sie die Beschwerdegegnerin angemessen für ihre Aufwendungen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.