

BGer 1C 567/2020 vom 1. Mai 2023

Bundesgericht, 2023-05-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_567_2020

FR: TF 1C 567/2020 du 1 mai 2023

IT: TF 1C 567/2020 del 1 maggio 2023

Regeste

Konzession Nr. 3966 und Plangenehmigung betreffend Bau der Kabinenbahn St. Moritz Bad - Signal | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

Die Verfahren 1C_567/2020 und 1C_568/2020 richten sich gegen das gleiche Urteil des Bundesverwaltungsgerichts; sie haben mithin ein gemeinsames Anfechtungsobjekt und betreffen denselben Sachverhalt. Im Wesentlichen werden gleiche Anträge gestellt und gleiche Begründungen vorgebracht. Aufgrund ihrer engen sachlichen Nähe erscheint eine Vereinigung der beiden Verfahren geboten (Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 BZP [SR 273]; vgl. Urteile 1C_47/2020 vom 17. Juni 2021 E. 1; 1C_657/2018 vom 18. März 2021 E. 1, nicht publ. in: BGE 147 II 319 ; 2C_1021/2016 vom 18. Juli 2017 E. 4.1, nicht publ. in: BGE 143 II 553).

E. 2.1

Angefochten ist ein verfahrensabschliessendes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts über die Konzession und die Plangenehmigung für eine Seilbahn. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a, Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführenden sind Eigentümer von Parzellen bzw. darauf befindlicher Stockwerke. Diese Parzellen werden von der Linienführung der Seilbahn inkl. Schwenkbereich überspannt bzw. befinden sich ihre Grenze in ca. 15 m Entfernung zur Linienführung der Seilbahn. Die Beschwerdeführenden sind daher von der strittigen Konzession und Plangenehmigung besonders berührt (vgl. BGE 141 II 50 E. 2.1; 140 II 214 E. 2.3; 133 II 249 E. 1.3.3). Die von der Rechtsprechung verlangte spezifische Beziehungsnähe der Beschwerdeführenden zur Streitsache ist angesichts der Dimensionen und möglichen Emissionen der geplanten Seilbahn in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu bejahen. Liegt diese besondere Beziehungsnähe vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die von den Beschwerdeführenden als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Die Beschwerdeführenden können daher die Überprüfung eines Bauvorhabens im Lichte all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf ihre Stellung auswirken, dass ihnen im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht (BGE 141 II 50 E. 2.1 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen; als Adressaten des jeweiligen angefochtenen Entscheids haben sie ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung, weshalb sie zur Beschwerde berechtigt sind (Art. 89 Abs. 1 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.3). Soweit sie ihre Rügen rechtsgenügend vorbringen und ihnen durch deren Gutheissung ein praktischer Nutzen entstünde, ist demnach auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2.2

Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde hingegen, soweit die Beschwerdeführenden auch die Aufhebung des Entscheids des BAV vom 28. März 2018 verlangen. Dieser ist durch den Entscheid der Vorinstanz ersetzt worden (Devolutiveffekt des Rechtsmittels) und gilt inhaltlich als mitangefochten (vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4).

E. 2.3

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht, unter Einschluss des Bundesverfassungsrechts, gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das kantonale Gesetzesrecht bildet, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen (vgl. Art. 95 BGG), keinen Beschwerdegrund. Das Bundesgericht prüft das fragliche kantonale Recht daher nur auf Bundesrechtsverletzung hin (vgl. BGE 146 I 11 E. 3.1.3; 142 II 369 E. 2.1). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG).

E. 2.4

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Eine Berichtigung oder Ergänzung der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen ist von Amtes wegen (Art. 105 Abs. 2 BGG) oder auf Rüge hin (Art. 97 Abs. 1 BGG) möglich. Von den tatsächlichen Grundlagen des vorinstanzlichen Urteils weicht das Bundesgericht jedoch nur ab, wenn diese offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen und die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1, Art. 105 Abs. 2 BGG ; BGE 142 I 135 E. 1.6; 140 III 16 E. 1.3.1).

E. 3

Die Beschwerdeführenden beantragen, es sei ein Augenschein durchzuführen. Dieser Antrag ist abzuweisen, weil sich der für den vorliegenden Entscheid rechtlich relevante Sachverhalt mit hinreichender Klarheit aus dem vorinstanzlichen Entscheid und aus den Akten ergibt.

E. 4

Vorliegend geht es um den Ersatz einer Seilbahnanlage. Die bisherige 50-jährige Pendelbahn verfügt über zwei Grosskabinen, die Platz für je rund 100 Personen bieten. Bei der von der Beschwerdegegnerin projektierten Kabinenbahn handelt es sich dagegen um eine Umlaufbahn mit bis zu 31 Kabinen im Anfangsausbau und bis zu 41 Kabinen im Endausbau, welche jeweils 10 Personen Platz bieten. Die Erstellung der beantragten Anlage erfordert die Rodung von Wald, die Nutzung des Gewässerraums und bedeutet einen Eingriff in das Landschafts- und Ortsbild.

E. 4.1

Das Seilbahngesetz bezweckt, dass Seilbahnen für Menschen sicher, umweltverträglich, raumplanungskonform und wettbewerbsfähig gebaut und betrieben werden (Art. 1 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über Seilbahnen zur Personenbeförderung [Seilbahngesetz, SebG, SR 743.01]). Wer eine Seilbahn bauen oder betreiben will, die - wie die vorliegend zu beurteilende - für die regelmässige und gewerbsmässige

Personenbeförderung bestimmt ist und für die eine Bundeskonzession notwendig ist, benötigt eine Plangenehmigung und eine Betriebsbewilligung des BAV (Art. 3 Abs. 1 SebG). Mit der Plangenehmigung wird das Recht erteilt, eine Seilbahn zu bauen. Mit ihr werden sämtliche für den Bau notwendigen Bewilligungen erteilt. Dabei ist das kantonale Recht zu berücksichtigen, soweit es die Seilbahnunternehmung in der Erfüllung von Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 9 Abs. 1 SebG). Gleichzeitig mit der Plangenehmigung erteilt das BAV die entsprechende Personenbeförderungskonzession nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (PBG; SR 745.1). Bei der Erteilung einer Konzession und Plangenehmigung für den Bau einer Kabinenbahn St. Moritz Bad - Signal handelt es sich demnach um eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) . Gleiches gilt in Bezug auf die erforderlichen Ausnahmebewilligungen zur Rodung von Wald und zur Nutzung des Gewässerraums (siehe zum Ganzen hinten E. 5).

E. 4.2

Die Beschwerdeführenden beanstanden, dass keine anderen Luftseilbahnsysteme als Alternativen zum beantragten Projekt geprüft worden seien. In Bezug auf die Walderhaltung verletze dies Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG; SR 921.0) und in Bezug auf den Eingriff in das Landschafts- und Ortsbild Art. 3 NHG . Die fehlende Variantenprüfung im Umweltverträglichkeitsbericht verletze zudem Art. 10b Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01).

E. 4.3

Die Vorinstanz hat festgehalten, dass gestützt auf Art. 5 Abs. 2 WaG eine umfassende Prüfung von alternativen Luftseilbahnsystemen erforderlich gewesen wäre und diese Variantenprüfung nach Art. 10b Abs. 2 lit. b USG entsprechend in den Umweltverträglichkeitsbericht hätte Eingang finden müssen. Im angefochtenen Urteil setzt sie sich mit den beiden, in den Einsprachen und Beschwerden vorgebrachten Alternativen einer Pendelbahn und einer 3S-Bahn auseinander. Bei der Pendelbahn handelt es sich um ein Luftseilbahnsystem, bei welchem zwei Grosskabinen zwischen den Stationen verkehren. Die beiden Grosskabinen könnten jeweils 100 Personen Platz bieten, sollte sich die Förderkapazität an der bestehenden Pendelbahn orientieren, wie die Vorinstanz ausführt. Bei der 3S-Bahn handle es sich dagegen um eine Umlaufbahn, die ähnlich wie bei einer Pendelbahn grössere Kabinen erlaubt. Die Vorinstanz sah von der Aufhebung der angefochtenen Verfügung ab, da im Rahmen einer Gesamtbetrachtung darauf zu schliessen sei, dass die geforderten Alternativen einer Pendelbahn und einer 3S-Bahn wesentliche Nachteile in betrieblicher Hinsicht sowie in Bezug auf den Schutz des Landschaftsbildes erkennen liessen, ohne dass andere namhafte Vorteile insbesondere hinsichtlich der Eigentumsinteressen der Beschwerdeführenden dem gegenüberstehen würden. So würden die alternativen Luftseilbahnsysteme den wesentlichen betrieblichen Nachteil aufweisen, dass sie keine kontinuierliche und betrieblich flexible Transportmöglichkeit in das Intensiverholungsgebiet bieten könnten. In Bezug auf den Landschaftsschutz hätten die Alternativvarianten nach Ansicht der Vorinstanz zudem den Nachteil, dass sie eine grössere Bergstation und massivere Stützen erfordern würden. Deshalb habe sich das BAV auf eine summarische Prüfung dieser beiden Varianten beschränken dürfen und sei nicht gehalten gewesen, die Beschwerdegegnerin zu einer detaillierten Projektierung zu verpflichten und

diese hiernach als echte Alternativen zu prüfen.

E. 4.4

Die Beschwerdegegnerin bringt ihrerseits vor, eine Interessenabwägung vorgenommen und die Vor- und Nachteile einer 3S-Bahn, einer Pendelbahn und einer Umlaufbahn gegeneinander abgewogen zu haben. Diese Interessenabwägung habe auch das BAV gestützt. Eine weitere Prüfung der verschiedenen Varianten hätte bedingt, dass ein ausführliches technisches Projekt durch den Seilbahnbauer hätte ausgearbeitet werden müssen, was jedoch weder gesetzlich vorgeschrieben noch zumutbar sei und keinen relevanten Nutzen geliefert hätte. Bei der Interessenabwägung sei sie auch nicht verpflichtet, dies mit einer Expertise zu belegen, weil das gesetzlich gar nicht vorgesehen sei. Die Beschwerdegegnerin verfüge über genügend fachliche Kompetenz, um die Interessenabwägung vorzunehmen. Somit erwiesen sich die diesbezüglichen Ausführungen der Vorinstanz als zutreffend.

E. 5.1

Die Nutzungsplanung setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus (Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]), bei der auch geprüft werden muss, welche Alternativen und Varianten in Betracht fallen (Art. 2 Abs. 1 lit. b RPV ; eingehend dazu PIERRE TSCHANNEN, Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben, URP 2018 S. 111 ff.). Diese Anforderung ergibt sich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben auch aus Art. 3 NHG (BGE 137 II 266 E. 4 mit Hinweisen) sowie aus dem Erfordernis der Standortgebundenheit des Werks (gemäss Art. 18 Abs. 1ter NHG i.V.m. Art. 14 Abs. 6 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 [NHV; SR 451.1] für technische Eingriffe in schützenswerte Biotope und Art. 5 Abs. 2 lit. a WaG für die Ausnahmegewilligung für eine Rodung; vgl. dazu BGE 120 Ib 400 E. 4c). Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob andere, Landschaft, Lebensräume, Ortsbild und Wald schonendere Standorte bzw. Streckenführungen vorhanden sind (vgl. zur Prüfung alternativer Varianten von Seilbahnen zur Schonung des Waldes auch: Umwelt und Raumplanung bei Seilbahnvorhaben, Vollzugshilfe für Entscheidbehörden und Fachstellen, Seilbahnunternehmungen und Umweltfachleute, herausgegeben von Bundesamt für Umwelt BAFU und Bundesamt für Verkehr BAV, 2013, S. 56 f., Ziff. 5.3.9 und 5.3.10). Die Behörde ist allerdings nur verpflichtet, ernsthaft in Betracht fallende Varianten näher zu prüfen; andere Varianten können bereits aufgrund einer summarischen Prüfung ausgeschieden werden (BGE 139 II 499 E. 7.3.1 mit Hinweis). Soweit Varianten geprüft werden müssen bzw. vom Gesuchsteller geprüft werden, sind die wichtigsten Varianten im allfällig erforderlichen Umweltverträglichkeitsbericht zu erfassen (Art. 10b Abs. 2 lit. b USG ; Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBl 2012 4323, 4349). Bei der Interessenabwägung werden gemäss Art. 3 RPV zunächst sämtliche vom Vorhaben betroffenen Interessen ermittelt (Abs. 1 lit. a RPV) und gewichtet (lit. b), um anschliessend die ermittelten und gewichteten Interessen im Entscheid zu berücksichtigen (lit. c). Geboten ist nach ständiger Rechtsprechung eine umfassende und gesamthafte Interessenabwägung, d.h., es dürfen nicht einzelne Schutzinteressen isoliert den Nutzungsinteressen gegenübergestellt werden (oder umgekehrt), sondern sämtliche Interessen sind möglichst gleichzeitig zu berücksichtigen, mit dem Ziel, ein gesamthaft sinnvolles Ergebnis zu erzielen (BGE 117 Ib 28 E. 2; Urteil 1C_528/2018 vom 17. Oktober 2019 E. 4.1 mit Hinweisen, in: URP 2020 S. 190; TSCHANNEN, a.a.O., S. 111 ff.). Diese Anforderung leitet sich im Übrigen bereits

aus dem Koordinationsgebot ab (vgl. Art. 25a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG; SR 700]; ARNOLD MARTI, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Aemisegger und andere [Hrsg.], 2020, N. 2 zu Art. 25a RPG ; BGE 116 Ib 50 E. 4). Beim Variantenentscheid steht der Planungsbehörde sodann ein Ermessensspielraum offen. Dieser Ermessensentscheid, welcher regelmässig durch die politischen Entscheidungsträger vorgeprägt wird, wird im gerichtlichen Verfahren nur mit Zurückhaltung überprüft. Das Gericht soll nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abweichen (vgl. BGE 139 II 185 E. 9.3 mit Hinweisen).

E. 5.2

Vorliegend geht es um die Konzession und Plangenehmigung einer Seilbahn zur Personenbeförderung i.S.v. Art. 1 Abs. 1 SebG (vorne E. 4.1). Dabei handelt es sich um eine Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG , deren Erfüllung eine umfassende Interessenabwägung einschliesslich die Prüfung von Varianten erfordert (Art. 3 Abs. 1 NHG ; Urteil 1C_108/2014 vom 23. September 2014 E. 4.3, in: URP 2015 S. 64 und ZBl 116/2015 S. 33).

E. 5.3

Wie im Folgenden noch aufzuzeigen sein wird, setzt das beantragte Projekt sowohl für die Niederhaltestütze als auch für die geplante Talstation die Nutzung des Gewässerraums voraus, wofür die Vorinstanz gestützt auf Art. 41c Abs. 1 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) eine Ausnahmegewilligung in Aussicht gestellt hat (unten E. 7). An dieser Stelle interessiert, dass auch bei der Prüfung von Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV , ob es sich um eine standortgebundene Anlage handelt, die im öffentlichen Interesse liegt, eine Variantenprüfung erforderlich ist. Verlangt wird nämlich ein objektives Bedürfnis mit Bezug auf den genauen Standort, den Umfang und die Ausgestaltung der Baute oder Anlage, was grundsätzlich eine Prüfung von möglichen Alternativstandorten oder -lösungen voraussetzt (Urteil 1C_654/2021 vom 28. November 2022 E. 4; vgl. BGE 139 II 470 E. 4.5; 136 II 214 E. 2.2 mit Hinweisen und E. 3.3; zum Gewässerraum JEANNETTE KEHRLI, Bauen im Gewässerraum und Uferstreifen, URP 2015 S. 688; CHRISTOPH SCHAUB, Gewässerraum - Verhältnis zur Nutzungsplanung, Relevanz bestehender Bauten, Interessenabwägung, PBG aktuell 2020/3 S. 13 f.; HANS W. STUTZ, Uferstreifen und Gewässerraum - Umsetzung durch die Kantone, URP 2012 S. 124 f.). Ohnehin handelt es sich bei der Erteilung einer Ausnahmegewilligung im Gewässerraum nach Art. 41c Abs. 1 GSchV um eine bundesrechtlich geregelte Spezial- bzw. Ausnahmegewilligung mit engem Bezug zum Natur- und Heimatschutz und damit um eine Bundesaufgabe i.S.v. Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG (BGE 143 II 77 E. 3.1). Auch daraus ergibt sich, dass eine umfassende Interessenabwägung einschliesslich die Prüfung von Varianten erforderlich ist (Art. 3 Abs. 1 NHG ; vgl. vorne E. 5.2).

E. 5.4

Die Frage, ob eine Pflicht zur Prüfung von Alternativen und Varianten besteht, stellt sich vorliegend auch im Zusammenhang mit der Prüfung einer Ausnahmegewilligung für eine Rodung nach Art. 5 Abs. 2 WaG für die zusätzlichen Stützen der projektierten Luftseilbahn (hinten E. 6.1). Das Waldgesetz bezweckt die Erhaltung und den Schutz des Waldes und soll dafür sorgen, dass der Wald seine Funktionen erfüllen kann; es soll die Waldwirtschaft fördern und erhalten (Art. 1 Abs. 1 WaG). Bauvorhaben, die den Waldboden dauernd oder

vorübergehend zweckentfremden, bedürfen einer Ausnahmegewilligung für eine Rodung (Art. 4 WaG). Rodungen sind grundsätzlich verboten (vgl. Art. 5 Abs. 1 WaG). Eine Ausnahmegewilligung darf gemäss Art. 5 Abs. 2 WaG erteilt werden, wenn der Gesuchsteller nachweist, dass für die Rodung wichtige Gründe bestehen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen, und zudem die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: Das Werk, für das gerodet werden soll, muss auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein (lit. a), das Werk muss die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllen (lit. b) und die Rodung darf zu keiner erheblichen Gefährdung der Umwelt führen (lit. c). Die Erteilung einer entsprechenden Ausnahmegewilligung befreit nicht von der Einholung einer Baugewilligung nach Art. 22 oder Art. 24 RPG (vgl. Art. 11 Abs. 1 WaG). Nichtforstliche Bauvorhaben, ausgenommen Kleinbauten und -anlagen (Art. 4 lit. a der Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald [Waldverordnung, WaV; SR 921.01] e contrario), sind als eine Zweckentfremdung des Waldes zu betrachten. Sie bedürfen deshalb einer Ausnahmegewilligung für eine Rodung und, wie die forstlichen Bauvorhaben, immer auch einer Ausnahmegewilligung nach RPG. Die relative Standortgebundenheit des Werks, für das gerodet werden soll, ist nach Art. 5 Abs. 2 lit. a WaG eine Voraussetzung für eine Ausnahmegewilligung. In jedem Fall ist nachzuweisen, dass für die Rodung wichtige Gründe bestehen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen (Art. 5 Abs. 2 WaG). Für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung für eine Rodung verlangt das Gesetz somit eine vorstrukturierte Interessenabwägung (PETER M. KELLER, in: Kommentar zum Waldgesetz, N. 12 ff. zu Art. 5 WaG ; TSCHANNEN, a.a.O., S. 125 ff.). Eine Prüfung von Varianten ist daher auch gestützt auf Art. 5 Abs. 2 WaG sowie Art. 24 RPG i.V.m. Art. 3 RPV notwendig (vgl. vorne E. 5.1).

E. 5.5

Demnach ist vorliegend eine umfassende Interessenabwägung einschliesslich die Prüfung von Varianten gestützt auf Art. 3 NHG , Art. 5 Abs. 2 WaG und Art. 41c Abs. 1 GSchV sowie Art. 3 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. b RPV vorzunehmen.

E. 6.1

Für den Bau der geplanten 10er-Umlaufkabinenbahn sind insgesamt 1'580 m² Wald zu roden. Dabei werden 608 m² temporär und 972 m² definitiv gerodet. Die Rodungen sind auf sechs der acht geplanten Stützen und deren Zufahrt zurückzuführen, da diese im Wald zu stehen kommen. Zusätzlich zu den Rodungen muss der Wald bei der 10er-Umlaufkabinenbahn auf einer Fläche von 14'970 m² je nach Höhe der Seilüberspannung niedergehalten werden. Das Ausmass des Eingriffs in den Wald ist bei der projektierten Luftseilbahn erheblich grösser als es bei der bisherigen Pendelbahn war. Der Hinweis darauf, dass es sich bei der projektierten Luftseilbahn um eine Ersatzbahn handelt, ist insoweit zu relativieren.

E. 6.2

Auch bei der Planung einer Seilbahn ist zu prüfen, ob andere, Landschaft, Lebensräume, Ortsbild und Wald schonendere Standorte bzw. Streckenführungen vorhanden sind (vorne E. 5). Da es unterschiedliche Luftseilbahnsysteme gibt, die heute - wie aus den Akten hervorgeht - im Alpenraum mit ähnlicher Förderkapazität wie die vorliegend zu ersetzende Luftseilbahn neu erstellt werden und damit zurzeit als gängig und konkurrenzfähig gelten können, liegt es grundsätzlich auf der Hand, dass diese Grundtypen von Luftseilbahnen im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung als Varianten zu prüfen sind. Schliessen

etwa die topographischen Verhältnisse diese Alternativen nicht vorweg aus, was vorliegend nicht ersichtlich ist, handelt es sich bei diesen grundsätzlich um ernsthaft in Betracht fallende Alternativen im Sinne der Rechtsprechung. Dass eine Pendelbahn, welche allenfalls mit einer einzigen Stütze - am bisherigen Standort - auskommen könnte, vor diesem Hintergrund nicht ernsthaft in Betracht kommen soll, ist mit den Ausführungen der Vorinstanzen und der Beschwerdegegnerin nicht dargetan. Ebenso wenig, weshalb die vorgebrachten Interessen zugunsten der projektierten Umlaufbahn das Interesse an der Walderhaltung überwiegen sollen (Art. 5 Abs. 2 WaG). Angesichts des hohen Schutzes, welcher dem Wald rechtlich eingeräumt wird (vgl. Art. 1, 3 und 5 WaG ; vorne E. 5.2), durfte auf die Prüfung einer solchen Variante nicht vorweg verzichtet werden.

E. 6.3

Im Hinblick auf die Prüfung der Standortgebundenheit verneinen sowohl das BAFU als auch die Vorinstanz eine Pflicht zur Prüfung der andiskutierten alternativen Luftseilbahnsysteme. Sie begründen dies auch damit, dass Varianten, die gewichtige Nachteile oder keine wesentlichen Vorteile aufweisen, nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung bereits aufgrund einer summarischen Prüfung ausgeschieden werden dürfen (so die Urteile 1C_528/2018 vom 17. Oktober 2019 E. 4.1, in: URP 2020 S. 190; 1C_360/2017 vom 14. März 2018 E. 7.3; 1C_556/2013 vom 21. September 2016 E. 5.2; 1C_648/2013 vom 4. Februar 2014 E. 4.1, in: URP 2014 S. 309 und RDAF 2015 I S. 400). Dass die Behörde nur verpflichtet ist, ernsthaft in Betracht fallende Varianten näher zu prüfen und andere Varianten bereits aufgrund einer summarischen Prüfung ausgeschieden werden können, ist konstante Rechtsprechung des Bundesgerichts (statt vieler BGE 139 II 499 E. 7.3 und 7.4; Urteil 1C_86/2020 vom 22. April 2021 E. 4.5.2; vorne E. 5.1). Diese Praxis wird auch durch die angeführten Urteile nicht infrage gestellt. Bei einem Projekt, welches - wie das zu beurteilende (vgl. vorne E. 6.1) - selbst gewichtige Nachteile hat, kann aus den angeführten Urteilen namentlich nicht abgeleitet werden, dass Varianten schon deshalb nicht ernsthaft in Betracht kommen, weil sie ebenfalls gewichtige Nachteile oder zumindest keine wesentlichen Vorteile mit sich bringen. Soll der Zweck der vorgeschriebenen umfassenden Interessenabwägung nicht vereitelt werden, können nur Varianten vorweg ausgeschieden werden, die im Vergleich zum vorgeschlagenen Projekt insgesamt offenkundig nachteilig sind. Welche Variante den involvierten Interessen insgesamt am Besten entspricht, ist Gegenstand der bundesrechtlich vorgeschriebenen, umfassenden Interessenabwägung. In einer solchen kommt der Genehmigungsbehörde ein Ermessensspielraum zu. Die Unterlassung einer vorgeschriebenen Variantenprüfung ist dagegen eine Rechtsverletzung (Verletzung der Abwägungs- und der Planungspflicht; TSCHANNEN, a.a.O., S. 124). Sie hat regelmässig zur Folge, dass der Sachverhalt für die Bewilligung eines Projekts nur ungenügend festgestellt wird (Art. 105 Abs. 2 BGG). Dies bedeutet wiederum, dass der Umweltverträglichkeitsbericht nicht den inhaltlichen Anforderungen von Art. 10b Abs. 2 lit. b USG genügt.

E. 6.4

Auch in der Sache dringen die Begründungen, weshalb die vorgebrachten Luftseilbahnsysteme nicht ernsthaft in Betracht fallen, nicht durch.

E. 6.4.1

Die Begründung, wonach mit den alternativen Luftseilbahnsystemen Nachteile verbunden seien, genügt nicht, um solche Varianten in einer summarischen Prüfung auszuschneiden;

hierfür müssten die mit einer Variante verbundenen Nachteile vielmehr offenkundig so gravierend sein, dass die Variante als ernsthafte Alternative ausser Betracht fallen würde (vorne E. 5.1 und 6.3). So ist es diesbezüglich entgegen den Ausführungen der Vorinstanz auch nicht bereits entscheidend, dass eine andere Ersatzanlage ebenfalls zusätzlich in die Landschaft, in die nach NHG schutzwürdigen Flächen und in das Waldgebiet eingreifen würde. Entsprechendes gilt für die vorgebrachten, mutmasslichen betrieblichen Nachteile der alternativen Luftseilbahnsysteme. Solche Nachteile hätten stattdessen zusammen mit den Vor- und Nachteilen aller zu berücksichtigenden Luftseilbahnsysteme Gegenstand einer umfassenden Interessenabwägung zu bilden.

E. 6.4.2

Eine wesentliche Bedeutung für die Frage der Beachtlichkeit anderer Luftseilbahnsysteme spielt in der Argumentation der Vorinstanz zudem die Förderkapazität. Sie gibt namentlich den Ausschlag dafür, dass eine moderne Pendelbahn (und wohl auch eine 3S-Bahn) nach Ansicht der Vorinstanz ausser Betracht fällt. Dies, weil eine neue Pendelbahn bei der beantragten Förderkapazität vermutlich mit Doppelstockkabinen ausgestattet sein müsste. Als Folge davon seien wahrscheinlich sowohl die eine Stütze (allenfalls gar mehrere) als auch die Bergstation erheblich grösser zu dimensionieren, was das Landschaftsbild entsprechend stark belasten würde. Die geplante Kapazitätssteigerung einer bisher stündlichen Förderleistung der Luftseilbahn von 1'000 Personen auf neu 2'400 Personen rechtfertigt sich gemäss Vorinstanz dadurch, dass sich die Betriebsbedürfnisse wie auch die Kundenerwartungen über die vergangenen knapp fünfzig Jahre erheblich geändert haben und mit der neuen Förderleistung besonders der Publikumsandrang an Spitzentagen und bei Skirennen besser bewältigt werden könne. Angesichts der Lebensdauer der Ersatzanlage sei es überdies gerechtfertigt, auch die künftige Entwicklung des Seilbahnbetriebs in angemessener Weise mitzuberücksichtigen. Gestützt auf diese äusserst dünne Faktenlage und entsprechend vage bleibende Begründung kann allenfalls - was von den Beschwerdeführenden jedoch bestritten wird - der Bedarf an einer Kapazitätssteigerung als plausibel betrachtet werden, nicht jedoch das anzustrebende Ausmass einer solchen. Vor diesem Hintergrund kann jedenfalls die vom Gesuchsteller anvisierte maximale Förderkapazität nicht dazu führen, Luftseilbahnsysteme, die zwar eine höhere Förderkapazität als die bisherige Luftseilbahn, aber nicht eine zumindest gleich hohe wie die projektierte zu erreichen vermögen, von vornherein als ausser Betracht fallend auszuschliessen. Das Bedürfnis, die Förderkapazität um den Faktor 2.4 zu erhöhen, muss belegt sein und sich auf mehr als allgemeine Vermutungen und Eindrücke stützen können, soll es als Begründung dafür dienen, ein potenziell den übrigen privaten und öffentlichen Interessen besser entsprechendes Luftseilbahnsystem vorweg auszuschliessen.

E. 6.4.3

Die negativen Auswirkungen auf das Landschaftsbild durch ein Luftseilbahnsystem, das hohe Stützmasten erfordert, sind in einem touristisch genutzten Gebiet zwar gewichtig, wie die Vorinstanz zu Recht betont. Sie vermögen jedoch nicht den rechtlich weitgehenden Schutz des Waldes von vornherein zu überwiegen, wenn die fraglichen beiden alternativen Luftseilbahnsysteme mit einem geringeren Eingriff in den Wald auskommen würden. Denn ist ein Abweichen vom Grundsatz der ungeschmälerten Erhaltung zulässig, ist jedenfalls für die grösstmögliche Schonung der Schutzobjekte zu sorgen (Urteil 1C_528/2018 vom 17. Oktober 2019 E. 4.3, in: URP 2020 S. 190). Auch sind die äusseren Masse eines Bauwerks nicht unbedingt für sich entscheidend für die Frage, wie sich dieses in eine Landschaft fügt

bzw. wie schwer der Eingriff in die Landschaft wiegt. Diesbezüglich ist anzumerken, dass sich die neue Bergstation keineswegs besonders gut in die Landschaft fügt. Vielmehr handelt es sich in den Worten des BAFU um eine "technische Bergstation", welche das Landschaftsbild ebenfalls beeinträchtigt, insbesondere wegen der sehr exponierten und weit einsehbaren Kretenlage. Die neue Bergstation wirke "wie ein schwebender Balken über dem bewaldeten Abhang, was den künstlichen, störenden Effekt verstärkt", wie das BAFU schreibt. Eine Rückversetzung der Bergstation erwies sich aus technischen Gründen als nicht möglich, weshalb die exponierte Lage beibehalten wurde. Ohnehin ist auch der Eingriff in das Landschaftsbild durch die projektierte Umlaufbahn, wie bereits das BAFU im Verlauf des Verfahrens festgehalten hat, aufgrund der Rodung und der Zunahme der Stützen- und Gondelanzahl grundsätzlich erheblich. So wird diese mit 8 Stützen nicht nur wesentlich mehr Stützen haben, diese werden zum Teil auch von einiger Höhe (bis zu rund 47 m) und damit je nach Standort ebenfalls sehr gut wahrnehmbar sein. Auch aus dem Umstand, dass die geplante neue Bergstation sich nur leicht besser als die bisherige in die Landschaft fügt, kann nicht abgeleitet werden, dass bei einer neuen Pendelbahn oder einer 3S-Bahn keine bessere Gestaltung und Einordnung der Bergstation möglich sein sollte. Dass vorliegend eine Pendelbahn oder eine 3S-Bahn als Ersatz der bestehenden Pendelbahn von vornherein nicht ernsthaft in Betracht kommen, ist demnach nicht erstellt.

E. 6.5

Die Beschwerdeführenden bringen verschiedene Rügen betreffend die Nichteinhaltung des Gewässerabstands durch das neue Talstationsgebäude und die neu notwendige Niederhaltestütze vor. Das BAFU nimmt dahingehend Stellung, dass eine Pendelbahn - und wohl auch eine 3S-Seilbahn - nicht auf eine Niederhaltestütze nahe der Talstation angewiesen sei. Weiter lässt es offen, ob die Talstation bei einem solchen alternativen Seilbahnsystem ebenso gross und ebenso stark in den Gewässerraum hinein zu stehen kommen müsste. Das projektierte Seilbahnsystem weist potenziell nicht nur Nachteile gegenüber den von den Beschwerdeführenden eingebrachten Alternativen in Bezug auf den Eingriff in den Wald, sondern auch in den Gewässerraum auf. Selbst wenn das Fundament der Niederhaltestütze nicht im Gewässerraum zu stehen kommen sollte, was aus den Unterlagen gemäss dem vorinstanzlich festgestellten Sachverhalt nicht hervorgeht, dürften zumindest die Rollen der zum Gewässerraum hin geneigten Niederhaltestütze in den Gewässerraum ragen, wie die Beschwerdeführenden argumentieren und die Beschwerdegegnerin nicht bestreitet. Gemäss dem am 28. März 2018 vom BAV genehmigten Plan "Umkehr Fahrbar Tal" der Garaventa AG dürften die Rollenbatterien der Niederhaltestütze über 5 m näher zum Inn zu stehen kommen als der gewässerseitige Rand der Stütze. Für die Einhaltung des Gewässerabstands ist nicht nur das Fundament einer Anlage massgebend, denn auch nicht abgestützte Anlageteile haben den Gewässerraum einzuhalten (CHRISTOPH FRITZSCHE, in: Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Hettich/Jansen/Norer [Hrsg.], 2016, N. 113 zu Art. 36a GSchG). Selbst wenn die während des Verfahrens vor Bundesgericht erfolgte Festlegung des Gewässerraums entgegen dem grundsätzlichen Novenverbot (Art. 99 BGG) beachtlich wäre, ist aufgrund der eingereichten Akten davon auszugehen, dass sich die Niederhaltestütze mit ihren Rollenbatterien zumindest teilweise im Gewässerraum befindet und sich daher in Bezug auf die Niederhaltestütze keine wesentlichen Änderungen ergeben haben. Während der mutmasslichen Grösse der Bergstation bei einem alternativen Seilbahnsystem aus Gründen des Landschaftsschutzes in den vorinstanzlichen Erwägungen grosses Gewicht zugeschrieben wird, bleiben die grossen Einwirkungen des

Talstationsgebäudes auf den Gewässerraum bei der projektierten Seilbahn unbeachtet. Der Umstand, dass sowohl das Talstationsgebäude als auch die bei der projektierten Seilbahn im Gegensatz zu einer Pendelbahn notwendige Niederhaltstütze in den Gewässerraum greifen dürften, hätte in einer umfassenden und gesamthaften Interessenabwägung einbezogen werden müssen (vorne E. 5.1). Gleiches gilt für die Dimension der Talstation, welche mit dem soeben Erwähnten eng zusammenhängt. Es ist unzulässig und wäre mit dem Koordinationsgebot nicht vereinbar, die Voraussetzungen einer Ausnahmegewilligung nach Art. 41c Abs. 1 GSchV für den Bau der Talstation und der Niederhaltstütze im Gewässerraum separat und nicht als Teil der zu beurteilenden Seilbahn zu prüfen. Die Vorinstanz bejaht die Standortgebundenheit der Talstation nämlich gestützt auf das Argument, dass ihr Standort als Ersatzbaute vorgegeben sei und eine Verschiebung bzw. eine Vergrösserung nur in die vorgesehene Richtung möglich sei. Sie lässt aber ausser Betracht, dass die Vergrösserung der Talstation beim gewählten Seilbahnsystem notwendig ist, es jedoch nicht erstellt ist, ob auch ein anderes Seilbahnsystem eine solche Vergrösserung verlangen würde.

E. 6.6

Es ist zudem zweifelhaft, ob das geplante Talstationsgebäude den geltenden kommunalen Zonenvorschriften entspricht. Offenbar sollte eine Spezialzone Signal neue Zonenvorschriften für das betroffene Gebiet einführen, welche ein Gebäude mit den vorgesehenen Dimensionen zuliessen. Gemäss der Vorinstanz lagen zum Zeitpunkt ihres Entscheids weder die planerischen Grundlagen für die "Arealüberbauung Signal" noch ein entsprechendes konkretes Ausführungsprojekt vor. Angesichts des Ausgangs des Verfahrens ist dies jedoch nicht weiter zu vertiefen.

E. 6.7

Weiter ist zu erwähnen, dass die von den Beschwerdeführenden zur Diskussion gestellten, alternativen Seilbahnsysteme wohl auch hinsichtlich des Lärms Vorteile hätten, was das BAFU bestätigt. Ob diese Vorteile bestehen und wie gross sie allenfalls wären, ist mangels entsprechender Abklärungen bezüglich alternativer Seilbahnsystemen unklar.

E. 6.8

Die projektierte Seilbahn weist betriebliche Vorzüge auf, wie die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin betonen. Auch aus Sicht des Schutzes des Landschaftsbilds mögen gewisse Vorteile gegenüber den alternativen Seilbahnsystemen bestehen. Zudem steht der Genehmigungsinstanz ein beträchtlicher Ermessensspielraum bei der Gewichtung der verschiedenen Varianten zu. Vorliegend geht es jedoch nicht um die Frage, ob das Ermessen im Rahmen einer Variantenprüfung richtig angewendet wurde. Die Variantenprüfung wurde vielmehr unterlassen und diesbezüglich besteht kein Ermessensspielraum. Die Unterlassung einer Variantenprüfung wird auch nicht bestritten, sie wird einzig damit gerechtfertigt, dass keine ernsthaft in Betracht kommenden Alternativen bestünden. Das ist unhaltbar, da gängige Seilbahnsysteme in Bezug auf die Beanspruchung des Waldes, des Gewässerraums und womöglich auch von Nachbarinteressen wesentliche Vorteile haben dürften. Die betrieblichen Vorteile des gewählten Seilbahnsystems können in einer Interessenabwägung stark gewichtet werden, nicht jedoch als Argument dazu dienen, jegliche anderen Seilbahnsysteme als "ausser Betracht fallend" zu qualifizieren und die gesetzlich vorgeschriebene, umfassende Interessenabwägung zu unterlassen. Wird die bundesrechtlich geschützte Umwelt durch ein

Vorhaben derart stark in Anspruch genommen wie vorliegend durch den Bau der privaten Seilbahnanlage als Ersatz der bestehenden Anlage, gilt es Lösungen zu finden, bei denen alle Regelungen möglichst gleichzeitig und vollumfänglich zum Zuge kommen und das Ergebnis gesamthaft sinnvoll ist. Diese Gesamtbeurteilung wird in materieller Hinsicht durch die Anwendung einer Norm, die eine umfassende Interessenabwägung vorschreibt, gewährleistet (BGE 117 Ib 28 E. 2). Im vorliegenden Fall verlangen die Art. 3 Abs. 1 NHG , Art. 5 Abs. 2 WaG , Art. 41c Abs. 1 GSchV und Art. 3 RPV eine solche umfassende Interessenabwägung. Gemäss Art.10b Abs. 2 lit. b USG sind im Umweltverträglichkeitsbericht die Vor- und Nachteile der verschiedenen möglichen Varianten aufzuzeigen. Diese umfassende Abwägung öffentlicher und privater Interessen an der Beanspruchung von in besonderem Mass geschützten Räumen für ein privates Seilbahnprojekt, an dem wohlgerneht ein gewichtiges öffentliches Interesse besteht, darf nicht künstlich auf bloss ein bestimmtes Projekt beschränkt und damit verunmöglicht werden. Diese Rechtslage hatte das BAFU in seiner Stellungnahme vom 26. November 2015 im Hinblick auf die Prüfung einer Ausnahmegewilligung für eine Rodung gestützt auf Art. 5 Abs. 2 WaG dargelegt und die Beschwerdegegnerin entsprechend aufgefordert, die Standortgebundenheit und den Bedarf für die neue Anlage nachzuweisen. Neben der Beschwerdegegnerin nahm daraufhin auch der Kanton Graubünden dazu Stellung. Dieser ersuchte das BAV, dem Antrag des BAFU keine Folge zu leisten. Er begründete dies im Wesentlichen damit, dass die Beschwerdegegnerin bereits einen sehr grossen Planungsaufwand habe betreiben müssen und eine Umlaufbahn im Gegensatz zu einer Pendelbahn landschaftliche und v.a. betriebliche Vorteile mit sich bringe. Das BAFU sah daraufhin die Anforderungen von Art. 5 Abs. 2 WaG als erfüllt, die Vorinstanzen folgten der Argumentation ebenfalls, obwohl keine Variantenprüfung durchgeführt und die Vor- und Nachteile anderer Seilbahnsysteme sowie der Bedarf für eine Seilbahn mit der geplanten Förderkapazität nie konkret abgeklärt bzw. belegt worden war. Das BAV stützte seinen Entscheid danach auf die "Beurteilung" des BAFU als Fachbehörde, ging aber offenbar selbst davon aus, dass eine umfassende Interessenabwägung einschliesslich Variantenprüfung der unterschiedlichen Seilbahnsysteme gar nicht notwendig sei. So äussert sich das BAV in seiner Stellungnahme vom 2. Juli 2018 an die Vorinstanz auf S. 9 folgendermassen: "Die Systemwahl ist Sache der Gesuchstellerin, d.h. vorliegend der EMMS [d.i. im bundesgerichtlichen Verfahren: der Beschwerdegegnerin]. Das BAV hat im angefochtenen Entscheid dargelegt, weshalb die Wahl des Anlagentyps nachvollziehbar und zweckmässig ist. Zudem handelt es sich um eine Ersatzanlage einer bereits bestehenden Anlage. Im Bereich Natur- und Landschaftsschutz wurde unter Würdigung aller Aspekte dargelegt, dass die neue Bahn verträglicher sei als die bestehende Pendelbahn. Daraus kann umgekehrt geschlossen werden, dass ein Ersatz der Pendelbahn durch denselben Anlagentyp nicht umweltverträglicher sein dürfte." Dass die Gesuchstellerin das gewünschte Seilbahnsystem wählen kann und die Genehmigungsbehörden - sollte dessen Wahl nachvollziehbar und zweckmässig sein - an dieses gebunden sind, trifft jedenfalls dann nicht zu, wenn der Bau der gewünschten Seilbahn umweltrechtliche Ausnahmegewilligungen erfordert und alternative Seilbahnsysteme bestehen, welche den angestrebten Zweck ebenfalls erfüllen und gleichzeitig weniger stark in die Umwelt und in die Interessen von Dritten eingreifen könnten. Obwohl sich die Vorinstanz sehr eingehend, aber eben nur generell mit den unterschiedlichen Seilbahnsystemen auseinandergesetzt hat, stützt sie ihre Ausführungen zu alternativen Seilbahnsystemen auf Mutmassungen. Entsprechende belastbare Grundlagen im Umweltverträglichkeitsbericht fehlen. Zu Recht

behauptet die Vorinstanz denn auch nicht, eine umfassende Interessenabwägung einschliesslich einer Variantenprüfung sei vorliegend nicht erforderlich gewesen. Sie argumentiert auch nicht, sie hätte eine solche umfassende Variantenprüfung vorgenommen; dies behauptet hingegen die Beschwerdegegnerin, ohne es zu belegen und ohne dafür in jeder Hinsicht - namentlich in Bezug auf die Abwägung öffentlicher Interessen und Interessen Dritter - kompetent zu sein. Damit stellt sich die Vorinstanz auch nicht auf den Standpunkt, der allfällig vorbestehende Mangel sei nun geheilt. Vielmehr ist sie - anders als das BAV - der Ansicht, dass alternative Varianten nicht ernsthaft in Betracht kommen. Aus diesem Grund würde eine summarische Prüfung der nicht ernsthaft in Betracht kommenden Varianten, gestützt auf allgemeine Annahmen über die verschiedenen Seilbahnsysteme, ausreichen. Die Folge ist, dass viele Aspekte, die in einer umfassenden Interessenabwägung ausschlaggebend wären und einem beträchtlichen Ermessen der Genehmigungsbehörde zugänglich wären, auch nach dem ausführlichen Urteil der Vorinstanz unbekannt sind, da der Sachverhalt wesentliche Lücken aufweist und damit nicht genügend erhoben worden ist.

E. 6.9

Nach dem Ausgeführten hätte vorliegend im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung eine Variantenprüfung durchgeführt werden müssen. Eine solche ist jedoch unterblieben. Die Ausführungen der Vorinstanz zu den Vor- und Nachteilen der verschiedenen Luftseilbahnsysteme vermögen diesen Mangel nicht zu beheben, denn sie verbleiben auf einer sehr allgemeinen Ebene. Sie vermögen daher nicht aufzuzeigen, dass andere gängige Luftseilbahnsysteme als Ersatz der bestehenden Pendelbahn von vornherein nicht ernsthaft in Betracht fallen. Die falsche Rechtsauslegung der Beschwerdegegnerin und des BAV haben zu einer ausschliesslichen Ausrichtung auf das beantragte Seilbahnprojekt geführt. Dies bedeutet eine Beschränkung der Beurteilung der Standortgebundenheit und der Interessenabwägung, die von Rechts wegen umfassend sein muss. Insbesondere dem Interesse an der Erhaltung des Waldes und des Gewässerraums wird dadurch nicht die rechtlich vorgeschriebene Stellung eingeräumt. Ein solches Vorgehen ist unzulässig und verstösst gegen Art. 3 NHG, Art. 5 Abs. 2 WaG, Art. 3 RPV, Art. 41c Abs. 1 GSchV sowie, wie bereits die Vorinstanz festgehalten hat, als Folge davon auch gegen Art. 10b Abs. 2 lit. b USG (vgl. vorne E. 5.1 und 5.2).

E. 7

Wie bereits verschiedentlich erwähnt, ist strittig, ob der Bau der Talstation und der Niederhaltestütze im Gewässerraum gestützt auf Art. 41c Abs. 1 GSchV bewilligt werden durfte.

E. 7.1

Gemäss Art. 36a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) und Art. 41a f. GSchV legen die Kantone nach Anhörung der betroffenen Kreise den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer fest (Gewässerraum), der erforderlich ist für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, den Schutz vor Hochwasser und die Gewässernutzung. Im Gewässerraum dürfen grundsätzlich nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken erstellt werden (Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV). Sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, kann die Behörde ausserdem die Erstellung der in Art. 41c Abs. 1 Satz 2 lit. a-d GSchV genannten (i.d.R. privaten) Anlagen

bewilligen. Bestehende Anlagen im Gewässerraum sind in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt, sofern sie rechtmässig erstellt wurden und bestimmungsgemäss nutzbar sind (Abs. 2). Während zum Zeitpunkt des vorinstanzlichen Urteils der betroffene Gewässerraum noch nicht festgelegt war, ist eine solche Festlegung im Verlaufe des bundesgerichtlichen Verfahrens erfolgt. Selbst wenn dieses Novum beachtlich wäre, würde es in der Sache zu keinen anderen Schlüssen führen, wie im Folgenden aufzuzeigen sein wird.

E. 7.2

Die Vorinstanz kam zum Schluss, dass mangels eines verbindlich festgelegten Gewässerraums die Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011 auf den ihr vorgelegten Sachverhalt Anwendung finden. Danach gelten die Vorschriften für Anlagen nach Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV entlang von Gewässern auf einem beidseitigen Streifen von 20 m bei Fliessgewässern mit einer bestehenden Gerinnesohle von mehr als 12 m Breite (wie vorliegend der Inn; Urteil 1C_654/2021 vom 28. November 2022 E. 4). Die projektierte Talstation, welche einen Gewässerabstand zum Inn von 10 m aufweist, liege somit innerhalb des übergangsrechtlichen Gewässerraums von 20 m. Allenfalls dürfte auch die Niederhaltestütze den übergangsrechtlichen Gewässerabstand unterschreiten, wobei hierzu, wie die Vorinstanz festgestellt hat, widersprüchliche Angaben in den Akten zu finden sind. Zwischen den Verfahrensbeteiligten sei, wie sie weiter anmerkt, im Grunde unbestritten geblieben, dass die hier zu beurteilende Ersatzanlage über den Rahmen des Bestandsschutzes hinausgeht (Art. 41c Abs. 2 GSchV) und diese auch ausserhalb des dicht überbauten Gebietes geplant ist (Art. 41c Abs. 1 Satz 2 lit. a GSchV).

E. 7.3

Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV setzt voraus, dass es sich um eine standortgebundene Anlage handelt, die im öffentlichen Interesse liegt. In jedem Fall ist die Beanspruchung des Gewässerraums so gering wie möglich zu halten (BGE 139 II 470 E. 4.5 S. 484; BPUK/LDK/BAFU/ ARE/BLW (Hrsg.), Gewässerraum. Modulare Arbeitshilfe zur Festlegung und Nutzung des Gewässerraums in der Schweiz, 2019, Modul 3.1 Ziff. 2.2 S. 4 und Modul 3.4 Ziff. 3.1 S. 8). Die Standortgebundenheit im Sinne von Art. 41c Abs. 1 GSchV setzt voraus, dass die Bauten und Anlagen auf einen Standort im Gewässerraum angewiesen sind (vgl. BGE 146 II 304 E. 9.2 und Urteil 1C_282/2021 vom 10. Juni 2022 E. 7.7 mit Hinweisen auf die Materialien und die Literatur). Als standortgebunden können somit lediglich Bauten und Anlagen gelten, die aufgrund ihres Bestimmungszwecks oder aufgrund der standörtlichen Verhältnisse nicht ausserhalb des Gewässerraums angelegt werden können (Urteile 1C_654/2021 vom 28. November 2022 E. 4.2; 1C_282/2021 E. 7.1. mit Hinweisen).

E. 7.4

Die Vorinstanz bejahte vorliegend ein öffentliches Interesse daran, dass das Intensiverholungsgebiet Corviglia weiterhin über eine angemessene öffentliche Hauptzubringeranlage verfüge. Eine Modernisierung der heutigen Pendelbahn komme schon aus technischen Gründen nicht ernsthaft in Frage, wobei auch die alte Talstation bereits innerhalb des Gewässerraums des Inns liege. Die neue, erweiterte Talstation sei am bisherigen Standort geplant. Da die projektierte Talstation direkt an die Kantonsstrasse angrenze, sei eine Verschiebung südostwärts, also weg vom Gewässerraum, auszuschliessen. Die Fläche für den Ein- und Ausstiegsbereich der Seilbahn sowie für die

Garagierung der Kabinen beanspruche praktisch die gesamte Grundfläche der 2./3. Ebene, weshalb auch eine deutliche Redimensionierung der Grundfläche der Talstation wohl kaum in Betracht komme, um den Gewässerraum zu schonen. Im Übrigen werde die Standortwahl durch den Bestimmungszweck der Anlage, den seilbahntechnischen Anforderungen sowie den topographischen Gegebenheiten vor Ort beschränkt. Im Rahmen der Interessenabwägung gelte es auch mitzuberücksichtigen, dass es sich hier um eine Ersatzanlage handle und namentlich die Verkehrserschliessungen am heutigen Standort der Talstation schon vorhanden seien. Was die Niederhaltestütze betreffe, so ergebe sich aus den Akten, dass deren Standort - gerade mit Blick auf den Gewässerraum - bereits mit einem grossen Abstand zur Talstation gewählt worden sei. Es könne demnach davon ausgegangen werden, dass seilbahntechnische und topographische Gründe einer weiteren Verschiebung hangaufwärts entgegenstünden. Im konkreten Fall seien gesamthaft betrachtet keine Anhaltspunkte erkennbar, dass echte Alternativlösungen für einen Standort der Talstation und allenfalls auch der Niederhaltestütze ausserhalb des Gewässerraums vorhanden wären. Des Weiteren sei festzuhalten, dass der Inn in diesem Flussabschnitt gemäss Angabe der Beschwerdegegnerin bereits renaturiert sei. Die örtlichen Verhältnisse würden sodann weiterhin eine zukünftige asymmetrische Festlegung des Gewässerraums in genügender Breite zulassen (Korridorprinzip). Eine solche Festlegung des Gewässerraums sei im Rahmen der nächsten Ortsplanrevision der Gemeinde St. Moritz vorgesehen und auch vom Kanton Graubünden im Rahmen des Vorprüfverfahrens sowie vom BAFU im vorliegenden Verfahren befürwortet worden. Daraus ergebe sich, dass die hier strittige Ersatzanlage weder die Revitalisierung des Inns noch die zukünftige Gewässerraumplanung erheblich beeinträchtige. In Berücksichtigung der aufgezeigten Gesamtsituation könne vorliegend die Standortgebundenheit der Ersatzanlage innerhalb des Gewässerraums sowohl für die Talstation als auch für die Niederhaltestütze bejaht werden. Als standortgebundene Anlage im öffentlichen Interesse sei im konkreten Fall die Gewässerraumnutzung gestützt auf Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV als zulässig zu erachten. Die im öffentlichen Interesse liegende Infrastruktur könne andernfalls nicht sinnvoll bereitgestellt werden.

E. 7.5

Dagegen wenden die Beschwerdeführenden im Wesentlichen ein, dass die Bejahung der Standortgebundenheit durch die Vorinstanz unzulässig bzw. willkürlich sei. Da der Standort der Niederhaltestütze gemäss der Vorinstanz unklar sei, könne von vornherein keine Standortgebundenheit bejaht werden. Weiter behaupte die Vorinstanz ohne sachliche Grundlage, die Bahn könne nur unter Verletzung der gesetzlich vorgegebenen Abstände zum Fliessgewässer erstellt werden. Diese Aussage sei unhaltbar. So könne etwa der Umlenkbereich der Bahn noch mindestens 10 m nach hinten versetzt und auch die Garagierung der Gondeln anders gelöst werden. Auch zwischen der Kantonsstrasse und der projektierten Talstation bestehe noch Freiraum. Weiter behaupte die Vorinstanz ohne sachliche Grundlage, die Niederhaltestütze könne nur am projektierten, nicht klar bestimmten Ort erstellt werden. Die Standortgebundenheit bezüglich Gewässerabstand sei weder von der Beschwerdegegnerin je behauptet noch von einem Amt geprüft worden. Zu dieser Frage lägen keine Angaben vor, weil die Bundesämter und der Kanton von einer Vorwirkung der noch vorzunehmenden Gewässerraumfestsetzung ausgegangen seien, welche die Vorinstanz zu Recht verneint habe. Die Vorinstanz habe stattdessen unangekündigt, für alle überraschend und damit in Verletzung des Anspruchs der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör eine Ausnahmebewilligung nach Art. 41c Abs.

1 GSchV erteilt, was angesichts dessen abschliessender Aufzählung, welche die vorliegende Situation nicht abdecke, zudem falsch sei.

E. 7.6

Anders als es die Beschwerdeführenden vorbringen, ist die Aufzählung in Art. 41c Abs. 1 GSchV ("Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken") nicht abschliessend (vgl. FRITZSCHE, a.a.O., N. 114 zu Art. 36a GSchG ; KEHRLI, a.a.O., S. 687). Demnach kann auch für eine Niederhaltestütze eine Bewilligung erteilt werden, wenn es sich dabei um eine standortgebundene Anlage handelt, die im öffentlichen Interesse liegt. Hingegen vermag die Vorinstanz nicht aufzuzeigen, dass dies vorliegend der Fall ist. Während das öffentliche Interesse an einer Ersatzanlage unzweifelhaft besteht, ist damit nicht erstellt, dass dies auch für den Bau einer grösseren Talstation und einer Niederhaltestütze der Fall ist, welche beide im übergangsrechtlichen Gewässerraum zu stehen kommen. Dies ist zweifelhaft, wenn auch eine Seilbahn gebaut werden könnte, die nicht auf eine grössere Talstation angewiesen wäre und keine Niederhaltestütze, v.a. nicht im Gewässerraum, benötigte. Insbesondere ist mit den vorinstanzlichen Erwägungen die Standortgebundenheit der Niederhaltestütze nicht erstellt. Eine solche kann namentlich nicht daraus abgeleitet werden, dass für die projektierte Niederhaltestütze bereits ein grosser Abstand zur Talstation gewählt wurde. Ebenso ist gestützt darauf weder zwangsläufig davon auszugehen, dass seilbahntechnische und topographische Gründe einer weiteren Verschiebung hangaufwärts entgegenstünden, noch wäre eine solche unbelegte Annahme ausreichend, um die Standortgebundenheit zu bejahen. Hätte die Vorinstanz die Standortgebundenheit nicht unzulässigerweise separat geprüft, sondern als Teilaspekt der Seilbahn einbezogen, so könnte sie die Standortgebundenheit nicht mit dem Argument bejahen, es seien keine Anhaltspunkte erkennbar, dass echte Alternativlösungen für die Niederhaltestütze ausserhalb des Gewässerraums vorhanden wären. Zumindest bei einer modernen Pendelbahn, die wie gezeigt (vorne E. 6.5) als Alternative in Betracht kommt, wäre womöglich keine solche Niederhaltestütze nahe der Talstation notwendig, womit der Gewässerraum von einer solchen nicht beeinträchtigt würde und damit auch keine Ausnahmebewilligung hierzu notwendig wäre.

E. 7.7

Gestützt auf Art. 41c Abs. 1 GSchV hätte daher mangels genügender Abklärung der Standortgebundenheit der Niederhaltestütze und der Talstation keine Ausnahmebewilligung für die Nutzung des Gewässerraums erteilt werden dürfen.

E. 8

Strittig ist, ob rechtsgenüglich nachgewiesen wurde, dass die Anlage behindertengerecht gebaut wird. Die Beschwerdeführenden bemängeln, dass keine Unterlagen hierzu eingereicht worden seien, was Art. 11 Abs. 1 lit. b der Verordnung vom 21. Dezember 2006 über Seilbahnen zur Personenbeförderung (SebV; SR 743.011) verletze.

E. 8.1

Die Vorinstanz argumentiert, die Gesuchsunterlagen der Beschwerdegegnerin würden vorliegend die grundlegenden Angaben zur Behindertengerechtigkeit der Anlage enthalten. So ergebe sich beispielsweise aus den öffentlich aufgelegten Plänen, dass die Seilbahn in der Talstation über eine Rolltreppe wie auch über einen Lift zugänglich ist. Die hier strittige Auflage gelte es im Gesamtzusammenhang zu den entsprechenden materiellen Erwägungen des BAV zu sehen. Im Rahmen der materiellen Prüfung habe dieses erwogen, dass die

gesetzlichen und normativen Vorgaben betreffend die behindertengerechte Ausführung der Baute umfassend berücksichtigt würden. Im Projekt seien die entsprechenden Massnahmen für den barrierefreien Zugang vorgesehen (z.B. Rolltreppen, Liftanlagen, Level-walk-in). Anhaltspunkte, die diese vorinstanzliche Beurteilung widerlegen könnten, würden sich nicht aus den Akten ergeben und seien von den Beschwerdeführenden auch nicht substantiiert geltend gemacht worden. Daraus lasse sich schliessen, dass die Beschwerdegegnerin die massgebenden Vorgaben zur Behindertengerechtigkeit der Seilbahn grundsätzlich einhalten könne und die erlassene Auflage allein Detailfragen zur behindertengerechten Ausgestaltung betreffe, die von der Beschwerdegegnerin noch auszuarbeiten und zu optimieren seien oder überhaupt erst nach Erstellung der Anlage geklärt werden könnten. Bei den Gegebenheiten des konkreten Falls habe die Vorinstanz nach erfolgter materieller Prüfung sich darauf beschränken können, den erforderlichen Nachweis mittels Auflage zu verfügen.

E. 8.2

Gemäss Art. 9 Abs. 4 SebG sind die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen im Sinne des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) zu berücksichtigen. Das Behindertengleichstellungsgesetz hat zum Zweck, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind (Art. 1 Abs. 1 BehiG). Es gilt auch für Seilbahnen mit Sesseln und Kabinen mit einem Fassungsvermögen von mehr als 8 Plätzen pro Transporteinheit/Fahrzeug (Art. 3 lit. b Ziff. 3 BehiG). Für Seilbahnen, die wie im vorliegenden Fall über mehr als acht Plätze pro Transporteinheit verfügen, sind die Unterlagen betreffend die Behindertengerechtigkeit der Anlage zusammen mit der Plangenehmigung einzureichen (Art. 11 Abs. 1 Bst. b SebV). Das BAV hatte in seiner Verfügung die Beschwerdegegnerin mittels Auflage dazu verpflichtet, den Nachweis zur Behindertengerechtigkeit der Seilbahn im Rahmen des Sicherheitsnachweises für die Betriebsbewilligung zu erbringen, was seiner Praxis entspreche. Gemäss der einschlägigen Richtlinie des BAV (Richtlinie 1: Anforderungen an die Gesuchsdokumentation "Plangenehmigung und Konzession" bei Seilbahnen, V3 vom 30. April 2021; nachfolgend: "Richtlinie 1") werden die vorgesehenen Massnahmen zur Vermeidung von Benachteiligungen behinderter Menschen bei der Benützung der Seilbahn in den Gesuchsunterlagen dargestellt (z.B. technischer Beschrieb, Baubeschrieb, Betriebskonzept, Nutzungsvereinbarung, Planunterlagen). Die entsprechende Umsetzung wird dem BAV zusammen mit dem Sicherheitsnachweis (Art. 26 ff. SebV , Anhang 3 SebV) jeweils detailliert nachgewiesen. Dies wird mit einer Auflage in der Plangenehmigung sichergestellt.

E. 8.3

Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz ist nicht ersichtlich, welchen Sinn die Vorschrift von Art. 11 Abs. 1 lit. b SebV hätte, wenn es ausreichen würde, dass aus den Plänen ersichtlich wird, dass Rolltreppen, Liftanlagen und ein Level-walk-in vorgesehen sind. Gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. b SebV ist nicht bloss vorgeschrieben, dass die projektierten Anlagen behindertengerecht sein sollen - das müssten sie ohnehin -, vielmehr müssen die Gesuchstellenden dies nachweisen. In der Richtlinie 1 wird ein Unterschied gemacht zwischen 1) baulichen Massnahmen ("hard skills"), welche zu einem späteren Zeitpunkt nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand korrigierbar sind und 2) solchen ("soft skills"), deren Umsetzung erst im Rahmen des Sicherheitsnachweises zu

bestätigen ist, da sie sich normalerweise mit verhältnismässigem Aufwand korrigieren lassen. Im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens müssen in den Planunterlagen und im Baubeschrieb die baulichen Massnahmen der ersten Kategorie festgelegt, erkennbar und überprüfbar sein (s. zum Ganzen Richtlinie 1, S. 98 f.), die geplanten weiteren Massnahmen ("soft skills") sind darin dagegen nur zu beschreiben (s. Richtlinie 1, S. 100).

E. 8.4

Die Gesuchstellenden müssen somit den Nachweis der behindertengerechten Ausführung erbringen. In den Gesuchsunterlagen sucht man einen solchen vergeblich. Der Umstand, dass einzelne, vom BAV bloss beispielhaft erwähnte bauliche Massnahmen ("hard skills"), welche die Behindertengerechtigkeit bestimmter Gebäudeteile gewährleisten können, aus den Plänen ersichtlich sind, genügt nicht. Ohnehin unzureichend ist, dass das BAV aufgrund der Unterlagen "davon ausgeht", dass beim Bau der Anlage die gesetzlichen und normativen Vorgaben betreffend die behindertengerechte Ausführung umfassend berücksichtigt werden und der Nachweis mit einer Auflage noch erbracht werden soll. Anders als die Vorinstanzen anzunehmen scheinen, handelt es sich bei den noch nachzuweisenden Massnahmen nicht bloss um Detailfragen ("soft skills" nach der Terminologie der Richtlinie 1). So ist etwa aus den Plänen zur Talstation nicht ersichtlich, ob eine der vorgesehenen Toiletten rollstuhlgerecht ist. Sollte dies nicht der Fall sein, könnte sich der vorgesehene Raum als zu klein erweisen und der Mangel daher im Nachhinein kaum zu beheben sein. Entsprechend handelt es sich dabei um eine bauliche Massnahme, die nicht bloss mit einer Auflage gewährleistet werden kann. Entsprechendes gilt bspw. auch für die Verkehrswege für Rollstühle, der freie Manövrierraum vor dem Billettschalter oder die Rampenneigungen. Es fehlt damit der Nachweis der baulichen Massnahmen ("hard skills" im Sinne der Richtlinie 1) zur Sicherstellung der Behindertengerechtigkeit der Seilbahn. Damit fehlt es an einer Voraussetzung zur Plangenehmigung der projektierten Seilbahn. Zudem blieben die Begründungen der Vorinstanzen, weshalb die Behindertengerechtigkeit der Anlage trotz Fehlens eines entsprechenden, vorgeschriebenen Nachweises durch die Gesuchstellerin gegeben sein soll, rudimentär. Ein solches Vorgehen genügt nicht der Begründungspflicht und wird dem Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör nicht gerecht (Art. 29 Abs. 2 BV).

E. 9

Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Es erübrigt sich daher, auf die weiteren Rügen einzugehen. Diese betreffen u.a. die Frage, ob die projektierte Seilbahn und die "Arealüberbauung Signal" (vgl. vorne E. 6.6), die neben der Talstation eine neue Gesamtüberbauung mit Tiefgarage, Hotel, Läden und Wohnungen vorsieht, eine Einheit bilden oder ob sie unabhängig voneinander behandelt werden durften. Weiter betreffen sie die Fragen nach der Kompatibilität des vorgeschlagenen Projekts sowohl mit dem Regionalen Richtplan Oberengadin als auch mit der Ortsplanung sowie, ob die Wirtschaftlichkeit der projektierten Seilbahn genügend dokumentiert und nachgewiesen wurde. Das angefochtene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. September 2020 ist aufzuheben. Aufgrund des Devolutiveffekts fällt damit auch der Entscheid des BAV vom 28. März 2018 über die Konzession und die Plangenehmigung für den Bau und den Betrieb der Kabinenbahn St. Moritz Bad - Signal, Bahn Nr. 72.156, dahin (vorne E. 2.2). Das Bundesverwaltungsgericht wird die Kosten und Entschädigungen der vorinstanzlichen Verfahren neu zu verlegen haben (Art. 67 und Art. 68 Abs. 5 BGG). Bei diesem Ausgang

des Verfahrens wird die Beschwerdegegnerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 68 BGG).

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