

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2012/67 vom 4. April 2013

Sg Verwaltungsgericht, 2013-04-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2012_67

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2012/67 du 4 avril 2013

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2012/67 del 4 aprile 2013

Regeste

Seilbahnrecht, Art. 5 Abs. 1 des Konkordates über die nicht eidgenössisch konzessionierten Luftseilbahnen und Skilifte; Art. 6 Abs. 1 des Reglements über Bau und Betrieb der nicht eidgenössisch konzessionierten Seilbahnen, Skilifte und Schrägaufzüge. Prüfung verschiedener verfahrens- (Ausstand, Legitimation usw.) und materiell-rechtlicher (Seilbahnrecht, Raumplanungs- und Baurecht, Strassenrecht, Umweltschutzrecht, Natur- und Heimatschutzrecht) Fragen im Zusammenhang mit der Bewilligung der zivilen Umnutzung einer militärischen Luftseilbahn (Verwaltungsgericht, B 2012/67).

Erwägungen

E. 2

In verfahrensrechtlicher Hinsicht bezweifeln die Beschwerdeführer die kantonale Zuständigkeit (vgl. dazu nachfolgend E. 2.1.). Sodann rügen sie eine Verletzung der Ausstandsregeln (vgl. dazu nachfolgend E. 2.2.) und des Anspruchs auf rechtliches Gehör (vgl. dazu nachfolgend E. 2.3.). Schliesslich machen sie geltend, soweit die Vorinstanz auf das Rechtsmittel nicht eingetreten sei, sei ihnen zu Unrecht die Legitimation abgesprochen worden (vgl. dazu nachfolgend E. 2.4.).

E. 2.1

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Erteilung der Bewilligung falle nicht in die kantonale Zuständigkeit. Massgebend sei die tatsächliche Transportkapazität von zehn Personen je Kabine, welche eine Bundesbewilligung erfordere. Die Vorinstanz stellt darauf ab, dass die Bewilligung die Kapazität auf maximal acht Personen je Fahrt (und Richtung) beschränkt. Das Bundesamt für Verkehr, das für die Erteilung der Bundesbewilligung zuständig wäre (Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Seilbahnen zur Personenbeförderung [Seilbahngesetz; SR 743.01, abgekürzt SebG]), und die Kontrollstelle des Interkantonalen Konkordates für Seilbahnen und Skilifte (nachfolgend Kontrollstelle) teilen in ihren Mitberichten vom 15. August 2011 und vom 31. August 2011 die Auffassung der Vorinstanz (vgl. act. 12.1/11 und 15). Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a des Konkordats über die nicht eidgenössisch konzessionierten Luftseilbahnen und Skilifte (sGS 712.1, nachfolgend Konkordat) bezieht sich das Konkordat auf alle Luftseilbahnen für Personen- oder Warentransporte, ausgenommen die Luftseilbahnen, die der eidgenössischen Konzessionspflicht unterstehen. In die Zuständigkeit der Bundesbehörden fallen namentlich Luftseilbahnen, die der Personenbeförderung dienen und für die eine Personenbeförderungskonzession notwendig ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 SebG). Lediglich eine kantonale Bewilligung braucht, wer eine Seilbahn, insbesondere einen Skilift oder eine Kleinluftseilbahn, bauen oder betreiben will, die keine Konzession nach dem Personenbeförderungsgesetz benötigt (Art. 3 Abs. 2 SebG). Kleinseilbahnen sind gemäss Art. 3 Abs. 2 der Verordnung über Seilbahnen zur

Personenbeförderung (Seilbahnverordnung; SR 743.011, abgekürzt SebV) Seilbahnen einschliesslich Sonderanlagen, die für den Transport von höchstens acht Personen je Fahrtrichtung zugelassen sind. Diese Regelung ist kongruent mit den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz; SR 745.1, abgekürzt PBG). Nach Art. 7 Abs. 1 PBG, welcher die Personenbeförderung von geringer Bedeutung betrifft, benötigen Skilifte und Kleinseilbahnen ohne Erschliessungsfunktion eine Bewilligung des Kantons, wobei der regelmässigen und gewerbsmässigen Personenbeförderung gemäss Art. 3 Abs. 1 PBG dann eine Erschliessungsfunktion zukommt, wenn sie ganzjährig bewohnte Ortschaften erschliesst. Art. 8 Abs. 1 lit. a der Verordnung über die Personenbeförderung (SR 745.11, abgekürzt VPB) nimmt Fahrten mit nicht spurgeführten Fahrzeugen, die nach ihrer Bauart und Ausstattung nicht dazu bestimmt und geeignet sind, mehr als neun Personen, einschliesslich der Fahrerin oder des Fahrers, zu befördern, vom Personenbeförderungsregal aus. Sowohl Art. 8 Abs. 1 lit. a VPB, welche an die Zweckbestimmung des Fahrzeugs, als auch Art. 3 Abs. 2 SebV, welcher an der Zulassung anknüpft, stellen nicht auf die theoretische Transportkapazität ab. Dieses Verständnis legt auch Art. 19 Ziff. 1 des Reglements über Bau und Betrieb der nicht eidgenössisch konzessionierten Seilbahnen, Skilifte und Schrägaufzüge (sGS 712.11, aktuelle Version auf www.ikss.ch, nachfolgend Reglement) nahe. Danach ist im Fahrzeug die zulässige Personenzahl deutlich und dauerhaft anzuschlagen. Der Wortlaut dieser Regelung ist ebenfalls dahin gehend zu verstehen, dass die tatsächliche Kapazität über die bestimmungsgemässe und bewilligte Kapazität hinaus gehen kann. Die zuständige Bundesbehörde verweist in diesem Zusammenhang auf Werksbahnen, welche bis zu fünfzig Personen fassen, bei denen jedoch die gewerbsmässige Beförderung mit der kantonalen Betriebsbewilligung auf acht Personen beschränkt wird (vgl. act. 12.1/11). Die Beschwerdeführer begründen ihren Standpunkt im Übrigen einzig damit, die Beschränkung werde möglicherweise nicht eingehalten. Die Möglichkeit, dass Bedingungen und Auflagen, die mit einer Bewilligung verbunden sind, nicht eingehalten werden, führt zu Sanktionen im Widerhandlungsfall, schliesst aber die Erteilung einer Bewilligung nicht aus. So führt beispielsweise der Umstand, dass auf Strassen Geschwindigkeitsbeschränkungen gelten, deren Einhaltung lediglich punktuell überwacht werden kann, nicht dazu, dass Fahrzeuge, welche in der Lage sind, sie zu überschreiten, nicht zum Verkehr zugelassen werden.

E. 2.2

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Art. 7 Abs. 2 VRP und Art. 29 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, abgekürzt BV), da der Vorsteher des Baudepartements bei der Behandlung der Rekursangelegenheit in der Regierung zwar nicht mitgestimmt, aber mitberaten habe. Die Vorinstanz führt dazu aus, Art. 7 Abs. 2 VRP schliesse die beratende Mitwirkung nicht aus. Die Anforderungen an den Ausstand seien nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in den verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren nicht gleich hoch wie bei den gerichtlichen Verfahren. Gemäss Art. 7 Abs. 2 VRP sind Behördemitglieder, die in einer Streitsache bereits bei einer Vorinstanz mitgewirkt haben, nicht stimmberechtigt. Der von der Regierung behandelte Rekurs richtete sich gegen Verfügungen und Entscheide der Gemeinderäte Mels und Wartau sowie des Baudepartements und der Abteilung Bauen ausserhalb Bauzonen des kantonalen Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation. Der den seilbahnrechtlichen Teil der Bewilligung betreffende Entscheid des Baudepartements ist vom dafür zuständigen Leiter des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation unterzeichnet (vgl. Art. 25 lit. f des

Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei, sGS 141.3; Nr. BD.A.11 des Anhangs zur Ermächtigungsverordnung, sGS 141.41). Der Verwaltungsakt ist zwar dem Baudepartement zuzurechnen. Er wurde jedoch nicht vom Departementsvorsteher getroffen. Damit liegt kein Fall von Art. 7 Abs. 2 VRP vor. Abgesehen davon stimmte der Vorsteher des Baudepartements beim angefochtenen Rekursentscheid der Regierung nicht mit und wäre damit – dem Wortlaut der Bestimmung entsprechend – einer allfälligen Ausstandspflicht nachgekommen. Die Teilnahme des Vorstehers des Baudepartements an der Beratung der Rekursangelegenheit durch die Regierung steht auch nicht im Widerspruch zu Art. 29 Abs. 1 BV. Aus dieser Bestimmung ergibt sich der Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Verwaltungsbehörde bzw. darauf, dass diese vollständig und ohne Anwesenheit Unbefugter entscheidet (vgl. BGer 2P.26/2003 in: ZBl 106/2005 S. 103 E. 3.4). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind politische Behörden (Kantonsregierungen, Gemeindeexekutiven usw.) aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur (neutralen) Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen. Sie tragen zugleich eine besondere Verantwortung für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben (BGer 2A.364/1995 vom 14. Februar 1997 in ZBl 99/1998 S. 289 E. 3b). Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten kann deshalb nicht beanstandet werden, wenn bei der Behandlung einer Beschwerde im Gesamtsregierungsrat der Vorsteher der Direktion mitwirkt, deren Entscheid angefochten ist (BGer 5P.284/2000 vom 8. September 2000 E. 4 mit Hinweisen). Dies darf jedenfalls dann gelten, wenn der Departementsvorsteher wie vorliegend am Vorentscheid nicht tatsächlich mitgewirkt und deshalb lediglich eine systembedingte Nähe zum Entscheidträger bestanden hat (vgl. B. Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich 2002, S. 164 ff.).

E. 2.3

Die Beschwerdeführer rügen, es sei ihnen bezüglich der Betriebsbewilligung vom 9. September 2010 und der Inspektion vom 16. April 2010 der Kontrollstelle keine Akteneinsicht gewährt worden. Der Inspektionsbericht vom 16. April 2010 wurde von der Beschwerdegegnerin zusammen mit der Rekursvernehmlassung eingereicht (act. 12.1/13-8) und dem Rechtsvertreter vom verfahrensleitenden Departement am 12. September 2011 unter Ansetzung einer Frist zur weiteren Ergänzung des Rekurses bis 30. September 2011 zur Kenntnis gebracht; die Kanzlei des Rechtsvertreters bestätigte, das Schreiben samt den darin aufgeführten Akten erhalten zu haben (vgl. act. 12.1/18). Auch die Betriebsbewilligung vom 9. September 2010 war Teil der Vorakten (act. 12.2/391), deren Aushändigung die Kanzlei am 30. September 2011 bestätigte. Die Rüge ist deshalb unbegründet.

E. 2.4

Die Beschwerdeführer beanstanden, dass die Vorinstanz nicht auf sämtliche Rügen eintrat. Nach der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGer 1C_296/2010 vom 25. Januar 2011) könne der Einsprecher sämtliche Abweichungen des Baugesuchs vom geltenden Recht rügen, auch wenn ihn einzelne Punkte nicht direkt betreffen. Entscheidend sei, ob bei Gutheissung der entsprechenden Rügen ein praktischer Nutzen entstehe. Sie beanstanden, dass die Vorinstanz auf die Rügen, die Umnutzung sei mit der Lage im Objekt Nr. 1613 des Bundesinventars für Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung und mit dem Flachmoor von nationaler Bedeutung Nr. 942 im Gebiet Palfries nicht vereinbar, nicht eintrat. Vorab ist anzumerken, dass die Rekursinstanz gemäss Dispositiv die Rechtsmittel abgewiesen und keinen – partiellen – Nichteintretensentscheid

gefällt hat. Gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, abgekürzt RPG) gewährleistet das kantonale Recht gegen Verfügungen betreffend die Raumplanung die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, abgekürzt BGG) verlangt, dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (vgl. BGE 137 II 30 E. 2.2.1 und 2.2.2). Ist die besondere Beziehungsnähe in räumlicher Hinsicht gegeben, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die vom Beschwerdeführer als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Der Nachbar kann mithin die Überprüfung eines Bauvorhabens im Licht all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinn auf seine Stellung auswirken, dass ihm im Fall des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass dem Beschwerdeführer im Fall des Obsiegens ein Vorteil entsteht (vgl. BGE 137 II 30 E. 2.2.3 mit Hinweis auf BGE 133 II 249 E. 1.3.2). Kann ein Bauvorhaben nicht wie geplant realisiert werden, wenn die Beschwerdeführer mit ihrer Rüge durchdringen, sind sie deshalb zum Rechtsmittel legitimiert (vgl. BGE 137 II 30 E. 2.3). Soweit die Beschwerdeführer sich gegen den WC-Anbau an die Bergstation wenden, fehlt ihnen ein schutzwürdiges Interesse, da sie aus der Verhinderung dieses Bauvorhabens keinen praktischen Nutzen ziehen könnten. Gemäss Art. 17 Ziff. 12 Reglement sind in mindestens einer Station oder in zumutbarer Entfernung davon ein heizbarer Aufenthaltsraum sowie Toilettenanlagen vorzusehen. Weitergehende Anforderungen lassen sich aus dem allgemeinen Baurecht nicht ableiten. Angesichts des vorgesehenen Einbaus von WC-Räumen in der Talstation hängt die Bewilligung der zivilen Umnutzung der Seilbahn nicht davon ab, dass der WC-Anbau an die Bergstation bewilligt wird. Insoweit hätte die Vorinstanz in diesem Punkt einen Nichteintretensentscheid fällen dürfen. Anderes gilt für die Einwände der Beschwerdeführer, es fehle an den Durchleitungsrechten sowie am Nachweis eines rentablen Betriebs der Anlage und die zivile Nutzung der Seilbahnanlage sei mit deren Lage im Objekt Nr. 1613 "Speer-Churfürsten-Alvier" gemäss Anhang der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (SR 451.11, abgekürzt VBLN) und dem Objekt Nr. 942 "Palfries" gemäss Anhang 1 der Verordnung über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Flachmoorverordnung; SR 451.33, abgekürzt FMV) nicht vereinbar. Würden die Beschwerdeführer mit diesen Einwänden durchdringen, dürfte die zivile Umnutzung nicht oder allenfalls nicht im vorgesehenen Umfang bewilligt werden. Die Vorinstanz hat sich zu diesen Punkten auch in materieller Hinsicht geäußert und festgehalten, in den Akten fänden sich zwischen den Eigentümern der Grundstücke Nrn. 349, 2072, 1833 und 2073 einerseits und der Eigentümerin des Grundstücks Nr. 1834 andererseits abgeschlossene Dienstbarkeitsverträge sowie nachvollziehbare Überlegungen zur Rentabilität des Betriebs, und das bewilligte Vorhaben lasse sich mit den erwähnten Schutzobjekten vereinbaren, da die geringe Transportkapazität und die eingeschränkten Betriebszeiten deren weitgehende

Unversehrtheit gewährleistet und die Linienführung das Flachmoor nicht tangiere (act. 2, angefochtener Entscheid E. 12d, S. 28 f.). Insgesamt erweist sich das Dispositiv des angefochtenen Entscheides deshalb nicht als fehlerhaft. Zudem ist den Beschwerdeführern kein Nachteil entstanden, da sich die Vorinstanz auch zu jenen Rügen in der Sache abschlägig geäußert hat, bei denen sie eine Legitimation zum Rekurs bezweifelt hat.

E. 3

In materiell-rechtlicher Hinsicht ist von den Regeln des Konkordates auszugehen. Gemäss dessen Art. 5 Abs. 1 erteilen die Kantone die Bewilligung zum Bau oder zum Betrieb einer Anlage erst dann, wenn das Projekt oder die Anlage in baulicher, technischer und finanzieller Hinsicht den Bestimmungen des Konkordates und des zugehörigen Reglements entspricht und wenn insbesondere die vorgeschriebenen Versicherungen abgeschlossen sind. Für die baulichen Anlagen gelten gemäss Art. 6 Abs. 1 Reglement subsidiär die einschlägigen Vorschriften des Bundes und der Kantone. Das Bundesrecht verbietet die Erteilung der kantonalen Bewilligung, wenn die Anlage öffentliche Interessen des Bundes, wie namentlich Interessen der Raumplanung, des Waldes, des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes oder der Landesverteidigung verletzt oder konzessionierte Transportunternehmen wesentlich konkurrenziert (vgl. Art. 4 Abs. 3 lit. a und b SebV).

E. 4

Umstritten sind zwischen den Verfahrensbeteiligten Fragen des Seilbahnrechts (vgl. dazu nachfolgend E. 4.1.), des Raumplanungs-, Bau- und Strassenrechts (vgl. dazu nachfolgend E. 4.2.), des Umweltschutzrechts (vgl. dazu nachfolgend E. 4.3.) und des Natur- und Heimatschutzrechts (vgl. dazu nachfolgend E. 4.4.).

E. 4.1

In seilbahnrechtlicher Hinsicht rügen die Beschwerdeführer nicht nachgewiesene Durchleitungsrechte (vgl. dazu nachfolgend E. 4.1.1.) und Rentabilität (vgl. dazu nachfolgend E. 4.1.2.) sowie eine unzulässige Neuerschliessung (vgl. dazu nachfolgend E. 4.1.3.).

E. 4.1.1

Die Beschwerdeführer machen geltend, die gemäss Art. 4 Ziff. 1 lit. c Reglement erforderlichen Durchleitungsrechte seien nicht genügend nachgewiesen. Für das Grundstück Nr. 1833 fehle eine Durchfahrtsbewilligung. Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Durchleitungsrechte ergäben sich aus den von den Eigentümern der Grundstücke Nrn. 349 (O.M.), 2072 (R.D.), 1833 und 2073 (F.A.) und 1834 (Schweizerische Eidgenossenschaft) abgeschlossenen Grunddienstbarkeitsverträgen. Die Seilbahn Palfries führt über die Grundstücke Nrn. 1834, 1833, 2072, 2073 und 349 (Grundbuch Mels) sowie über die Grundstücke Nrn. 2800 und 2880 (Grundbuch Wartau). Aus der Zeit der Erstellung der Bahn liegen Dienstbarkeitsverträge für Durchleitungsrechte zulasten verschiedener Grundstücke vor (vgl. act. 12.2/2 für das damalige Grundstück Nr. 2068, heute Nr. 1833; act. 12.2/3 für das Grundstück Nr. 2072, abzuleiten aus dem Baurecht für den Seilbahnmast; act. 12.2/4 für die Grundstücke Nrn. 2800 und 2880 sowie für dieselben Grundstücke Grunddienstbarkeitsvertrag vom 15. Dezember 1949, act. 12.2/259, und die Vereinbarung vom 3. Juli 2001, welche im Übrigen auch eine allenfalls erforderliche Niveauanpassung der die Bahn unterhalb der Bergstation kreuzenden Strasse regelt, act. 12.2/129). Insbesondere zulasten des Grundstücks Nr. 1833, Grundbuch Mels, besteht eine Dienstbarkeit, welche ausdrücklich das Recht einräumt, die Liegenschaft "mit einer

Seilbahnanlage zu überspannen, dieselbe jederzeit und uneingeschränkt für militärische und zivile Zwecke zu benützen, zu unterhalten und unbegrenzt weiter bestehen zu lassen".

E. 4.1.2

Die Beschwerdeführer machen sodann geltend, die in den Betriebskonzepten vorgelegten Zahlen genügten den Anforderungen an Kostenvoranschlag, Finanzierungsplan und Rentabilitätsrechnung nicht. Die Seilbahn könne nicht wirtschaftlich betrieben werden. Die Vorinstanz hält dem entgegen, die erforderlichen Unterlagen seien eingereicht worden. Aufgrund der Überlegungen des Baudepartements könne der Betrieb der Seilbahn nicht von vornherein als unrentabel bezeichnet werden. Eine absolute Gewissheit sei kaum je gegeben und dürfe auch von der Seilbahn Palfries nicht verlangt werden. Dem Gesuch um Erteilung der Baubewilligung sind unter anderem gemäss Art. 4 Ziff. 1 lit. d Reglement Kostenvoranschlag, Finanzierungsplan und Rentabilitätsberechnung beizulegen. Die Prüfung von Kostenvoranschlag und Finanzierungsplan kann verhindern, dass Vorhaben mangels finanzieller Mittel baulich nicht abgeschlossen werden können. Da die Seilbahn Palfries bereits erstellt ist, die zusätzlichen Investitionen relativ gering sind und die Eigenmittel der Genossenschaft in der Grössenordnung von 400'000 Franken für deren Realisation ausreichend erscheinen, ist die vorinstanzliche Beurteilung, dass die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, nicht zu beanstanden. Hinsichtlich der Rentabilität ist anzumerken, dass weder Art. 4 Ziff. 1 lit. d Reglement noch eine andere Bestimmung einen quantifizierten Mindestnachweis verlangen. Die Aufstellung der Beschwerdegegnerin zur Betriebsrechnung, auf welche sich die Vorinstanz stützt, geht je Saison von Ausgaben von rund 100'000 Franken einerseits und von Einnahmen in der Grössenordnung von 120'000 Franken, d.h. bei 150 Betriebstagen von täglich 800 Franken, bei einem Fahrpreis von 12 Franken rund sechzig Passagieren, andererseits aus. Diese Prognose erscheint unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Höhe der Kosten auch vom Auslastungsgrad abhängt und dass die Betreiber nicht in erster Linie wirtschaftliche Interessen verfolgen einigermaßen vorsichtig, so dass die vorinstanzliche Beurteilung, die Anforderungen von Art. 4 Ziff. 1 lit. d Reglement seien erfüllt, nicht zu beanstanden ist.

E. 4.1.3

Die Beschwerdeführer bringen vor, neue Gebiete dürften mit Seilbahnen nur erschlossen werden, wenn sie überdurchschnittliche Standortvorteile aufwiesen. Besonders wertvolle Landschaften seien überhaupt nicht zu erschliessen. Die Vorinstanz hält dem entgegen, das Gebiet Palfries sei mit zwei Berggasthäusern (Palfries mit Zubringerstrasse, Stralrüfi) und einer Gipfelhütte (Alvier) bereits erschlossen. Nach Art. 7 SebV dürfen mit Seilbahnen neue Gebiete nur erschlossen werden, wenn sie überdurchschnittliche Standortvorteile aufweisen (Abs. 2); besonders wertvolle Landschaften sollen nicht erschlossen werden (Abs. 3). Im angefochtenen Entscheid wird in diesem Zusammenhang zu Recht darauf verwiesen, dass das Gebiet Palfries, in welches die Seilbahn führt, strassenmässig erschlossen ist. Deshalb kann offen bleiben, ob die zivile Umnutzung der militärischen Seilbahn überhaupt als neue Erschliessung zu behandeln ist.

E. 4.2

In planungs-, bau- und strassenrechtlicher Hinsicht ist umstritten, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung gestützt auf Art. 24c RPG erfüllt sind (vgl. dazu nachfolgend E. 4.2.1.), genügend tatsächlich und rechtlich gesicherte Parkplätze zur Verfügung stehen (vgl. dazu nachfolgend E. 4.2.2.) und diese sowie die Talstation

strassenmässig ausreichend erschlossen sind (vgl. dazu nachfolgend E. 4.2.3.).

E. 4.2.1

Die Beschwerdeführer bringen vor, eine Bewilligung gestützt auf Art. 24 RPG habe sich wohl unverändert als nicht möglich erwiesen, wenn sie wiederum gestützt auf Art. 24c RPG erteilt worden sei. Die Militärseilbahn geniesse keinen Bestandesschutz. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts im Entscheid vom 3. Juli 2006 sei es aber schwierig, bei militärischen Bauten und Anlagen eine zivile Folgenutzung zu finden, mit welcher die Identität der Baute im Sinn von Art. 42 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, abgekürzt RPV) in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibe. Es sei mit mehr Fahrten und damit auch Auswirkungen auf Raum und Umwelt auf der ganzen Strecke zu rechnen. Eine private Seilbahn mit beschränktem und geschlossenem Benutzerkreis widerspreche dem Zweck der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Als Kleinluftseilbahn diene sie weder der Erschliessung von Ortschaften noch sei sie von erheblicher touristischer Bedeutung. Soweit die zur Seilbahn gehörenden Bauten und Anlagen samt den Parkplätzen in der Zone für öffentliche Bauten – und damit nicht mehr ausserhalb des Baugebietes - liegen, können sie nicht als zonenwidrig bezeichnet werden. Der Begriff der öffentlichen Bauten und Anlagen wird in Art. 18 BauG zwar nicht umschrieben. Da die Seilbahn - worauf die Vorinstanz zu Recht hinweist – jedoch der Allgemeinheit zur Benützung offen steht, erscheint sie unabhängig von ihrer Transportkapazität als zonenkonform (vgl. zur reichhaltigen Praxis: Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Stämpfli Handkommentar, Bern 2006, N 50 zu Art. 22 RPG; Talstationen von Luftseilbahnen werden zonenmässig unterschiedlich behandelt: Hoher Kasten, Talstation Brülisau Kernzone, Kirche usw. Zone für öffentliche Bauten; Ebenalp, Talstation Wasserauen Landwirtschaftszone, angrenzender Bahnhof Zone für öffentliche Bauten; Kronberg, Talstation Jakobsbad Wohn- und Gewerbezone WG3, angrenzender Bahnhof Zone für öffentliche Bauten). Was die Talstation und die Parkplätze anbelangt, erübrigt sich damit eine Anwendung von Art. 24c RPG, welcher die Änderung bestehender zonenwidriger Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone regelt. Weiterhin ausserhalb der Bauzone liegen die Masten und Seile sowie die Bergstation der bisher militärisch und neu zivil genutzten Seilbahn. Die Umnutzung erfordert an Masten und Seilen keine baulichen Massnahmen im Sinn des Raumplanungsrechts. Die Zweckänderung ist gemäss Art. 24a Abs. 1 RPG deshalb zu erteilen, wenn dadurch keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen (lit. a) und sie nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (lit. b). Sobald die Zweckänderung mit einer Mehrbelastung der Erschliessung und Umwelt verbunden ist, fällt eine Bewilligung gemäss Art. 24a RPG ausser Betracht (vgl. BGer 1A.214/2002 vom 12. September 2003, teilweise veröffentlicht in ZBl 106/2005 S. 152 ff., E. 5.1.1 und 5.2.2). Eine Interessenabwägung findet nicht statt. Ergeben sich aus der Zweckänderung Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt, ist eine Bewilligung nach Art. 24a RPG ausgeschlossen, selbst wenn ihr keine anderen Interessen entgegenstehen oder solche sogar überwiegend für eine Zweckänderung sprechen (vgl. BGer 1A.214/2002 vom 12. September 2003, a.a.O., E. 5.1.2). Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist unbestritten, dass die Umnutzung einerseits zu einer Reduktion des Betriebs im Winterhalbjahr, andererseits aber zu einer Erhöhung der Anzahl Fahrten im Sommerhalbjahr und damit zu einer Mehrbelastung der Umwelt führen wird. Die Bewilligung der Umnutzung lässt sich damit nicht auf Art. 24a RPG stützen. Nach Art. 24c Abs. 1 RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand geschützt und können erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut

werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind. Eine Zweckänderung ist als teilweise zu betrachten, soweit hinsichtlich Umfang, äusserer Erscheinung sowie Zweckbestimmung die Wesensgleichheit der Baute oder Anlage gewahrt wird und keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden. Auch wenn sie nicht mit einer flächenmässigen Ausdehnung verbunden sind, gelten Zweckänderungen nur dann als teilweise Änderungen, wenn sie nicht zu einer völlig neuen wirtschaftlichen Zweckbestimmung führen, sondern zu einer Nutzung, die von der bisherigen nicht grundlegend abweicht. Es ist dabei von einer Gesamtbetrachtung aller die Identität einer Baute oder Anlage bestimmenden Faktoren (Nutzungsart, -intensität, Emissionen, Erschliessung etc.) auszugehen (vgl. BGE 132 II 21 E. 7.1.1 und 7.1.2). Das Verwaltungsgericht hat im Entscheid vom 3. Juli 2006 die Umnutzung dieser militärischen in eine zivile Seilbahn aufgrund der nahen Verwandtschaft der Nutzungen noch als teilweise Änderung im Sinn von Art. 24c RPG beurteilt, aber eine gleichzeitige Erweiterung als über das zulässige Änderungspotenzial hinausgehend beurteilt (vgl. dazu VerwGE B 2005/234 E. 2d/aa mit Hinweis auf Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, S. 44). Da das aktuelle Umnutzungsprojekt die vom Verwaltungsgericht als unzulässige Erweiterung beurteilte Errichtung von Parkplätzen in der Landwirtschaftszone in einer Entfernung von rund dreihundert Metern von der Talstation nicht mehr vorsieht, steht Art. 24c RPG im Einklang mit dem in dieser Sache bereits im Jahr 2006 ergangenen Entscheid des Verwaltungsgerichts einer Bewilligung nicht mehr entgegen. Die Beschwerdeführer sind sodann der Auffassung, die touristische Umnutzung der militärischen Seilbahn komme mangels Bestandsschutzes einer Neubewilligung gleich. Gestützt auf den Grundtatbestand von Art. 24 RPG kann eine Zweckänderung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone bewilligt werden, wenn der Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (lit. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b). Strassen und andere Erschliessungsanlagen ausserhalb der Bauzone bedürfen – abgesehen von den Fällen der Planungspflicht – einer Bewilligung im Sinn von Art. 24 RPG (vgl. Waldmann/Hänni, Stämpfli Handkommentar, Bern 2006, N 16 zu Art. 24 RPG). Die positive Standortgebundenheit der noch ausserhalb der Bauzone liegenden Bauten und Anlagen der Seilbahn - Masten, Seile und Bergstation - zur militärischen oder zivilen Erschliessung des Gebietes Palfries ist offenkundig. Alle sich widerstreitenden – öffentlichen und privaten – Interessen sind gegeneinander abzuwägen (vgl. statt vieler BGE 129 II 68). Ausgangspunkt der Interessenabwägung ist vorliegend der Umstand, dass die Seilbahn bereits erstellt ist. Insoweit bedeutet die künftige zivile Nutzung an der Stelle der früheren militärischen keine Veränderung des Objektes Nr. 1613 des Bundesinventars der geschützten Landschaften und Naturdenkmäler. Vielmehr wird das Erscheinungsbild der geschützten Landschaft, zu welcher auch die Seilbahn gehört, erhalten. Die Anlage liegt unbestrittenermassen räumlich ausserhalb des national geschützten Flachmoores Nr. 942. Die Ausdehnung des Betriebs im Sommerhalbjahr führt nicht zu einem neuartigen Eingriff in die Natur. Der – zusätzliche - Eingriff beschränkt sich auf die höhere Häufigkeit von Geräuschmissionen auf einem relativ tiefen Niveau, welches die örtliche Wildpopulation in ihrem Bestand nicht gefährdet. Der weitere Betrieb der Anlage steht sodann insoweit im öffentlichen Interesse, als damit eine inventarisierte Seilbahn von regionaler Bedeutung erhalten werden kann. Im wirtschaftlichen Interesse der Region liegt die damit verbundene mässige Ausweitung der Kapazität in einem touristisch bereits erschlossenen Gebiet. Die von der Vorinstanz erteilte Bewilligung der zivilen Umnutzung hält damit auch vor Art. 24 RPG stand (vgl. dazu auch

E. 4.4.).

E. 4.2.2

Die Vorinstanz ist davon ausgegangen, dass anlässlich der Sonderfahrten vom 17./19. Juni 2011 maximal 45 Parkplätze belegt gewesen seien und bei der Talstation der Seilbahn 41 Parkplätze geschaffen werden. Sie beurteilt diese Anzahl unter Berücksichtigung der beschränkten Kapazität der Seilbahn als genügend, zumal in Spitzenzeiten die Möglichkeit bestehe, fünfzig Parkplätze auf einem rund zwei Kilometer entfernt liegenden Grundstück, das mit einem Shuttle-Bus mit der Talstation verbunden werden könne, benützt werden könnten. Die Beschwerdeführer begründen ihre Bedarfsschätzung von 80 bis 100 Parkplätzen nicht weiter. Art. 4 Ziff. 1 lit. b Reglement verlangt einen Parkplatznachweis, ohne quantitative Vorgaben zu machen. Art. 2 Reglement verweist für die baulichen Anlagen ergänzend auf die einschlägigen Vorschriften des Bundes und der Kantone. Auf Bundesebene enthalten weder das Seilbahngesetz noch die Seilbahn- und die Pendelbahnverordnung Vorschriften über die Erstellung von Parkplätzen. Nach Art. 72 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1, abgekürzt BauG) kann der Bauherr bei Neuerstellung, Zweckänderung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen verpflichtet werden, auf privatem Grund Abstellflächen für Motorfahrzeuge der Benutzer oder Besucher zu schaffen. Es handelt sich um eine Kann-Vorschrift. Wenn die politische Gemeinde keine Verpflichtung vorgesehen hat – in der Regel im Baureglement oder in einem separaten Parkplatzreglement – müssen keine Parkplätze erstellt werden. Eine einzelfallweise Anordnung direkt gestützt auf Art. 72 BauG ist nicht zulässig (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 710). Art. 26 des Baureglements der Politischen Gemeinde Mels vom 15. Dezember 2009 (vgl. www.mels.ch, Online-Schalter/ Publikationen) regelt das Erfordernis der Anzahl Parkplätze. Für Bauten und Anlagen, bei denen es sich weder um Wohnbauten, Büros, Läden, Ateliers, Kleingewerbe oder Restaurationsbetriebe handelt, bestimmt der Gemeinderat die Anzahl der Pflichtparkplätze. Indem der Gemeinderat der Politischen Gemeinde Mels die Baubewilligung für die Parkplätze erteilt hat, hat er deren Anzahl in Ausübung seines Ermessens als genügend erachtet. Die Vorinstanz ist von dieser Beurteilung nicht abgewichen. Sie ist unter Berücksichtigung des konkreten Bedarfs beim Probetrieb im Juni 2011, für den ein der Exklusivität des Anlasses entsprechendes hohes Publikumsinteresse angenommen werden darf, nicht zu beanstanden. Hinzu kommt, dass die Talstation – wenn auch mit tiefer Frequenz – durch den öffentlichen Verkehr (Mels/Heiligkreuz Ragnatsch Linie 433) erschlossen ist. Der geltend gemachten fehlenden rechtlichen Sicherung der Parkplätze hält die Vorinstanz zu Recht entgegen, das Bau- und Umnutzungsgesuch enthalte auch die Unterschriften der Eigentümer der Grundstücke Nrn. 1185, 1833, 1834 und 3719 (vgl. act. 12.3/7). Die Vorinstanz hat gestützt auf den vom verfahrensleitenden Departement durchgeführten Augenschein und die in den Akten liegenden Pläne in nachvollziehbarer Weise geschlossen, es sei nicht ersichtlich, weshalb die Parkplätze faktisch nicht erstellt und ohne die Beanspruchung der Grundstücke der Beschwerdeführer genutzt werden können sollten. Ebenso wenig sei ersichtlich, dass eine zweckentsprechende Nutzung des Ludiwegs einer Nutzung der Parkplätze entgegenstehe. Die Beschwerdeführer behaupten erstmals im Beschwerdeverfahren (vgl. Beschwerdeergänzung S. 15), für die Seilbahn müsse eine neue Trafostation gebaut werden, was wohl oder übel zu Lasten eines oder mehrerer Parkplätze auf den Grundstücken Nrn. 1185 und 1834 gehen werde. Nachdem die massgebende Rechtsordnung keine präzisen Vorgaben zur Zahl der erforderlichen Parkplätze macht, ist nicht von Belang, ob die

allfällige Erstellung der neuen Trafostation allenfalls zulasten der für Parkplätze zur Verfügung stehenden Fläche geht. Ob es sich abgesehen davon um ein unbeachtliches neues Vorbringen handelt, kann damit offen bleiben. Das Ausmass der Beteiligung der einzelnen erschlossenen Grundstücke an den Unterhaltskosten für den Ludiweg ist schliesslich nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, sondern richtet sich nach den einschlägigen Regeln des Strassengesetzes.

E. 4.2.3

Dem Einwand der Beschwerdeführer, die Erschliessung sei ungenügend, hält die Vorinstanz entgegen, die Breite des Ludiwegs genüge, um die Hin- und Wegfahrt zu den Anliegern zu gewährleisten. Ein Kreuzen sei möglich. Angesichts der eingeschränkten Betriebszeit und der geringen Beförderungskapazität der Bahn sei davon auszugehen, dass der Ludiweg durch den Zu- und Wegverkehr zur Talstation nicht übermässig in Anspruch genommen werde und seine Nutzung im Rahmen seiner Zweckbestimmung für alle Anlieger gewährleistet bleibe. Eine ungenügende Erschliessung könne nicht mit einer nicht mehr gemeinverträglichen Nutzung durch einen einzelnen – am vorliegenden Verfahren im Übrigen nicht beteiligten - Anlieger begründet werden. In der Beschwerde wird unter Hinweis auf einen Bauentscheid vom 28. Juni 2011 und auf datierte Fotos (act. 9/2-4) geltend gemacht, solange die Verkehrssituation auf dem Ludiweg ungenügend sei, sei die Zufahrt zu den für die Seilbahn vorgesehenen Parkplätzen nicht gewährleistet und dürfe keine zusätzliche Nutzung bewilligt werden. Das Seilbahnprojekt dürfe nicht anderen Projekten im Erschliessungsgebiet vorgezogen werden. Da das Gebiet Ludi-Ragnatsch mit einem Teilzonenplan eingezont worden sei, müsse zunächst der Ludiweg auf diese neu zulässigen Zwecke ausgerichtet werden. Dazu gehöre auch die Erschliessung mit Elektrizität, wofür offenbar eine relativ grosse Trafostation erforderlich sei. Die Gemeinde und die Beschwerdegegnerin tolerierten die Zustände auf dem Ludiweg seit Jahren. Der Eigentümer des Grundstücks Nr. 0003 halte sich in Absprache mit der Beschwerdegegnerin nicht an den zulässigen Nutzungsrahmen. Eine Gemeindestrasse dritter Klasse genüge für die Erschliessung einer öffentlichen Bauzone und von zwölf Grundstücken nicht, da sie dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen stehe. Der Ludiweg sei deshalb zunächst in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse aufzuklassieren und auszubauen (Güterumschlag, Wendemöglichkeit und Schlepplagen für Lastwagen). Unabhängig davon, ob solche Noven im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht überhaupt noch zulässig sind, gilt Folgendes: Gemäss Art. 49 BauG dürfen Bauten und Anlagen nur auf erschlossenem Land errichtet oder geändert werden (Abs. 1); Land ist erschlossen, wenn es insbesondere über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt (Abs. 2 lit. a). Eine Zufahrt ist dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehr- und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann, und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gehört zu einer hinreichenden Zufahrt nach Art. 19 Abs. 1 RPG auch das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Baugrundstück. In Betracht zu ziehen sind die örtlichen Gegebenheiten sowie die Anlage und Zweckbestimmung der Gebäude, denen die Zufahrt zu dienen hat. Stets ist das gesamte Gebiet, welches von einer Strasse erschlossen wird, zu berücksichtigen (vgl. a.a.O. Heer, Rz. 513 ff.). Sachenrechtlich ist die Zufahrt zur Talstation ohne Weiteres gesichert, da der Ludiweg Teil desselben Grundstücks bildet. Den

Beschwerdeführern ist beizupflichten, wenn sie vorbringen, die Erschliessung müsse sowohl dem Bedarf der öffentlichen Bauzone für die Seilbahn als auch dem Bedarf der anliegenden Wohn- und Gewerbezone genügen. Davon darf indessen ausgegangen werden, wenn die Fläche, welche als öffentliche Strasse klassiert wurde, von den Anliegern zweckentsprechend – d.h. insbesondere nicht im Sinn eines gesteigerten Gemeindegebrauchs als Abstellfläche - genutzt wird. Der Ludiweg erschliesst neben der Talstation wenige Häuser. Die mit einer Revision des Strassenplans angestrebte Anpassung des Strassenverlaufs mit Schleppkurven und Wendehammer steht im Zusammenhang mit der gewerblichen Nutzung des Grundstücks Nr. 0003. Diese Nutzung wird zwar mit den Änderungen erleichtert, aber mit dem aktuellen Zustand der Strasse nicht ausgeschlossen. Die Zu- und Wegfahrt mit Personenwagen zu und von den Parkplätzen auf den Grundstücken Nrn. 1185 und 1834 ist angesichts der Breite des Ludiwegs von vier und mehr Metern und den Einverständnissen der Eigentümer der Grundstücke Nrn. 3719, welches unmittelbar an die Staatsstrasse grenzt, und Nr. 1185, auf welchem 34 Parkplätze geplant sind, ohne Weiteres möglich (vgl. act. 12.3/7). Die sieben Parkplätze auf dem Grundstück Nr. 1834 sind entsprechend der Kontrollstelle bei einer Höhenbeschränkung von 2,50 Metern für Fahrzeuge auch während des Bahnbetriebs ohne Weiteres nutzbar. Der Ludiweg ist als Gemeindestrasse dritter Klasse eingestuft. Gemeindestrassen dritter Klasse dienen gemäss Art. 8 Abs. 3 des Strassengesetzes (sGS 732.1, abgekürzt StrG) der übrigen Erschliessung, d.h. weder dem örtlichen und dem überörtlichen Verkehr (Gemeindestrasse erster Klasse) noch der Groberschliessung des Baugebietes und der Erschliessung grösserer Siedlungsgebiete ausserhalb des Baugebietes (Gemeindestrasse zweiter Klasse), und stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen. Die dritte Klasse ist eine Auffangklasse. Gemeindestrassen dritter Klasse sind "beschränkt öffentliche Strassen", an denen der Gemeindegebrauch auf die ihrem Zweck und ihrer Beschaffenheit entsprechenden Benutzungsarten beschränkt ist. Sie umfassen nur jene Strassen, die nicht für den allgemeinen Motorfahrzeugverkehr bestimmt sind. Das Verbot des allgemeinen Motorfahrzeugverkehrs bedeutet allerdings nicht, dass die Strasse nicht befahren werden darf. Insbesondere ist der Zubringerdienst grundsätzlich gestattet (vgl. G. Germann, in: Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz, St. Gallen 1989, N 16 ff. zu Art. 8 StrG). Allgemeiner Motorfahrzeugverkehr liegt vor, wenn sich der tatsächlich bestehende Motorfahrzeugverkehr nicht nur aus Ziel-, Anlieger- und Quellverkehr zusammensetzt (vgl. GVP 2001 Nr. 98 E. 2c/aa). Die Klassierung des Ludiwegs schliesst deshalb dessen Benützung zum Zweck der Erschliessung der Talstation der Seilbahn Palfries nicht aus. In der Beschwerde wird vorgebracht, ein Autobus, der entlang der Talstation parkieren können soll, könne ohne Benützung des Grundstücks Nr. 0001 des Beschwerdeführers nicht wenden. In der seilbahnrechtlichen Baubewilligung des Baudepartements wurde dazu ausgeführt, ein Car könne auf dem Grundstück Nr. 1834 ohne Gefährdung des allgemeinen Fahrzeugverkehrs durch ein Rückwärtsmanöver problemlos wenden (vgl. act. 12.1/1, E. 6k). Die Planunterlagen (vgl. act. 12.3/7) machen deutlich, dass die Zu- und Wegfahrt zur Talstation mit einem Car – sei es mit dem beschriebenen Wendemanöver, sei es mit einer kürzeren Rückwärtsfahrt – ohne Inanspruchnahme des Grundstücks Nr. 0001 möglich ist.

E. 4.3

In umweltschutzrechtlicher Hinsicht ist umstritten, ob der Bewilligung der Umnutzung eine Umweltverträglichkeitsprüfung (abgekürzt UVP) vorauszugehen hat (vgl. dazu nachfolgend E. 4.3.1.) und die lärmschutzrechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung

erfüllt sind (vgl. dazu nachfolgend E. 4.3.2.).

E. 4.3.1

Die Vorinstanz begründet die fehlende UVP mit der Regelung im Anhang der eidgenössischen Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011, abgekürzt UVPV), wonach eine solche Prüfung bei Seilbahnen mit Bundeskonzession (Nr. 60.1), bei Skiliften zur Erschliessung neuer Geländekammern oder für den Zusammenschluss von Schneesportgebieten (Nr. 60.2), und für Parkhäuser und Parkplätze für mehr als 500 Motorwagen (Nr. 11.4) erforderlich ist. Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, prüft sie gemäss Art. 10 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01, abgekürzt USG) möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit (Abs. 1). Der UVP unterstellt sind Anlagen, welche Umweltbereiche erheblich belasten können, so dass die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt voraussichtlich nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann (Abs. 2). Der Bundesrat bezeichnet die Anlagentypen, die der UVP unterstehen (Abs. 3). Im Bereich von Sport, Tourismus und Freizeit besteht eine solche Pflicht für Seilbahnen mit Bundeskonzession sowie für Skilifte zur Erschliessung neuer Geländekammern oder für den Zusammenschluss von Schneesportgebieten (Nrn. 60.1 und 2 des Anhangs der UVPV). Selbst wenn die Seilbahn Ragnatsch-Palfries neu erstellt würde, müsste nach dieser Regelung keine UVP durchgeführt werden (vgl. auch oben E. 2.1. zur kantonalen Zuständigkeit). Umso weniger unterliegt deren Umnutzung dieser Pflicht.

E. 4.3.2

Für die Beurteilung der schädlichen und lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat gestützt auf Art. 13 Abs. 1 USG durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest. Die Immissionsgrenzwerte für Lärm sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (vgl. Art. 15 Abs. 1 USG). Hinsichtlich der Belastungsgrenzwerte sind Luftseilbahnen, welche regelmässig während längerer Zeit betrieben werden, den Industrie- und Gewerbeanlagen gleichgestellt (vgl. Ziff. 1 Abs. 2 des Anhangs 6 der Lärmschutz-Verordnung; SR 814.41, abgekürzt LSV). In der Empfindlichkeitszone III, zu welcher gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV namentlich Wohn- und Gewerbezone gehören (umgesetzt in Art. 9 des Baureglements der Politischen Gemeinde Mels), gelten Planungswerte von 60 dB(A) tags bzw. 50 dB(A) nachts, Immissionsgrenzwerte von 65 dB(A) tags bzw. 55 dB(A) nachts und Alarmwerte von 70 dB(A) tags bzw. 65 dB(A) nachts (vgl. Ziff. 2 des Anhangs 6 LSV), wobei als Nacht die Zeit zwischen 19.00 und 07.00 Uhr gilt (vgl. Ziff. 31 des Anhangs 6 LSV). Lärmmessungen bei der Balkontüre des Wohnhauses der Beschwerdeführer I anlässlich des Augenscheins vom 19. Oktober 2011, welche die Auswirkungen des technischen Betriebs der Bahn und der Personen erfassten, die sich in und bei der Talstation aufhielten, ergaben einen Beurteilungspegel von 59 dB(A). Führt die mit der Auflage zur Bewilligung angeordnete Lärmschutzwand zu einer Reduktion des Pegels um 8 dB(A), müsste die nächtliche Betriebszeit zur Einhaltung des Planungswertes auf 9,5 Stunden reduziert werden (act. 12.3/25). Es ist davon auszugehen, dass die Immissionsgrenzwerte, welche gemäss Art. 8 LSV bei geänderten ortsfesten Anlagen zu beachten sind, jedenfalls bei Realisation der vorgeschriebenen Lärmschutzwand eingehalten werden können. Anders als der Ersatz einer Pendel- durch eine leistungsfähigere Umlaufbahn mit Achtergondeln, welche im

Abstand von rund zwanzig Sekunden die offen konstruierten Stationen durchlaufen (vgl. dazu VerwGE B 2011/7 vom 17. Januar 2012, einsehbar unter www.gerichte.sg.ch), stellt die zivile Umnutzung einer früher militärisch genutzten Seilbahn keine vollständige Zweckänderung dar (vgl. Art. 2 Abs. 2 LSV), so dass die tieferen Planungswerte (vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV) nicht eingehalten werden müssen. Die Prognosen schliessen die Einhaltung selbst dieser Werte bei Realisation wirkungsvoller Lärmschutzmassnahmen auch ohne zusätzliche Beschränkungen der Betriebszeiten ab 19.00 Uhr indessen nicht von vornherein aus. Die Vorinstanz durfte aus dem Ergebnis der Schallmessung und dem Betriebskonzept ohne Rechtsverletzung schliessen, es sei nicht zu erwarten, dass der Betrieb der Seilbahn auf den Grundstücken der Beschwerdeführer zu übermässigen Lärmimmissionen führen werde. Das konkrete Ausmass der Lärmbelastung wird ohnehin erst während des Betriebs und nach Errichtung der Lärmschutzwand – aus deren Bezeichnung durchaus geschlossen werden kann, dass sie schallabsorbierend auszugestalten sein wird – festzustellen sein. Die Beschwerdeführer beantragen die Anordnung eines unabhängigen Lärmgutachtens. Das Amt für Umwelt, welches die Lärmmessung am Augenschein durchgeführt habe, sei von der Beschwerdegegnerin – und nicht von der Verfahrensleitung – aufgeboten worden und Teil des in den Ausstand getretenen Baudepartements. Damit sei einer "Parteiaussage" das Gewicht eines amtlichen Gutachtens zugemessen worden. Es fehle jegliche Dokumentation über die Messungen (Messprotokoll mit Windstärken). Eine Videoaufnahme auf youtube lasse zudem nur den Schluss zu, dass die Bahn nicht mit vollem Tempo gefahren sei. Die Beschwerdeführer waren spätestens seit 26. September 2011 über die Durchführung von Lärmmessungen durch eine Fachperson des kantonalen Amtes für Umwelt anlässlich des Augenscheins vom 19. Oktober 2011 im Bild. Ihre - bereits damals vertretene – Auffassung, es handle sich dabei um ein Parteigutachten, hätte sie veranlassen können, die Beauftragung einer von ihr konkret bezeichneten, ihrer Auffassung nach unabhängigen Fachperson mit einer parallelen Messung zu verlangen. Damit wären beide Messungen unter denselben Bedingungen entstanden und deren Ergebnisse hätten verglichen werden können. Die Beschwerdeführer bringen nichts vor, was auf eine falsche Messung hinweisen würde. Von der mehrmals ausdrücklich angebotenen Möglichkeit, weitere Messungen an anderen Punkten durchführen zu lassen, haben sie anlässlich des Augenscheins keinen Gebrauch gemacht. Unter welchen Umständen die von den Beschwerdeführern eingereichten privaten Schallmessungen zustande gekommen sind, ist nicht bekannt. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass – wie bei den vom Amt für Umwelt durchgeführten Messungen – die Parteien zugegen waren. Eine objektive Beurteilung der Bedeutung der behaupteten Werte ist deshalb nicht möglich. Schliesslich wurde die Videoaufnahme auf youtube – nach Darstellung in der Beschwerde – am 17. Juni 2011 "hochgeladen", so dass daraus ohnehin nicht auf die Verhältnisse anlässlich des Augenscheins am 19. Oktober 2011 geschlossen werden kann. Die Filmsequenz ist deshalb von vornherein nicht geeignet, einen Schluss auf einen Betrieb mit reduzierter Geschwindigkeit anlässlich des Augenscheins zuzulassen. Insgesamt erweist sich deshalb die Anordnung des beantragten Lärmgutachtens als nicht erforderlich. Dies gilt umso mehr, als ihm wiederum entgegengehalten werden könnte, es gebe nicht die Verhältnisse beim tatsächlichen Betrieb wieder.

E. 4.4

Die Beschwerdeführer rügen die Unvereinbarkeit der zivilen Nutzung der Seilbahn Palfries mit deren Lage im Gebiet des Objektes Nr. 1613 "Speer-Churfürsten-Alvier" gemäss Anhang VBLN, zu dem auch das Flachmoor Nr. 942 "Palfries" gemäss Anhang 1 FMV

gehört. Gemäss Art. 6 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451, abgekürzt NHG) wird durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerete Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1); ein Abweichen von der ungeschmälereten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Abs. 2). Der von den Inventaren ausgehende Schutz ist damit im Grundsatz an eine Interessenabwägung geknüpft; diese fällt umso strenger aus, als Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinn von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung bedürfen (vgl. BGE 135 II 209 E. 2.1). Das bundesrechtlich geschützte Flachmoor "Palfries" wird vom Verlauf der Seilbahn nicht berührt (vgl. <http://betrachter.rgdi.ch>, Naturschutzinventare Bund und Kantone). Die zivile Nutzung der Seilbahn führt zu keinem neuen Eingriff in die geschützte Landschaft des Gebietes "Speer-Churfürsten-Alvier". Insoweit bleibt sie – wie die Schutzvorschrift verlangt – ungeschmäleret erhalten. Die Seilbahn selbst ist Teil des geschützten grossflächigen Landschafts- und Kulturrums und ihrerseits ein Objekt, dessen Erhaltung als Bestandteil des Seilbahninventars ebenfalls geschützt ist. Art. 6 NHG kann deshalb der zivilen Umnutzung der Seilbahn Palfries nicht entgegen stehen.

E. 5

Soweit den Einsprachen privatrechtliche Natur zukommt und der Tatbestand einer übermässigen Einwirkung auf fremdes Eigentum im Sinn von Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) streitig ist, sind sie gemäss Art. 86 Abs. 1 BauG im öffentlich-rechtlichen Verfahren zu prüfen. Die Vorinstanz legt dar, das zulässige Immissionsmass werde im Bereich des Umweltschutzes weitgehend durch die umfassenden öffentlich-rechtlichen Regelungen des Bundesrechts bestimmt. Die Beschwerdeführer machten in ihrer Argumentation denn auch keine Gründe geltend, die über den öffentlich-rechtlich geregelten Immissionsschutz hinausgehen.

E. 6

Die Beschwerdeführer haben vor Vorinstanz die Auferlegung der Kosten in den Einspracheentscheiden des Gemeinderates der Politischen Gemeinde Mels und des Baudepartementes von je Fr. 500.- bzw. je Fr. 2'200.- beanstandet. Die Vorinstanz verweist dazu auf Art. 95 Abs. 1 VRP, wonach in Streitigkeiten – zu denen auch ein erstinstanzliches Einspracheverfahren gezählt werden könne – die Kosten nach Obsiegen und Unterliegen zu verlegen seien. Die Gebühren erschienen als relativ hoch, seien aber nicht unangemessen. In der Beschwerde wird dagegen geltend gemacht, die angefochtene Baubewilligung gehe auf ein Baugesuch aus dem Jahr 2002 zurück. All die bisherigen Rückweisungen und Änderungen des Baugesuchs zeigten, dass die Einwendungen der Einsprecher sehr wohl berechtigt gewesen seien. Der lange Verfahrensgang sei allein auf nicht bewilligungsfähige Baugesuche und das unzulängliche Verfahren vor den Vorinstanzen zurückzuführen. Es sei nicht Sache der Beschwerdeführer, die Kosten dafür zu tragen. Das gleiche gelte für das Rekursverfahren. Das Baugesuch sei laufend nachgebessert worden, was dazu hätte führen müssen, die Kosten auch teilweise der Bauherrschaft aufzuerlegen. Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, die Zusicherungen zu den im Rekursverfahren nachgereichten Unterlagen seien bereits längst vorher vorgelegen und auch

Verfahrensgegenstand gewesen. Andernfalls hätten die zuständigen Behörden die entsprechenden Bewilligungen gar nicht erteilen können. Die Beschwerdeführer hätten zudem an ihren Einwänden unverändert festgehalten, einen Entscheid verlangt und diesen – mit einer Verzögerung von zwei Monaten mittels - Beschwerdebegründung angefochten. Die Höhe der beanstandeten Kosten bewegt sich im Rahmen der Vorgaben von Art. 100 VRP in Verbindung mit Art. 3 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (Verwaltungsgebührenverordnung, sGS 821.1) und Nr. 10.01 (Allgemeine Gebühren/Verfügung oder Entscheid Fr. 50.- bis Fr. 5'000.-, nicht erfasst von Nr. 26.71 und 72 Bau- und Betriebsbewilligung Kleinskilifte, nicht erfasst von Nr. 50.24.02 Baubewilligungen nach Art. 87 BauG) und Nr. 26.83 (Baudepartement/Verfahrenskoordination Fr. 100.- bis Fr. 5'000.-) des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) und erscheint dem Aufwand angemessen. Die Verlegung entspricht den Regeln, wie sie aus Art. 95 Abs. 1 VRP abzuleiten sind (vgl. R. Hirt, Die Verlegung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 83 f. für die solidarische Haftbarkeit). Den Beschwerdeführern stand es offen, Einsprachen und Rechtsmittel nach den von ihnen bewirkten Anpassungen des Baugesuchs zurückzuziehen, um so die amtlichen Kosten für die in der Sache ergangenen Entscheide zu vermeiden. Da sie aber offenkundig der Auffassung waren, ihren Anliegen sei noch ungenügend Rechnung getragen worden, hielten sie daran fest, so dass die Verlegung der Kosten durch die Vorinstanzen nicht zu beanstanden ist. Dies gilt auch für die aus einer Entscheidegebühr von Fr. 4'800.- bestehenden amtlichen Kosten des Rekursverfahrens, welche die Vorinstanz angesichts des Umstandes, dass das Rechtsmittel, soweit darauf eingetreten werden konnte, abzuweisen war, zu Recht den Beschwerdeführern auferlegte. Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführer sodann verpflichtet, die Beschwerdegegnerin unter solidarischer Haftbarkeit mit Fr. 4'800.- (einschliesslich Barauslagen, zuzüglich Mehrwertsteuer) ausseramtlich zu entschädigen. Die Festlegung der Höhe und die Verlegung dieser Entschädigung bewegen sich im Ermessensspielraum, der von Art. 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. a der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten (sGS 963.75, abgekürzt HonO) abgesteckt wird.

E. 7

(...).

E. 8

(...). Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. 2./ Die Beschwerdeführer I und II tragen die amtlichen Kosten von Fr. 4'000.- unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe. 3./ Die Beschwerdeführer I und II entschädigen die Beschwerdegegnerin unter solidarischer Haftbarkeit ausseramtlich mit Fr. 3'000.- zuzüglich Mehrwertsteuer.

V. R. W. Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: lic. iur. Beda Eugster Dr. Thomas Scherrer
Versand dieses Entscheides an: - die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Dr.iur. A.B.) - die Vorinstanz - die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt Dr.iur. C.D.) - die Beschwerdebeteiligten I und II - die Beschwerdebeteiligte III (durch armasuisse Immobilien, 3003 Bern) - Bundesamt für Umwelt, 3003 Bern - Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern am:
Rechtsmittelbelehrung: Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde

erhoben werden.

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