



**VA 20 9**

Urteil BGer 2C\_405/2021 vom 14. Juni 2022/Abweisung

**Entscheid vom 30. November 2020  
Verwaltungsabteilung**

**Besetzung**

Präsidentin Livia Zimmermann, Vorsitz,  
Vizepräsidentin Barbara Brodmann,  
Verwaltungsrichter Sepp Schnyder,  
Verwaltungsrichterin Pascale Kuchler,  
Verwaltungsrichter Hubert Rüttimann,  
Gerichtsschreiber Marius Tongendorff.

**Verfahrensbeteiligte**

**A. \_\_,**

vertreten durch lic. iur. Peter Kriesi, Rechtsanwalt,  
Tschümperlin Lötscher Schwarz AG, Löwenstrasse 3,  
6000 Luzern 6,

**Bewilligungsinhaber / Beschwerdeführer,**

gegen

**Regierungsrat Nidwalden,**  
Regierungsgebäude, 6371 Stans,

**Vorinstanz / Beschwerdegegner,**

**Landwirtschafts- und Umweltdirektion, Amt für Wald  
und Energie,**  
Stansstaderstrasse 59, Postfach 1251, 6371 Stans,

**Aufsichtsbehörde / weiterer Verfahrensbeteiligter,**

**Kontrollstelle IKSS,**  
Bahnhofsstrasse 12, 3700 Spiez,

**Kontrollstelle / weitere Verfahrensbeteiligte.**

**Gegenstand**

**Betriebsbewilligung Luftseilbahn X. \_\_**  
RRB Nr. 82 vom 11. Februar 2020.

**Sachverhalt:****A.**

Der Kanton Nidwalden ist Mitglied des Interkantonalen Konkordats für (die nicht eidgenössisch konzessionierten) Seilbahnen und Skilifte (IKSS; «Konkordat» [NG 653.11]). Dieses Konkordat verfügt über eine technische Kontrollstelle («Kontrollstelle IKSS»). Kantonale Aufsichtsbehörde ist das Amt für Wald und Energie.

A.\_\_\_\_ («Beschwerdeführer») ist Inhaber der Pendelbahn X.\_\_\_\_, einer auf dem Gemeindegebiet von Y.\_\_\_\_ stehenden, kantonal konzessionierten Kleinseilbahn mit zwei Fahrbahnen und einer Nutzlast von vier Personen bzw. 400 kg. Die aus dem Jahr aaaa stammende Kleinseilbahn wurde 2019 umgebaut.

**B.**

Mit Abnahmebericht vom 15. Juli 2019 betreffend die Abnahmeinspektion vom 11. Juni 2019 machte die Kontrollstelle IKSS dem Beschwerdeführer insgesamt 18 Auflagen zur Nachbesserung. Mit Schreiben vom 16. Juli 2019 stellte das Amt für Wald und Energie dem Beschwerdeführer besagten Abnahmebericht zu und wies ihn gleichzeitig darauf hin, er könne binnen 30 Tagen eine beschwerdefähige Verfügung verlangen. Dies tat der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 14. August 2019.

Bis Ende Dezember 2019 erfüllte der Beschwerdeführer 15 der insgesamt 18 Auflagen, womit diese abgeschlossen werden konnten. Nicht erledigt wurden die Auflagen Nrn. 6 («Erneuerungsplan»), 17 («Bericht Testbetrieb Zugseilüberwachung») und 18 («Ermöglichung Auslösung Übergeschwindigkeit»).

**C.**

Mit Beschluss (RRB) Nr. 82 vom 11. Februar 2020 erkannte der Regierungsrat:

- «1. Die Auflagen Nr. 17 (Bericht Testbetrieb Zugseilüberwachung) und Nr. 18 (Ermöglichung Auslösung Übergeschwindigkeit) sind bis am 31. Mai 2020 umzusetzen.
2. Die Auslagen für den Aufwand der Kontrollstelle für die Prüfung der eingereichten Unterlagen, für die Abnahme der umgebauten Bahn vor Ort und für das Verfassen des Kontrollberichtes betragen Fr. 10'176.70. Die offene Rechnung der Kontrollstelle im Betrag von Fr. 5'365.75 ist noch zu bezahlen.
3. Die Gebühr für diese Verfügung beträgt Fr. 200.–.
- [4. Rechtsmittelbelehrung.]»

**D.**

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 6. März 2020 beantragte der Beschwerdeführer:

- «1. Der Beschluss Nr. 82 des Regierungsrates des Kantons Nidwalden vom 11. Februar 2020 sei vollumfänglich aufzuheben.
2. Es sei festzustellen, dass die definitive Betriebsbewilligung ohne jegliche Auflagen erteilt werden kann.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners.»

Der Gerichtskostenvorschuss über Fr. 2'000.– wurde fristgerecht einbezahlt.

**E.**

Mit separaten Eingaben vom 5. Mai und vom 14. Mai 2020 verzichteten das Amt für Wald und Energie sowie die Kontrollstelle IKSS auf eigene Stellungnahmen. Mit Beschwerdeantwort vom 28. Mai 2020 beantragte der Regierungsrat die kostenfällige Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

**F.**

Mit Replik vom 24. August 2020, Duplik vom 16. September 2020, Triplik («Stellungnahme») vom 7. Oktober 2020, Quadruplik («Stellungnahme») vom 15. Oktober 2020 und Quintuplik («Stellungnahme») vom 27. Oktober 2020 hielten der Beschwerdeführer und der Regierungsrat im Wesentlichen an ihren Anträgen und Begründungen fest.

**G.**

Das Verwaltungsgericht Nidwalden, Verwaltungsabteilung, beriet die Sache anlässlich seiner Sitzung vom 30. November 2020 in Abwesenheit der Parteien abschliessend. Auf die Parteivorbringen wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

## **Erwägungen:**

### **1. Formelles**

#### **1.1 Eintretensvoraussetzungen**

Angefochten ist der Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 82 vom 11. Februar 2020. Letztinstanzliche Entscheide einer Verwaltungsbehörde – worunter der Regierungsrat fällt (Art. 4 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Ziff. 2 VRG [NG 265.1]) – können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Art. 89 Abs. 1 VRG). Zuständig ist die Verwaltungsabteilung, die in Fünferbesetzung entscheidet (Art. 31, Art. 33 Ziff. 3 und Art. 38 Abs. 1 GerG [NG 261.1]). Das Verwaltungsgericht Nidwalden ist somit örtlich wie sachlich zuständig.

Zur Beschwerde ist berechtigt, wer formell und materiell beschwert ist, d.h. wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Art. 70 Abs. 1 Ziff. 1 VRG), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Ziff. 2) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheides hat (Ziff. 3). Der Beschwerdeführer nahm am vorinstanzlichen Verfahren teil, ist als Verfügungsadressat von den Auflagen besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids. Der Beschwerdeführer ist somit zur Beschwerde berechtigt.

Die Beschwerde ist binnen 20 Tagen seit Eröffnung des Entscheides einzureichen (Art. 71 Abs. 1 VRG). Der angefochtene Entscheid erging am 11. Februar 2020 und ging am 15. Februar 2020 beim Beschwerdeführer ein. Die Beschwerde vom 6. März 2020 wurde fristgerecht eingereicht und entspricht den Formanforderungen (Art. 73 f. VRG).

Die formellen Voraussetzungen sind erfüllt, womit auf die Beschwerde einzutreten ist.

#### **1.2 Kognition und Rügegründe**

Im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht können die Parteien und die Vorinstanz neue Tatsachen geltend machen und sich auf neue Beweismittel berufen (Art. 91 Abs. 1 VRG). Soweit sich aus der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt, sind für die Beurteilung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheides massgebend (Art. 92 VRG).

## 2. Streitgegenstand und Übersicht

Der Regierungsrat bringt in seinen Stellungnahmen vor Verwaltungsgericht wiederholt vor, der Beschwerdeführer wolle mit seinen zahlreichen Ausführungen, Behauptungen und dergleichen vom eigentlichen Verfahrensgegenstand ablenken; die diesbezüglichen Einwände des Beschwerdeführers seien «nicht sachdienlich». Dem entgegnet der Beschwerdeführer, dass seine Ausführungen Bereiche betreffen, in denen generell Uneinigkeiten zwischen der Seilbahnbranche und dem IKSS herrschten. Umso mehr habe sich das Verwaltungsgericht mit sämtlichen Ausführungen des Beschwerdeführers auseinanderzusetzen, da das zu fällende Urteil zur Klärung entscheidender Fragen und zur Rechtsicherheit für die Betreiber von Kleinseilbahnen beitragen könne.

Anfechtungsgegenstand im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren bildet grundsätzlich nur das Rechtsverhältnis, zu dem die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich – in Form einer Verfügung – Stellung genommen hat. Insoweit bildet und bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Umgekehrt fehlt es an einem Anfechtungsgegenstand und somit an einer Sachurteilsvoraussetzung, wenn und insoweit keine Verfügung ergangen ist. Streitgegenstand im System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das Rechtsverhältnis, welches – im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstandes – den aufgrund der Beschwerdebegehren effektiv angefochtenen Verfügungsgegenstand bildet (BGE 144 I 11 E. 4.3 S. 14; 131 V 164 E. 2.1 S. 164; BGer 8C\_887/2017 vom 5. Februar 2018 E. 1.3; je mit Hinweis).

Im Inspektionsbericht vom 15. Juli 2019 wurden dem Beschwerdeführer insgesamt 18 Auflagen gemacht (bf-Bel. 3 = vi-act. 43). Vorliegend streitgegenständlich sind die Auflagen Nr. 17 betreffend Bericht Testbetrieb Zugseilüberwachung und Nr. 18 betreffend Ermöglichung Auslösung Übergeschwindigkeit (angefochtener RRB, Dispositiv-Ziff. 1) sowie die offene Rechnung der Kontrollstelle IKSS über Fr. 5'365.75 (Dispositiv-Ziff. 2). Alle übrigen, hiervon abweichenden Ausführungen der Parteien sind vorliegend, mangels Streitgegenständlichkeit, unbeachtlich. Dies gilt namentlich für die vom Beschwerdeführer gerügten Auflagen Nr. 1 und 9 (vgl. Beschwerde, Ziff. 16 S. 9 u.ö.), auf die folglich nicht weiter einzugehen ist.

### 3. Zugseilüberwachung (Auflage Nr. 17)

#### 3.1 Übersicht

Auflage Nr. 17 («Bericht Testbetrieb Zugseilüberwachung») gemäss Inspektionsbericht vom 15. Juli 2019 lautet (bf-Bel. 3 = vi-act. 43):

«Die Zugseilüberwachung befindet sich im Versuchsbetrieb bis Ende April 2020. Bis zu diesem Zeitpunkt ist die Funktion der Überwachung regelmässig zu kontrollieren. Die durchgeführten Funktionskontrollen, sowie jedes Ansprechen der Zugseilüberwachung sind inkl. Angaben zur Fahrzeugposition und den meteorologischen Bedingungen zu protokollieren. Nach dem Testbetrieb ist der Kontrollstelle IKSS ein Bericht über den Versuchsbetrieb einzureichen. Der Bericht enthält mindestens:

- eine Zusammenfassung über die durchgeführten Funktionskontrollen
- eine Angabe über die Zeit welche die Zugseilüberwachung in/ausser Betrieb war
- eine Auflistung der Auslösungen mit den Angaben der jeweiligen Ursache

Nach dem erfolgreichen Testbetrieb wird die Zugseilüberwachung an das Modul FUA-FPÜW [= Modul Fernüberwachungsanlage und Fixpunktüberwachung] (Seilüberwachung AK3 [= Anforderungsklasse 3]) angeschlossen. im Sinne einer höheren Sicherheit würden wir [= Kontrollstelle IKSS] es begrüessen, dies bereits jetzt umzustellen. Damit könnte ein allfälliger Ausfall der Zugseilüberwachung – wie anlässlich der Abnahme passiert – detektiert werden.»

Dieser Auflage ging anlässlich der Abnahmeinspektion vom 11. Juni 2019 folgendes Inspektionsergebnis voraus (ebd.):

«Anlässlich der Inspektion wurde festgestellt[,] dass:

- [...]
- aufgrund eines defekten Eingangskanals der SPS, funktionierte die Zugseilüberwachung zuerst nicht. Dies wurde von der Steuerung nicht detektiert. Die Überwachung wurde während der Inspektion wieder repariert und in Betrieb genommen. Es wird festgehalten, dass die Zugseilüberwachung wie vorhanden nur ein Hilfsmittel ist und sich der Bediener nicht auf ihre Funktion verlassen kann.
- der Isolationswiderstand [sic] des Zugseils ca [sic] 700 Ohm bei einer Prüfspanne von weniger als 30 Volt beträgt. Der maximal anzeigbare Widerstand [sic] beträgt 1'200 Ohm. (Dies stellt eine Normabweichung zur EN 13223 Art. 9.2.6 dar, welche im Bericht zum Testbetrieb gemäss Auflage Nr. 17 abzuhandeln ist.)
- [...]

Im Protokoll zur «Besprechung zwischen Planer, Kontrollstelle IKSS und dem Kanton Nidwalden» vom 26. August 2019, 14.30–18.45 Uhr (vi-act. 50), steht unter Ziff. 2, «Ergebnisse», dass 14 Auflagen nicht bestritten seien. 12 dieser Auflagen seien unterdessen erfüllt, zwei mit minimalem Aufwand erfüllbar. Bei vier Auflagen – worunter die Zugseilüberwachung fällt – «sind sich Kontrollstelle IKSS und der Projektverfasser uneinig. Bei diesen Auflagen einigen

sich die Gesprächspartner auf nachfolgenden Lösungsansatz». Hinsichtlich des Berichts Testbetrieb Zugseilüberwachung steht:

«Die Gesprächsteilnehmer sind sich einig, dass die bestehende einfache Zugseilüberwachung getestet werden soll und das Ergebnis im Mai 2020 in einem Bericht festgehalten wird. Ist das Testergebnis positiv, wird die Zugseilüberwachung beibehalten. Keine Einigkeit besteht zwischen B.\_\_ [d.i. der beschwerdeführende Projektleiter] und C.\_\_ [namens der Kontrollstelle IKSS] bezüglich der grundsätzlichen Notwendigkeit einer Zugseilüberwachung im Fall der X.\_\_bahn. C.\_\_ ist der Meinung, dass ohne fest installierter Zugseilüberwachung ein Sicherheitsdefizit besteht. Aus Sicht B.\_\_ kann mit kompensatorischen Massnahmen (Videoüberwachung, Betrieb durch Maschinist) eine genügende Sicherheit erreicht werden. Diese Meinungsdivergenz kommt erst zum Tragen, wenn der Testbetrieb zeigt, dass die eingebaute Zugseilüberwachung nicht funktioniert. Um diese Differenz zu klären, wird durch den Kanton Nidwalden eine Drittmeinung eingeholt. Als mögliche Verfasser der Drittmeinung (Sicherheitsanalyse) werden D.\_\_ und E.\_\_ genannt. B.\_\_ und C.\_\_ melden weitere Vorschläge an den Kanton. Der Kanton Nidwalden klärt juristisch ab, ob die Sicherheitsanalyse zum jetzigen Zeitpunkt gemacht werden soll oder erst dann, wenn das Testergebnis negativ ausfällt.»

### 3.2 Parteistandpunkte

Der Beschwerdeführer rügt zusammengefasst, die Kontrollstelle IKSS habe die Zustandsbeurteilungen und das eigentliche Umbauvorhaben im Plangenehmigungsgesuch vom 31. August 2018 vermischt, was die Unterscheidung zwischen Instandhaltung (Art. 37 Seilbahnverordnung [SebV; SR 743.011]) und Umbau (Art. 36 SebV) verunmögliche. Viele der mit dem Abnahmeinspektionsbericht vom 15. Juli 2019 gemachten Auflagen – darunter die Auflage Nr. 17 – betreffen nicht den Umbau, sondern die Instandhaltung, womit sie für die Wiedererteilung der Betriebsbewilligung keine Rolle spielen dürften. Es könne nicht sein, dass der Beschwerdeführer freiwillig eine Zugseilüberwachung als Assistenzsystem für den Maschinisten installieren lasse, und durch die Auflage zusätzlicher Investitionen schlechter gestellt werde, als wenn er keine Massnahmen zur Zugseilüberwachung getroffen hätte. Zudem handle es sich um eine altrechtliche Anlage; die Sicherheit sei gewährleistet.

Dem entgegnet der Regierungsrat, die Zugseilüberwachung sei eine Zubaute. Zubauten seien nie Instandhaltungsarbeiten (Art. 37 SebV), sondern Umbauten (Art. 36 SebV). Als solche müsse die Zugseilüberwachung die wesentlichen Anforderungen der EU-Seilbahnverordnung erfüllen, die mit den harmonisierten Seilbahnnormen konkretisiert würden, wie sie vom BAV bezeichnet worden seien. Zudem sei bei sicherheitsrelevanten Teilen bedeutungslos, ob eine Anlage altrechtlich sei oder nicht.

### 3.3 Rechtsgrundlagen

#### 3.3.1 Umbau, genehmigungsfreie Änderung, Instandhaltung (Art. 36–37 SebV)

Art. 36 SebV regelt die Umbauten und Änderungen nach Erteilung der Betriebsbewilligung (Marginalie). Plant das Seilbahnunternehmen Änderungen der Seilbahn oder des Betriebs, so hat es der Bewilligungsbehörde vorgängig ein Gesuch einzureichen; ausgenommen sind Änderungen nach Art. 36a SebV (Art. 36 Abs. 1 SebV). Die Bewilligungsbehörde teilt dem Gesuchsteller mit, welche Verfahren durchzuführen und welche Unterlagen einzureichen sind (Abs. 2). Eine neue bzw. erneuerte Plangenehmigung oder Betriebsbewilligung ist erforderlich, wenn Änderungen der Seilbahn bzw. des Betriebs nicht von der bestehenden Plangenehmigung oder Betriebsbewilligung gedeckt sind (Abs. 3).

Art. 36a SebV regelt die genehmigungs- und bewilligungsfreien Änderungen (Marginalie). Änderungen der Seilbahn oder des Betriebs sind genehmigungs- und bewilligungsfrei, sofern sie die in Art. 15a Abs. 1 Seilbahngesetz (SebG; SR 743.01) genannten Voraussetzungen erfüllen und unwesentlich sind (Art. 36a Abs. 1 SebV). Danach können Änderungen, insofern sie unwesentlich sind, genehmigungs- und bewilligungsfrei erfolgen, wenn keine schutzwürdigen Interessen der Raumplanung, des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes oder Dritter berührt sind (Art. 15a Abs. 1 lit. a SebG) bzw. keine Bewilligungen oder Genehmigungen nach den Bestimmungen des übrigen Bundesrechts erforderlich sind (lit. b). Eine *technische* Änderung ist unwesentlich, wenn sie sich nicht auf die Schnittstellen zur übrigen Anlage oder auf die Seilrechnung auswirkt und (Art. 36a Abs. 2 Ingress SebV) innerhalb eines Teilsystems vorgenommen wird (lit. a), innerhalb eines sicherheitsrelevanten Bauteils der Infrastruktur vorgenommen wird, sofern das Tragsystem und das Tragverhalten nicht verändert werden (lit. b), oder kein Sicherheitsbauteil und kein sicherheitsrelevantes Bauteil betrifft (lit. c). Eine *betriebliche* Änderung ist unwesentlich, wenn sie nicht mit Gefährdungen verbunden ist, die sich negativ auf die Sicherheit der Anlage auswirken (Art. 36a Abs. 3 SebV). Der Sicherheitsnachweis nach Art. 26 SebV ist nachzuführen (Art. 36a Abs. 4 SebV). Für den Sicherheitsnachweis (Art. 26 SebV, Marginalie) hat der Gesuchsteller nachzuweisen, dass die Seilbahn den grundlegenden Anforderungen und den übrigen Vorschriften entspricht (Abs. 1). Er hat hierzu (Abs. 2 Ingress) die erforderlichen Konformitätsbescheinigungen gemäss Art. 28 SebV und Sachverständigenberichte gemäss Art. 29 SebV einzureichen (lit. a); nachzuweisen, dass die Seilbahn vorschriftskonform gebaut, umgebaut oder geändert worden ist (Art. 30; lit. b); die in Anhang 3 zur SebV zusätzlich genannten Unterlagen einzureichen (lit. c).

Art. 37 SebV regelt den Ersatz von Bauteilen desselben Typs (Marginalie). Wird ein sicherheitsrelevantes Bauteil durch ein Bauteil desselben Typs ersetzt, so muss die Betreiberin nachweisen, dass das Bauteil vorschriftskonform ausgeführt wurde (Art. 37 Abs. 1 SebV). Als Nachweis gilt eine Konformitätserklärung des Herstellers und, wo erforderlich, eine gültige Konformitätsbescheinigung oder ein gültiger Sachverständigenbericht sowie Unterlagen, die nachvollziehbar belegen, dass es sich um ein Bauteil desselben Typs handelt (Abs. 2).

Aus rein technischer Sicht kann die Abgrenzung von Art. 36 SebV (Umbau), Art. 36a (genehmigungsfreie Änderung) und Art. 37 SebV (Instandhaltung) über die Formulierung von Art. 37 Abs. 1 SebV erfolgen: «Wird ein sicherheitsrelevantes Bauteil durch ein Bauteil desselben Typs ersetzt, so muss die Betreiberin nachweisen, dass das Bauteil vorschriftskonform ausgeführt wurde.» Wird folglich ein Bauteil durch ein Bauteil desselben Typs (identisches oder quasi-identisches Bauteil) ersetzt, so handelt es sich noch um eine Instandhaltung und das Vorhaben fällt unter Art. 37 SebV. Ist demgegenüber ein Ersatzteil nicht ein Bauteil desselben Typs (oder wird gar ein neues Bauteil zugebaut), so handelt es sich um einen Umbau – eventualiter um eine genehmigungsfreie Änderung – einer Anlage und das Vorhaben fällt unter Art. 36 bzw. 36a SebV (Bundesamt für Verkehr [BAV], Richtlinie 4 Instandhaltung und Umbau von Seilbahnen, Fassung vom 1. April 2020, [nachfolgend: «BAV-Richtlinie 4»], Ziff. 2.1.1 S. 5). Die Begriffe «Instandhaltung» und «Umbau» sind für Seilbahnanlagen in der Norm SN EN 1709 definiert. «Instandhaltung» im Sinne von «Wartung» bezeichnet die Tätigkeiten Reinigung, Konservierung, Schmierung, Ergänzung, Auswechslung und Nachstellen, im Sinne von «Instandsetzung» das Bearbeiten und Ersetzen; daneben findet sich der Begriff auch für die «Erneuerung». Der Begriff «Umbau» bezeichnet eine «Veränderung (Anpassung, Umbau, Erweiterung)» (BAV-Richtlinie 4, Anhang 2 S. 24).

Bei der Frage, in welchen Fällen für einen Umbau ein Bewilligungsverfahren durch die Behörde erforderlich ist (Art. 36 SebV) oder nicht (Art. 36a SebV), geht es auf der technischen Ebene darum festzulegen, wann aus rein technischer Sicht ein Bewilligungsverfahren bzw. eine behördliche technisch-betriebliche Prüfung der sicherheitsrelevanten Aspekte erforderlich ist. Aus Sicht der Beteiligten ist eine solche behördliche Prüfung nur erforderlich, wenn es sich beim Umbau um eine wesentliche Änderung der Anlage handelt. Es gilt daher festzulegen, wann es sich aus technischer Sicht bei einem Umbau um eine wesentliche Änderung und wann es sich bei einem Umbau um keine wesentliche Änderung handelt. Bedeutsam ist, dass es hierbei *nicht* um die Beurteilung geht, ob es sich bei einem Umbau *tatsächlich* (gemäss seiner Ausführung) um eine wesentliche Änderung handelt, sondern darum, ob der Umbau

grundsätzlich zu einer wesentlichen Änderung *führen könnte* (z.B. ob Schnittstellen zu anderen Teilsystemen oder zur Infrastruktur betroffen sein könnten). Sinn der behördlichen Prüfung ist es auch zu prüfen, ob diese möglichen Einflüsse bzw. Schnittstellen berücksichtigt und in die Planung und Umsetzung eingeflossen sind (BAV-Richtlinie 4, Ziff. 2.2.1 S. 8).

### **3.3.2 Bestandesschutz (Art. 72 SebV)**

Die Kleinseilbahn X.\_\_\_\_ bestand schon vor 2007 (Inkrafttreten des jetzigen SebG) und ist damit eine altrechtliche Anlage. Bezüglich bestehender Anlagen (Marginalie) regelt Art. 72 SebV, dass nach bisherigem Recht erteilte Konzessionen und Betriebsbewilligungen sowie kantonale Betriebsbewilligungen gültig bleiben (Abs. 1). Die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden gilt fort, solange die Seilbahn über eine Betriebsbewilligung verfügt (Abs. 2).

Hinsichtlich der technischen Anforderungen legt das neue bzw. jetzt geltende SebG direkt keine neuen technischen Anforderungen an altrechtlichen Anlagen fest. Einzig aufgrund des Inkrafttretens des SebG am 1. Januar 2007 müssen somit keine alten Anlagen oder Anlagenteile umgebaut und technisch auf einen neuen Stand gebracht werden. Zur Beurteilung der Sicherheit von bestehenden Anlagen sind immer die anerkannten Regeln der Technik (SN EN-Normen) zu beachten. Dies gilt für die Gesamtanlage und betroffene Anlagenteile, solange eine allfällig erforderliche Überprüfung keine Massnahmen erfordert. Die Gesamtanlage oder Teile davon müssen jedoch dann umgebaut werden, wenn (beispielsweise aufgrund einer Überprüfung) ein Sicherheitsdefizit erkannt wird, das nur mit technischen Massnahmen eliminiert werden kann. Hinsichtlich der betrieblich-organisatorischen Anforderungen ist zu beachten, dass diese Bestimmungen von SebG und SebV für alle Anlagen gelten, unabhängig vom Zeitpunkt der Inbetriebnahme, womit auch für altrechtliche Anlagen die Art. 41–54 SebV gelten. Die periodischen Prüfungen der Anlage sind nach den gültigen Betriebsvorschriften auszuführen (BAV-Richtlinie 4, Ziff. 4.2 S. 17).

Bei Umbauten an einer altrechtlichen Anlage sind für das eingebaute Teil bzw. für den Umbau die anerkannten Regeln der Technik massgebend, da neue Teile bzw. die Anlage den Vorgaben nach Art. 5 SebG (Erfüllung der grundlegenden Anforderungen) und Art. 5 SebV (grundlegende Anforderungen) entsprechen müssen. Die Schnittstellen des neuen Teils zum Rest der Anlage sind gleichermassen zu berücksichtigen, d.h. sie sind nach den grundlegenden Anforderungen zu beurteilen (Art. 52 SebV) und es ist zu prüfen, ob sie Auswirkungen auf die restliche Anlage oder den Betrieb haben (Art. 29 Abs. 3 lit. b SebV). Bei Abweichungen sind diese zu erkennen, zu bewerten und, soweit erforderlich, Massnahmen zu ergreifen (Art. 6a

SebV). Folglich besteht auch im Rahmen eines Umbaus altrechtlicher Anlagen der Bestandesschutz. Dieser wird aber beschränkt auf diejenigen Teile, auf die das neue Anlagenteil bzw. Teilsystem, unter Berücksichtigung der Schnittstellen, keine Auswirkungen hat (Art. 29 Abs. 3 lit. b SebV). D.h. je nach dem, wie weit die Schnittstelle reicht und Auswirkungen auf den Betrieb der Anlage hat, sind andere Bauteile und Teilsysteme ebenfalls zu überprüfen und es werden gegebenenfalls weitere Nachrüstungen erforderlich. Folglich sind bei einem Umbau an der Anlage die geänderten Teilsysteme bzw. Sicherheitsbauteile einschliesslich der Schnittstellen nach den neuen Vorschriften, d.h. nach den zu diesem Zeitpunkt anerkannten Regeln der Technik zu erstellen bzw. zu überprüfen. Der Bestandesschutz bei Umbauten altrechtlicher Anlagen bleibt demnach grundsätzlich bestehen, wird aber beschränkt auf diejenigen Teile, auf die das neue Anlagenteil bzw. Teilsystem, unter Berücksichtigung der Schnittstellen, keine Auswirkungen hat (BAV, Bestandesschutz bei Seilbahnen: Art. 72 SebV, Stand April 2019).

### **3.4** Bewertung des Einbaus der Zugseilüberwachung

#### **3.4.1** Instandhaltung (Art. 37 SebV)

Für den Beschwerdeführer handelt es sich bei der Zugseilüberwachung um eine Instandhaltungsmassnahme im Sinne von Art. 37 SebV. Gleichzeitig ist unstrittig, dass die Zugseilüberwachung neu ist, mithin vor den Umbauarbeiten noch nicht bestand. Ansonsten könnte der Beschwerdeführer nicht rügen, es könne nicht sein, dass er freiwillig eine Zugseilüberwachung als Assistenzsystem für den Maschinisten installieren lasse, er aber durch die Auflage zusätzlicher Investitionen schlechter gestellt werde, als wenn er keine Massnahmen zur Zugseilüberwachung getroffen hätte.

Art. 37 SebV regelt den Ersatz von sicherheitsrelevanten Bauteilen desselben Typs. Ersetzt werden kann nur, was vorher schon bestand. Die vorliegende Zugseilüberwachung bestand vorher indes noch nicht und konnte folglich auch nicht ersetzt werden. Es handelte sich somit weder um eine Wartungs- noch um eine Instandsetzungs- oder Erneuerungsarbeit im Sinne der Norm SN EN 1709 bzw. im Sinne von Art. 37 SebV. Die neu zugebaute Zugseilüberwachung stellt keine Instandhaltungsmassnahme dar, weswegen entgegen den beschwerdeführerischen Vorbringen Art. 37 SebV nicht anwendbar ist.

### **3.4.2** Umbau (Art. 36 SebV)

#### **3.4.2.1**

Für den Regierungsrat handelt es sich bei der Zugseilüberwachung um eine Zubaute und damit um einen Umbau im Sinne von Art. 36 SebV. Dies setzt voraus, dass der Umbau *nach* Erteilung der Betriebsbewilligung vorgenommen wurde (Marginalie) und sie keine genehmigungs- und bewilligungsfreien Änderungen im Sinne von Art. 36a SebV darstellt (Art. 36 Abs. 1 SebV).

#### **3.4.2.2**

In den Inspektionsberichten zwischen 2014 und 2018 (vi-act. 10–14) bemängelte die Kontrollstelle IKSS jeweils, dass die «mittels Stichproben durchgeführte Kontrolle [...] ergeben» habe, «dass an der Anlage relevante Abweichungen zu den geltenden Regeln der Technik bestehen (z.B. fehlende Zugseilüberwachung, fehlende Kommunikations- und Stillsetzungsmöglichkeiten in den Kabinen usw.)» (zit. nach vi-act. 10). Zu diesem Zeitpunkt bestand unbestrittenermassen keine Zugseilüberwachung; vielmehr wurde sie im Rahmen des Umbaus hinzugefügt.

Bei der Zugseilüberwachung handelt es sich demnach um ein neu zugebautes Bauteil und damit um eine «Veränderung (Anpassung, Umbau, Erweiterung)». Mithin handelte es sich bei diesem Zubau um einen Umbau.

#### **3.4.2.3**

Die Kontrollstelle IKSS drohte dem Beschwerdeführer zwischen 2014 und 2018 zwar mehrfach an, dass sie «der Aufsichtsbehörde den Antrag auf Sistierung der Betriebsbewilligung stellen» werde, wenn der Beschwerdeführer kein Umbaugesuch basierend auf Zustandsberichten einreiche, und verlängerte für die diesbezügliche Gesuchseinreichung mehrmals die Frist (vgl. die Berichte vom 17. Dezember 2014 betreffend die periodische Inspektion vom 19. November 2014 [Frist bis 31. Oktober 2015, insofern die Bahn über das Jahr 2015 betrieben werden solle; vi-act. 10]; vom 17. Dezember 2015 betreffend die periodische Inspektion vom 26. August 2015 [Frist bis 31. Juli 2017, insofern Bahn über das Jahr 2017 betrieben werden solle; vi-act. 11]; vom 18. Dezember 2017 betreffend die periodische Inspektion vom 23.11.2017 [Frist bis spätestens 28. Februar 2018; vi-act. 13]; vom 17. Mai 2018 betreffend die periodische Inspektion vom 2. Mai 2018 [Frist bis spätestens 30. Juni 2018; vi-act. 14]). Indes endete die Betriebsbewilligung in diesem Zeitraum nicht (vgl. Art. 40 SebV). Ebenso wenig untersagte das Amt für Wald und Energie den Betrieb der Seilbahn (Art. 23 Abs. 3, zweiter Satz SebG). Damit erfolgte der Umbau *nach* Erteilung der Betriebsbewilligung. Zudem gilt festzuhalten,

dass in sämtlichen benannten Inspektionsberichten die fehlende Zugseilüberwachung als relevante Abweichung zu den geltenden Regeln der Technik kritisiert wurde.

Zwar bezeichnete der Beschwerdeführer seine Eingabe vom 16. Dezember 2017 rein formal als «Gesuch um Wiederinstandstellung Luftseilbahn X.\_\_\_\_», unterzeichnet von ihm und einem Vertreter des Seilbahnverbands Nidwalden, eingegangen am 18. Dezember 2017 bei der Energiefachstelle Nidwalden (vi-act. 28). Indes betraf dieses «Gesuch» weniger eine «Wiederinstandstellung» im Sinne von blossen Instandhaltungsarbeiten oder von einer Wiederinstandstellung nach formell verfügbarem Verlust der Betriebsbewilligung, sondern es betraf Umbauarbeiten, die zur Beibehaltung der Betriebsbewilligung beitragen. Die irri-ge Bezeichnung ändert somit nichts daran, dass es sich bei der Zugseilüberwachung um einen Umbau handelte, der *nach* Erteilung der Betriebsbewilligung erfolgte (*falsa demonstratio non nocet*).

#### **3.4.2.4**

Änderungen der Seilbahn sind genehmigungs- und bewilligungsfrei, sofern sie die in Art. 15a Abs. 1 SebG genannten Voraussetzungen erfüllen und zudem unwesentlich sind (Art. 36a Abs. 1 SebV). Eine *technische* Änderung ist unwesentlich, wenn sie sich nicht auf die Schnittstellen zur übrigen Anlage oder auf die Seilrechnung auswirkt und (Art. 36a Abs. 2 Ingress SebV) sie innerhalb eines Teilsystems vorgenommen wird (lit. a), sie innerhalb eines sicherheitsrelevanten Bauteils der Infrastruktur vorgenommen wird, sofern das Tragsystem und das Tragverhalten nicht verändert werden (lit. b), oder sie kein Sicherheitsbauteil und kein sicherheitsrelevantes Bauteil betrifft (lit. c).

Die Voraussetzungen gemäss Art. 15a Abs. 1 SebG sind erfüllt (keine schutzwürdigen Interessen der Raumplanung, des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes oder Dritter berührt; keine Bewilligungen oder Genehmigungen nach den Bestimmungen des übrigen Bundesrechts erforderlich).

Bei der Frage, ob Art. 36 oder Art. 36a SebV zur Anwendung gelangt, geht es nicht um die Beurteilung, ob ein Umbau tatsächlich (gemäss seiner Ausführung) eine wesentliche Änderung darstellt, sondern darum, ob der Umbau grundsätzlich zu einer wesentlichen Änderung führen *könnte*, indem z.B. Schnittstellen zu anderen Teilsystemen oder zur Infrastruktur betroffen sein könnten (BAV-Richtlinie 4, Ziff. 2.2.1 S. 8; oben, E. 3.3.1). Die Zugseilüberwachung weist Schnittstellen zu anderen Teilsystemen und/oder zur Infrastruktur auf. So bezieht sich denn auch der zweite Teil der Auflage Nr. 17 (hierzu ausführlich unten, E. 3.5.3) auf den Anschluss an das Modul FUA-FPÜW, und es fragt sich, ob der Maschinist faktisch – und damit in möglicherweise sicherheitsrelevanter Art – als Schnittstelle funktionieren soll. Damit ist die

erste Anforderung gemäss Art. 36a Abs. 2 Ingress SebV nicht erfüllt (keine Auswirkung auf die Schnittstellen zur übrigen Anlage), womit Art. 36a SebV nicht greift. Der Einbau der Zugseilüberwachung ist somit keine genehmigungs- und bewilligungsfreie Änderung im Sinne von Art. 36a SebV, wodurch Art. 36 SebV zur Anwendung gelangt.

#### **3.4.2.5**

Beim Einbau der Zugseilüberwachung handelte es sich weder um eine Instandhaltungsmassnahme (Art. 37 SebV) noch um eine genehmigungsfreie Änderung (Art. 36a SebV), sondern um einen Umbau (Art. 36 SebV). Demnach war hierfür ein Gesuch einzureichen (Art. 36 Abs. 1 SebV) und die Bewilligungsbehörde teilt dem Gesuchsteller mit, welche Verfahren durchzuführen und welche Unterlagen einzureichen sind (Abs. 2). Zudem ist eine neue bzw. erneuerte Plangenehmigung oder Betriebsbewilligung erforderlich, wenn Änderungen der Seilbahn bzw. des Betriebs nicht von der bestehenden Plangenehmigung oder Betriebsbewilligung gedeckt sind (Abs. 3).

#### **3.4.3 Bestandesschutz (Art. 72 SebV)**

Die streitgegenständliche Kleinseilbahn ist altrechtlich und kommt von daher grundsätzlich in den Genuss des Bestandesschutz. Dieser gilt indes nicht hinsichtlich sicherheitsrelevanter Bauteile. Ein sicherheitsrelevantes Bauteil ist jedes Bauteil der Anlage, dessen Ausfall oder Fehlfunktion die Sicherheit oder Gesundheit von Personen gefährdet (Art. 3 Abs. 3 SebV). Aus der Sorgfaltspflicht (Art. 18 SebG; vgl. Art. 51 Abs. 1 SebV) ergibt sich daneben auch bei altrechtlichen Anlagen, dass der Inhaber der Betriebsbewilligung für die Sicherheit des Betriebs verantwortlich ist; namentlich muss er die Seilbahn so instandhalten, dass die Sicherheit jederzeit gewährleistet ist. Zudem sind Umbauten an altrechtlichen Anlagen wie Neubauten zu behandeln. Ob sich der Beschwerdeführer auf den Bestandesschutz berufen kann, hängt folglich davon ab, ob die Zugseilüberwachung sicherheitsrelevant ist oder nicht.

Der Beschwerdeführer ist der Meinung, mit kompensatorischen Massnahmen (Videoüberwachung, Betrieb durch Maschinist) könne eine genügende Sicherheit erreicht werden, während die Kontrollstelle IKSS die gegenteilige Auffassung vertritt. Indes besteht gemäss Protokoll zur «Besprechung zwischen Planer, Kontrollstelle IKSS und dem Kanton Nidwalden» vom 26. August 2019, 14.30–18.45 Uhr (vi-act. 50) Einigkeit darüber, dass «[d]iese Meinungsdivergenz [...] erst zum Tragen [kommt], wenn der Testbetrieb zeigt, dass die eingebaute Zugseilüberwachung nicht funktioniert.» Gleichwohl erscheint es widersprüchlich, wenn der Beschwerdeführer einerseits behauptet, die Zugseilüberwachung sei nicht sicherheitsrelevant, weil mit

kompensatorischen Massnahmen eine genügende Sicherheit erreicht werden könne, er sich dann aber andererseits für seinen Standpunkt, es handle sich bei der Zugseilüberwachung um Instandhaltungsmassnahmen, auf Art. 37 SebV beruft, der einzig sicherheitsrelevante Bauteile betrifft (vgl. den dortigen Abs. 1: «Wird ein sicherheitsrelevantes Bauteil [etc.].»).

### **3.5** Inhalt der Auflage Nr. 17

#### **3.5.1** Aufgliederung

Bei Licht betrachtet besteht die Auflage Nr. 17 aus zwei Teilen. Der erste Teil befasst sich mit einem befristeten Versuchsbetrieb und einem diesbezüglichen Testbericht, der der Kontrollstelle IKSS einzureichen sei (sogleich, E. 3.5.2). Der zweite Teil betrifft den Anschluss der Zugseilüberwachung an das Modul Fernüberwachungsanlage und Fixpunktüberwachung (FUA-FPÜW; E. 3.5.3).

#### **3.5.2** Erster Teil der Auflage

##### **3.5.2.1**

Der erste Teil der Auflage Nr. 17 lautet:

«Die Zugseilüberwachung befindet sich im Versuchsbetrieb bis Ende April 2020. Bis zu diesem Zeitpunkt ist die Funktion der Überwachung regelmässig zu kontrollieren. Die durchgeführten Funktionskontrollen, sowie jedes Ansprechen der Zugseilüberwachung sind inkl. Angaben zur Fahrzeugposition und den meteorologischen Bedingungen zu protokollieren. Nach dem Testbetrieb ist der Kontrollstelle IKSS ein Bericht über den Versuchsbetrieb einzureichen. Der Bericht enthält mindestens:

- eine Zusammenfassung über die durchgeführten Funktionskontrollen
- eine Angabe über die Zeit welche die Zugseilüberwachung in/ausser Betrieb war
- eine Auflistung der Auslösungen mit den Angaben der jeweiligen Ursache[.]»

##### **3.5.2.2**

Der Beschwerdeführer rügt, die Kontrollstelle IKSS habe im Bericht zum Plangenehmigungsgesuch vom 25. April 2019 (bf-Bel. 15 = vi-act. 47) verlangt, dass ein erfolgreich absolvierter Testbetrieb mit entsprechendem aufwendigen Sicherheitsnachweis für die Zugseilüberwachung zum Zeitpunkt der Abnahmeinspektion vorliegen müsse, was eine massive zeitliche Verzögerung und unnötige Verteuerung des Projekts verursacht hätte.

Streitgegenständlich ist vorliegend indes nicht der Bericht der Kontrollstelle IKSS zum Plangenehmigungsgesuch vom 25. April 2019 (bf-Bel. 15 = vi-act. 47), sondern Teile des Inspektionsberichts der Kontrollstelle IKSS vom 15. Juli 2019 (bf-Bel. 3 = vi-act. 43), dessen Auflagen

Nr. 17 und 18 mit RRB Nr. 82 vom 11. Februar 2020 bestätigt und vom Beschwerdeführer angefochten wurden. Auf diese Rüge ist folglich nicht weiter einzugehen (vgl. oben, E. 2).

### 3.5.2.3

Im Zusammenhang mit dem Bestandesschutz beruft sich der Beschwerdeführer auf den Entscheid BVGer A-136/2009 vom 12. Juli 2009, der die Frage behandelte, ob die Prüfung der Sicherheit bei der Erneuerung der Betriebsbewilligung im gleichen Umfang wie bei der Erteilung vorgenommen werden müsse oder nicht; das BVGer verneinte dies (E. 4.3). Bei der Verlängerung der Betriebsbewilligung solle keine erneute Sicherheitsbeurteilung erfolgen und die Seilbahnunternehmen auch keine Nachweise oder Gutachten betreffend die Sicherheit einreichen müssen. Ergäben sich aufgrund der bisher eingereichten Unterlagen keine konkreten Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen die Sorgfaltspflicht, namentlich eine Verletzung der Instandhaltungspflichten bzw. der Pflicht zur periodischen Prüfung, was allenfalls zusätzliche Abklärungen erfordere, habe die Aufsichtsbehörde die Betriebsbewilligung ohne weiteres zu verlängern (dortige E. 4.4).

Der vom Beschwerdeführer angeführte Entscheid des BVGer betraf schergewichtig Instandhaltungsmassnahmen und nicht, wie vorliegend, Zubauten; schon von daher sind die Fälle nur eingeschränkt miteinander vergleichbar. Zudem betrifft der erste Teil von Auflage Nr. 17 weder einen Sicherheits- (Art. 12 SebV) noch einen Sachverständigenbericht (Art. 29 SebV; vgl. Art. 6 Abs. 1 SebG), sondern einen Testbericht, d.h. einen Bericht über den Versuchsbetrieb, der die durchgeführten Funktionskontrollen zusammenfasst, die Zeiten, in denen die Zugseilüberwachung in bzw. ausser Betrieb war, angibt und die Auslösungen mit den Angaben der jeweiligen Ursache auflistet. So schrieb auch die Kontrollstelle IKSS in ihrem Bericht zum Plan-genehmigungsgesuch vom 25. April 2019 (bf-Bel. 15, dortige Ziff. 3 S. 1), dass ein erfolgreich absolvierter Testbetrieb Teil des Sicherheits*nachweises* gemäss Art. 26 SebV ist; «[d]er Sicherheitsnachweis muss zum Zeitpunkt der Abnahme durch die Kontrollstelle IKSS vorliegen.» Von einem Sicherheits- (Art. 12 SebV) oder Sachverständigen*bericht* (Art. 29 SebV; vgl. Art. 6 Abs. 1 SebG) war in diesem Zusammenhang keine Rede.

Der Beschwerdeführer kann aus dem angeführten Entscheid nichts zu seinen Gunsten ableiten.

### 3.5.2.4

Im technischen Projektbeschrieb für den Umbau und die Instandhaltung vom 18. März 2019 der B.\_\_\_\_ Technik AG hielt der beschwerdeführerische Projektleiter B.\_\_\_\_ fest (vi-act. 44 Ziff. 2.1 S. 2), «[d]ie Eignung dieser Zugseilüberwachung soll anlässlich der Inbetriebsetzung und des Testbetriebs der neuen elektrotechnischen Einrichtungen evaluiert werden.» Im Schreiben der B.\_\_\_\_ Technik AG an das Amt für Wald und Energie vom 26. März 2019 (bf-Bel. 14) steht dasselbe. Im eingangs erwähnten Protokoll zur «Besprechung zwischen Planer, Kontrollstelle IKSS und dem Kanton Nidwalden» vom 26. August 2019, 14.30–18.45 Uhr (vi-act. 50) steht, «[d]ie Gesprächsteilnehmer sind sich einig, dass die bestehende einfache Zugseilüberwachung getestet werden soll und das Ergebnis im Mai 2020 in einem Bericht festgehalten wird.» In seiner Triplik vom 7. Oktober 2020 schreibt der Beschwerdeführer (Ziff. 6 S. 3): «Auflage Nr. 17 wurde nicht wegen dem [recte: des] ‹Bericht[s] Testbetrieb Zugseilsicherung [recte: Zugseilüberwachung]› angefochten, sondern wegen der – wenn überhaupt – nicht mit machbarem Aufwand verlangten Anforderungsklasse AK3.»

Die Behörden und die Parteien haben nach Treu und Glauben zu handeln (Art. 10 Abs. 1 VRG; vgl. Art. 5 Abs. 2 BV [SR 101]).

Im März 2019 kündigte der beschwerdeführerische Projektleiter an, die Zugseilüberwachung werde einem Testbetrieb unterzogen, der evaluiert werde. Im August 2019 liess der Beschwerdeführer durch seinen Projektleiter mit der Kontrollstelle IKSS und der kantonalen Aufsichtsbehörde vereinbaren, dass das Ergebnis des Versuchsbetriebs im Mai 2020 in einem Bericht festgehalten werde. Im Oktober 2020 gibt der Beschwerdeführer triplicando an, sich nicht gegen den ersten Teil der Auflage Nr. 17 zu wehren. Gleichwohl ficht er in seinen Rechtsbegehren die gesamte Auflage Nr. 17 an und nicht bloss deren zweiten Teil, und er weigert sich, den vereinbarten Bericht ankündigungs- wie vereinbarungsgemäss zu verfassen und einzureichen. Damit verhält sich der Beschwerdeführer widersprüchlich (*venire contra factum proprium*) und folglich treuwidrig. Er verstösst gegen Art. 10 Abs. 1 VRG.

### 3.5.2.5

Beim Einbau der Zugseilüberwachung handelte es sich um einen bewilligungspflichtigen Umbau (Art. 36 Abs. 1 SebV), der grundsätzlich zu einer wesentlichen Änderung führen könnte, namentlich, weil Schnittstellen zu anderen Teilsystemen oder zur Infrastruktur betroffen sind bzw. sein könnten. Die Bewilligungsbehörde teilt dem Gesuchsteller mit, welche Verfahren durchzuführen und welche Unterlagen einzureichen sind (Abs. 2). Sinn der behördlichen Prüfung ist es auch festzustellen, ob die möglichen Einflüsse bzw. Schnittstellen berücksichtigt

und in die Planung und Umsetzung eingeflossen sind. Hierfür dient der einverlangte Bericht über den Versuchsbetrieb.

Der geforderte Inhalt des besagten Berichts – Zusammenfassung der durchgeführten Funktionskontrollen; Angabe über die Zeit, in der die Zugseilüberwachung in bzw. ausser Betrieb war; Auflistung der Auslösungen mit den Angaben der jeweiligen Ursache – erscheint weder weitschweifend noch schikanös, sondern zielgerichtet, erforderlich und geeignet, der Aufsichtsbehörde ein angemessenes Urteil zu ermöglichen. Es ist weder ersichtlich noch wird vom Beschwerdeführer substantiiert, inwiefern der einverlangte Bericht über den Versuchsbetrieb zu massiven Zeitverzögerungen oder unnötigen Verteuerungen führen könnte. Der erste Teil der Auflage Nr. 17 erscheint zumutbar und erweist sich folglich als verhältnismässig.

### **3.5.2.6**

Der erste Teil der Auflage Nr. 17 ist zu bestätigen.

### **3.5.3** Zweiter Teil der Auflage

#### **3.5.3.1**

Der zweite Teil der Auflage Nr. 17 lautet:

«Nach dem erfolgreichen Testbetrieb wird die Zugseilüberwachung an das Modul FUA-FPÜW (Seilüberwachung AK3) angeschlossen. Im Sinne einer höheren Sicherheit würden wir es begrüessen, dies bereits jetzt umzustellen. Damit könnte ein allfälliger Ausfall der Zugseilüberwachung – wie anlässlich der Abnahme passiert – detektiert werden.»

#### **3.5.3.2**

Es ist zwischen den Parteien strittig, ob ohne fest installierter Zugseilüberwachung ein Sicherheitsdefizit besteht, wie die Kontrollstelle IKSS meint, oder ob der ausschliessliche Maschinenbetrieb, verbunden mit der guten Einsehbarkeit der Stützen und der Zugseilüberwachung als blosses Assistenzsystem, genügt, wie der Beschwerdeführer meint.

Im bereits mehrfach erwähnten Protokoll zur «Besprechung zwischen Planer, Kontrollstelle IKSS und dem Kanton Nidwalden» vom 26. August 2019 (vi-act. 50) wurde zwischen den Parteien festgehalten, dass diese Meinungsdivergenz erst zum Tragen komme, wenn der Testbetrieb zeige, dass die eingebaute Zugseilüberwachung *nicht* funktioniere.

Mangels Bericht über den Testbetrieb (vgl. den ersten Teil der Auflage Nr. 17) kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden, ob diese Meinungsdivergenz dereinst «zum Tragen» kommt oder nicht.

### **3.5.3.3**

Der zweite Teil der Auflage Nr. 17 beinhaltet eine Rechtsfolge – Anschluss der Zugseilüberwachung an das Modul FUA-FPÜW (Seilbahnüberwachung AK3) – für den Fall, dass der Testbetrieb erfolgreich abgeschlossen worden ist. Indes wurde der Testbetrieb noch nicht abgeschlossen bzw. es fehlt der diesbezügliche Bericht gemäss erstem Teil der Auflage Nr. 17. Dieser Bericht bildet jedoch die Grundlage und damit die Voraussetzung, um eine zielgerichtete, verhältnismässige Rechtsfolge bestimmen zu können. Im Umkehrschluss heisst dies, dass ohne Bericht über den Testbetrieb keine Rechtsfolge sinnvoll angeordnet werden kann.

### **3.5.3.4**

Gemäss Inspektionsbericht vom 7. Februar 2020 (bf-Bel. 18) testete die Kontrollstelle IKSS die Zugseilüberwachung anlässlich der periodischen Inspektion vom 12. Dezember 2019 erfolgreich. Hierfür sei das Zugseil in der Talstation mit einem Kabel geerdet worden. Der Maschinist habe den Fehler sofort feststellen können und der Start der Anlage sei korrekt blockiert worden. Auch beim Erden des Zugseils während der Fahrt habe die Anlage sofort gestoppt.

Zwar verlief der Test der Zugseilüberwachung anlässlich der Inspektion erfolgreich; diese stichprobenartige Momentaufnahme ersetzt aber nicht den Bericht über einen zeitlich länger andauernden Testbetrieb. Nach jetziger Aktenlage kann somit weder gesagt werden, dass die einfache Zugseilüberwachung immer funktioniert noch, dass sie nicht funktioniert. Damit kann ebenfalls nicht gesagt werden, ob es des zweiten Teils der Auflage Nr. 17 bedarf oder nicht.

Zwar behauptet der Beschwerdeführer pauschal und ohne dies zu belegen, dass die Erfassung der Zugseilüberwachung mit Anforderungsklasse AK3 mit massivem Aufwand, gravierenden Kosten und weiteren Installationen bzw. Investitionen verbunden sei. Mangels Bericht über den Testbetrieb bleibt aber unklar, ob es der Anforderungsklasse AK3 überhaupt bedarf, oder ob auch die Anforderungsklasse AK1 genügt, um gleichwohl die Sicherheit gewährleisten zu können. Dies wird die Kontrollstelle IKSS nach Einreichung und Auswertung des Berichts über den Testbetrieb zu behandeln haben. Gegebenenfalls wird dann der Kanton, wie im Protokoll zur «Besprechung zwischen Planer, Kontrollstelle IKSS und dem Kanton Nidwalden» vom 26. August 2019 vereinbart (vi-act. 50), eine Drittmeinung einzuholen haben. Zum jetzigen Zeitpunkt erübrigen sich zumindest Weiterungen.

### **3.5.3.5**

Der zweite Teil der Auflage Nr. 17 erfolgt verfrüht und ist deswegen aufzuheben.

### **3.6** Frist

Mit RRB Nr. 82 vom 11. Februar 2020 wurde dem Beschwerdeführer für die Umsetzung der Auflagen Frist gegeben bis zum 31. Mai 2020 (Dispositiv-Ziff. 1). Dieser Zeitpunkt liegt in der Vergangenheit und ist damit, bei Abweisung der Beschwerde, nicht mehr erfüllbar. Dem Beschwerdeführer ist zur Umsetzung des ersten Teils der Auflage Nr. 17 ermessensweise eine Frist von drei Monaten ab Rechtskraft dieses Entscheides zu geben.

### **3.7** Fazit

Die Beschwerde ist teilweise begründet. Der zweite Teil der Auflage Nr. 17, dahingehend lautend:

«Nach dem erfolgreichen Testbetrieb wird die Zugseilüberwachung an das Modul FUA-FPÜW (Seilüberwachung AK3) angeschlossen. Im Sinne einer höheren Sicherheit würden wir es begrüßen, dies bereits jetzt umzustellen. Damit könnte ein allfälliger Ausfall der Zugseilüberwachung – wie anlässlich der Abnahme passiert – detektiert werden.»

ist aufzuheben. Im Übrigen ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen. Der Beschwerdeführer hat den ersten Teil der Auflage Nr. 17 binnen drei Monate ab Rechtskraft dieses Entscheides umzusetzen.

## **4.** Übergeschwindigkeit (Auflage Nr. 18)

### **4.1** Übersicht

Auflage Nr. 18 («Ermöglichung Auslösung Übergeschwindigkeit») des Inspektionsberichts vom 15. Juli 2019 lautet (bf-Bel. 3 = vi-act. 43):

«Gemäss EN 13223 Art. 8.3 muss die Übergeschwindigkeitsauslösung bei Überschreitung der bei dieser Anlage maximal zulässigen Fahrgeschwindigkeit um 10% bzw. 20% ansprechen.

Nach EN 13243 Art. 8.2.1 muss durch das Betriebspersonal diese Übergeschwindigkeitsauslösung geprüft werden können.

Dazu ist die Beschränkung des Frequenzumformers aufzuheben und die Steuerung so anzupassen, dass das Fahren mit 110% und 120% der Nenngeschwindigkeit ermöglicht wird. Andernfalls ist diese Normabweichung gemäss Art. 6a [SebV] mittels Risikoanalyse zu behandeln und in die Konformitätsbescheinigung zu integrieren.»

Dieser Auflage ging anlässlich der Abnahmeinspektion vom 11. Juni 2019 folgendes Inspektionsergebnis voraus (ebd.):

«Anlässlich der Inspektion wurde festgestellt[,] dass:

- [...]»
- es ist nicht möglich[,] die Bahn mit einer Geschwindigkeit grösser als 100% zu betreiben, da der Frequenzumformer entsprechend «plombiert» ist. Für die Prüfung der Übergeschwindigkeit wird die Nominalgeschwindigkeit auf 50% (2 m/s) reduziert. Abklärungen im Nachgang zur Abnahme ergaben, dass es sich hier um Normabweichungen zur EN 13223 Art. 8.3 bzw. EN 13243 Art. 8.2.1 handelt. Daraus ergibt sich Auflage 18.
- [...]»

Im bereits erwähnten Protokoll zur «Besprechung zwischen Planer, Kontrollstelle IKSS und dem Kanton Nidwalden» vom 26. August 2019 (vi-act. 50) steht unter Ziff. 2, «Ergebnisse», hinsichtlich der Auflage betreffend Ermöglichung Auslösung Übergeschwindigkeit, über die bereits zu diesem Zeitpunkt Uneinigkeit herrschte, folgender «Lösungsansatz»:

«B.\_\_ bestreitet die Notwendigkeit dieser Auflage, da die Bahn rein physikalisch nicht in Übergeschwindigkeit kommen kann. Unklar sind die Kosten, die bei der Erfüllung der Auflage, das heisst bei der Aufhebung der Beschränkung des Frequenzumformers[,] anfallen. B.\_\_ klärt die Kosten ab. Sind sie verhältnismässig, so wird die Auflage umgesetzt. Wenn nicht, ist der Nachweis zu erbringen, dass eine Übergeschwindigkeit physikalisch nicht möglich ist.»

#### **4.2** Parteistandpunkte

Der Beschwerdeführer rügt zusammengefasst, dass der Frequenzumformer plombiert sei, womit ein Betrieb mit Übergeschwindigkeit nicht möglich sei. Dies widerspreche den geltenden Normen nicht und stelle sogar eine zusätzliche Sicherheit dar. Eine Änderung der Anlage mit Beeinflussung des Frequenzumformers sei für eine normkonforme Prüfung der Übergeschwindigkeitsüberwachung nicht erforderlich. Eine Risikoüberwachung sei auch aus rechtlichen Gründen nicht erforderlich, weil die Vorgaben gemäss SebV und der EU-Seilbahnverordnung bereits mit der aktuellen Installation vollständig eingehalten würden. Zudem sei die vorliegende Überprüfungseinrichtung Bestandteil des Zertifizierungsprozesses der FUA gewesen und folglich durch die dazugehörige Konformitätsbescheinigung abgedeckt. Im Nachgang zur Besprechung zwischen Planer, Kontrollstelle IKSS und dem Kanton vom 26. August 2019 sei die von der Kontrollstelle IKSS behauptete Unzulässigkeit geprüft und festgestellt worden, dass die vorgesehene Ausführung völlig normkonform und zulässig sei.

Dem entgegnet der Regierungsrat, die Steuerung der Anlage erfülle Abschnitt 8.2.3 der EU-Seilbahnverordnung nicht. Statt die Sicherheitsfunktion effektiv mittels Übergeschwindigkeit zu prüfen, werde der Überwachungswert abgesenkt und somit die Funktion geprüft. Gemäss Art. 6a SebV könne von dieser Norm abgewichen werden, wenn durch eine Risikoanalyse

nachgewiesen werde, dass das Sicherheitsniveau nicht verringert werde; dieser Weg stehe dem Beschwerdeführer offen. Der Bestandesschutz gelte nicht hinsichtlich der sicherheitsrelevanten Punkte; auch für altrechtliche Anlagen gälten Art. 18 SebG und Art. 41–54 SebV.

### **4.3** Rechtsgrundlagen

Der Inhaber der Betriebsbewilligung ist für die Sicherheit des Betriebs verantwortlich; namentlich muss er die Seilbahn so instandhalten, dass die Sicherheit jederzeit gewährleistet ist (Sorgfaltspflicht; Art. 18 SebG). Wer Seilbahnen in Betrieb nehmen oder Teilsysteme oder Sicherheitsbauteile auf dem Markt bereitstellen will, die nicht den technischen Normen, die geeignet sind, die grundlegenden Anforderungen zu konkretisieren, entsprechen, muss auf andere Weise nachweisen, dass die grundlegenden Anforderungen erfüllt sind (Art. 6a, erster Satz SebV). Diesen Nachweis erbringt, wer aufgrund einer Risikoanalyse belegt, dass sich durch die Abweichung das Risiko insgesamt nicht erhöht (dortiger zweiter Satz). Zum Bestandesschutz vgl. oben, E. 3.3.2).

## **4.4** Bewertung der Auflage Nr. 18

### **4.4.1** Inhalt

Auflage Nr. 18 ist alternativ formuliert: Entweder ist die Beschränkung des Frequenzumformers aufzuheben und die Steuerung so anzupassen, dass das Fahren mit 110% und 120% der Nenngeschwindigkeit ermöglicht wird – oder («Andernfalls») – ist die Normabweichung gemäss Art. 6a SebV mittels Risikoanalyse zu behandeln und in die Konformitätsbescheinigung zu integrieren.

### **4.4.2** Norm und Normabweichung

Die nationale Seilbahngesetzgebung wird durch technische Normen ergänzt (vgl. Art. 4 Abs. 1 SebG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 SebV). Gemäss SN EN 13243:2015 müssen «[m]indestens die folgenden Sicherheitsfunktionen [...] durch das Betriebspersonal geprüft werden können: a) die Übergeschwindigkeitsauslösungen [...]» (Abschnitt 8.2.1). «An der zu prüfenden Einrichtung darf, ausser in begründeten Fällen, für die Durchführung dieser Prüfung nichts verändert werden» (Abschnitt 8.2.3).

Bei der streitbefangenen Kleinseilbahn kann die Übergeschwindigkeit infolge Beschränkung des Frequenzumformers (Plombierung) nicht ausgelöst werden. Dies widerspricht den technischen Normen gemäss SN EN 13243:2015; was der Norm nicht entspricht, ist nicht normkonform. Der Beschwerdeführer behauptet zwar ebenso pauschal wie wiederholt, seine Anlage

sei normkonform bzw. es gebe keine Normabweichung, und die Vorgaben gemäss SebV und der EU-Seilbahnverordnung seien bereits mit der aktuellen Installation vollständig eingehalten. Er begründet jedoch nicht, wodurch bzw. weswegen er, trotz der aufgezeigten Normabweichung, zum Schluss kommt, es liege keine Normabweichung vor. Hierauf ist nicht weiter einzugehen.

#### **4.4.3** «Lösungsansätze»

Der Beschwerdeführer führt aus, im Nachgang zur Besprechung zwischen Planer, Kontrollstelle IKSS und dem Kanton Nidwalden vom 26. August 2019 sei die von der Kontrollstelle IKSS behauptete Unzulässigkeit geprüft und festgestellt worden, dass die vorgesehene Ausführung völlig normkonform und zulässig sei. Unter diesen Umständen sei die besprochene mögliche Vorgehensweise obsolet geworden, sodass sich auch eine Abklärung der Kosten für eine Anpassung erübrigt habe. Als Zeugenbeweis («Beweis: Zeuge») offeriert der Beschwerdeführer B.\_\_; indes ist dieser, als beschwerdeführerischer Projektleiter, weder ein geeigneter, weil unbeteiligter Zeuge noch ist er ein unabhängiger Sachverständiger.

Der Beschwerdeführer geht zudem auf den zweiten Teil des «Lösungsansatz[es]» gemäss Besprechung vom 26. August 2019 nicht ein: Ist die Auflage Nr. 18 nicht verhältnismässig – oder wird, wie vorliegend per analogiam, vom Beschwerdeführer abgelehnt – «ist der Nachweis zu erbringen, dass eine Übergeschwindigkeit physikalisch nicht möglich ist.» Bei diesem Nachweis handelt es sich um die im zweiten Teil der Auflage Nr. 18 vorgesehenen Risikoanalyse gemäss Art. 6a SebV. Der Beschwerdeführer verhält sich widersprüchlich (*venire contra factum proprium*), wenn er einerseits mit der Risikoanalyse einverstanden war, sie dann andererseits aber anfight. Damit verhält er sich treuwidrig.

#### **4.4.4** Konformitätsbescheinigung

Gemäss Auflage Nr. 18, zweite Alternative, sei die Normabweichung gemäss Art. 6a SebV mittels Risikoanalyse zu behandeln und in die Konformitätsbescheinigung zu integrieren. Der Beschwerdeführer rügt, die vorliegende Überprüfungseinrichtung sei Bestandteil des Zertifizierungsprozesses der FUA gewesen und folglich durch die dazugehörige Konformitätsbescheinigung abgedeckt (mit Hinweis auf *vi-act.* 49).

«Prüfgegenstand» der besagten EU-Konformitätsbescheinigung (*vi-act.* 49) war das «Sicherheitsbauteil für Teilsystem 5, Fernüberwachungsanlage – Fixpunktüberwachung – V1-2080». Eine Beschränkung des Frequenzumformers oder die fragliche Übergeschwindigkeit wird dort

zumindest nicht ausdrücklich behandelt. Ebenso wenig zeigt der Beschwerdeführer auf, welche Indizien an welchen Stellen bescheinigen sollen, dass die Beschränkung des Frequenzumformers durch die Konformitätsbescheinigung erfasst oder Bestandteil des Zertifizierungsprozesses der Fernüberwachungsanlage gewesen sei.

Indem die Auflage Nr. 18 vorsieht, dass die Normabweichung mittels Risikoanalyse zu behandeln und in die Konformitätsbescheinigung «zu integrieren» (sic) sei, ist vielmehr davon auszugehen, dass die Thematik bzw. Problematik der Übergeschwindigkeit von der Konformitätsbescheinigung nicht abgedeckt ist. Inwiefern diese Annahme irrig sein könnte, zeigt der Beschwerdeführer zumindest nicht auf.

#### **4.4.5 Sicherheit**

Die Frage, ob die Anlage Übergeschwindigkeit erreichen kann oder nicht, und bejahendenfalls, wie sie sich dabei verhält, ist ohne Weiteres sicherheitsrelevant. Der Beschwerdeführer kann sich folglich in dieser Hinsicht nicht auf einen allfälligen Bestandesschutz berufen.

Im «Technische[n] Projektbeschrieb für den Umbau und die Instandhaltung der Seilbahn X. \_\_» vom 18. März 2019, verfasst von B. \_\_ namens der B. \_\_ Technik AG (vi-act. 44, Ziff. 2.1 S. 2), steht, die Seilbahn könne aufgrund ihres flachen Längenprofils in keinem Lastfall selbständig beschleunigen. Es sei daher nicht möglich, mit dieser Anlage eine Übergeschwindigkeit erreichen zu können.

Mit Bericht zum Plangenehmigungsgesuch vom 25. April 2019 (bf-Bel 15 = vi-act. 47, Ziff. 1 S. 1) schrieb die Kontrollstelle IKSS diesbezüglich, der technische Bericht mache keine weiteren Erläuterungen zur Aussage, dass es nicht möglich sei, mit der Anlage Übergeschwindigkeit auszulösen. Deswegen könne die Kontrollstelle IKSS diese Einschätzung, ohne weitere Angaben, nicht nachvollziehen. Die entsprechende Aussage im technischen Bericht sei zu streichen oder – falls daran festgehalten werden solle – durch eine Risikoanalyse zu untermauern. Dabei seien Gefährdungsbilder wie Getriebebruch, ungleiche Lastverteilung etc. zu berücksichtigen. Der überarbeitete technische Bericht sei nachzureichen.

Seither hat sich nichts Neues ergeben. Der Beschwerdeführer behauptet weiterhin beharrlich, aus physikalischen Gründen sei eine Übergeschwindigkeit ausgeschlossen, ohne dies auf irgendeine Weise belegen zu können oder zu wollen. Selbst wenn im Normalbetrieb eine Übergeschwindigkeit ausgeschlossen wäre, bleibt überdies weiterhin unklar, wie die Anlage sich bei Gefährdungsbildern wie namentlich bei Getriebebruch oder bei ungleicher Lastverteilung

verhält. Damit besteht weiterhin die Gefahr, dass die Anlage ein schwerwiegendes Sicherheitsdefizit aufweist. Um dieser Gefahr zu begegnen, wird der Beschwerdeführer somit entweder die Beschränkung des Frequenzumformers aufheben und die Steuerung so anpassen, dass das Fahren mit 110% und 120% der Nenngeschwindigkeit ermöglicht wird oder aber er wird diese Normabweichung gemäss Art. 6a SebV mittels Risikoanalyse behandeln und in die Konformitätsbescheinigung integrieren, wie er dies anlässlich der Besprechung vom 26. August 2019 selbst in Aussicht stellen liess. Kommt der Beschwerdeführer dieser Pflicht nicht nach, wird die Aufsichtsbehörde die entsprechenden Schritte unternehmen müssen.

#### **4.5** Frist

Dem Beschwerdeführer ist zur Umsetzung der Auflage Nr. 18 ermessensweise eine Frist von drei Monaten ab Rechtskraft dieses Entscheides zu geben (vgl. oben, E. 3.6).

#### **4.6** Fazit

Die Beschwerde ist in diesem Punkt unbegründet. Auflage Nr. 18 wird bestätigt und dem Beschwerdeführer eine Erfüllungsfrist bis drei Monaten ab Rechtskraft dieses Entscheides gegeben.

### **5.** Rechnungen der Kontrollstelle IKSS

#### **5.1** Übersicht

Die Kontrollstelle IKSS macht vier Kostenpositionen geltend (vi-act. 52= bf-Bel. 19): Die erste Rechnung, Nr. 2019-3106 vom 25. April 2019, betrifft den Zeitraum vom 16. Januar 2018 bis 7. April 2019 und beläuft sich auf den Betrag von Fr. 4'810.95. Die zweite Rechnung, Nr. 2019-3229 vom 15. Juli 2019, betrifft den Zeitraum vom 7. Mai bis 15. Juli 2019 und beläuft sich auf den Betrag von Fr. 5'365.75. Daneben entstanden der Kontrollstelle IKSS zwischen dem 7. und 21. August 2019 Kosten über Fr. 1'274.50 für die Prüfung nachgereichter Unterlagen und über Fr. 8'584.80 aus dem Zeitraum Januar 2018 bis 21. August 2019, die den Bereichen Marktüberwachung und Grundlagenarbeit belastet wurden.

## 5.2 Streitgegenstand

Der Regierungsrat verpflichtete den Beschwerdeführer, die offene Rechnung der Kontrollstelle im Betrag von Fr. 5'365.75 noch zu bezahlen (Dispositiv-Ziff. 2). Dieser Betrag entspricht dem Total der zweiten Rechnung Nr. 2019-3229 vom 15. Juli 2019.

Der Regierungsrat schreibt hinsichtlich der ersten Rechnung Nr. 2019-3106 vom 25. April 2019 über Fr. 4'810.95, dass diese bezahlt worden sei (angefochtener RRB, E. 2.2.4 S. 3). Dies bestreitet der Beschwerdeführer nicht. Indem der Beschwerdeführer die besagte Rechnung beglichen hat, zeigt er sich konkludent mit ihrem Inhalt einverstanden, widrigenfalls er sie nicht hätte bezahlen dürfen. Indem die Rechnung Nr. 2019-3106 bezahlt ist, fehlt allfälligen Weiterungen im Verwaltungsgerichtsverfahren ein (aktuelles) Rechtschutzinteresse. Zudem ist es widersprüchlich (*venire contra factum proprium*) und damit treuwidrig (Art. 10 Abs. 1 VRG; vgl. Art. 5 Abs. 2 BV), zuerst vorbehaltlos eine Rechnung zu bezahlen, um zu einem späteren Zeitpunkt ihren Inhalt zu rügen. Die Parteivorbringen zur Rechnung Nr. 2019-3106 sind somit vorliegend unbeachtlich.

Der Kontrollstelle IKSS entstanden zudem weitere Kosten über Fr. 1'274.50 für die Prüfung nachgereichter Unterlagen und über Fr. 8'584.80, die den Bereichen Marktüberwachung und Grundlagenarbeit belastet wurden. Diese Kosten sind nicht Teil des angefochtenen Dispositivs. Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass ihm diese Kosten weder überbunden noch in Rechnung gestellt wurden. Der Beschwerdeführer ist somit von diesen Kosten nicht besonders berührt (Art. 70 Abs. 1 Ziff. 2 VRG), womit ihm die (materielle) Beschwer an einer gerichtlichen Beurteilung fehlt. Die diesbezüglichen Parteivorbringen sind folglich ebenfalls unbeachtlich.

Demnach ist vorliegend einzig die zweite Rechnung Nr. 2019-3229 vom 15. Juli 2019 über Fr. 5'365.75 zu überprüfen.

## 5.3 Rechtsgrundlagen

Die für die Durchführung des Konkordats erforderlichen Mittel werden durch Gebühren der Betriebsinhaber und durch Beiträge der Kantone beschafft (Art. 13 Abs. 1 Konkordat über nicht eidgenössische Seilbahnen und Skilifte [NG 653.11]; nachfolgend: «Konkordat»). Die Gebühren für die Tätigkeit der technischen Kontrollstelle werden von den Betriebsinhabern erhoben; dabei werden die aufgewendete Zeit und die Bedeutung der Anlage berücksichtigt (Abs. 2). Es wird eine Gebührenordnung aufgestellt (Abs. 3). Die Beiträge der Kantone werden nach Zahl und Bedeutung der Anlagen berechnet (Abs. 4). Der Regierungsrat setzt die von den

Betriebsinhabern zu leistenden Gebühren fest (§ 2 Abs. 2 Verordnung über den Beitritt zum Konkordat [NG 653.1]).

#### 5.4 Zulässigkeit von Gebühren

Der Beschwerdeführer bringt vor, der Grundbetrag, d.h. die jährlichen Gebühren, den die kantonalen Aufsichtsbehörden von den Seilbahnbetreibern einforderten und der Kontrollstelle IKSS zustellten, diene der Abgeltung sämtlicher Aufsichtstätigkeiten durch die Kontrollstelle IKSS. Mit Zahlung der jährlichen Gebühren seien somit pauschal alle Aufsichtstätigkeiten abgegolten.

Die Kontrollstelle IKSS steht den Kantonen u.a. für folgende Aufgaben zur Verfügung (Art. 12 Abs. 1 Ingress Konkordat): Begutachtung von Projekten (Ziff. 1); Abnahme betriebsbereiter Anlagen, einschliesslich der bei Inkrafttreten des Konkordats bereits bestehenden Anlagen (Ziff. 2); periodische und ausserordentliche Kontrollen der Anlagen und technische Untersuchungen bei Unfällen, Betriebsstörungen und Betriebsgefährdungen (Ziff. 3). Somit wird bereits auf Konkordatebene zwischen Projektbegutachtung, Abnahme und Kontrolle unterschieden. Die jährlichen Gebühren betreffen gewöhnliche Kontrollen, die im Rahmen der Aufsichtstätigkeit anfallen. Alle anderen Aufwendungen – worunter die Umbauten und diesbezüglichen Abnahmen im vorliegenden Fall fallen – sind hierin nicht inbegriffen.

Es ist somit grundsätzlich zulässig, dass die Kontrollstelle IKSS neben den jährlichen Gebühren (Grundbetrag) weitere Kosten in Rechnung stellt, die durch ausserhalb der jährlichen Kontrolle liegenden Aufwendungen entstehen.

#### 5.5 Rechnung Nr. 2019-3229 vom 15. Juli 2019

##### 5.5.1 Aufschlüsselung

Die Rechnung Nr. 2019-3229 vom 15. Juli 2019 schlüsselt sich wie folgt auf (vi-act. 52 = bf-Bel. 19):

Datum	Person	Std.	CHF	Subtotal	Bemerkungen
07.05.2019	C.	1.00	180.00	180.00	Betriebsbewilligungsgesuch
14.05.2019	F.	0.75	155.00	116.25	Besprechung BBG mit C.
15.05.2019	G.	2.50	155.00	387.50	Prüfung BBG
15.05.2019	C.	1.75	180.00	315.00	Stellungnahme Betriebsbewilligungsgesuch
15.05.2019	F.	1.00	155.00	155.00	Prüfung BA Elektrisch
16.05.2019	C.	0.50	180.00	90.00	Wechsel Konformitätsbewertungsstelle
21.05.2019	C.	0.25	180.00	45.00	Mail B. __
04.06.2019	C.	0.50	180.00	90.00	Termine für Unterlagen prüfen

06.06.2019	C.	2.00	180.00	360.00	Unterlagen BBW
06.06.2019	F.	1.50	155.00	232.50	Prüfung Betriebsbewilligungsgesuch
07.06.2019	C.	1.75	180.00	315.00	Vorbereitung Abnahme
07.06.2019	F.	0.50	155.00	77.50	Betriebsbewilligungsgesuch beurteilen
11.06.2019	C.	5.50	180.00	990.00	Abnahme
11.06.2019	G.	5.50	155.00	852.50	Abnahme
21.06.2019	G.	2.75	155.00	426.25	Abnahmebericht
24.06.2019	G.	1.75	155.00	271.25	Abnahmebericht
15.07.2019	C.	1.00	180.00	180.00	Besprechung Abnahmebericht
				282.00	Spesen
<b>TOTAL</b>				<b>5'365.75</b>	

## 5.5.2 Höhe der Stundenansätze

### 5.5.2.1

Die Rechnung weist Stundenansätze von Fr. 155.– und Fr. 180.– auf. Der Beschwerdeführer rügt, die verrechneten Stundenansätze seien zu hoch. Art. 12 Abs. 2 GebG (NG 265.5) halte fest, dass bei der Gebührenerhebung nach dem Zeitaufwand die Gebühr nach dem Stundenansatz des Bearbeiters festgesetzt werde. Die Stundenansätze lägen gemäss § 3 Abs. 1 GebV (NG 265.51) gestützt auf das Leistungslohnband des für die Amtshandlung ausführenden Personals zwischen Fr. 50.– und Fr. 151.–; letztgenannter Betrag betreffe das höchste Leistungslohnband 12. Dies dürfte aber die Funktionsstufe der Mitarbeiter der Kontrollstelle IKSS übersteigen. Vielmehr sei davon auszugehen, dass ein Stundenansatz von maximal Fr. 125.– (Leistungslohnband 10) anzuwenden sei. Der branchenübliche Stundenansatz für Seilbahnfachmänner liege bei Fr. 90.– und für Ingenieure bei Fr. 135.–.

### 5.5.2.2

Das GebG regelt die Erhebung von amtlichen Kosten durch die kantonale Verwaltung (Art. 1 Abs. 1, erster Teil GebG). Die GebV regelt die Höhe der Gebühren der kantonalen Verwaltung (§ 1 Abs. 1, erster Teil GebV). Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen eidgenössischer oder kantonaler Erlasse (Art. 1 Abs. 2 GebG; § 1 Abs. 2 GebV).

Die Kontrollstelle IKSS ist zwar nicht «Organ» im Sinne des Konkordats (vgl. Art. 8 Abs. 1 Konkordat), jedoch eine Institution im Rahmen der Konkordatsorganisation (vgl. die systematische Einordnung von Art. 12 Konkordat unter dem dortigen III. Abschnitt «Organisation»). Als Institution des kantonsübergreifenden Konkordats stellt die Kontrollstelle IKSS somit keine Institution der rein binnenkantonalen (Nidwaldner) Verwaltung dar. Für die Bemessung des Stundenansatzes sind somit weder das GebG (Art. 1 Abs. 1, erster Teil e contrario GebG)

noch die GebV anwendbar (§ 1 Abs. 1, erster Teil e contrario GebV). Daneben bleiben besondere Bestimmungen eidgenössischer oder kantonaler Erlasse vorbehalten (Art. 1 Abs. 2 GebG; § 1 Abs. 2 GebV). Selbst wenn somit GebG und GebV im Seilbahnwesen anwendbar wären, käme dieser Vorbehalt zum Tragen, indem der Regierungsrat die von den Betriebsinhabern zu leistenden Gebühren festsetzt (§ 2 Abs. 2 Verordnung über den Beitritt zum Konkordat). Darin eingeschlossen ist auch die Höhe eines allfälligen Stundenansatzes.

Der Regierungsrat hat von der Regelungskompetenz hinsichtlich der Gebühren, die im Rahmen des Seilbahnwesens anfallen, Gebrauch gemacht und diese im Anhang zur GebV geregelt (dortige Ziff. 6.6). Die Einordnung der Seilbahngebühren unter die (gewöhnlichen) Gebühren ist zwar gesetzessystematisch nicht überzeugend, da der Anhang zur GebV grundsätzlich einen Teil der GebV darstellt, indes im Seilbahnwesen weder GebG noch GebV anwendbar sind (Art. 1 GebG; § 1 GebV). Die Einordnung selbst ändert aber nichts daran, dass der Regierungsrat aufgrund der ihm durch die Legislative erteilten Delegationsnorm (§ 2 Abs. 2 Verordnung über den Beitritt zum Konkordat) für die Gebühren zuständig ist. Die Gebühren im Seilbahnwesen gemäss Ziff. 6.6 Anhang GebV gelten somit nicht aufgrund von Art. 9 Abs. 1 GebG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 GebV, sondern direkt gestützt auf § 2 Abs. 2 Verordnung über den Beitritt zum Konkordat.

### 5.5.2.3

Erfordert die Kontrolle einer Anlage einen Mehraufwand (der nicht durch Ziff. 6.6.1–6.6.3 Anhang GebV abgedeckt ist), wird dieser dem Betriebsinhaber zum Selbstkostenpreis zusätzlich in Rechnung gestellt (Ziff. 6.6.4 Anhang GebV). Der Regierungsrat orientiert sich zur Bestimmung des Selbstkostenpreises, nach eigenen Angaben, an den Empfehlungen zur Honorierung von Architekten und Ingenieuren der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) in der Fassung von 2017 (vi-act. 53). Im Sinne der Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit ist dies nachvollziehbar.

Der empfohlene maximale Stundenansatz für Projektleiter beträgt gemäss den Empfehlungen der KBOB Fr. 233.– (Kategorie A; dortige Ziff. 3.2.1–3.2.2 S. 6 f.), für leitende Ingenieure je nach Ausbildung und Erfahrung Fr. 182.– (Kategorie B) bzw. Fr. 157.– (Kategorie C; ebd.), für Ingenieure Fr. 157.– (Kategorie C) bzw., bei wenig Erfahrung, Fr. 133.– (Kategorie D; ebd.).

Einen Stundenansatz von Fr. 180.– weist C.\_\_\_ («C.») auf, der \_\_\_ der Kontrollstelle IKSS. Er fällt demnach in die Kategorie A; sein Stundenansatz befindet sich im Rahmen (maximal Fr. 233.–) und ist nicht überhöht. Einen Stundenansatz von Fr. 155.– weisen F.\_\_\_ («F.»), Elektroingenieur und stv. \_\_\_, sowie G.\_\_\_ («G.»), Experte bzw. Prüflingenieur, auf. Sie fallen in

die Kategorie B und/oder C; ihre Stundenansätze befinden sich somit im Rahmen (maximal Fr. 182.– bzw. Fr. 157.–) und sind ebenfalls nicht überhöht. An den Stundenansätzen ist folglich nichts auszusetzen. Daran ändert die vom Beschwerdeführer pauschal und beleglos vorgebrachte Behauptung nichts, wonach der branchenübliche Stundenansatz für Seilbahnfachmänner bei Fr. 90.– und für Ingenieure bei Fr. 135.– liege.

Die Stundenansätze widersprechen zudem nicht dem vom Beschwerdeführer wiederholt angeführten – und schwerlich als unmittelbare Anspruchsgrundlage dienen könnenden – Zweckartikel gemäss Konkordat, wonach dieses u.a. einheitliche Vorschriften aufzustellen bezweckt, welche den Betrieb der unter das Konkordat fallenden Anlagen möglichst sicher gestalten, ohne die Kosten für Bau und Betrieb allzu sehr zu erhöhen (Art. 1 Abs. 1 lit. a Konkordat). Die Stundenansätze der Kontrollstelle IKSS erhöhen die Gesamtkosten für Bau und Betrieb von Seilbahnen nicht wesentlich, d.h. nicht «allzu sehr».

#### **5.5.2.4**

Hinsichtlich der Höhe der Stundenansätze ist die Beschwerde unbegründet.

### **5.5.3** Positionen des Zeitraums 7. Mai bis 7. Juni 2019

#### **5.5.3.1**

Hinsichtlich der Positionen des Zeitraums 7. Mai bis 7. Juni 2019 rügt der Beschwerdeführer, er komme nicht umhin zu vermuten, dass der Aufwand von 16 Stunden darauf zurückzuführen sein könnte, dass auch Arbeiten betreffend Marktüberwachung stattgefunden hätten. Solche seien jedoch nicht in einem Bewilligungsverfahren durchzuführen, sondern in einem Verfahren gegen den Inverkehrbringer oder die Zertifizierungsstelle.

Zunächst beträgt der Stundensaldo des Zeitraums 7. Mai bis 7. Juni 2019 nicht 16 Stunden, wie der Beschwerdeführer meint, sondern deren 14 (1.00 + 0.75 + 2.50 + 1.75 + 1.00 + 0.50 + 0.25 + 0.50 + 2.00 + 1.50 + 1.75 + 0.50). Sodann ergibt sich aus den «Bemerkungen» (Arbeitsgattungen) des besagten Zeitraums, dass sie – mit Ausnahme des «Wechsel[s] Konformitätsstelle», auf den sogleich zurückzukommen ist – vornehmlich das «Betriebsbewilligungsgesuch», die «Unterlagen» und die «Abnahme» betrafen. Die Kosten, die den Bereichen Marktüberwachung und Grundlagenarbeit belastet wurden und in den Zeitraum Januar 2018 bis 21. August 2019 fielen, belaufen sich auf insgesamt 54.5 Stunden, wurden separat be- und abgerechnet und dem Beschwerdeführer nicht auferlegt. Es erscheint wenig plausibel, dass die Kontrollstelle IKSS, trotz eigenständiger und einen weitaus längeren Zeitraum umfassen-

der Rechnung betreffend Marktüberwachung und Grundlagenarbeit gleichwohl gattungsfremde Arbeitstätigkeiten in die Rechnung Nr. 2019-3229 vom 15. Juli 2019 eingefügt haben könnte.

Die Vermutungen des Beschwerdeführers erscheinen nicht stichhaltig.

### **5.5.3.2**

Im Zusammenhang mit dem «Wechsel Konformitätsbewertungsstelle» (Position vom 16. Mai 2019 über Fr. 90.– [0.5 Stunden à Fr. 180.–]) rügt der Beschwerdeführer, der Wechsel sei der Kontrollstelle IKSS lediglich mitgeteilt worden, um die erforderlichen Anpassungen im Terminprogramm zu begründen. Dass die Kontrollstelle IKSS daraufhin einen völlig unnötigen Abklärungsaufwand betrieben habe, sei nicht nachvollziehbar. Für die Kontrollstelle IKSS sei einzig relevant, ob das erforderliche Zertifikat beigebracht werden könne oder nicht. Der entstandene Aufwand könne dem Beschwerdeführer nicht in Rechnung gestellt werden. Diesen Vorbringen entgegnet der Regierungsrat, dass die Kontrollstelle IKSS auf die E-Mail von B.\_\_ hin (vi-act. 51) Abklärungen über die Stichhaltigkeit dieses behaupteten Sachverhalts vorgenommen habe und den entsprechenden Mehraufwand von einer halben Stunde dem Beschwerdeführer in Rechnung gestellt.

Mit E-Mail vom 15. Mai 2019 (vi-act. 51) teilte B.\_\_ der Kontrollstelle IKSS mit, dass beim TÜV Z.\_\_ offenbar das Feuer im Dach sei. Der dortige Zertifizierungsbereich Elektrotechnik sei wegen Kündigungen von Mitarbeitern – für den Beschwerdeführer und ihn völlig unerwartet – nicht mehr handlungsfähig. Deswegen bekomme man die Zertifizierung für den 22. Mai 2019 nicht mehr hin. Jedoch könne das Seilbahnbüro H.\_\_ kurzfristig übernehmen. B.\_\_ bat deswegen, die Abnahmeinspektion vom 22. Mai 2019 auf einen Termin nach dem 4. Juni 2019 zu verschieben.

In den Akten findet sich eine auf den 5. Juni 2019 datierte EU-Konformitätsbescheinigung des Seilbahnbüros H.\_\_ (vi-act. 49). Das Seilbahnbüro H.\_\_ ist, genauso wie der TÜV Z.\_\_, eine akkreditierte Zertifizierungsstelle. Es war nicht erforderlich, dass die Kontrollstelle IKSS abklärte, ob beim TÜV Z.\_\_ infolge Kündigungen tatsächlich «das Feuer im Dach» war oder nicht, denn sie hätte die Einreichung des Zertifikats abwarten können. Selbst wenn die diesbezüglichen Abklärungen – aus welchen Gründen auch immer – erforderlich gewesen wären, wären sie nicht dem Beschwerdeführer anzulasten gewesen, denn für den Ausfall des TÜV Z.\_\_ ist der Beschwerdeführer nicht verantwortlich.

Die Beschwerde ist in dieser Hinsicht begründet und die Rechnung Nr. 2019-3229 vom 15. Juli 2019 demnach um die Position «Wechsel Konformitätsbewertungsstelle» vom 16. Mai 2019 über Fr. 90.– zu reduzieren.

### **5.5.3.3**

Nicht ausdrücklich gerügt ist die Position «Mail B.\_\_\_\_» vom 21. Mai 2019 über Fr. 45.– [0.25 Stunden à Fr. 180.–]). Diese E-Mail (zu finden unter: vi-act. 42) hing ebenfalls schwerwichtig mit dem Wechsel der Konformitätsbewertungsstelle zusammen. Es ist demgemäss, ermessensweise, ebenfalls Umgang von der Kostenauflegung zulasten des Beschwerdeführers zu nehmen.

Die Rechnung Nr. 2019-3229 vom 15. Juli 2019 ist demnach um die Position «Mail B.\_\_\_\_» vom 21. Mai 2019 über Fr. 45.– zu reduzieren.

### **5.5.3.4**

Hinsichtlich der Positionen des Zeitraums 7. Mai bis 7. Juni 2019 ist die Beschwerde teilweise begründet und die Rechnung Nr. 2019-3229 vom 15. Juli 2019 um Fr. 135.– zu reduzieren (Fr. 90.– + Fr. 45.–).

## **5.5.4** Positionen des Zeitraums 11. Juni bis 15. Juli 2019

### **5.5.4.1**

Hinsichtlich der Positionen des Zeitraums 11. Juni bis 15. Juli 2019 bringt der Beschwerdeführer vor, die Abnahmeinspektion vom 15. Juli 2019 habe sich nicht auf den Umbau beschränkt, sondern es habe sich um eine allgemeine, risikoorientiert mittels Stichproben durchgeführte, umfassendere Inspektion gehandelt. Anlässlich der Abnahme seien zwei Vertreter der Kontrollstelle IKSS anwesend gewesen, und sie hätten nebst dem Umbau auch Punkte geprüft, die nichts mit dem Umbau zu tun hätten. Dies gehe auch aus den Auflagen Nrn. 1, 6, 10–13 hervor. Entsprechend sei ein unverhältnismässig grosser Aufwand für die Erstellung des Berichts von 5.5 Stunden (recte: 4.5 Stunden; 2.75 Stunden [Position «Abnahmebericht» vom 21. Juni 2019] + 1.75 Stunden [Position «Abnahmebericht» vom 24. Juni 2019]) entstanden. Der Aufwand bezüglich der nicht vom Umbau betroffenen Punkte sei bereits durch die vom Beschwerdeführer an das IKSS bezahlte Jahresgebühr gedeckt und könne dem Beschwerdeführer nicht zusätzlich in Rechnung gestellt werden.

#### 5.5.4.2

Der Beschwerdeführer rügt zunächst, die Kontrollstelle IKSS habe übermässigen Aufwand betrieben, wie aus den Auflagen Nrn. 1, 6, 10–13 hervorgehe. Die Abnahmeinspektion habe sich nicht auf den Umbau beschränkt, sondern sei umfassender gewesen, indem sie die periodische Jahresinspektion miteingeschlossen habe. Die periodische Inspektion vom 12. Dezember 2019 sei unnötig gewesen.

Auflage Nr. 1 schreibt vor, dass ein Betriebskonzept bzw. eine Checkliste für den Betrieb zu erstellen sei. In diese seien ebenfalls die Vorgaben zur Überwachung der korrekten Zugseilspannung bzw. der Längung der neuen, unteren Zugseilschlaufe aufzunehmen. Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass das untere Zugseil während des Antriebsumbaus ersetzt wurde. Zudem wurden neue Komponenten wie die Videoüberwachung Talstation zugebaut und die Steuerung mit zusätzlichen Funktionen versehen. Aufgrund dieser, mit dem Umbau zusammenhängenden Änderungen, ist die Checkliste nachzuführen. Auflage Nr. 1 steht im Zusammenhang mit dem Umbau.

Auflage Nr. 6 betrifft die Erstellung eines Erneuerungsplans nach Art. 52 SebV einschliesslich dessen Mindestinhalt. Der Regierungsrat erwog im angefochtenen RRB (dortige Ziff. 2.2.1 S. 2 f.), dass ein Erneuerungsplan für den Bahnbetreiber sinnvoll sei, weil er durch ihn Informationen erhalte, wann welche Investitionen anfielen und welche Kosten entstünden. Ein Erneuerungsplan sei empfehlenswert, sei jedoch für die Betriebssicherheit nicht zwingend notwendig, weswegen die Auflage Nr. 6 nicht verbindlich angeordnet werden könne. Demgemäss verpflichtete der Regierungsrat den Beschwerdeführer nicht, der Auflage Nr. 6 nachzukommen. Zwar trifft das beschwerdeführerische Vorbringen zu, dass ein vollzogener Umbau nicht Bestandteil einer zukünftigen Planung sein könne. Indes belegt dieser Umstand nicht, dass die Abnahmeinspektion auch die periodische, jährliche Inspektion miteingeschlossen habe. Vielmehr wäre es widersinnig gewesen, den Beschwerdeführer nicht auf das Erstellen eines Erneuerungsplans hinzuweisen, wenn dessen Fehlen zufällig bei der Abnahmeinspektion auffällt.

Auflage Nr. 10 schreibt vor, das obere Zugseil sei magnetinduktiv zu prüfen. Es wäre widersinnig, auf einen Hinweis zu verzichten, nur weil er nicht in den Kernbereich einer Abnahmeinspektion fällt. Weder deutet dies auf die gleichzeitige Durchführung der Jahresinspektion hin noch entsteht der Eindruck, als sei dieser Hinweis zeitraubend gewesen.

Auflage Nr. 11 betrifft die Überwachung der Zugseilspannkraft des gewechselten, d.h. des neuen Zugseils. Die Auswechslung erfolgte während des Antriebsumbaus; Auflage Nr. 11 steht damit in Zusammenhang mit Auflage Nr. 1 und ist demzufolge durch den Umbau bedingt.

Auflage Nr. 12 verpflichtet den Beschwerdeführer, den Bericht über die durchgeführten Revisionsarbeiten der mechanischen Komponenten der Kontrollstelle IKSS einzureichen. Es erschliesst sich nicht, inwiefern diese Auflage zeitraubend gewesen sein könnte.

Auflage Nr. 13 schreibt vor, dass die an J.\_\_\_, den \_\_\_ des Seilbahnverbands Nidwalden, ausgehändigten Zeichnungen der Kontrollstelle IKSS zurückzugeben seien. Es bleibt unklar, inwiefern dieser Hinweis die gleichzeitige Durchführung der Jahresinspektion beweisen soll.

Die beschwerdeführerischen Vorbringen mitsamt den behaupteten Beweisen hinsichtlich der Auflagen Nrn. 1, 6, 10–13 sind nicht stichhaltig. Im Weiteren decken sich die Themenfelder der Abnahmeinspektion vom 11. Juni 2019 (bf-Bel. 3 = vi-act. 43, vgl. bereits den dortigen «Projektbeschrieb») und der jährlichen Inspektion vom 12. Dezember 2019 (bf-Bel. 18) nicht; hieran ändert nichts, dass die Kontrollstelle IKSS anlässlich der Abnahmeinspektion weitere Hinweise gab, die Abweichungen betrafen, die nicht in den eigentlichen Kernbereich einer Abnahmeinspektion fallen. Inwiefern die Jahresinspektion vom 12. Dezember 2019 nicht mehr nötig gewesen sei, wie der Beschwerdeführer meint, erschliesst sich nicht und wird auch nicht substantiiert. Zudem stimmten die beteiligten Personen anlässlich der beiden Inspektionen nicht vollumfänglich überein (Abnahmeinspektion mit G.\_\_\_, Jahresinspektion mit K.\_\_\_).

Indem anlässlich der Abnahmeinspektion nicht gleichzeitig auch die Jahresinspektion durchgeführt wurde, ist die Abnahmeinspektion bereits aus diesem Grund nicht durch die Jahresgebühr eingeschlossen. Im Übrigen sind Abnahme und Kontrolle nicht deckungsgleich (vgl. Art. 12 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 Konkordat). Demnach wäre die Abnahmeinspektion selbst dann separat zu vergüten, wenn die Jahresinspektion gleichentags durchgeführt worden wäre.

#### **5.5.4.3**

Der Beschwerdeführer rügt sodann die Doppelvertretung der Kontrollstelle IKSS.

An der Abnahme vom 11. Juni 2019 waren sechs Personen anwesend: Namens der Aufsichtsbehörde L.\_\_\_, namens der Kontrollstelle IKSS deren \_\_\_ C.\_\_\_ und der Experte bzw. Prüfingenieur G.\_\_\_, als Inhaber der Betriebsbewilligung der Beschwerdeführer, namens der M.\_\_\_ AG N.\_\_\_ und namens der B.\_\_\_ Technik AG B.\_\_\_ (vi-act. 43). Den zwei Vertretern der Kontrollstelle IKSS standen somit drei Personen der beschwerdeführerischen Seite gegenüber, womit nicht von einem Übergewicht der Kontrollstelle IKSS gesprochen werden kann. Neben dem \_\_\_ der

Kontrollstelle war auch ein Prüfsingenieur anwesend. Dies bietet sich, unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips, anlässlich einer Abnahmeinspektion an, bei der u.a. eine neuentwickelte Steuerung zum Einsatz kommt. Hieran ist nichts auszusetzen.

Die Vertreter der Kontrollstelle IKSS machten für die Abnahmeinspektion einen Aufwand von je 5.5 Stunden geltend (vi-act. 52). Die Dauer der Anwesenheit wird vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Einschliesslich An- und Abreise, die ebenfalls zu verrechnen sind, erscheint ein Aufwand von je 5.5 Stunden nicht unverhältnismässig. Hierauf ist nicht weiter einzugehen.

#### **5.5.4.4**

Der Beschwerdeführer rügt im Weiteren, die Kontrollstelle IKSS habe bei der Erstellung des Abnahmeberichts unverhältnismässig grossen Aufwand betrieben.

Für den 21. und 24. Juni 2019 machte der Prüfsingenieur G.\_\_\_\_ einen Aufwand von insgesamt 4.5 Stunden für das Verfassen des Abnahmeberichts geltend. Der Abnahmebericht umfasst vier Seiten, die Inspektionsergebnisse und darauf aufbauend 18 ausformulierte Auflagen. Hierfür erscheint der Aufwand von 4.5 Stunden angemessen, zumindest aber nicht übertrieben.

Am 15. Juli 2019 – dem Tag der Endredaktion des Abnahmeberichts (vgl. vi-act. 43) – macht der \_\_\_\_ C.\_\_\_\_ eine Stunde Aufwand für die Besprechung des Abnahmeberichts geltend. Auch dies erscheint nicht übermässig.

#### **5.5.4.5**

An den von der Kontrollstelle IKSS geltend gemachten Aufwendungen im Rahmen der Abnahme ist nichts auszusetzen. Hinsichtlich der Positionen des Zeitraums 11. Juni bis 15. Juli 2019 ist die Beschwerde somit unbegründet.

#### **5.5.5 Spesen**

Die Spesen über Fr. 282.– sind nicht (begründet) angefochten. Sie erscheinen nicht unverhältnismässig oder überhöht. Auf sie ist nicht weiter einzugehen.

## 5.6 Fazit

Die Beschwerde ist teilweise begründet und die Rechnung Nr. 2019-3229 vom 15. Juli 2019 um Fr. 135.– zu reduzieren (Fr. 90.– [Position «Wechsel Konformitätsbewertungsstelle» vom 16. Mai 2019] + Fr. 45.– [Position «Mail B. \_\_» vom 21. Mai 2019]). Der Beschwerdeführer hat somit der Kontrollstelle IKSS Fr. 5'230.75 (Fr. 5'365.75 [Rechnungsbetrag] ./. Fr. 135.– [Abzüge]) zu bezahlen. Im Übrigen ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen.

## 6. Zusammenfassung

Zusammengefasst ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise begründet ist. Der zweite Teil der Auflage Nr. 17 ist aufzuheben und der Beschwerdeführer hat der Kontrollstelle IKSS nicht Fr. 5'365.75, sondern Fr. 5'230.75 zu bezahlen.

Im Übrigen ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen. Der erste Teil von Auflage Nr. 17 und die ganze Auflage Nr. 18 sind zu bestätigen. Der Beschwerdeführer hat diese Auflagen binnen dreier Monate ab Rechtskraft dieses Entscheides umzusetzen.

## 7. Kosten- und Entschädigungsfolgen

### 7.1 Übersicht

Die unterliegende Partei hat die amtlichen Kosten im Rechtsmittelverfahren zu tragen (Art. 122 Abs. 1 VRG). Unterliegt eine kostenpflichtige Partei nur teilweise, werden die amtlichen Kosten angemessen herabgesetzt (Abs. 2).

Angefochten waren zwei Auflagen und eine Rechnung. Hinsichtlich der Auflage Nr. 17 obsiegt der Beschwerdeführer zur Hälfte, hinsichtlich Auflage Nr. 18 unterliegt der Beschwerdeführer vollumfänglich, und hinsichtlich der Kosten obsiegt der Beschwerdeführer zu 2.5 % (Fr. 135.– [Höhe der Reduktion] ./. Fr. 5'365.75 [ursprünglich Gesamtbetrag]). Die neue Befristung zur Umsetzung der Auflagen (oben, E. 3.6 und 4.5) hat keinen Einfluss auf das Verhältnis zwischen Obsiegen und Unterliegen. Ermessensweise werden die Auflagen und die Rechnung zu je einem Drittel gewichtet, womit der Beschwerdeführer aufgerundet als zu einem Fünftel obsiegend anzusehen ist ( $(\frac{1}{3} \times \frac{1}{2}) + [\frac{1}{3} \times 0] + [\frac{1}{3} \times 2.5 \text{ \%}] = 16.667 \text{ \%} + 0 \text{ \%} + 0.0125 \text{ \%} = 16.6795 \text{ \%}$ ).

Der Beschwerdeführer wird somit zu vier Fünftel kostenpflichtig.

## **7.2** Verfahrenskosten

### **7.2.1** Verwaltungsbeschwerdeverfahren

Der Regierungsrat setzte die Entscheidgebühren auf Fr. 200.– fest und auferlegte sie dem Beschwerdeführer vollumfänglich. Die Höhe der Gebühren ist zu bestätigen (vgl. Ziff. 0.1.2 Anhang GebV), indes ist sie über Fr. 160.– dem Beschwerdeführer zu überbinden und zu Fr. 40.– auf die Staatskasse zu nehmen.

Der Beschwerdeführer wird verpflichtet, der Finanzverwaltung den Betrag von Fr. 160.– zu überweisen.

### **7.2.2** Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren

Die amtlichen Kosten (Entscheidgebühr) für verwaltungsrechtliche Verfahren vor Verwaltungsgericht als Kollegialgericht betragen Fr. 100.– bis Fr. 7'000.– (Art. 116 Abs. 3 VRG in Verbindung mit Art. 17 PKoG [NG 261.2]).

Die Gerichtskosten werden ermessensweise (vgl. Art. 2 Abs. 1 PKoG) und angesichts des Umstandes, dass der Beschwerdeführer sogar quintuplizierte, auf Fr. 4'000.– angesetzt und ausgangsgemäss zu vier Fünfteln bzw. über Fr. 3'200.– dem Beschwerdeführer auferlegt und zu einem Fünftel bzw. über Fr. 800.– auf die Staatskasse genommen.

Der dem Beschwerdeführer aufzuerlegende Anteil von Fr. 3'200.– wird mit seinem Kostenvorschuss über Fr. 2'000.– verrechnet. Der Beschwerdeführer wird verpflichtet, der Gerichtskasse den Fehlbetrag von Fr. 1'200.– nach Rechtskraft dieses Entscheides mittels beiliegendem Einzahlungsschein zu bezahlen.

## **7.3** Parteientschädigung

### **7.3.1** Beschwerdeführer

Die Anwaltskosten umfassen das Honorar (ordentliches Honorar und Zuschläge), die notwendigen Auslagen und die Mehrwertsteuer (Art. 116 Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 31 Abs. 1 PKoG). Im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren beträgt das ordentliche Honorar Fr. 400.– bis Fr. 6'000.– (Art. 116 Abs. 2, zweiter Satz VRG in Verbindung mit Art. 46 PKoG). Im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht als Kollegialgericht beträgt das ordentliche Honorar Fr. 400.– bis Fr. 6'000.– (Art. 116 Abs. 3 VRG in Verbindung mit Art. 47 Abs. 2 PKoG).

Der Rechtsbeistand des Beschwerdeführers legt für das vorinstanzliche und das vorliegende Verfahren eine Honorarnote über gesamthaft Fr. 7'876.20 ins Recht (Fr. 7'178.50 [ordentliches

Honorar; 28.75 Stunden à Fr. 250.-] + Fr. 125.60 [Auslagen] + Fr. 563.10 [7.7% MWSt]). Die Honorarnote liegt innerhalb des kumulierten Rahmens (Art. 46 und 47 Abs. 2 PKoG), erscheint angemessen und wird bewilligt. Sie ist zu einem Fünftel bzw. über Fr. 1'575.25 (20 % x Fr. 7'876.20) auf die Staatskasse zu nehmen und je hälftig auf das vor-instanzliche und das vorliegende Verfahren zu verteilen.

Die Gerichtskasse wird angewiesen, dem Beschwerdeführer nach Rechtskraft dieses Entscheids eine Parteientschädigung von Fr. 1'575.25 auszubezahlen (inkl. Auslagen und MWSt).

### **7.3.2** Beteiligte Gemeinwesen

Den am Verfahren beteiligten Gemeinwesen wird keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 123 Abs. 4 VRG). Der Kontrollstelle IKSS ist kein Aufwand entstanden, womit diese ebenfalls nicht zu entschädigen ist.

**Demgemäss erkennt das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen.
2. Der zweite Teil der Auflage Nr. 17, dahingehend lautend:  

«Nach dem erfolgreichen Testbetrieb wird die Zugseilüberwachung an das Modul FUA-FPÜW (Seilüberwachung AK3) angeschlossen. Im Sinne einer höheren Sicherheit würden wir es begrüssen, dies bereits jetzt umzustellen. Damit könnte ein allfälliger Ausfall der Zugseilüberwachung – wie anlässlich der Abnahme passiert – detektiert werden.»

wird aufgehoben. Im Übrigen wird die Auflage Nr. 17, erster Teil, und die gesamte Auflage Nr. 18 bestätigt.
3. Die offene Rechnung Nr. 2019-3229 der Kontrollstelle IKSS vom 15. Juli 2019 über Fr. 5'365.75 wird um Fr. 135.– reduziert.  

Der Beschwerdeführer hat der Kontrollstelle IKSS die offene Rechnung in Höhe von Fr. 5'230.75 zu bezahlen.
4. Die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens über Fr. 200.– werden in der Höhe bestätigt und zu vier Fünfteln bzw. Fr. 160.– dem Beschwerdeführer überbunden und zu einem Fünftel bzw. Fr. 40.– auf die Staatskasse genommen.  

Der Beschwerdeführer hat der Finanzverwaltung den Betrag von Fr. 160.– zu überweisen.
5. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
6. Der Beschwerdeführer hat den ersten Teil der Auflage Nr. 17 und die Auflage Nr. 18 binnen dreier Monate ab Rechtskraft dieses Entscheides umzusetzen.
7. Die Gerichtskosten betragen Fr. 4'000.– und werden zu vier Fünfteln bzw. über Fr. 3'200.– dem Beschwerdeführer auferlegt und zu einem Fünftel bzw. über Fr. 800.– auf die Staatskasse genommen.  

Der dem Beschwerdeführer aufzuerlegende Anteil von Fr. 3'200.– wird mit seinem Kostenvorschuss über Fr. 2'000.– verrechnet. Der Beschwerdeführer hat der Gerichtskasse den Fehlbetrag von Fr. 1'200.– nach Rechtskraft dieses Entscheides mittels beiliegendem Einzahlungsschein zu bezahlen.

8. Der Beschwerdeführer ist für das vorinstanzliche und für das vorliegende Verfahren je hälftig mit insgesamt Fr. 1'575.25 zu entschädigen.

Die Gerichtskasse wird angewiesen, dem Beschwerdeführer nach Rechtskraft dieses Entscheids eine Parteientschädigung von Fr. 1'575.25 (inkl. Auslagen und MWSt) auszubahlen.

9. Mitteilung an:

Stans, 30. November 2020

**VERWALTUNGSGERICHT NIDWALDEN**  
**Verwaltungsabteilung**  
Die Präsidentin

lic. iur. Livia Zimmermann  
Der Gerichtsschreiber

Dr. iur. Marius Tongendorff

Versand: \_\_\_\_\_

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Art. 82 ff. in Verbindung mit Art. 90 ff. BGG [SR 173.110]). Die Beschwerde hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; der angefochtene Entscheid sowie die als Beweismittel angeführten Urkunden sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat (Art. 42 BGG). Für den Fristenlauf gelten die Art. 44 ff. BGG.