

GR_GERICHTE R 2020 114 vom 20. Dezember 2022

GR Gerichte, 2022-12-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_R_2020_114

FR: GR_GERICHTE R 2020 114 du 20 décembre 2022

IT: GR_GERICHTE R 2020 114 del 20 dicembre 2022

Regeste

Baugesuch (BAB) | Bauen ausserhalb der Bauzonen

Erwägungen

E. 1

A._____ ist Eigentümer der Parzellen C._____ und D._____ in B._____. Im Sommer 2019 entfernte A._____ ca. sieben bis acht grössere Steine auf der Parzelle C._____ und errichtete einen Zufahrtsweg auf der Parzelle E._____, welche sich im Eigentum der Stadt B._____ befindet. Die Parzelle E._____ liegt in einer Trockenwiese und -weide (TWW) von nationaler Bedeutung und ist mit einer kommunalen Trockenstandortszone geschützt. Sämtliche drei Parzellen befinden sich in der Waldzone, der Landwirtschaftszone und sind mit einer Landschaftsschutzzone nach Art. 34 KRG überlagert. Mit E-Mail vom 19. Juni 2019 wurde das Bauamt der Stadt B._____ durch das Amt für Raumentwicklung des Kantons Graubünden (ARE) darüber orientiert, dass für die oben genannte Terrainveränderung keine Bewilligungsverfahren bekannt seien. Darauf folgend fand am 25. Juni 2019 eine örtliche Überprüfung durch das Bauamt der Stadt B._____ und die Stadtpolizei der Stadt B._____ statt. Am 26. Juni 2019 verfügte das Bauamt der Stadt B._____ die Einstellung der Bauarbeiten.

E. 1.1

Anfechtungsobjekt ist vorliegend der Entscheid des Stadtrates B._____ vom 2. November 2020 (beschwerdegegnerische Beilage [Bg-act.] 12),

- 7 - mit dem die Beschwerde vom 4. Oktober 2020 gegen den negativen Bauentscheid vom 25. August 2020 (Bg-act. 1) zum Baugesuch Nr. M._____ (Terrainveränderungen mit Ausgraben und Versetzen landschaftsprägender Steine/Zufahrtsweg [Bg-act 5]), Parzelle C._____, in B._____, abgewiesen wurde. Nach Art. 49 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Entscheide von Gemeinden, soweit diese nicht bei einer anderen Instanz angefochten werden können oder nach kantonalem oder eidgenössischem Recht endgültig sind. Der angefochtene Entscheid ist weder endgültig noch kann er bei einer anderen Instanz angefochten werden. Folglich stellt er ein taugliches Anfechtungsobjekt für ein Verfahren vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden dar.

E. 1.2

Zur Beschwerde legitimiert ist, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung hat oder wer durch besondere Vorschrift dazu ermächtigt ist (Art. 50 VRG). Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Entscheides vom 2. November 2020 vom Entscheid betroffen.

Er ist zudem Eigentümer der Parzelle C._____ und Adressat des angeordneten Wiederherstellungs- und Bussverfahrens für den Zufahrtsweg auf der Parzelle E._____. Da mit dem Entscheid des Stadtrates vom 2. November 2020 der Entscheid der Baukommission vom 25. August 2020 und somit die Ablehnung der Baubewilligung für die vorgenommene Steinentfernung auf der Parzelle C._____ und die Anordnung der Durchführung des Wiederherstellungs- und Bussverfahrens bestätigt wurden, hat der Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides und folglich ist er auch zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Auf die im Übrigen im Sinne von Art. 38

- 8 - und Art. 52 VRG frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist folglich einzutreten. 2. Mit Entscheid vom 25. August 2020 hat die Baukommission das vom Beschwerdeführer nachträglich eingereichte Bauchgesuch für die vorgenommene Steinentfernung auf der Parzelle C._____ abgelehnt. Der Entscheid wurde vom Stadtrat am 2. November 2020 mit dem vorliegend angefochtenen Beschwerdeentscheid bestätigt. Der Beschwerdeführer bestreitet sowohl das Vorliegen einer Bewilligungspflicht für die Steinentfernung als auch die Ablehnung der Baubewilligung. In einem ersten Schritt ist daher zu prüfen, ob eine Bewilligungspflicht für die Steinentfernung besteht und zweitens, ob das Vorhaben bewilligungsfähig ist.

E. 2

Am 21. Oktober 2019 reichte A._____ nachträglich ein Baugesuch ein, welches am 19. November 2019 von der Baukommission der Stadt B._____ behandelt wurde. Diese befand die baulichen Veränderungen als baubewilligungspflichtig und als nicht bewilligungsfähig. Nach vorgängiger Beurteilung durch das ARE lehnte die Baukommission der Stadt B._____ mit Entscheid vom 25. August 2020 das Baugesuch ab und ordnete die Durchführung eines Wiederherstellungs- und Baubussverfahrens an. Zur Begründung gab die Baukommission an, dass die entfernten Steine nach der Praxis des Amts für Natur und Umwelt des Kantons Graubünden (ANU) als landschaftsprägend zu qualifizieren seien (> 0.5 m³ oder mehr als fünf sichtbare Steine pro Are), sodass deren Entfernung aufgrund deren Grösse sowie aufgrund des Standorts in der Landschaftsschutzzone nach Art. 34 KRG nicht bewilligungsfähig sei.

- 3 - Bezüglich des Zufahrtswegs führte die Behörde aus, dass ein TWW-Objekt von nationaler Bedeutung beeinträchtigt worden sei und da kein überwiegendes Interesse von nationaler Bedeutung gegeben sei, sei der Weg nicht rechtmässig entstanden.

E. 2.1

In Bezug auf das anwendbare Recht ist Folgendes festzuhalten: Die aktuell geltende Version der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO; BR 801.110) vom 24. Mai 2005 ist zusammen mit dem revidierten Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG; BR 801.100) am 1. April 2019 in Kraft getreten. Die erste Meldung über die vom Beschwerdeführer durchgeführten Arbeiten ging bei der Beschwerdegegnerin am 19. Juni 2019 ein (Bg-act. 11). Der relevante Sachverhalt spielte sich daher nach dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen ab, wie dies auch der Beschwerdeführer in seiner Replik bestätigte (S. 5 Ziff. 5). Anwendbar sind somit das KRG vom 6. Dezember 2004 und die KRVO vom 24. Mai 2005 in den am 1. April 2019 in Kraft getretenen Fassungen.

E. 2.2

Der Beschwerdeführer macht gestützt auf das Merkblatt "Landwirtschaftliche Terrainveränderungen" des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Graubünden (ARE) vom 14. Februar 2013, Stand September 2020, geltend, dass Terrainveränderungen bis 100 m³ bewilligungsfrei seien (beschwerdeführerische Beilage [Bf-act. 4]). Die

- 9 - Entfernung von Steinen sei darin nicht erwähnt, da es sich aber um eine Bodenverbesserung handle, sei diese wohl unter den Begriff der Terrainveränderung zu subsumieren.

E. 2.2.1

Nach Art. 86 Abs. 2 KRG unterliegen zeitlich begrenzte Bauvorhaben sowie solche, die weder öffentliche noch private Interessen berühren, nicht der Baubewilligungspflicht. Die Regierung bestimmt durch Verordnung, welche Bauvorhaben keiner Baubewilligung bedürfen. Sie trifft für Bauten und Anlagen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen die gleiche Regelung, soweit das Bundesrecht dies zulässt. In Art. 86 Abs. 3 KRG wird dazu ergänzend festgehalten, dass die Gemeinden nicht baubewilligungspflichtige Vorhaben dem vereinfachten Baubewilligungsverfahren (vormalig: Meldeverfahren) unterstellen können. Das Merkblatt "Landwirtschaftliche Terrainveränderungen" des ARE beruht auf Art. 40 Abs. 1 Ziff. 17 KRVO, wonach Terrainveränderungen bis zu 1.0 m Höhe oder Tiefe und einer veränderteren Kubatur von 100 m³ nicht baubewilligungspflichtig sind. Es ist somit zutreffend, dass gewisse Terrainveränderungen, die das angegebene Volumen nicht überschreiten, auch ausserhalb der Bauzone ohne Bewilligungspflicht vorgenommen werden können. Nach Art. 40 Abs. 3 KRVO ist aber zu beachten, dass die Befreiung von der Baubewilligungspflicht nicht von der Einhaltung der Vorschriften des materiellen Rechts und der Einholung anderer Bewilligungen entbindet. Wenn Anzeichen dafür bestehen, dass durch ein sonst bewilligungsfreies Bauvorhaben Vorschriften des materiellen Rechts verletzt sein könnten, hat die kommunale Baubehörde von Amtes wegen, auf Ersuchen der Fachstelle oder auf Hinweis von Dritten das Baubewilligungsverfahren einzuleiten.

E. 2.2.2

Die hier in Frage stehende Parzelle C._____ befindet sich in der Waldzone, in der Landwirtschaftszone und ist mit einer Landschaftsschutzzone gemäss Art. 34 KRG überlagert (Zonenplan und

- 10 - Genereller Gestaltungsplan 1:2000 der Stadt B._____). Nach Art. 34 Abs. 2 KRG sind neue Bauten und Anlagen in der Landschaftsschutzzone nicht gestattet. Vorbehalten sind Eingriffe zur Revitalisierung oder Aufwertung, unterirdische Leitungen, land- und forstwirtschaftliche Bauten und Anlagen, sofern deren Erstellung an einem Standort ausserhalb der Landschaftsschutzzone nicht zumutbar ist, Anlagen, die in einem Generellen Erschliessungsplan oder Nutzungsplan gemäss Spezialgesetzgebung enthalten sind, welche nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung vom 25. Oktober 2018 rechtskräftig genehmigt worden sind, sowie Hochgebirgsunterkünfte. Da die fragliche Steinentfernung vorliegend innerhalb der Landschaftsschutzzone nach Art. 34 KRG vorgenommen wurde, ist i.V.m. Art. 40 Abs. 3 KRVO eine Bewilligungspflicht gegeben, da zu prüfen ist, ob das Vorhaben mit den Schutzziele konform ist (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts [VGU] R 13 227 vom 1. Juli 2014 E.3d und 3e).

E. 2.3

In der Folge ist zu prüfen, ob die vorgenommene Steinentfernung auf der Parzelle C. _____ nachträglich bewilligt werden kann.

E. 2.3.1

In ihren Entscheiden (Entscheid der Baukommission vom 25. August 2020 [Bg-act. 1] und Entscheid des Stadtrats vom 2. November 2020 [Bg-act. 12]) stützte die Beschwerdegegnerin die Ablehnung der Bewilligung der Steinentfernung vor allem auf die Stellungnahme des ARE vom 30. Juni 2020 (Bg-act. 3). Das ARE hat die Stellungnahmen der zuständigen kantonalen Fachstellen eingeholt und zum Vorhaben haben sich das Amt für Natur und Umwelt (ANU), das Amt für Wald und Naturgefahren (AWN) sowie das Amt für Landwirtschaft und Geoinformation (ALG) geäußert. Insbesondere das ANU führte bezüglich der Steinentfernung aus, dass für Steinentfernungen grundsätzlich folgende Kriterien gälten (Art. 3 und 18 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451]): Steine, die weniger als 30 cm über die Grasnarbe herausstünden, seien beim Mähen als Hindernis fast

- 11 - nicht erkennbar. Sie könnten grundsätzlich entfernt werden. Grosse Steine (> 0.5 m³ sichtbar) und Steingruppen (fünf sichtbare Steine pro Are) müssten demgegenüber als landschaftsprägende und ökologische Strukturelemente erhalten bleiben. Hier befinde sich aber der Standort der Steinentfernung in einer Landschaftsschutzzone und nach Art. 34 Abs. 2 KRG seien neue Bauten und Anlagen grundsätzlich nicht gestattet, wobei für land- und forstwirtschaftliche Bauten und Anlagen Ausnahmen bewilligt werden könnten, sofern deren Erstellung an einem Standort ausserhalb der Landschaftsschutzzone nicht zumutbar sei. Eine Steinentfernung stelle für das ANU keine Baute oder Anlage in diesem Sinne dar und sei somit innerhalb einer Landschaftsschutzzone nicht zulässig. Aufgrund der Grösse der Steine und des Standortes innerhalb der Landschaftsschutzzone erachte das ANU die vorgenommene Steinentfernung als nicht bewilligungsfähig (Bg-act. 3 S. 2; vgl. auch Stellungnahme des ANU vom 23. Dezember 2019 [ANU-act. 7]). Das ALG führte diesbezüglich aus, dass die vorgenommenen Bauarbeiten landwirtschaftlich motiviert seien (Bg-act. 3 S. 3). Gestützt auf die erwähnten Stellungnahmen der Fachstellen kam auch das ARE zum Schluss, dass die vorgenommene Steinentfernung nicht bewilligungsfähig sei. Insbesondere falle das vorliegende Bauvorhaben nicht unter die Ausnahmebestimmung i.S.v. Art. 34 Abs. 2 KRG, da das öffentliche Interesse des Landschaftsschutzes und der ökologischen Funktion innerhalb der Landschaftsschutzzone praxisgemäss dasjenige einer privaten Bewirtschaftungsverbesserung überwiege (Bg-act. 3 S. 3 f.). Der Beschwerdeführer hielt dem entgegen, dass die Steinentfernung auf einer Mähwiese vorgenommen worden sei, sodass die ANU-Praxis zur Anwendung komme. Da die entfernten Steine nicht mit einem Volumen von mehr als 0.5 m³ aus dem Boden geragt und auch keine Gruppe von fünf sichtbaren Steinen pro Are gebildet hätten, sei deren Entfernung zulässig und somit sei die nachträgliche Bewilligung zu erteilen. Sowohl das ANU als auch die Beschwerdegegnerin hätten sich mit der

- 12 - tatsächlichen Grösse der Steine nicht auseinandergesetzt und die Qualifikation der Steine als landschaftsprägend sei lediglich eine nicht belegte Annahme der Behörden.

E. 2.3.2

Das ARE reichte zusammen mit seiner Vernehmlassung vom

E. 2.3.3

Zunächst ist festzustellen, dass sich die ANU-Praxis, wonach nichtlandschaftsprägende Steine grundsätzlich entfernt werden können, auf Steinentfernungen auf Mähwiesen im Allgemeinen bezieht. Da hier aber die fragliche Steinentfernung in einer Landschaftsschutzzone vorgenommen wurde, ist zu prüfen, ob derartige Terrainveränderungen mit den Zielen von Art. 34 KRG vereinbar sind.

E. 2.3.4

Nach Art. 34 Abs. 1 KRG umfassen Landschaftsschutzzone Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart oder mit ökologischer Funktion. Nach Art. 34 Abs. 2 KRG sind neue Bauten und Anlagen in der Landschaftsschutzzone nicht gestattet. Vorbehalten sind Eingriffe zur Revitalisierung oder Aufwertung, unterirdische Leitungen, land- und forstwirtschaftliche Bauten und Anlagen, sofern deren Erstellung an einem Standort ausserhalb der Landschaftsschutzzone nicht zumutbar ist, Anlagen, die in einem Generellen Erschliessungsplan oder Nutzungsplan gemäss Spezialgesetzgebung enthalten sind, welche nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung vom 25. Oktober 2018 rechtskräftig genehmigt worden sind, sowie Hochgebirgsunterkünfte. Nach der Rechtsprechung sollen in der Landschaftsschutzzone Natur- und Kulturlandschaften geschützt werden und sind lediglich Vorhaben zulässig, die der Natur- und Kulturlandschaft förderlich sind und diese zumindest nicht beeinträchtigen (vgl. VGU R 20 6 vom 11. Mai 2021 E.8.3, R 15 88 vom 8. März 2016 E.7c. Siehe ferner auch VGU R 13 227 vom 1. Juli 2014 E.4e). Nach Art. 34 Abs. 2 KRG können landwirtschaftliche Bauten und Anlagen nur ausnahmsweise bewilligt werden, insbesondere nur, wenn deren Erstellung an einem Standort ausserhalb der Landschaftsschutzzone nicht zumutbar ist. Daraus folgt, dass Eingriffe zugunsten der Landwirtschaft innerhalb von Landschaftsschutzzone nur ausnahmsweise und nur wenn keine andere Lösung zumutbar ist, bewilligungsfähig sind.

- 14 -

E. 2.3.5

Die fragliche Steinentfernung dient offensichtlich nicht der Revitalisierung oder der Aufwertung der Landschaft, sodass eine Bewilligung gestützt auf diese Gründe ausser Betracht fällt. Wenn sichtbare Steine entfernt werden, werden natürliche Strukturen zerstört. Auch wenn vorliegend nicht eindeutig ist, ob es sich um landschaftsprägende Steine im Sinne der ANU-Praxis (> 0.5 m³ sichtbar bzw. fünf Steine pro Are) handelt, konnte im Rahmen des Augenscheins festgestellt werden, dass die Steine trotzdem mit einer beachtlichen Grösse aus dem Boden ragten und in der Landschaft wahrnehmbar waren (vgl. Augenscheinprotokoll Foto 8 bis 19). In Landschaftsschutzzone geht das öffentliche Interesse des Landschaftsschutzes und des Schutzes der ökologischen Funktion praxismässig demjenigen einer privaten Bewirtschaftungsverbesserung vor (vgl. Stellungnahme ARE vom 30. Juni 2020 [Bg-act. 3 S. 3]; Stellungnahme ANU vom 31. Mai 2022 [ANU-act. 1 S. 1 f.]; Stellungnahme ANU vom 23. Dezember 2019 [ANU-act. 7 S. 1 f.]). Auch wenn die Steinentfernung für das ALG (Bg-act. 3 S. 3) landwirtschaftlich motiviert war, ist anzumerken, dass vorliegend die Bewirtschaftung der Wiese durch die Steine nicht vollständig beeinträchtigt war und die Problematik z.B. durch eine Markierung der Steine vor den Mäharbeiten durch eine mildere Massnahme hätte beseitigt werden können. Die Zumutbarkeit der Bewirtschaftung ergibt sich auch aus der Tatsache, dass in den vergangenen Jahren die Bewirtschaftung der Wiese auch mit den entfernten Steinen möglich war. Selbst wenn man die Steinentfernung unter die Ausnahme für

landwirtschaftliche Bauten und Anlagen nach Art. 34 Abs. 2 KRG subsumieren würde, wäre diese nicht einschlägig, da die Bewirtschaftung der Wiese auch mit den Steinen zumutbar bleibt. Daraus folgt, dass Steinentfernungen innerhalb einer Landschaftsschutzzone grundsätzlich eine unzulässige Terrainveränderung darstellen, unabhängig davon, ob die Kriterien der ANU-Praxis (> 0.5 m³ sichtbar bzw. fünf Steine pro Are) überschritten werden oder nicht. Nach dem Ausgeführten erübrigt sich daher die

- 15 - Prüfung, ob die Steine die fragliche Grösse gemäss ANU-Praxis erreichen; die Steinentfernung ist von vornherein als nicht bewilligungsfähig zu qualifizieren.

E. 2.4

Aus dem Ausgeführten ergibt sich daher, dass die Beschwerdegegnerin zu Recht eine Bewilligungspflicht für die vorgenommene Steinentfernung angenommen hat. Rechtmässig war auch die Ablehnung des nachträglich eingereichten Baugesuches für die entfernten Steine auf der Parzelle C._____ in B._____. Folglich ist auch die Anordnung der Durchführung des Wiederherstellungs- und Bussverfahren zu schützen. 3. Im Entscheid der Baukommission vom 25. August 2020 (Bg-act. 1), bestätigt mit dem Entscheid des Stadtrates vom 2. November 2020 (Bg-act. 12), stellte die Beschwerdegegnerin fest, dass der Beschwerdeführer widerrechtlich einen Zufahrtsweg auf der Parzelle E._____ errichtet habe. Eine nachträgliche Bewilligung sei nicht möglich, da der Zufahrtsweg eine Trockenwiese und -weide (TWW) von nationaler Bedeutung überquere, sodass die ungeschmälerte Erhaltung des Objektes durch die Errichtung des Fahrwegs beeinträchtigt worden sei. Es liege auch kein überwiegendes Interesse von nationaler Bedeutung vor, das für den Erhalt des Zufahrtswegs spräche. Folglich sei der rechtmässige Zustand wiederherzustellen. In seiner Beschwerde führt der Beschwerdeführer zu diesem Punkt aus, dass er die von ihm vorgenommenen minimalen Veränderungen rückgängig gemacht habe; das Gleiche wurde auch im Baugesuch für die Steinentfernung festgehalten (Bg-act. 5 S. 3). In der Folge habe er auf die Einreichung eines Gesuches für die nachträgliche Bewilligung des Zufahrtswegs verzichtet. Vom Beschwerdeführer wird weiter eingewendet, dass der Zufahrtsweg schon seit weit mehr als 30 Jahren existiere und somit vor Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes und der Einteilung der Parzelle E._____ als TWW-Objekt entstanden sei. Die Beschwerdegegnerin habe sich dagegen in keiner Weise gewehrt.

- 16 - Schliesslich rügt der Beschwerdeführer auch, dass die Vorinstanz sich nicht mit der Qualifikation des Zufahrtswegs als Anlage auseinandergesetzt habe.

E. 3

Mit Beschwerde vom 4. Oktober 2020 an den Stadtrat B._____ beantragte A._____ die Aufhebung des Entscheides der Baukommission vom 25. August 2020. Begründend führte er aus, dass es sich bei der Terrainveränderung um keine landschaftsprägende Massnahme handle, da die Anzahl der entfernten kleinen Steine das Mass der landschaftsprägenden Steingruppe von fünf sichtbaren Steinen pro Are unterschreite. Betreffend die Zufahrt über die Parzelle E._____ führte A._____ aus, dass die Änderungen bereits im Juni 2019 vor dem verfügbaren Baustopp am 26. Juni 2019 wieder in den ursprünglichen Zustand zurückversetzt worden seien und deshalb kein Baugesuch eingereicht worden sei. Ausserdem seien die auferlegten Verfahrenskosten unverhältnismässig. Mit Entscheid vom 2. November 2020 hielt der Stadtrat der Stadt B._____ an den Begründungen der Baukommission fest und wies die Beschwerde vom

E. 3.1

Streitig und somit zu prüfen ist, ob die Beschwerdegegnerin zu Recht die Bewilligungsfähigkeit des Zufahrtweges abgelehnt und die Einleitung des Wiederherstellungs- und Bussverfahren angeordnet hat.

E. 3.2

Die Parzelle E._____ in B._____ befindet sich im Eigentum der Beschwerdegegnerin und liegt u.a. in einer Trockenwiese und -weide von nationaler Bedeutung (I._____, Objekt-Nr. J._____). Gleichzeitig wird das Grundstück auch durch eine Trockenstandortzone nach Art. 34 des Baugesetzes der Stadt B._____ (BauG) überlagert. Das Objekt TWW J._____ (I._____) wurde im Jahr 2010 in das Bundesinventar der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung aufgenommen. Trockenwiesen sind gestützt auf Art. 18 Abs. 1 bis NHG besonders zu schützende Lebensräume, wobei Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung nach Art. 6 Abs. 1 der Verordnung über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung (Trockenwiesenverordnung, TwwV; SR 451.37) ungeschmälert zu erhalten sind. Ein Abweichen vom Schutzziel ist nur für unmittelbar standortgebundene Vorhaben, die dem Schutz des Menschen vor Naturgefahren oder einem anderen überwiegenden öffentlichen Interesse von nationaler Bedeutung dienen, zulässig (Art. 7 Abs. 1 TwwV; vgl. auch FAHRLÄNDER, in: KELLER/ZUFFEREY/FAHRLÄNDER [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 18a Rz. 50 ff.). Nach Art. 18 Abs. 1ter NHG und Art. 7 Abs. 1 TwwV sind dem Verursacher beim unzulässigen Abweichen vom Schutzziel u.a. Wiederherstellungsmassnahmen bzw. Ersatzmassnahmen aufzuerlegen. Aufgrund der kommunalen Trockenstandortzone ist auch die kommunale Bestimmung von Art. 34 Abs. 2 des Baugesetzes der Stadt B._____ (BauG) zu erwähnen, wonach innerhalb der Trockenstandortzone neue

- 17 - standortgebundene Bauten und Anlagen einem überwiegenden öffentlichen Interesse dienen müssen. Vorbehalten sind Bauten und Anlagen, welche für die land- oder forstwirtschaftliche Nutzung des betreffenden Gebietes notwendig sind oder dem Schutz vor Naturgefahren dienen und ein Standort ausserhalb der Trockenstandortszone nicht zumutbar ist. Für zonenwidrige Bauten und Anlagen gelten die Vorschriften der übergeordneten Gesetzgebung. Werden Trockenwiesen und -weiden beeinträchtigt, sind Ersatzmassnahmen zu leisten. Einschlägig ist auch Art. 34 KRG (vgl. E.2.3.4 f.), da die Parzelle E._____ von einer Landschaftsschutzzone überlagert ist. Da aber aufgrund der Inventarisierung des Objektes als Trockenwiese und -weide von nationaler Bedeutung die strengeren bundesrechtlichen Vorschriften zur Anwendung kommen, treten Art. 34 BauG sowie Art. 34 KRG vorliegend in den Hintergrund.

E. 3.3

Aufgrund der Inventarisierung als Trockenwiese und -weide von nationaler Bedeutung sowie aufgrund der kommunalen Trockenstandortzone nach Art. 34 BauG und der Landschaftsschutzzone nach Art. 34 KRG ist i.V.m. Art. 40 Abs. 3 KRVO auch für die Terrainveränderungen, die auf der Parzelle E._____ vorgenommen wurden, eine Bewilligungspflicht gegeben (vgl. oben E.2.2.1 und E.2.2.2). Zu prüfen ist insbesondere, ob die vorgenommenen Terrainveränderungen mit den Schutzzielen des NHG und der TwwV konform sind. 3.4.1. Zu den Akten wurden bezüglich des Fahrwegs Luftbilder aus unterschiedlichen Jahren eingereicht (ANU-act. 2 [2014 und 2019]). Auf dem Luftbild vom Jahr 2019 ist der Zufahrtsweg durch die Trockenwiese (Parzelle E._____) deutlich

erkennbar (vgl. auch ANU-act. 4; Bg-act. 10 S. 2 und S. 5 sowie Bg-act. 11 S. 7). Im Jahr 2014 sind hingegen weder ein Weg noch einzelne Fahrspuren erkennbar, sodass daraus zu schliessen ist, dass die Veränderung nach der Aufnahme der Parzelle als TWW-Objekt im Jahr 2010 (vgl. Objektblatt TWW-Nr. J. _____) sowie nach

- 18 - Inkrafttreten der einschlägigen Schutzbestimmungen erfolgt ist. Auf dem Foto vom Jahr 2019 ist zu erkennen, dass nicht nur einzelne Fahrspuren sichtbar sind, vielmehr handelt es sich um eine intensiv befahrene Strecke. Es ist anzunehmen, dass der Weg durch ein wiederholtes Befahren der Wiese im Zusammenhang mit den vom Beschwerdeführer durchgeführten Arbeiten (Steinentfernung und Wiederverteilung des Humus auf der Parzelle C. _____) entstanden ist; der Fahrweg hat nicht mehr den Charakter einer selten benutzten Fahrspur. Auf weiteren Bildern ist ersichtlich, dass die Grasnarbe beschädigt wurde und der darunterliegende Boden sichtbar ist (ANU-act. 2 und 4; Bg-act. 10 S. 2 und S. 5 sowie Bg-act. 11 S. 7). Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass bereits seit mehreren Jahrzehnten Fahrspuren sichtbar sind, ist dem eingereichten Beweismaterial zu entnehmen, dass im Jahr 2019 beachtliche Terrainveränderungen vorgenommen wurden, was grundsätzlich auch vom Beschwerdeführer nicht bestritten wird. Im Baugesuch (Bg-act. 5 S. 3) und in der Replik (S. 6 Ziff. 8) stellt sich der Beschwerdeführer auf den Standpunkt, er habe die Parzelle E. _____ in den Ursprung zurückversetzt und die Abgrabungen, die zur Verhinderung des Aufsetzens des Pickups vorgenommen wurden, seien heute nicht mehr sichtbar. Im Rahmen des Augenscheins konnte das Gericht feststellen, dass der Fahrweg tatsächlich kaum mehr sichtbar und dass die beschädigte Grasnarbe zurückgewachsen ist (vgl. Augenscheinprotokoll, Fotos 1, 4, 28 und 30). Massgebend ist jedoch der Sachverhalt im Zeitpunkt der Beschwerde, also der Zustand der Trockenwiese im Jahr 2019. 3.4.2. Wie oben ausgeführt sind gemäss Art. 6 Abs. 1 TwwV Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung ungeschmälert zu erhalten. Ein Abweichen vom Schutzziel ist nur zulässig für unmittelbar standortgebundene Vorhaben, die dem Schutz des Menschen vor Naturgefahren oder einem anderen überwiegenden öffentlichen Interesse

- 19 - von nationaler Bedeutung dienen (Art. 7 Abs. 1 TwwV; siehe auch FAHRLÄNDER, a.a.O., Art. 18a Rz. 50 ff. insbesondere Rz. 51). Durch das intensive Befahren der Wiese und durch die Abgrabungen hat der Beschwerdeführer die ungeschmälerte Erhaltung der Trockenwiese beeinträchtigt und da kein überwiegendes öffentliches Interesse von nationaler Bedeutung ersichtlich ist bzw. der Weg nicht aufgrund des Schutzes vor Naturgefahren erstellt worden ist, ist der Eingriff als unzulässig zu qualifizieren, unabhängig davon, ob es sich um eine Anlage handelt oder nicht. Die hier strittigen Terrainveränderungen wurden im Jahr 2019 vorgenommen, also nach der Inventarisierung des TWW- Objektes Nr. J. _____ (2010) sowie nach Inkrafttreten der einschlägigen Bestimmungen. Auch wenn nach der Ansicht des Beschwerdeführers die Parzelle E. _____ in den Ursprung zurückversetzt wurde und der Fahrweg heute nicht mehr ersichtlich ist, übersieht er, dass Wiederherstellungen von Trockenstandorten mit fachkundiger Begleitung (Umweltbaubegleitung) zu erfolgen haben. Trockenwiesen und -weiden verfügen über eine besondere Vegetation, welche durch Einsaaten mit standortfremdem Saatgut oder Zuführen von Bodenmaterial verfälscht werden kann (siehe auch Vollzugshilfe des ANU, Beizug Umweltbaubegleitung im Baubewilligungsverfahren, S. 6). Da die Rückversetzung ohne eine solche Begleitung erfolgt ist, vermag sie nichts an der Widerrechtlichkeit des Eingriffes zu ändern. Die Beschwerdegegnerin hat daher zurecht die Bewilligungsfähigkeit

des Vorhabens abgelehnt und die Einleitung des Wiederherstellungsverfahrens angeordnet, da zusammen mit der Baubegleitung zu prüfen bleibt, ob die Wiederherstellung durch den Beschwerdeführer korrekt durchgeführt worden ist bzw. ob weitere Massnahmen notwendig sind. Zudem hätte der Beschwerdeführer für die Terrainveränderungen auf der Parzelle E._____ die Zustimmung der Grundeigentümerin (Beschwerdegegnerin) einholen müssen, was ebenfalls nicht gemacht wurde.

- 20 -

E. 3.5

Zusammengefasst ergibt sich daher, dass die Beschwerdegegnerin richtigerweise die Baubewilligung für die Errichtung des Zufahrtswegs abgelehnt sowie die Einleitung des Wiederherstellungs- und Bussverfahrens angeordnet hat. Die dagegen erhobene Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

E. 4

Gegen diesen Entscheid erhob A._____ (nachfolgend Beschwerdeführer) am 7. Dezember 2020 Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und beantragte die Aufhebung des Entscheids sowie die Erteilung der Baubewilligung. Begründend führte er im Wesentlichen aus, dass die entfernten Steine mit einem Volumen von weniger als 0.5 m³ über das Terrain ragten und nicht Teil einer Gruppe von fünf Steinen auf einer Fläche von 100 m² gewesen seien. Diese seien somit keine landschaftsprägenden und ökologischen Strukturelemente gewesen und folglich hätten sie entfernt werden können. Bezüglich des Fahrwegs führte

- 4 - der Beschwerdeführer aus, dass dieser als Fahrspur zu qualifizieren sei und schon seit mehr als 30 Jahren die Parzelle E._____ überquere. Zudem wiederholte er, dass die vorgenommenen Änderungen bereits rückgängig gemacht worden seien. Ausserdem bestritt der Beschwerdeführer die Verhältnismässigkeit der auferlegten Verfahrenskosten in der Höhe von CHF 4'500.--. Zur Begründung führte er aus, dass die Kosten für einen externen Rechtsexperten in der Höhe von CHF 2'650.-- inkl. MWST nicht den effektiven Aufwand wiedergäben und diese Kosten auch nicht belegt seien. Dadurch seien das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip verletzt.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer führt in der Replik (S. 5 Ziff. 7) aus, dass auf der angrenzenden Parzelle K._____, welche sich ebenfalls in der Landschaftsschutzzone befinde, auch eine Steinentfernung vorgenommen worden sei. Die Entsteinung der Wiesen und das Deponieren der Steine am Rande der Wiese sei ständige Praxis in der Stadt B._____. Der Beschwerdeführer legte mehrere Fotodokumentationen von weiteren ähnlichen Eingriffen in der Gegend sowie von anderen rechtswidrigen Zustände bei benachbarten Grundstücken zu den Akten (Bf-act. 7). Er beruft sich in diesem Sinne auf den Grundsatz der Gleichbehandlung im Unrecht. Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, dass der Beschwerdeführer aus diesen Umständen nichts zu seinen Gunsten ableiten könne. Ausserdem wird von der Beschwerdegegnerin geltend gemacht, dass sie keine Kenntnis von den behaupteten Zuständen gehabt habe und deswegen nicht die Rede von einer Praxis zur Duldung von gesetzeswidrigen Zuständen sein könne.

E. 4.2

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung geht dem Rechtsgleichheitsprinzip im Konfliktfall in der Regel vor. Wenn eine Behörde in einem Fall eine vom Gesetz abweichende Entscheidung getroffen hat, gibt das einem Bürger, der sich in der gleichen Lage befindet, grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls von der Norm abweichend behandelt zu werden (BGE 131 V 9 E.3.7, 126 V 390 E.6a, 122 II 446 E.4a). Selbst eine falsche Rechtsanwendung in Einzelfällen, welche dann auch noch direkt vergleichbar sein müssten, würde daher noch keinen eigenen Anspruch begründen, ebenfalls abweichend von der

- 21 - massgebenden Gesetzesnorm behandelt zu werden. Nur wenn hingegen eine eigentliche gesetzwidrige Praxis besteht und die Behörde es ablehnt, diese aufzugeben, kann der Bürger verlangen, dass die widerrechtliche Begünstigung, die Dritten zuteilwurde, auch ihm gewährt werde (BGE 146 I 105 E.5.3.1, 136 I 65 E.5.6, 127 I 1 E.3a, 123 II 248 E.3c.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, Rz. 599).

E. 4.3

Auch wenn der Beschwerdeführer mit dem eingereichten Material gewisse Anhaltspunkte dafür liefern kann, dass in der Gegend widerrechtliche Steinverlegungen vorgenommen wurden, kann er daraus grundsätzlich nichts zu seinen Gunsten ableiten. Dass solche Zustände in der Vergangenheit per Duldungsverfügung oder auch nur informell von der Beschwerdegegnerin geduldet worden sind, wird vom Beschwerdeführer nicht dargelegt. Selbst wenn in Einzelfällen eine bewusste falsche Rechtsanwendung nachweisbar wäre, würde dies noch keinen Anspruch auf eine Gleichbehandlung im Unrecht begründen. Denn aufgrund einer bzw. weniger Praxisabweichung(en) der Beschwerdegegnerin könnte noch keine ständige Abweichung vom Gesetz angenommen werden. Zudem behauptet der Beschwerdeführer nicht, dass die zuständige Behörde zu erkennen gegeben habe, bei ähnlichen baurechtswidrigen Zuständen in B._____ in Zukunft nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen. Das Vorgehen der Beschwerdegegnerin verstösst somit nicht gegen Art. 8 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und erweist sich als rechtens, weshalb auch diese Rüge unbegründet ist. 5. Angefochten wurde schliesslich der Kostenentscheid im Entscheid der Baukommission vom 25. August 2020 (Beschwerde S. 6 Ziff. 7 ff., falsch als Baueinspracheentscheid bezeichnet). 5.1.1. Nach dem Beschwerdeführer stehen die geltend gemachten Anwaltskosten (rund CHF 2'650.-- inkl. 7.7 % MWST, ca. 9–10 Stunden)

- 22 - in keinem vernünftigen Verhältnis zum angefallenen Aufwand und zu den verlangten Leistungen, wodurch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip verletzt seien. Die Kosten seien auch nicht mit einer Kostennote belegt worden sowie sei keine Honorarvereinbarung eingereicht worden. 5.1.2. In der Vernehmlassung führt die Beschwerdegegnerin aus, dass sich tatsächlich ein Fehler eingeschlichen habe (Vernehmlassung S. 3 Rz. 10 f.). Die Aufwendungen des beigezogenen Rechtsvertreters für das Verfahren vor dem Stadtrat B._____ beliefen sich auf total 4.5 Stunden zum Ansatz von CHF 250.-- pro Stunde, sowie 3 % Spesen und 7.7 % MWST, was insgesamt CHF 1'248.-- ausmache. Zuzüglich zu den Staatsgebühren für den Aufwand des Bauamtes in der Höhe von CHF 600.-- ergäben sich Verfahrenskosten von insgesamt CHF 1'848.-- anstatt von CHF 4'500.--. Um einen prozessualen Leerlauf zu vermeiden, stellte die Beschwerdegegnerin in der Vernehmlassung verbindlich fest, dass sie, wenn der angefochtene Entscheid vom Verwaltungsgericht in der Sache bestätigt werde, einen neuen Entscheid betreffend die Verfahrenskosten in der Höhe von CHF 1'848.-- eröffnen werde.

5.1.3. Mit ihren Ausführungen bezieht sich die Beschwerdegegnerin auf die Kosten für das Verfahren vor dem Stadtrat (sog. Beschwerdeverfahren). Der Beschwerdeführer hat aber die Kosten für das Verfahren vor der Baukommission (Baubewilligungsverfahren) angefochten. In Ziff. 2 des Dispositivs des Entscheids der Baukommission vom 25. August 2020 (Bg-act. 1) wurde der Beschwerdeführer zur Bezahlung von CHF 3'250.-- inkl. MWST (Kosten externer Rechtsexperte [rund CHF 2'650.-- inkl. 7.7 % MWST] und Gebühren [CHF 600.--]) verpflichtet. In Ziff. 2 des Dispositivs des Entscheids des Stadtrates vom 2. November 2020 (Bg-act. 12) wurde der Beschwerdeführer zur Bezahlung von CHF 4'500.-- inkl. MWST für den Beizug eines externen Rechtsexperten und den Aufwand des Bauamtes verpflichtet. In der Begründung (S. 4 Ziff. 18) werden Kosten für - 23 - einen externen Rechtsberater in der Höhe von CHF 3'900.-- geltend gemacht; diese entsprechen rund 14 Stunden à CHF 250.-- zzgl. Spesen und MWST für den negativen Baubescheid und das Beschwerdeverfahren sowie CHF 600.-- für den Aufwand des Bauamtes. 5.1.4. Es ist somit davon auszugehen, dass die in Ziff. 2 des Dispositivs des Entscheids des Stadtrates vom 2. November 2020 geltend gemachten Anwaltskosten in der Höhe von CHF 3'900.-- sowohl die Kosten für das Baubewilligungsverfahren als auch die Kosten für das Verfahren vor dem Stadtrat (Beschwerdeverfahren) umfassen. Aus den Ausführungen der Beschwerdegegnerin in der Vernehmlassung und im Entscheid vom 2. November 2020 ergibt sich daher, dass die Kosten in der Höhe von CHF 4'500.-- wie folgt zusammengesetzt sind: Für das Bewilligungsverfahren betragen die Anwaltskosten ungefähr CHF 2'650.-- (9.5 Std. x CHF 250.-- + CHF 71.25 [3 % Spesen] + CHF 188.35 [7.7 % MWST] = CHF 2'634.60), für das Verfahren vor dem Stadtrat betragen die Anwaltskosten CHF 1'248.-- (4.5 Std. x CHF 250.-- + CHF 33.75 [3 % Spesen] + CHF 89.20 [7.7 % MWST] = CHF 1'247.95), hinzu kommt noch eine Staatsgebühr in der Höhe von CHF 600.-- für den Aufwand des Bauamtes. Da die Staatsgebühr in der Höhe CHF 600.-- für den Aufwand des Bauamtes bereits im Entscheid der Baukommission vom 25. August 2020 verlangt wurde, wird angenommen, dass diese für den Aufwand des Bauamtes im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren erhoben wurde. 5.1.5. Nach dem Ausgeführten ist daher zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin die Anwaltskosten in der Höhe von CHF 2'650.-- und eine Staatsgebühr in der Höhe von CHF 600.-- für das Baubewilligungsverfahren sowie Anwaltskosten in der Höhe von CHF 1'248.-- für das Beschwerdeverfahren erheben konnte.

- 24 -

E. 5

Mit Vernehmlassung vom 6. Januar 2021 hielt die Stadt B. _____ (nachfolgend Beschwerdegegnerin) an ihrer Auffassung fest, dass die baulichen Veränderungen auf den Parzellen C. _____ und E. _____ als baubewilligungspflichtig und als nicht bewilligungsfähig zu qualifizieren seien. Betreffend die Anfechtung des Kostenentscheides gab die Beschwerdegegnerin an, dass sich effektiv ein Fehler eingeschlichen habe und die Verfahrenskosten für das Beschwerdeverfahren vor dem Stadtrat neu in der Höhe von CHF 1'848.-- festzusetzen seien.

E. 5.2

Aus dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht folgt, dass Abgaben in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein müssen, so dass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich

sind. Die Anforderungen bezüglich der gesetzlichen Bestimmung der Abgabenhöhe können etwa bei Gerichtsgebühren als Kausalabgaben bzw. (Verwaltungs-)Gebühren gelockert werden, wenn deren Höhen sich anhand der verfassungsmässigen Grundsätze der Kostendeckung und der Äquivalenz überprüfen lassen, wobei das Bundesgericht in neuerer Zeit – infolge der zwischenzeitlich erfolgten, tendenziellen Erhöhung solcher Gebühren – dem Legalitätsprinzip wieder eine höhere Bedeutung zuerkannte (siehe BGE 145 I 52 E.5.2 ff. m.H.a. 143 I 227 E.4.2.1, E.4.3.1 und E.4.3.3, 136 I 142 E.3.1 sowie 124 I 241 E.4a). Der Gesetzgeber hat im formellen Gesetz also grundsätzlich den Kreis der Abgabepflichtigen (Abgabesubjekt), den Gegenstand der Abgabe (Abgabeobjekt) und die Höhe der Abgabe in den Grundzügen (Bemessungsgrundlage) zu regeln (vgl. auch Art. 164 Abs. 1 lit. d und Art. 127 Abs. 1 BV sowie Art. 31 Abs. 2 Ziff. 2 der Verfassung des Kantons Graubünden [KV; BR 110.100]). Wenn bei Kausalabgaben, insbesondere Verwaltungsgebühren, infolge des ebenfalls für eine Begrenzung der Abgabenhöhe sorgenden Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzips eine Lockerung der rechtssatzmässigen Bestimmtheit der gesetzlichen Bestimmung im Hinblick auf die Regelung der Bemessungsgrundlage in Betracht kommt, kann damit aber nicht in jedem Fall in der formell-gesetzlichen Grundlage vollständig auf entsprechende Vorgaben verzichtet werden. Dabei ist etwa zu berücksichtigen, ob die Regelung auf eine vollständige Kostenüberwälzung der dem Gemeinwesen entstandenen Kosten abzielt bzw. dazu führt und insoweit den genannten Prinzipien die angedachte Begrenzungsfunktion zukommt. Dies wäre aber etwa bei Gerichtsgebühren nicht der Fall, weil zur Gewährleistung des Justizzuganges bzw. der Rechtweggarantie nach Art. 29a BV

- 25 - erfahrungsgemäss darauf verzichtet wird, kostendeckende Gebühren zu erheben (vgl. zum Ganzen BGE 145 I 52 E.5.2.1 ff. und E.5.5 f., 143 I 227 E.4.2 ff., 141 I 105 E.3.3.2, 139 III 334 E.3.2.3, 136 I 142 E.3.1, 132 II 371 E.2.1, 131 II 271 E.6.1, 125 I 173 E.9c und 123 I 254 E.2b/aa; Urteile des Bundesgericht 1C_411/2020 vom 29. September 2021 E.2.4.2 und 1C_497/2018 vom 22. Januar 2020 E.3.4.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2758 ff., insbesondere Rz. 2799 ff. und 2806; WIEDERKEHR, Kausalabgaben, Bern 2015, S. 37 ff., insbesondere S. 71 ff.; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Band II, Bern 2014, Rz. 725 f., 786 ff. und 1050 ff. Siehe insbesondere auch VGU R 20 105 vom 1. November 2022 E.7.3 m.w.H.).

E. 5.3

Vorliegend stehen keine Gerichtsgebühren zur Diskussion, sondern die Kosten für das Baubewilligungsverfahren vor der Baukommission sowie die Kosten für das Beschwerdeverfahren vor dem Stadtrat (siehe oben E.5.1.5). Die dem Beschwerdeführer auferlegten Kosten stützen sich gemäss dem Entscheid des Stadtrates vom 2. November 2020 (Bg-act. 12) insbesondere auf Art. 8 des Gebührenreglements für Baubewilligungen, Quartierplanverfahren und Benützung von öffentlichem Grund vom 1. Januar 2015 der Stadt B._____ (Gebührenreglement). Das Gebührenreglement wurde gestützt auf Art. 96 KRG sowie auf Art. 61 und 63 der Stadtverfassung B._____ erlassen. Zu beachten sind insbesondere folgende Rechtsvorschriften: Art. 96 KRG Verfahrenskosten 1 Die Gemeinden erheben für ihren Aufwand im Baubewilligungsverfahren und in weiteren baupolizeilichen Verfahren Gebühren. Auslagen für Leistungen Dritter wie Fachgutachten, Beratungen sowie Grundbuchkosten sind der Gemeinde zusätzlich zu vergüten. 2 Kostenpflichtig ist, wer den Aufwand durch Gesuche aller Art oder durch sein Verhalten verursacht hat. Die sich aus der Behandlung von Einsprachen ergebenden Kosten sind den

Einsprechenden zu überbinden, wenn die Einsprache offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist. Diesfalls können die Einsprechenden ausserdem zur Leistung einer angemessenen ausseramtlichen Entschädigung an die Gesuchstellenden verpflichtet werden.

- 26 - 3 Die Gemeinden regeln die Bemessung und Erhebung der Gebühren in einer Gebührenverordnung. 4-5 (...) Art. 63 Verfassung der Stadt B. _____ Gebühren Die Stadt kann von den Benützern der von ihr erstellten und betriebenen Werke, Unternehmungen und Einrichtungen Gebühren erheben, deren Höhe sich nach den einschlägigen Erlassen der Stadt richtet. Als Entgelt für eine bestimmte Inanspruchnahme der Stadtverwaltung oder für die Vornahme einer bestimmten Amtshandlung (z.B. Erteilung von Bewilligungen) kann die Stadt Verwaltungsgebühren erheben. Die Höhe der Gebühren ist in der Regel so anzusetzen, dass sie dem Wert der erbrachten Leistung für den Empfänger entspricht und die Kosten der Aufwand der Stadt gedeckt werden können Wo diese nicht durch Gemeindeerlasse geregelt sind, legt sie der Stadtrat fest. Gebührenreglement für Baubewilligungen, Quartierplanverfahren und Benützung von öffentlichem Grund Art. 1 Grundsatz Für das Baubewilligungsverfahren (einschliesslich der Baukontrolle sowie für das Anbringen von Reklamen), Quartierplanverfahren und die Benützung von öffentlichem Grund werden Gebühren erhoben. Art. 8 Baurechtliche Abklärungen 1. Grundgebühr Keine 2. Interne Kosten des Bauamts pro Stunde CHF 100.00 3. Drittkosten nach effektivem Aufwand

E. 5.3.1

Während in Art. 96 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 KRG Abgabesubjekt und -objekt definiert werden, hat die Gemeinde nach Art. 96 Abs. 3 KRG die Bemessung und Erhebung der Gebühren in einer Gebührenverordnung zu regeln. Mit Art. 1 i.V.m. Art. 8 des Gebührenreglements erfüllt die Beschwerdegegnerin die Anforderungen von Art. 96 Abs. 3 KRG, da aufgrund der Bestimmungen für die Betroffenen voraussehbar ist, für welche Kosten (Aufwand des Bauamtes und Drittkosten) und in welcher Höhe (CHF 100.-- pro Stunde für den Aufwand des Bauamtes; Drittkosten nach dem effektiven Aufwand) aufzukommen ist. Die Anforderungen des Legalitätsprinzips sind daher bezüglich des Baubewilligungsverfahrens erfüllt und folglich war die Beschwerdegegnerin befugt, eine Staatsgebühr zu erheben sowie die Anwaltskosten (Drittkosten) für das Baubewilligungsverfahren dem Beschwerdeführer zu überwälzen.

- 27 -

E. 5.3.2

Dagegen – wie nachfolgend gezeigt wird – sind die Anforderungen des Legalitätsprinzips für die Gebührenerhebung und für die Überwälzung der Drittkosten im Zusammenhang mit dem Beschwerdeverfahren vor dem Stadtrat nicht erfüllt. Gemäss Art. 1 des Gebührenreglements wird die Erhebung von Gebühren nur für das Baubewilligungsverfahren (einschliesslich der Baukontrolle sowie für das Anbringen von Reklamen), für das Quartierplanverfahren und für die Benützung von öffentlichem Grund vorgesehen. Der Wortlaut von Art. 1 sowie die gesamte Ausgestaltung des Gebührenreglements lassen auf eine Fokussierung auf das Baubewilligungsverfahren vor der Baukommission schliessen. Daraus folgt, dass Art. 8 des Gebührenreglements nicht als Grundlage für die Kostenerhebung für die Behandlung von Beschwerden gegen Bauentscheide der Baukommission dienen kann. Ausserdem sind auch keine weiteren

generell-abstrakten Bestimmungen vorgesehen, die als Bemessungsgrundlage für die Kostenerhebung für das Beschwerdeverfahren vor dem Stadtrat dienen könnten. Art. 80 BauG regelt die Frage der Gebührenerhebung für das darin vorgesehene verwaltungsinterne Rechtsmittelverfahren nicht; auch im Organisationsreglement der Stadt B._____ ist keine Regelung für die Erhebung von Gebühren für die Behandlung von gemeindeinternen Beschwerden durch den Stadtrat enthalten. In Art. 5 lit. i des Organisationsreglements wird nur die Entscheidkompetenz des Stadtrates für Beschwerden gegen Entscheide der Baukommission festgehalten. Art. 96 Abs. 1 und 2 KRG sieht zwar für das kommunale Baubewilligungsverfahren und weitere baupolizeiliche Verfahren vor, dass die Gemeinde – im Rahmen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips bzw. des kommunalen Rechtssatzes hinsichtlich der Gebührenbemessung im Sinne von Art. 96 Abs. 3 KRG – die bei ihr anfallenden Kosten inkl. Auslagen für die Leistung von Dritten dem Verursacher in Sinne von Art. 96 Abs. 2 KRG auferlegen kann. Aber auch wenn auf Art. 96 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 KRG für die gesetzmässige

- 28 - Bestimmung des Subjektes und Objektes der (Verwaltungs-)Gebühr für das gemeindeinterne Beschwerdeverfahren zurückgegriffen würde, fehlte es an einer hinreichenden generell-abstrakten kommunalen Regelung für deren Bemessung und Erhebung an einem (materiellen) Rechtssatz im Sinne von Art. 96 Abs. 3 KRG. Dies wäre aber angesichts der Tatsache, dass es sich bei diesem gemeindeinternen Verfahren vor dem Stadtrat um ein verwaltungsinternes Rechtsmittel im Rahmen der autonomen Gemeindeorganisation (Art. 65 Abs. 2 KV und Art. 85 KRG) handelt welches so auch nicht im KRG vorgesehen ist, durchaus angezeigt. Dies zumal auch Art. 96 Abs. 3 KRG die Gemeinden ohnehin verpflichtet, die Bemessung und Erhebung von Gebühren in einer Gebührenverordnung (näher) zu regeln. Insofern rechtfertigt es sich nicht, die Überwälzung der Anwaltskosten, die im Rahmen des Beschwerdeverfahrens entstanden sind (vorliegend CHF 1'248.--), ohne eine spezifische kommunale Bemessungsgrundlage in Nachachtung von Art. 96 Abs. 3 KRG oder einer entsprechenden kommunalen generell-abstrakten (Delegations-)Norm zuzulassen (vgl. VGU R 20 105 vom 1. November 2022 E.7.3).

E. 5.3.3

Als Zwischenfazit ist daher festzustellen, dass die Beschwerdegegnerin nur die Kosten für das Baubewilligungsverfahren (CHF 2'650.-- Anwaltskosten; Staatsgebühr CHF 600.--) erheben konnte. Demgegenüber konnte sie die Anwaltskosten, die im Zusammenhang mit dem Beschwerdeverfahren vor dem Stadtrat entstanden sind (CHF 1'248.- -), mangels generell-abstrakter Regelung dem Beschwerdeführer nicht auferlegen.

E. 5.4

Es bleibt zu prüfen, ob die strittige Vergütung auch vor den übrigen, im öffentlichen Abgaberecht zu beachtenden Prinzipien (Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip) standhält.

E. 5.4.1

Das Äquivalenzprinzip stellt die gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes dar. Es bestimmt, dass die Höhe der

- 29 - Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis stehen muss zum Wert, den die staatliche Leistung für den Abgabepflichtigen hat (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2785 f.). Ein gewisser Ausgleich im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung

und das Interesse der Privaten an der Leistung ist zulässig, ebenso in beschränktem Ausmass eine Pauschalisierung aus Gründen der Verwaltungsökonomie. Der Wert der Leistung bemisst sich entweder nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs (BGE 146 IV 196 E.2.2.1, 130 III 225 E.2.3, 128 I 46 E.4a). Jedenfalls darf die Abgabe nie den Charakter einer Gebühr verlieren, wie das der Fall wäre, wenn sie zu den wirklichen Kosten der verlangten Verrichtung in keinem vernünftigen Verhältnis mehr stünde (BGE 132 II 371 E.2.1; VGU R 17 49 vom 31. Juli 2017 E.4b, A 15 6 vom 1. Juli 2015 E.4b, A

E. 5.4.2

Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, dass der Beizug eines Rechtsexperten nicht notwendig gewesen sei. Für die Beschwerdegegnerin sei die Heranziehung eines Rechtsexperten hingegen gerechtfertigt und notwendig, weil es sich nicht um einen Bagatellfall handle und sich diverse verfahrensrechtliche und materiell- rechtliche Fragen gestellt hätten. Aufgrund einer gewissen Renitenz des Beschwerdeführers habe die Beschwerdegegnerin immer wieder Rücksprache mit dem Rechtsberater nehmen müssen, um keine Verfahrensfehler zu begehen. Der Beschwerdeführer bestreitet sein renitentes Verhalten, welches auch erst im Rahmen des Entscheids des Stadtrates vom 2. November 2020 geltend gemacht worden sei. Weiter sei

- 30 - er der Meinung, dass aufgrund der Stellungnahme des ARE die Stadt in der Lage gewesen sei, den Entscheid ohne Beizug eines Rechtsexperten abzuschliessen. Unabhängig vom Bestehen eines renitenten Verhaltens seitens des Beschwerdeführers ist hier die Notwendigkeit des Beizuges eines Rechtsexperten aufgrund der Komplexität des Falles vertretbar. Die Beschwerdegegnerin hatte verschiedene Fragen zu beantworten, sowohl in materieller als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht. Daher kann angenommen werden, dass es für die Beschwerdegegnerin weder eine Routineangelegenheit gewesen ist, noch dass sie eine Bagatelle annehmen durfte. Das Verfahren erforderte von Beginn weg erheblichen Verwaltungs- und Rechtsaufwand, wozu die Beschwerdegegnerin zur Koordination der verschiedenen Verfahrensschritte einen Rechtsberater durchaus beiziehen durfte.

E. 5.4.3

Schliesslich stehen für den Beschwerdeführer die geltend gemachten Anwaltskosten (rund CHF 2'650.-- inkl. 7.7 % MWST, was ca. 9–10 Stunden entspricht) in keinem vernünftigen Verhältnis zum gehabten Aufwand und in keinem Verhältnis zu den verlangten Leistungen, weshalb das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip verletzt seien. Insbesondere der Entscheid der Baukommission vom 25. August 2020 stimme bis auf die Einleitung und den Abschnitt "IV. Weiteres Vorgehen" wörtlich mit der Stellungnahme des ARE überein; nur das Dispositiv sei selbstständig erarbeitet worden. Der geltend gemachte Aufwand sei auch nicht mittels Kostennote belegt worden und es sei auch keine Honorarvereinbarung aktenkundig, sodass gemäss Praxis ein Stundenansatz von CHF 240.-- gelten sollte (anstatt von CHF 250.--). Die Gerichte setzen die Höhe der aussergerichtlichen Entschädigung gestützt auf Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 der Verordnung über die Bemessung des Honorars der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (Honorarverordnung, HV; BR 310.250) nach richterlichem Ermessen fest,

- 31 - wenn trotz entsprechender Aufforderung keine Kostennote eingereicht wird (VGU R 21 9 vom 24. November 2021 E.7, R 19 92 vom

E. 5.5

Zusammengefasst ergibt sich daher, dass die Beschwerdegegnerin für das Bewilligungsverfahren Kosten in der Höhe von CHF 1'950.-- (CHF 1'350.-- Anwaltskosten und CHF 600.-- Staatsgebühr) erheben konnte. Für das Beschwerdeverfahren vor dem Stadtrat konnte die Beschwerdegegnerin hingegen keine Kosten erheben. 6. Die vorliegende Beschwerde ist nach dem Ausgeführten teilweise gutzuheissen. Der Kostenpunkt im Entscheid des Stadtrates vom 2. November 2020 ist neu zu formulieren und dem Beschwerdeführer sind Verfahrenskosten für das Baubewilligungsverfahren in der Höhe von CHF 1'950.-- aufzuerlegen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

E. 6

In der Replik vom 22. Februar 2021 vertiefte der Beschwerdeführer seine Begründungen betreffend die Bewilligungsfähigkeit seines Bauvorhabens. Zudem machte er erstmals einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht geltend. Aufgrund der eingereichten Fotodokumentation sei die Praxis der Beschwerdegegnerin, die Entfernung von Steinen auf Wiesen in der Landschaftsschutzzone zu dulden, aus Sicht des Beschwerdeführers belegt. Schliesslich wandte der Beschwerdeführer ein, dass die Verfahrenskosten weiterhin als nicht belegt zu erachten seien.

E. 7

Mit Duplik vom 12. März 2021 ging die Beschwerdegegnerin davon aus, dass der Beschwerdeführer aus der Behauptung rechtswidriger Zustände

- 5 - auf anderen Grundstücken nichts zu seinen Gunsten ableiten könne. Zur Begründung führte die Beschwerdegegnerin aus, von einer Praxis der Stadt B._____ zur Duldung gesetzeswidriger Zustände könne nicht die Rede sein, da die vom Beschwerdeführer behaupteten Zustände den Behörden nicht in dieser Form bekannt gewesen seien. Weiter habe die Behörde auch nicht zu erkennen gegeben, bei baurechtswidrigen Zuständen in B._____ in Zukunft nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen.

E. 7.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gehen die Verfahrenskosten in der Höhe von CHF 2'000.-- gestützt auf Art. 73 Abs. 1 VRG zu zwei Dritteln zulasten des Beschwerdeführers, während ein Drittel von der Beschwerdegegnerin zu übernehmen ist.

- 33 -

E. 7.2

Nach Art. 78 Abs. 1 VRG wird im Rechtsmittel- oder Klageverfahren die unterliegende Partei in der Regel verpflichtet, der obsiegenden Partei die durch den Rechtsstreit verursachten notwendigen Kosten zu ersetzen. Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird gemäss Art. 78 Abs. 2 VRG in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen. Vorliegend hat die Beschwerdegegnerin in ihrem amtlichen Wirkungskreis teilweise obsiegt, sodass ihr keine aussergerichtliche Entschädigung zusteht. Hingegen hat der Beschwerdeführer aufgrund des teilweisen Obsiegens nach Art. 78 Abs. 1 VRG Anspruch auf eine Parteientschädigung. Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers

hat eine Kostennote über CHF 3'415.55 eingereicht; die Honorarvereinbarung ist ebenfalls aktenkundig (Bf-act. 8). Da in der Kostennote die Aufwendungen für den Augenschein noch nicht enthalten sind, werden die gesamten Kosten ermessensweise auf CHF 4'000.-- festgesetzt (vgl. VGU R 2011 109 vom 27. März 2012 E.5). Die Beschwerdegegnerin hat einen Drittel (CHF 1'333.--) der Kosten dem Beschwerdeführer aussergerichtlich zu entschädigen. III. Demnach erkennt das Gericht:

E. 8

Am 10. Juni 2022 reichte das ARE seine Vernehmlassung, zusammen mit einer Stellungnahme des ANU vom 31. Mai 2022, ein. Für das ARE sei aufgrund der Stellungnahme des ANU und der beigelegten Luftbildaufnahmen festzustellen, dass eine Steinentfernung wie die Vorgenommene in der Landschaftsschutzzone unzulässig sei. Insbesondere für das ANU sei eine Steinentfernung in der Landschaftsschutzzone von Vornherein und unabhängig von der Grösse der Steine unzulässig, da solche Terrainveränderungen keine Ausnahme i.S.v. Art. 34 Abs. 2 KRG darstellten. Ausserdem seien die Kriterien der ANU-Praxis für die Steinentfernung ohnehin nicht erfüllt, da mehr als fünf Steine mit einem sichtbaren Volumen von über 0.5 m³ entfernt worden seien. Hinsichtlich des Zufahrtswegs stellte das ARE fest, dass dieser fraglos die ungeschmälerete Erhaltung des TWW-Objekts von nationaler Bedeutung beeinträchtige und die Voraussetzungen für eine Abweichung vom Schutzziel offensichtlich nicht erfüllt seien. Der Beschwerdeführer nahm am 19. August 2022 Stellung und im Wesentlichen bestritt er die Ausführungen in den Amtsberichten. Insbesondere sei das Vorgehen des ANU nicht kohärent. In der Stellungnahme vom 30. Juni 2020 sei das ANU davon ausgegangen, dass eine Steinentfernung unter Einhaltung der Kriterien der ANU-Praxis möglich sei, während in der Stellungnahme vom 31. Mai 2022 festgestellt werde, dass Steinentfernungen in der Landschaftsschutzzone generell unzulässig seien. Für den

- 6 - Beschwerdeführer stelle eine Steinentfernung keine landwirtschaftliche Anlage i.S.v. Art. 34 Abs. 2 KRG dar, vielmehr handle es sich um eine Bodenverbesserung, die unter Einhaltung der ANU-Praxis auch innerhalb der Landschaftsschutzzone zulässig sei. Ausserdem wurde eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs gerügt, da die Beschwerdegegnerin und die kantonalen Instanzen sich verweigert hätten, den Sachverhalt mit entsprechender Vermessung der Steine effektiv festzustellen. Die Beschwerdegegnerin verzichtete mit Schreiben vom 15. August 2022 auf eine Stellungnahme.

E. 9

Am 5. Oktober 2022 fand auf der Parzellen C._____ und E._____ in B._____ ein Augenschein durch das Gericht (5. Kammer) statt. Anwesend waren der Beschwerdeführer und sein Rechtsvertreter lic. iur. HSG Hermann Just; für die Beschwerdegegnerin waren F._____ (Stadtpräsident), G._____ (Technische Leitung Bauamt) und der Rechtsvertreter MLaw Christian Fey anwesend. Vor Ort waren auch H._____ (Kreisplaner) und L._____ (Rechtspraktikant) für das ARE. Es wurde ein Augenscheinprotokoll inkl. 30 Fotos angefertigt. Dazu reichte die Beschwerdegegnerin am 26. Oktober 2022 eine Stellungnahme ein, worin sie Äusserungen des Beschwerdeführers punktuell präzisierete. Am 21. November 2022 nahm auch der Beschwerdeführer Stellung zum Protokoll und insbesondere wurden zwei zusätzliche Fotos zu den Akten gelegt. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in ihren Rechtsschriften sowie auf die eingereichten Beweismittel wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. II.

Das Gericht zieht in Erwägung:

E. 10

November 2021 E.9.2, R 14 76 vom 12. März 2015 E.8). Ausserdem beträgt der Stundenansatz höchstens CHF 240.--, wenn keine Honorarvereinbarung zu den Akten gelegt wird (VGU R 21 67 vom 23. August 2022 E.9.2.2; vgl. Praxisänderung vom 5. September 2017). Die Verordnung sowie die erwähnte Praxis regeln aber lediglich die Parteientschädigung für die Kosten der anwaltlichen Vertretung in Verfahren vor Gerichten und kantonalen Verwaltungsbehörden sowie das Honorar für die unentgeltliche Rechtsvertretung und die amtliche Verteidigung (Art. 1 Abs. 1 HV). Da es sich beim vorliegenden Fall um ein kommunales Verfahren handelt, sind die HV sowie die erwähnte Praxis nicht direkt anwendbar. Nichtsdestotrotz kann die Beschwerdegegnerin die geltend gemachten Anwaltskosten nicht dem Beschwerdeführer überbinden, ohne diese zu belegen. Eine solche Pflicht zur Belegung der Anwaltskosten kann sich gestützt auf das rechtliche Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV – insbesondere gestützt auf den Anspruch auf Begründung – ergeben (vgl. VGU A 13 62 vom 9. April 2014 E.2b). Die Beschwerdegegnerin hat weder zusammen mit dem Entscheid der Baukommission vom 25. August 2020 noch mit dem Entscheid des Stadtrates vom 2. November 2020 oder im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens eine Kostennote bezüglich der im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren entstandenen Anwaltskosten eingereicht. Angesichts der Tatsache, dass der Entscheid der Baukommission vom 25. August 2020 tatsächlich wörtlich fast vollumfänglich mit der Stellungnahme des ARE vom 30. Juni 2020 übereinstimmt (vgl. Bg-act. 1 und 3), erscheint der geltend gemachte Aufwand von 9–10 Stunden überdurchschnittlich hoch, sodass sich die Einhaltung der Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzipien als fraglich erweist. Da auch keine Kostennote eingereicht wurde, gelingt es der Beschwerdegegnerin nicht, die einzelnen Positionen detailliert zu belegen - 32 - und den geltend gemachten Aufwand nachvollziehbar zu begründen. Unter diesen Umständen und in Beachtung der oben erwähnten Praxis für die Festsetzung der aussergerichtlichen Parteientschädigung erachtet das angerufene Gericht für den Beizug des Anwaltes für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens höchstens einen Aufwand von fünf Stunden als begründet. Da auch keine Honorarvereinbarung zu den Akten gelegt wurde, ist von einem Stundenansatz von CHF 240.-- auszugehen (anstatt von CHF 250.--). Daraus ergibt sich, dass die Beschwerdegegnerin Anwaltskosten in der Höhe von gerundet max. CHF 1'350.-- auf den Beschwerdeführer überwälzen konnte (ca. fünf Stunden à CHF 240.-- [CHF 1'200.--] plus 3 % Spesen [CHF 36.--] und 7.7 % MWST [CHF 95.20]). Hinzu kommt noch die Staatsgebühr für den Aufwand des Bauamtes in der Höhe von CHF 600.--, welche vom Beschwerdeführer nicht bestritten wurde.

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