

GR_GERICHTE R 2021 86 vom 5. März 2024

GR Gerichte, 2024-03-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_R_2021_86

FR: GR_GERICHTE R 2021 86 du 5 mars 2024

IT: GR_GERICHTE R 2021 86 del 5 marzo 2024

Regeste

Teilrevision Ortsplanung | Ortsplanungsrevision

Erwägungen

E. 1

Das Objekt Nr. AB._____ "B._____" wurde im Jahr 1996 in das Bundesinventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung aufgenommen.

E. 1.1

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die Dispositiv-Ziffer 5 des angefochtenen Genehmigungsbeschlusses der Regierung des Kantons Graubünden vom 10. August 2021 (Protokoll Nr. AE._____) wird soweit die Landschaftsschutzzone Moorlandschaft betreffend aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

E. 1.2

Die Sache wird an die Regierung des Kantons Graubünden zurückgewiesen, damit Letztere dem Bundesrat eine Anpassung der Abgrenzung der Moorlandschaft "B._____" (Objekt Nr. AB._____) im Sinne der Erwägungen beantragt; namentlich sollen das Flachmoorobjekt Nr. M._____ "G._____" von nationaler Bedeutung samt Hochmoorobjekt K._____ "J._____, B._____" von regionaler Bedeutung, das Flachmoorobjekt N._____ "H._____" von regionaler Bedeutung sowie das Flachmoorobjekt L._____ "I._____, A._____" von regionaler Bedeutung vollständig in den Perimeter der besagten Moorlandschaft aufgenommen werden.

E. 1.3

Nach erfolgter bundesrätlicher Anpassung des Perimeters im Moorlandschaftsinventar wird die Gemeinde A._____ den Zonenplan 1:5000 "Festlegungen Natur- und Landschaftsschutz zonen (Änderungsplan)" vom 28. Oktober 2020 neu zu erarbeiten und zu beschliessen haben, wobei die Landschaftsschutzzone Moorlandschaft inklusive Pufferzonen im Sinne der Erwägungen festzulegen sein wird.

- 32 - 2. Die Gerichtskosten, bestehend aus - einer Staatsgebühr von CHF 6'000.-- - und den Kanzleiauslagen von CHF 656.-- zusammen CHF 6'656.-- gehen je zur Hälfte zu Lasten des Kantons Graubünden einerseits und der Gemeinde A._____ andererseits. 3. Der Kanton Graubünden einerseits und die Gemeinde A._____ andererseits haben den WWF Schweiz je zur Hälfte mit insgesamt CHF 13'420.60 (inkl. Spesen und MWST) aussergerichtlich zu entschädigen. 4. [Rechtsmittelbelehrung] 5. [Mitteilungen] [Mit Urteil vom 2. Dezember 2025 hat das Bundesgericht die gegen dieses Urteil erhobenen Beschwerden abgewiesen (1C_193/2024) bzw. ist nicht darauf eingetreten (1C_268/2024).]

E. 2

Die Stimmberechtigten der Gemeinde A._____ beschlossen anlässlich der Gemeindeversammlung vom 17. September 2010 eine Gesamtrevision der Ortsplanung. Mit Beschluss vom 18. April 2011 (Protokoll X._____) wurden Teile dieser Gesamtrevision im Rahmen einer vorgezogenen Genehmigung von der Regierung des Kantons Graubünden genehmigt. Die dabei nicht behandelten Inhalte genehmigte Letztere mit Beschluss vom 14. Mai 2013 (Protokoll AD._____) mit Anweisungen, Hinweisen, Korrekturen und Vorbehalten. Insbesondere wurde der Zonen- und Generelle Gestaltungsplan 1:10000 vom 17. September 2010 mit folgender Anweisung genehmigt: "Entsprechend dem Ausgang eines Planungsbeschwerdeverfahrens wird die Gemeinde A._____ angewiesen, die Landschaftsschutzzone Moorlandschaft (LSM) innert einer Frist von drei Jahren um die rund 3.7 ha umfassenden Gebiete "C._____" und "D._____" so zu erweitern, dass die LSM der Moorlandschaft "B._____" (AB._____) von nationaler Bedeutung gemäss Art. 3 der Bundesverordnung über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (eidg. Moorlandschaftsverordnung; MLVO) entspricht" (Dispositiv-Ziffer 4 lit. d).

E. 2.1

Gemäss Art. 78 Abs. 5 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) sind Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen

- 13 - vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen. Die Verfassungsbestimmung räumt dem Schutz von Mooren und Moorlandschaften absoluten Vorrang ein und belässt keinen Raum für eine Abwägung mit anderen Interessen im Einzelfall (vgl. KELLER, in: KELLER/ZUFFEREY/FAHRLÄNDER, NHG-Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019, Vorbemerkungen zu Art. 23a-23d Rz. 7 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung und Literatur). Sie definiert jedoch nicht, was unter einer Moorlandschaft zu verstehen ist. Anders als bei den Mooren ergibt sich dies auch nicht (oder zumindest nicht allein) aus naturwissenschaftlichen Kriterien. Vielmehr ist eine normative Konkretisierung erforderlich (vgl. BGE 138 II 281 E.5.3 [URP 2012 S. 525 mit Anmerkung von DAJCAR] und 127 II 184 E.3a).

E. 2.2

Der Gesetzgeber hat in Art. 23b NHG Kriterien für die Umschreibung der Moorlandschaften aufgenommen und damit den Verfassungsauftrag näher ausgeführt: Danach ist eine Moorlandschaft eine in besonderem Masse durch Moore geprägte, naturnahe Landschaft, deren moorfreier Teil zu den Mooren in enger ökologischer, visueller, kultureller oder geschichtlicher Beziehung steht (Abs. 1). Um von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung zu sein, muss die Moorlandschaft zudem in ihrer Art einmalig sein oder in einer Gruppe von vergleichbaren Moorlandschaften zu den wertvollsten gehören (Abs. 2). Der Bundesrat bezeichnet die schützenswerten Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung unter Berücksichtigung der bestehenden Besiedlung und Nutzung und bestimmt ihre Lage. Er arbeitet dabei eng mit den Kantonen zusammen, welche ihrerseits die betroffenen Grundeigentümer anhören (Abs. 3).

E. 2.3

Gestützt auf Art. 23b Abs. 3 NHG hat der Bundesrat am 1. Mai 1996 die Verordnung über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsverordnung;

- 14 - SR 451.35) erlassen. Das Bundesinventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsinventar) umfasst die im Anhang aufgezählten Objekte (Art. 1 Abs. 1 Moorlandschaftsverordnung). Das Inventar ist nicht abschliessend; es ist regelmässig zu überprüfen und nachzuführen (Art. 1 Abs. 2 Moorlandschaftsverordnung). Die Umschreibung der Objekte ist Bestandteil dieser Verordnung, jedoch Gegenstand einer separaten Veröffentlichung (Art. 1 Abs. 3 Moorlandschaftsverordnung). Die Umschreibung der Objekte ist in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) durch Verweis veröffentlicht. Sie ist in elektronischer Form zugänglich (Art. 2 Abs. 1 Moorlandschaftsverordnung). Zusätzlich kann das Moorlandschaftsinventar (mit der Liste der geschützten Objekte und deren Umschreibung) beim BAFU und bei den zuständigen kantonalen Stellen eingesehen werden (Art. 2 Abs. 2 Moorlandschaftsverordnung). Der genaue Grenzverlauf der Objekte wird durch die Kantone festgelegt (Art. 3 Abs. 1 Moorlandschaftsverordnung). Die Festlegung des genauen Grenzverlaufs durch die Kantone ist mit den Perimetern des Moorlandschaftsinventars bereits weitgehend präjudiziert. Ein Spielraum besteht hier hauptsächlich aufgrund der unterschiedlichen Kartenmassstäbe, etwa im Bereich der Strichdicke des Bundesperimeters. Die Aufgabe der Kantone beschränkt sich darauf, den Perimeter des geschützten Gebiets parzellenscharf oder in anderer eindeutiger Weise festzulegen, wobei ihnen insbesondere bei der Abgrenzung des Hochmoor-umfeldes und von Pufferzonen ein den örtlichen Verhältnissen Rechnung tragender Beurteilungsspielraum zusteht (vgl. KELLER, a.a.O., Art. 23b Rz. 20; FAHRLÄNDER, in: KELLER/ZUFFEREY/FAHRLÄNDER, NHG- Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 18a Rz. 36; vgl. auch WALDMANN, Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, Diss. Freiburg 1997, S. 171 f.).

- 15 -

E. 2.4

Als allgemeines Schutzziel gilt nach Art. 23c Abs. 1 NHG die Erhaltung jener natürlichen und kulturellen Eigenheiten der Moorlandschaften, die ihre besondere Schönheit und nationale Bedeutung ausmachen. Diese Bestimmung wird durch Art. 4 Abs. 1 der Moorlandschaftsverordnung ergänzt: Danach ist in allen Objekten die Landschaft vor Veränderungen zu schützen, welche die Schönheit oder die nationale Bedeutung der Moorlandschaft beeinträchtigen (lit. a); die für Moorlandschaften charakteristischen Elemente und Strukturen sind zu erhalten, namentlich geomorphologische Elemente, Biotope, Kulturelemente sowie die vorhandenen traditionellen Bauten und Siedlungsmuster (lit. b). Besondere Rücksicht ist auf geschützte Pflanzen- und Tierarten sowie gefährdete und seltene Pflanzen- und Tierarten zu nehmen (lit. c) und es ist die nachhaltige moor- und moorlandschaftstypische Nutzung zu unterstützen (lit. d). Die detaillierte Ausformulierung der jeweiligen Schutzziele soll sodann auf kantonaler Ebene erfolgen (Art. 23c Abs. 2 NHG), wofür die Objektumschreibungen im Moorlandschaftsinventar als verbindliche Grundlage dienen (Art. 4 Abs. 2 Moorlandschaftsverordnung).

E. 2.5

Art. 23d NHG normiert die Gestaltung und Nutzung der Moorlandschaften. Diese ist zulässig, soweit sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widerspricht (Abs. 1). Unter dieser Voraussetzung erlaubt Abs. 2 die land- und forstwirtschaftliche Nutzung (lit. a), den Unterhalt und die Erneuerung rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen (lit. b), Massnahmen zum Schutz von Menschen vor Naturereignissen (lit. c) und die für die Anwendung der Buchstaben a-c notwendigen Infrastrukturanlagen (lit. d).

E. 3

In der Folge war unter anderem diese Pendenz aus dem Regierungsbeschluss vom 14. Mai 2013 (Protokoll Nr. 416) im Rahmen einer Teilrevision der Ortsplanung zu bereinigen, indem der genaue Grenzverlauf der Moorlandschaft Nr. AB._____ "B._____" festzulegen und die entsprechenden Schutzziele zu konkretisieren waren. Nachdem die Fachbüros E._____ und F._____ GmbH im Auftrag des Amtes für Natur und Umwelt Graubünden (nachfolgend: ANU) in einem Bericht die

- 4 - fachlichen Grundlagen für die Umsetzung des Moorlandschaftsschutzes bereit gestellt hatten (Konkretisierung Abgrenzungen und Schutzziele Moorlandschaft Nr. AB._____ "B._____") und das Vorprüfungsverfahren durchgeführt worden war, nahm der WWF Graubünden am 24. September 2020 im Rahmen der öffentlichen Mitwirkungsaufgabe zur geplanten Teilrevision der Ortsplanung Stellung. Dabei wurde insbesondere der Antrag gestellt, das Flachmoorobjekt "G._____" von nationaler Bedeutung (inkl. Hochmooranteil) und die Flachmoorobjekte "H._____" sowie "I._____, A._____" von regionaler Bedeutung vollständig in den Perimeter der Moorlandschaft zu integrieren. Am 28. Oktober 2020 beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinde A._____ anlässlich der Gemeindeversammlung eine Teilrevision der Ortsplanung, wobei unter anderem die bestehende Landschaftsschutzzone Moorlandschaft gesamthaft aufgehoben (Zonenplan 1:5000, "Änderungsplan Aufhebung Landschaftsschutzzone Moorlandschaft") und mitsamt der Erweiterungsgebiete "C._____" und "D._____" neu festgesetzt wurde (Zonenplan 1:5000, "Änderungsplan Festlegungen Natur- und Landschaftsschutzonen"). Nachdem in der Folge der WWF Graubünden während der Beschwerdeaufgabe beim ANU die Beteiligung am Verfahren angemeldet und Akteneinsicht erhalten hatte, nahm er am 6. Januar 2021 erneut Stellung zur Teilrevision der Ortsplanung. Dabei wurde insbesondere beantragt, das Bundesinventar der Moorlandschaften (bundesrätliche Festlegung des Perimeters der Moorlandschaft Nr. AB._____ "B._____") sei akzessorisch auf seine Rechtmässigkeit hin zu überprüfen und es sei festzustellen, dass der Perimeter in der Weise erweitert werden müsse, dass das Hochmoorobjekt "J._____, B._____" inkl. Hochmoorumfeld sowie die Flachmoorobjekte "H._____", "I._____, A._____", "G._____" und "J._____" inkl. Pufferzonen vollumfänglich vom Perimeter mitumfasst würden. Diese Anträge wurden im Wesentlichen mit den ökologischen Funktionen und der landschaftlichen Bedeutung dieser Objekte zur Moorlandschaft "B._____" begründet. Mit Vernehmlassung

- 5 - vom 13. April 2021 lehnte die Gemeinde A._____ die Anträge des WWF Graubünden ab. Mit Beschluss vom 10. August 2021 (Protokoll Nr. 719) genehmigte die Regierung des Kantons Graubünden unter anderem die Zonenpläne 1:5000 "Aufhebung Landschaftsschutzzone Moorlandschaft (Änderungsplan)" und "Festlegungen Natur- und Landschaftsschutzonen (Änderungsplan)" vom 28. Oktober 2020 mit hier nicht relevantem Vorbehalt und Hinweis (Dispositiv-Ziffern 4 und 5).

E. 3.1

Die Moorlandschaft "B._____" wurde 1996 als Objekt Nr. AB._____ in das Bundesinventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsinventar) aufgenommen (vgl. Anhang der Moorlandschaftsverordnung; Bf-act. 6). Die Qualifikation

- 16 - dieser Moorlandschaft als solche von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung ist vorliegend nicht (mehr) umstritten. Streitig ist dagegen die Abgrenzung des Perimeters dieser Moorlandschaft.

E. 3.2

Gemäss Inventarentwurf von 1991 wäre das Gebiet um P._____ in der Moorlandschaft "B._____" enthalten gewesen. Hierzu liessen sich damals sowohl der Beschwerdegegner als auch die Beschwerdegegnerin vernehmen. Daraufhin bereinigte der Bund den Moorlandschaftsperimeter und reduzierte das Gebiet aufgrund der vorbestehenden Nutzung (Skigebiet) und damit in teilweiser Berücksichtigung der Anliegen des Beschwerdegegners und der Beschwerdegegnerin auf den heutigen Stand (vgl. Akten der Beschwerdegegnerin, Beilage 1 ff.; Stellungnahme des BAFU vom 17. Januar 2022).

E. 3.3

Der Beschwerdeführer hält die bundesrätliche Festlegung des Perimeters der Moorlandschaft "B._____" für verfassungs- und gesetzeswidrig, mit der Folge, dass auch die gestützt darauf erfolgte kommunale Ausscheidung der Landschaftsschutzzone Moorlandschaft rechtswidrig sei. Als Verordnung des Bundesrats kann das Moorlandschaftsinventar von den Gerichten akzessorisch auf seine Verfassungs- und Gesetzeskonformität überprüft werden (vgl. BGE 139 II 499 E.4.1, 138 II 281 E.5.4 und 127 II 184 E.5a; vgl. allgemein zur Überprüfung von Bundesratsverordnungen BGE 139 II 460 E.2). Eine solche akzessorische Prüfung kann namentlich im kantonalen Verfahren zur Festlegung des Grenzverlaufs der Schutzobjekte im Rahmen der Nutzungsplanung erfolgen (vgl. WALDMANN, a.a.O., S. 152). Vor diesem Hintergrund erweist sich der Einwand der Beschwerdegegnerin, wonach aufgrund des rechtskräftigen Regierungsbeschlusses vom 14. Mai 2013 betreffend die Festlegung des Gebiets Landschaftsschutzzone Moorlandschaft eine bereits abgeurteilte Sache vorliege, als unbehelflich. Es geht vorliegend entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin nicht um eine

- 17 - akzessorische Überprüfung des besagten Beschlusses, sondern der bundesrätlichen Festlegung des Perimeters der Moorlandschaft.

E. 4

Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegner." Zur Begründung brachte der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, die durchzuführende akzessorische Überprüfung ergebe, dass das Bundesinventar der Moorlandschaften (bundesrätliche Festlegung des Perimeters der Moorlandschaft Nr. AB._____ "B._____") gegen Bundesrecht verstosse. Gemäss ursprünglichem Entwurf der Moorlandschaft "B._____" wäre das Gebiet um P._____ in der Moorlandschaft mitenthalten gewesen. Dieses Gebiet sei dann aufgrund seiner vorbestehenden Nutzungen aus dem Bundesperimeter entlassen worden. Die ausserhalb des Moorlandschaftsperimeters liegenden Moorflächen im Bereich P._____ und Q._____ seien aus ökologischer und landschaftlicher Sicht eng mit der Moorlandschaft verbunden und gehörten eindeutig zur Moorlandschaft dazu. Tatsächlich

hängen sie denn auch hydrologisch und visuell eng mit den angrenzenden, sich innerhalb des Moorlandschaftsperimeters befindlichen Flächen zusammen. Im angefochtenen Entscheid werde die Ausklammerung diverser Moorobjekte aus dem Moorlandschaftsperimeter mit der Berücksichtigung bestehender Nutzungen begründet. Dabei werde jedoch darüber hinweggeschaut, dass sich die vom Beschwerdeführer angeführten Objekte (mit Ausnahme eines eher kleinen Teils des Objekts von nationaler Bedeutung) gerade nicht in der Wintersportzone befänden. Die bestehende Nutzung könne somit nicht gegen den Einbezug dieser Objekte sprechen. Im Gebiet Q.____, wo sich das Objekt L.____ "I.____, A.____" befinde, ende der Moorlandschaftsperimeter unmittelbar vor dem Flachmoor. Diese Abgrenzung sei offensichtlich nicht sachgerecht erfolgt. Im Gebiet P.____ würden grosse Teile des dortigen Flachmoors "G.____" von nationaler Bedeutung inkl. des damit

- 7 - verbundenen Hochmoorobjekts von regionaler Bedeutung "J.____, B.____" willkürlich vom Moorlandschaftsperimeter ausgeschlossen. Wie das Bundesgericht wiederholt festgestellt habe, dürften charakteristische und zentrale Elemente wie besonders wertvolle Biotope nicht aus einer Moorlandschaft ausgeklammert werden. In engem Zusammenhang mit dem Objekt "G.____" von nationaler Bedeutung stehe auch das Objekt "H.____" von regionaler Bedeutung. Dieses hätte als für die Moorlandschaft charakteristisches Element ebenfalls in den Moorlandschaftsperimeter miteinbezogen werden müssen. Die Abgrenzung der Moorlandschaft durch den Bundesrat und somit auch diejenige der Landschaftsschutzzone Moorlandschaft seien in sachfremder, bundesrechtswidriger Weise vorgenommen worden. Der bundesrätliche Beurteilungsspielraum gehe nicht so weit, dass wertvolle Elemente wie Moore von nationaler oder regionaler Bedeutung, welche in engem Zusammenhang mit der Moorlandschaft stünden, vom Perimeter ausgeschlossen werden dürften.

E. 4.1

Der Gesetzgeber hat den Bundesrat, d.h. ein politisches Organ, mit der Abgrenzung der Moorlandschaften beauftragt. Dieser verfügt bei der Konkretisierung der unbestimmten Gesetzesbegriffe von Art. 23b NHG über einen Beurteilungsspielraum. Wohl hat er sich an die gesetzlichen Kriterien zu halten. Diese sind allerdings nicht so präzise gefasst, dass sie in jedem Einzelfall zu klaren und eindeutigen Ergebnissen führen können. Dies gilt vor allem für die Abgrenzung des Perimeters am Rande einer Moorlandschaft. Die Frage, ob ein bestimmter Landschaftsteil noch eine so enge Beziehung zu den Mooren hat, dass er in die Moorlandschaft einbezogen werden kann oder sogar muss, lässt sich oft nicht eindeutig beantworten, so dass es mehrere mit dem Gesetz vereinbare, vertretbare Lösungen geben kann. Hat sich der Bundesrat nach Absprache mit dem betroffenen Kanton für eine – mit dem Gesetz vereinbare – Grenzziehung entschieden, so ist diese Abgrenzung von den kantonalen Behörden und Gerichten zu respektieren. Sie dürfen die Grenzziehung nur korrigieren, wenn der Bundesrat seinen Entscheidungsspielraum überschritten oder missbraucht hat. Der Beurteilungsspielraum darf aber nicht so weit gefasst werden, dass eine effektive gerichtliche Kontrolle nicht mehr möglich ist: Die Gerichte müssen und dürfen prüfen, ob der Bundesrat sich an die gesetzlichen Vorgaben in Art. 23b NHG gehalten und seinen Beurteilungsspielraum dem Zweck des Gesetzes entsprechend, im Sinne des verfassungsrechtlichen Moorlandschaftsschutzes, ausgeübt hat. Sie dürften auch einschreiten, wenn der Bundesrat von einem falschen Sachverhalt ausgegangen ist. Dagegen dürfen sie nicht eine vertretbare Abgrenzung der Moorlandschaft durch eine

andere ersetzen (vgl. BGE 143 II 241 E.6.2, 138 II 281 E.5.4 und 127 II 184 E.5a/bb und 5a/cc).

E. 4.2

Art. 23b Abs. 3 NHG sieht vor, dass der Bundesrat eng mit den Kantonen zusammenarbeitet und (durch diese) die betroffenen Grundeigentümer

- 18 - anhört. Dies bedeutet, dass der Bundesrat bei der Abgrenzung – soweit vertretbar – auch die Vorstellungen und Anliegen der Kantone und der betroffenen Privaten geeignet miteinzubeziehen hat. Er hat somit konkrete Abwägungen bzw. einen gewissen Interessenausgleich vorzunehmen und verfügt dabei über ein Entscheidungsermessen. Dabei hat er auch die bestehende Besiedlung und Nutzung zu berücksichtigen. Dies gilt nicht nur bei der Bezeichnung der schützenswerten Moorlandschaften, d.h. bei der Frage, ob eine Moorlandschaft von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung ist, sondern auch bei der Abgrenzung des Perimeters dieser Schutzobjekte (vgl. BGE 143 II 241 E.6.3; KELLER, a.a.O., Art. 23b Rz. 17; anderer Meinung: WALDMANN, Bemerkungen zu BGE 127 II 184, in: AJP 2002 S. 71 ff., S. 75). Da das Kriterium der Berücksichtigung der bestehenden Siedlung und Nutzung von Art. 78 Abs. 5 BV nicht gedeckt wird, muss es eng ausgelegt werden (vgl. KELLER, a.a.O., Art. 23b Rz. 16). Künftige Vorhaben dürfen weder bei der Bezeichnung der schützenswerten Moorlandschaft noch bei der Bestimmung der Lage berücksichtigt werden (vgl. BGE 138 II 281 E.5.6.5 und 127 II 184 E.5b/aa; KELLER, a.a.O., Art. 23b Rz. 17; vgl. zum Ganzen auch vorstehend E.3.2).

E. 4.3

Der Abgrenzungsspielraum des Bundesrats ist indessen nicht unbeschränkt. Er findet seine Grenze im verfassungsrechtlich und gesetzlich vorgegebenen Schutz von Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung. Mit dieser Vorgabe ist es unvereinbar, für eine derartige Moorlandschaft charakteristische und zentrale Elemente (z.B. besonders wertvolle Biotope oder wichtige geomorphologische Elemente) auszuklammern. Dies gilt auch dann, wenn der verbleibende Teil der Moorlandschaft weiterhin von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung ist (vgl. BGE 143 II 241 E.7.6; vgl. auch BGE 138 II 281 E.5.4).

- 19 - 5. Eine Moorlandschaft stellt zusammen mit den darin liegenden Mooren einen Erdoberflächenausschnitt einheitlichen Charakters dar, der sich so von der weiteren Umgebung abgrenzen lässt. Die Einheitlichkeit lässt sich vorab durch visuelle, aber auch durch ökologische oder biologische, schliesslich auch durch kulturelle oder geschichtliche Zusammenhänge begründen (vgl. BGE 123 II 248 E.2b/bb mit Hinweisen unter anderem auf WALDMANN, a.a.O., S. 28 f.). Im Bundesinventar wird die Moorlandschaft "B._____" (Objekt AB._____) folgendermassen beschrieben (vgl. Moorlandschaftsinventar: Objektbeschreibungen [<https://www.bafu.admin.ch/>, zuletzt besucht am 5. März 2024]; Bf-act. 6): "Die Moorlandschaft B._____ liegt auf einer plateauartigen Bergkuppe weit über dem Talboden des U._____. Hohe, langgezogene Geländerücken und Hügel gliedern die Hochfläche und bilden ein kleinräumiges Relief; es sind aufragende Schichtrippen, welche während der Eiszeit von den Gletschern zu Rundhöckern geschliffen wurden; sie sind gut ausgebildet und stellen einen bedeutenden Wert der Moorlandschaft dar. Die dazwischenliegenden Senken und Talrinnen sind fast alle vermoort. Dieser Wechsel zwischen Rundhöckern und Mooren bestimmt den Charakter des B._____. Bei den vermoorten Flächen handelt es sich vorwiegend um Flachmoore, an einigen Orten kommen

auch kleine sekundäre Hochmoore vor. Die meisten Moore befinden sich an den Hängen der Rundhöcker und in den Becken und Tälchen, die sie zum Teil vollständig einnehmen. Daneben sind sie jedoch auch in seltener Pass- und Sattellage zwischen den Hügeln entstanden. Die Flachmoore bestehen vor allem aus Kleinseggenriedern, ausserdem kommen auch Nasswiesen, Hochstaudenfluren und für diese Höhenlage seltene Grossseggenrieder vor. Da und dort werden sie noch als Streuwiesen genutzt. Kleine Moorweiher mit Schwinggrasen ergänzen die Vielfalt der Moorbiotope. Dass früher auch Torf gewonnen wurde, dokumentieren die Torfstichkanten im AC._____, einem ehemaligen Hochmoor. Im Süden der Moorlandschaft liegt zwischen V._____ und W._____ ein abgelegenes, sehr naturnahes Gebiet ohne Beeinträchtigungen durch irgendwelche Bauten und Anlagen; schmale Moortälchen ziehen zwischen Waldstreifen dahin. Die Verteilung von Offenland und Wald wird wie die Verbreitung der Moore von den Reliefformen bestimmt. Insbesondere die steileren Nordhänge der Hügel sind mit Fichten

- 20 - bewaldet, während die offenen Wiesen und Weiden die flacheren Geländepartien einnehmen. An einigen Hängen treten Zwergstrauchbestände an die Stelle des Waldes. Die traditionelle Weide- und Heunutzung ist in ihrer räumlichen Verbreitung noch weitgehend erhalten geblieben. Auf dem B._____ ist eine charakteristische alpine Streusiedlung zu finden. Die Alphütten, Scheunen und Ställe stehen in einer für Moorlandschaften typischen Lage an den Hängen ausserhalb der vermoorten Senken. Die meisten haben ihre traditionelle Bausubstanz bewahrt." Dieser Objektumschreibung lässt sich entnehmen, dass der B._____ als typische Rundhöcker-Moorlandschaft geschützt wird, mit seinen charakteristischen, dazwischenliegenden vermoorten Senken und Talrinnen sowie seiner vielfältigen Vegetation. Dies sind somit die für die Moorlandschaft "B._____" charakteristischen und zentralen Elemente, die im Wesentlichen deren besondere Schönheit ausmachen und zwingend in den Moorlandschaftsperimeter einbezogen werden müssen.

E. 5

Mit Vernehmlassung vom 6. Oktober 2021 beantragte der Kanton Graubünden (nachfolgend: Beschwerdegegner), vertreten durch die Regierung, wiedervertreten durch das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden (DVS), die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung wurde primär auf die Erwägungen im angefochtenen Genehmigungsbeschluss vom 10. August 2021 (Protokoll Nr. AF._____) verwiesen. Ergänzend äusserte sich der Beschwerdegegner im Wesentlichen dahingehend, dass die Abgrenzung der Moorlandschaft weitgehend der Topographie folge, wie dies für eine landschaftliche Abgrenzung Usus sei. Würden die fraglichen Moorbiotope einbezogen, so wäre diese neue Moorlandschaft im Teilraum R._____ nicht mehr logisch abgegrenzt und landschaftlich nicht mehr so gut ablesbar. Bei einer Moorlandschaft stehe die Landschaft im Vordergrund, nicht der Einbezug aller Moorbiotope in der näheren Umgebung. Benachbarte Moore bildeten

- 8 - somit nicht zwingend Bestandteil der (Moor-)Landschaft. Insofern seien die betreffenden Moorbiotope nicht als charakteristische oder zentrale Elemente der Moorlandschaft "B._____" anzusehen. Was das Flachmoor L._____ "I._____, A._____" von regionaler Bedeutung betreffe, sei die Abgrenzung im Bundesinventar nicht derart abwegig, dass eine Neuabgrenzung zwingend erforderlich wäre, um die Ziele des Moorlandschaftsschutzes umsetzen und wahren zu können. Das Flachmoor N._____ "H._____" von regionaler Bedeutung liege zudem in einer anderen Landschaftskammer,

weshalb es zu Recht von der Moorlandschaft "B._____" ausgenommen worden sei. Die erste Teilfläche des Flachmoors M._____"G._____" von nationaler Bedeutung liege sodann hinter einem steilen, teils bewaldeten Hang, weshalb kein visueller Bezug zur Moorlandschaft bestehe. Die Grenze der Moorlandschaft folge der Krete. Im Übrigen liege diese Teilfläche im Erweiterungsbereich des Skigebiets gemäss KRIP (Vororientierung). Bei der zweiten Teilfläche des Flachmoors M._____"G._____" bestehe ein klarer Konflikt mit der touristischen Nutzung. Diese Teilfläche liege direkt unter dem Skilift und in der Wintersportzone (Skipiste). Das betreffende Gebiet sei bei der Erarbeitung bewusst nicht in den Perimeter der Moorlandschaft aufgenommen worden. Der Skilift als bestehende Nutzung sei berücksichtigt worden. Die dritte Teilfläche des Flachmoors M._____"G._____" liege bereits überwiegend in der Moorlandschaft. In Bezug auf die übrige Fläche liege ein klarer Konflikt mit der touristischen Nutzung vor. Hier befinde sich die Talstation des Skilifts S._____. Die betreffende Fläche liege in der Wintersportzone und im Bereich des im KRIP festgesetzten Intensiverholungsgebiets. Zudem folge die Grenze der Moorlandschaft hier einem Gewässer (T.____). Ferner folge die Grenze der Moorlandschaft im Bereich des Hochmoors K._____"J._____, B._____" von regionaler Bedeutung der Krete, dahinter folge ein steiler Hang. Dies stelle eine landschaftlich klar ablesbare und nachvollziehbare Begrenzung der Moorlandschaft dar. Die streitbetroffenen Moorbiotope

- 9 - stünden nicht in so enger Beziehung zur Moorlandschaft, dass ein Einbezug zwingend wäre. Der Bundesrat habe im Rahmen seines Ermessens- und Beurteilungsspielraums gehandelt.

E. 6

Die Gemeinde A._____ (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 26. Oktober 2021, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf überhaupt einzutreten sei. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, mit dem vom Beschwerdeführer beanstandeten Zonenplan "Festlegung Natur- und Landschaftsschutzzone" sei der mit Regierungsbeschluss vom 14. Mai 2013 bereits rechtskräftig verfügten Anordnung Folge geleistet worden, indem die Landschaftsschutzzone Moorlandschaft auf das komplette Gebiet des bundesrätlichen Inventars "B._____" ausgedehnt worden sei. Wegen des rechtskräftigen Beschlusses der Regierung vom 14. Mai 2013 bzw. der rechtskräftigen Anweisung an die Beschwerdegegnerin, die Landschaftsschutzzone Moorlandschaft entsprechend dem Bundesinventar zu erweitern, hätte der fragliche Zonenplan "Festlegung Natur- und Landschaftsschutzzone" diesbezüglich nur noch angefochten werden können, wenn die Beschwerdegegnerin der Anordnung der Regierung nicht Folge geleistet hätte. Dies habe die Beschwerdegegnerin aber nicht getan. In Bezug auf die Festlegung des Gebiets Landschaftsschutzzone Moorlandschaft liege somit bereits eine abgeurteilte Sache vor, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten sei. Andernfalls müsse die Beschwerde abgewiesen werden. Der Bundesrat habe mit der generellen Überarbeitung des Bundesinventars in den Jahren 2012 bis 2017 gezeigt, dass in Bezug auf den B._____ keine Änderungen zu machen seien. Die aktuell bestehende Wintersportzone im fraglichen Gebiet sei für sich allein genommen für die Abgrenzung der Moorlandschaft nicht entscheidend. Art. 23b NHG beziehe sich nämlich nicht auf eine rechtskräftig ausgeschiedene Zone, sondern auf die faktisch bestehende Besiedlung und Nutzung der Landschaften. Eine solche

- 10 - faktisch vorbestehende Nutzung (touristische und alpwirtschaftliche Nutzung) des fraglichen Gebiets bestehe bereits seit dem Jahr 1996 und damit bereits seit dem Erlass des Bundesinventars "B._____". Die vom Beschwerdeführer erwähnten Gebiete seien seit je her für touristische bzw. alpwirtschaftliche Zwecke genutzt worden und würden auch immer noch dafür genutzt. Selbst wenn zwischen den Gebieten der vom Beschwerdeführer behauptete Zusammenhang gegeben wäre, seien diese Gebiete gestützt auf Art. 23b Abs. 3 NHG zu Recht nicht in den Moorlandschaftsschutzperimeter aufgenommen worden. Ein willkürliches Verhalten, d.h. ein krass falsches Verhalten, sei nicht gegeben.

E. 6.1

Das Flachmoor "G._____" ist als Objekt Nr. M._____ im Bundesinventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung aufgeführt. Es befindet sich auf einer Höhe von 1665 m.ü.M. und weist eine Fläche von 7.92 ha auf. Ausserdem besteht es aus sechs Teilflächen, wobei die drei kleinen, östlich gelegenen Teilflächen vollständig innerhalb der Moorlandschaft "B._____" liegen (vgl. Flachmoore von nationaler Bedeutung [Web-GIS, <https://www.bafu.admin.ch/>], Link zum Objektblatt, zuletzt besucht am 5. März 2024; Viewer [<https://www.geogr.ch/>], Karte: Naturschutz, Gewässer, Umwelt, Legende: Hochmoore, Flachmoore, Moorlandschaft, zuletzt besucht am 5. März 2024). Die erste Teilfläche des Flachmoors "G._____" von nationaler Bedeutung (von Westen her, langgezogene Form) liegt ausserhalb der Moorlandschaft. Im Westen, unmittelbar angrenzend an diese befindet sich die primäre Hochmoorfläche "J._____, B._____" (Objekt Nr. K._____) von regionaler Bedeutung samt Hochmoorumfeld; diese Fläche liegt ebenfalls ausserhalb der

- 21 - Moorlandschaft. Sodann liegt die südliche Ausbuchtung der zweiten Teilfläche des besagten Flachmoors innerhalb der Moorlandschaft, der restliche, grössere Bereich ausserhalb. Ferner befindet sich die dritte Teilfläche des Flachmoors "G._____" von nationaler Bedeutung (von Osten her, langgezogene Form) bereits überwiegend innerhalb der Moorlandschaft (vgl. Viewer [<https://www.geogr.ch/>], Karte: Naturschutz, Gewässer, Umwelt, Legende: Hochmoore, Flachmoore, Moorlandschaft, zuletzt besucht am 5. März 2024). Das Flachmoor "G._____" von nationaler Bedeutung erfüllt in seiner Gesamtheit gleichzeitig das Erfordernis der besonderen Schönheit nach Art. 78 Abs. 5 BV (Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung [Flachmoorverordnung; SR 451.33]) und muss als solches mit Blick auf die wiedergegebene Verfassungslage uneingeschränkt geschützt werden. Zudem wird in der Beschreibung des Objekts Nr. M._____ betreffend Vegetation Folgendes festgehalten: "Kalk- Kleinseggenried, Saures Kleinseggenried, Hochstaudenried, Nasswiese" (vgl. Flachmoore von nationaler Bedeutung [Web-GIS, <https://www.bafu.admin.ch/>], Link zum Objektblatt, zuletzt besucht am 5. März 2024). Dies entspricht der in Bezug auf die Moorlandschaft "B._____" charakteristischen vielfältigen Vegetation (vgl. vorstehend E.5). Ausserdem konnte bezüglich der fraglichen Teilflächen des Flachmoors "G._____" von nationaler Bedeutung anlässlich des Augenscheins festgestellt werden, dass sich die vermoorten Stellen in den zwischen Rundhöckern liegenden Senken und Tälchen befinden (vgl. Fotoaufnahmen im Augenscheinprotokoll S. 3 und S. 10 ff.), was ebenfalls ein charakteristisches und wesentliches Element der besagten Moorlandschaft darstellt (vgl. vorstehend E.5). In ähnlicher Weise führte denn auch Y._____, ehemaliger Mitarbeiter des ANU, am Standort I des Augenscheins aus, vorliegend handle es sich mit den Drumlins und dem vermoorten "Täli" um ein zentrales Gebiet, was typisch für die Moorlandschaft "B._____" sei (vgl. Augenscheinprotokoll S. 5). Auch

- 22 - äusserte er sich bezüglich der ersten Teilfläche des Flachmoors "G._____" von nationaler Bedeutung samt Hochmoorobjekt dahingehend, dass dieses Moor sehr speziell sei. Es sei die einzige Stelle, in welcher sich ein Moor über die gesamte zwischen zwei Drumlins gelegenen Senke hinziehe, also durch das gesamte Tälchen (Standort III) (vgl. Augenscheinprotokoll S. 11 und Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 29. September 2023 S. 2). Sodann bestätigte auch der Vertreter des BAFU anlässlich des Augenscheins, dass Drumlins aus geomorphologischer Sicht ein wichtiges Element darstellten. Es handle sich um eine Abfolge. Die Drumlins gehörten eigentlich vollständig dazu (Standort II) (vgl. Augenscheinprotokoll S. 9). Letzteres bejahte auch AA._____, ehemaliger Geschäftsführer von Pro Natura Graubünden, am Augenschein (Standort III) (vgl. Augenscheinprotokoll S. 11). Zudem hielt der Vertreter des BAFU hinsichtlich der ersten Teilfläche des Flachmoors "G._____" von nationaler Bedeutung fest, es sei sehr speziell, dass dieses Moor ausgeklammert worden sei (Standort III) (vgl. Augenscheinprotokoll S. 11). Darüber hinaus wies Y._____ am Standort I des Augenscheins darauf hin, dass die untere Moorfläche Wasser von der weiter oben liegenden Moorfläche beziehe (vgl. Augenscheinprotokoll S. 5). Der vom Bundesrat festgelegte Perimeter zerschneidet das Flachmoor "G._____" von nationaler Bedeutung und ein Grossteil dessen liegt ausserhalb der Moorlandschaft (vgl. Augenscheinprotokoll S. 5 f.), obschon es sich dabei um ein wertvolles Moorbiotop handelt und dieses Gebiet mit dem Zusammenspiel von Rundhöckern und dazwischenliegenden vermoorten Senken gerade charakteristisch ist für die Moorlandschaft "B._____" (vgl. BGE 138 II 281, hier beurteilte das Bundesgericht eine Moorlandschaftsabgrenzung als gesetzeswidrig, weil sie ein Flachmoorgebiet von nationaler Bedeutung und besonderer Schönheit zerschneidet und ein anderes von ebenfalls nationaler Bedeutung sowie einen Drumlin als wesentliche und für die zu beurteilende Landschaft charakteristische Teile vom Perimeter ausnahm). Hoch- und

- 23 - Flachmoorobjekte sollen denn auch möglichst ganz in eine Moorlandschaft ein- oder davon ausgeschlossen werden (vgl. HINTERMANN, Inventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung, herausgegeben vom BUWAL, Bern 1992, S. 57). Soweit der Beschwerdegegner hinsichtlich der ersten Teilfläche des Flachmoors "G._____" von nationaler Bedeutung darauf hinweist, dass diese im Erweiterungsbereich des Skigebiets gemäss KRIP (Vororientierung) liege, ist festzuhalten, dass die Erweiterung des Intensiverholungsgebiets nach "C._____" mit dem Koordinationsstand Vororientierung im KRIP zwar aufgeführt ist (vgl. KRIP, Kapitel 4.3-4, 12/2009), dieser Koordinationsstand jedoch lediglich zeigt, welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben können; ein Vorhaben wird als Vororientierung bezeichnet, wenn dieses erst in den Grundzügen bestimmt ist, die räumlichen Auswirkungen nicht geklärt sind und Grundlagen für die Durchführung der Interessenabwägung weitgehend fehlen (vgl. KRIP, Kapitel 1.4-1, 01/2023). In diesem Gebiet wurde im Rahmen der bundesrätlichen Perimeterabgrenzung trotz Bedenken des ehemaligen BUWAL auf ein Intensiverholungsgebiet teilweise Rücksicht genommen, obwohl diesbezüglich keine konkreten Nutzungsabsichten vorlagen, was nicht zulässig ist (vgl. insbesondere Ausführungen des BAFU anlässlich des Augenscheins, Augenscheinprotokoll S. 9). Aus dem Gesagten erhellt, dass bei der Abgrenzung der Moorlandschaft "B._____" im Bereich des Gebiets P._____ zentrale Elemente – namentlich ein wertvolles Moorbiotop sowie geomorphologische Elemente – teilweise ausgeklammert wurden, was gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht zulässig ist. Abgesehen

davon sprechen – wie dargelegt – auch hydrologische Gründe für den vollständigen Einbezug des Flachmoors "G._____" von nationaler Bedeutung in die Moorlandschaft "B._____". An diesem Ergebnis ändert denn auch der

- 24 - Umstand, dass die erste Teilfläche des besagten Flachmoors hinter einem teils bewaldeten Hang liegt, und der beschwerdegegnerische Hinweis auf die nicht bestrittene vorbestehende Nutzung (Skigebiet im Bereich der zweiten und dritten Teilfläche; Wanderweg und Loipe im Bereich der ersten Teilfläche) nichts. Das letztere Kriterium ist – wie dargelegt – ohnehin eng auszulegen. Massgebend ist vielmehr, ob die verfassungs- und bundesrechtliche Vorgabe, charakteristische und zentrale Elemente der fraglichen Moorlandschaft, die im Wesentlichen deren besondere Schönheit ausmachen, nicht auszuklammern, berücksichtigt wurde. Vor diesem Hintergrund entspricht der Moorlandschaftsperimeter im Bereich des Gebiets P._____ nicht den Vorgaben des Verfassungs- und Bundesgesetzesrechts und muss erweitert werden. Zwar verbleibt ein gewisses Ermessen des Bundesrats bei der genauen Abgrenzung der Moorlandschaft (vgl. BGE 138 II 281 E.5.7); diese hat jedoch mindestens die gesamte Flachmoorfläche "G._____" von nationaler Bedeutung samt Hochmoorobjekt "J._____, B._____" von regionaler Bedeutung zu umfassen (betreffend Hochmoorumfeld vgl. nachstehend E.7). Damit wird denn auch dem allgemeinen Schutzziel für schützenswerte Moorlandschaften gemäss Art. 23c Abs. 1 NHG (Erhaltung jener natürlichen und kulturellen Eigenheiten der Moorlandschaften, die ihre besondere Schönheit und nationale Bedeutung ausmachen; vgl. auch Art. 4 der Moorlandschaftsverordnung) sowie den im in Kraft getretenen Schutzzielgesetz der Beschwerdegegnerin (Gesetz über die konkretisierenden Schutzziele für die Moorlandschaft AB._____ "B._____" von nationaler Bedeutung; vgl. Art. 49 Abs. 1 KRG [Bf-act. 1 S. 27, Dispositiv-Ziffer 9]) konkretisierten Schutzzielen Rechnung getragen (vgl. HARTMANN, a.a.O., S. 54; KELLER, a.a.O., Art. 23b Rz. 18; Akten des Beschwerdegegners, Beilage 10).

E. 6.2

Sodann befindet sich das Flachmoor "H._____" von regionaler Bedeutung (Objekt Nr. N._____) ebenfalls im Gebiet P._____. Letzteres liegt

- 25 - unbestrittenermassen vollständig ausserhalb der Moorlandschaft "B._____". Wie die Beschreibung zeigt, besteht dieses Flachmoor von regionaler Bedeutung aus Kleinseggenrieder mit Hochstauden und Quellfluren (vgl. interaktive Karte Biotop- und Landschaftsinventar [Geoportal der kantonalen Verwaltung], zuletzt besucht am 5. März 2024). Insbesondere aus Kleinseggenriedern bestehende Flachmoore sind charakteristisch für die besagte Moorlandschaft (vgl. vorstehend E.5). Wie sich ausserdem am Augenschein gezeigt hat und sich auch aus der 3D- Luftaufnahme ergibt, liegt das Flachmoor "H._____" von regionaler Bedeutung in einer Senke zwischen Rundhöckern (vgl. Fotoaufnahmen im Augenscheinprotokoll, S. 6 f. und S. 10; Viewer [<https://www.geogr.ch/>], Karte: Naturschutz, Gewässer, Umwelt, Legende: Hochmoore, Flachmoore, Moorlandschaft, Home: 3D, zuletzt besucht am 5. März 2024; vgl. auch die Frage von Vizepräsidentin Pedretti anlässlich des Augenscheins [Augenscheinprotokoll S. 9]). Wie dargelegt, wird die Moorlandschaft "B._____" im Wesentlichen gerade durch dieses Zusammenspiel von Rundhöckern und Mooren in den Senken charakterisiert (vgl. vorstehend E.5). An dieser Stelle ist denn auch auf die anlässlich des Augenscheins diesbezüglich gemachten Ausführungen insbesondere des Vertreters des BAFU hinzuweisen (vgl. vorstehend E.6.1). Auch kann betreffend Berücksichtigung des Intensiverholungsgebiets auf das vorstehend

Gesagte verwiesen werden. Insgesamt ergibt sich somit, dass der Moorlandschaftsperimeter im Bereich des Gebiets P._____ weitere wesentliche – namentlich geomorphologische – Elemente ausschliesst, was nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht zulässig ist. An diesem Ergebnis vermag auch der Umstand, dass sich das Flachmoor "H._____" von regionaler Bedeutung hinter einem Hang bzw. in einer anderen Landschaftskammer liegt, nichts zu ändern. Denn entscheidend ist, dass das fragliche Gebiet aufgrund von charakteristischen und zentralen Merkmalen zwingend zur Moorlandschaft "B._____" gehört. Folglich ist die

- 26 - bundesrätliche Grenzziehung im Bereich des Gebiets P._____ auch mit Blick auf das Flachmoor "H._____" von regionaler Bedeutung verfassungs- und bundesrechtlich nicht haltbar, weshalb sie zu erweitern ist. Zwar verbleibt – wie dargelegt – ein gewisses Ermessen des Bundesrats bei der genauen Abgrenzung der Moorlandschaft; die Abgrenzung muss jedoch mindestens das gesamte erwähnte Flachmoor umfassen. Eine solche Perimeterfestlegung steht denn auch im Einklang mit den Schutzanliegen der Moorlandschaft "B._____" (vgl. Art. 23c Abs. 1 NHG; Art. 4 Abs. 1 der Moorlandschaftsverordnung; Akten des Beschwerdegegners, Beilage 10). Dabei ist der Umstand, dass die Flachmoorfläche "H._____" lediglich von lokaler Bedeutung ist, nicht entscheidend: Als charakteristische Elemente des allgemeinen Schutzziels für schützenswerte Moorlandschaften von Art. 23c Abs. 1 NHG anzusehen sind sowohl die uneingeschränkte Erhaltung der Gesamtheit der Moorbiotope und der entsprechenden Pufferzonen als auch die Erhaltung der weiteren Biotope und der entsprechenden Pufferzonen, die zur besonderen Schönheit und zur nationalen Bedeutung der betreffenden Moorlandschaft beitragen; das gilt unabhängig davon, ob die einzelnen Moorbiotope und die weiteren Biotope von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung sind (vgl. KELLER, a.a.O., Art. 23c Rz. 5).

E. 6.3

Des Weiteren befindet sich im Gebiet Q._____ das Flachmoor "I._____, A._____" von regionaler Bedeutung (Objekt Nr. L._____). Auch dieses liegt unstreitig vollständig ausserhalb der Moorlandschaft "B._____", wobei die Grenze nahe am rechten Ausläufer des besagten Flachmoors verläuft. Aus der Beschreibung ergibt sich was folgt: "Kleinseggenried mit Hochmoor- und Übergangsmooranflügen" (vgl. interaktive Karte Biotop- und Landschaftsinventar [Geoportal der kantonalen Verwaltung], zuletzt besucht am 5. März 2024). Wie bereits erwähnt, sind Flachmoore aus Pflanzengesellschaften der Kleinseggenriede charakteristisch für die

- 27 - besagte Moorlandschaft (vgl. vorstehend E.5). Ausserdem hat sich am Augenschein gezeigt, dass das Flachmoor "I._____, A._____" in einer Senke zwischen Rundhöckern liegt (vgl. Fotoaufnahmen im Augenscheinprotokoll S. 13 f.). Wie dargelegt, bestimmt gerade dieser Wechsel von Rundhöckern und dazwischenliegenden Mooren in den Becken und Tälchen den Charakter der Moorlandschaft "B._____" (vgl. vorstehend E.5). Gleichermassen führte denn auch der Vertreter des BAFU anlässlich des Augenscheins am Standort IV aus, vorliegend sei eine Abfolge von Drumlins und vermoorten Senken sowie einem Gegenanstieg ersichtlich, was zum Landschaftscharakter beitrage. Aus fachlicher Sicht mache die Abgrenzung mit Ausschluss des charakteristischen Biotops keinen Sinn. Es handle sich vorliegend um ein ausgeprägtes Moor (vgl. Augenscheinprotokoll S. 14 und Stellungnahme des BAFU vom 29. September 2023 S. 2; vgl. im Übrigen die weiteren Ausführungen des Vertreters des BAFU am Augenschein, vorstehend E.6.1). Darüber

hinaus erscheint dem streitberufenen Gericht die Erklärung von Y._____ am Augenschein, wonach das in der Moorlandschaft "B._____" liegende Flachmoor "AC._____" (von nationaler Bedeutung) Wasser vom Flachmoor "I._____, A._____" beziehe (vgl. Augenscheinprotokoll S. 14), angesichts der vor Ort wahrgenommenen Lage der beiden Flachmoore plausibel und nachvollziehbar. Damit besteht zwischen diesen beiden Moorbiotopen ein hydrologischer Zusammenhang, was denn auch AA._____ bestätigte (vgl. Augenscheinprotokoll S. 14). Aus dem Gesagten erhellt, dass auch bei der Festlegung des Perimeters im Bereich des Gebiets Q._____ in rechtswidriger Weise charakteristische – namentlich geomorphologische – Elemente der Moorlandschaft "B._____", die im Wesentlichen deren besondere Schönheit ausmachen, ausgeklammert wurden. Ausserdem sprechen Merkmale hydrologischer Art für einen Einbezug des Flachmoors "I._____, A._____" von regionaler Bedeutung in die besagte Moorlandschaft. Somit erweist sich die vom Bundesrat vorgenommene

- 28 - Abgrenzung der Moorlandschaft "B._____" im Bereich des Gebiets Q._____ ebenfalls als nicht verfassungs- und bundesrechtskonform, weshalb sie zu erweitern ist. Wie dargelegt, verbleibt zwar ein gewisses Ermessen des Bundesrats bei der genauen Abgrenzung der Moorlandschaft; diese muss aber mindestens das gesamte Flachmoorgebiet "I._____, A._____" von regionaler Bedeutung umfassen. Im Übrigen kann auf das in Erwägung 6.2 hiervor Gesagte verwiesen werden. 7. Soweit der Beschwerdeführer Pufferzonen in den Perimeter der Moorlandschaft "B._____" miteinbezogen haben möchte, gilt was folgt: Pufferzonen sind Flächen, die Moorbiotope oder andere Lebensräume von besonderer Schutzwürdigkeit von einer Gefährdung durch umgebende Nutzungen und den davon ausgehenden Belastungen schützen sollen. Sie sind ausserhalb der Moorbiotope anzulegen. Dabei wird zwischen Nährstoff-Pufferzonen, hydrologischen Pufferzonen und faunistischen Pufferzonen unterschieden (vgl. FAHRLÄNDER, a.a.O., Art. 18a Rz. 40; vgl. auch WALDMANN, a.a.O., S. 174). Gemäss Art. 18a Abs. 2 NHG ordnen die Kantone den Schutz und den Unterhalt der Biotop von nationaler Bedeutung. Ausserdem sorgen die Kantone für Schutz und Unterhalt der Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung (Art. 18b Abs. 1 NHG). Art. 3 Abs. 1 der Flachmoorverordnung verpflichtet die Kantone dazu, ökologisch ausreichende Pufferzonen auszuscheiden. Zudem sieht Art. 14 Abs. 2 lit. d der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) vor, dass Biotop insbesondere durch Ausscheidung ökologisch ausreichender Pufferzonen geschützt werden. Das Hochmoorumfeld gehört selbst nicht mehr zum eigentlichen Moorbiotop; es entspricht damit der bundesrechtlich zwingend auszuscheidenden Pufferzone oder dient als Minimal-Pufferzonenvorgabe für die Kantone (vgl. FAHRLÄNDER, a.a.O., Art. 18a Rz. 41; vgl. auch WALDMANN, a.a.O., S. 176). Da somit der Schutz und Unterhalt der Moorbiotope von

- 29 - nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung Aufgabe der Kantone ist, hat im konkreten Fall der Beschwerdegegner bzw. die Beschwerdegegnerin bei der Festlegung des genauen Grenzverlaufs der Moorlandschaft "B._____" ökologisch ausreichende Pufferzonen auszuscheiden (vgl. FAHRLÄNDER, a.a.O., Art. 18a Rz. 36 und Rz. 44). Soweit der Beschwerdeführer die Anpassung bzw. Festlegung der Pufferzonen durch den Bundesrat beantragt, kann ihm somit nicht gefolgt werden. 8. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Bundesrat mit seiner Grenzziehung seinen Beurteilungsspielraum nicht dem Zweck des Gesetzes entsprechend bzw. nicht im Sinne des verfassungsrechtlichen Moorlandschaftsschutzes ausgeübt hat. Die Perimetergrenze der

Moorlandschaft "B._____" im Bereich der Gebiete P.____ und Q.____ wurde somit rechtswidrig festgelegt. Demnach ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Dispositiv-Ziffer 5 des angefochtenen Genehmigungsbeschlusses des Beschwerdegegners vom 10. August 2021 (Protokoll Nr. AE.____) soweit die Landschaftsschutzzone Moorlandschaft betreffend aufzuheben. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Die Sache ist an den Beschwerdegegner zurückzuweisen, damit Letzterer dem Bundesrat eine Anpassung der Abgrenzung der Moorlandschaft "B._____" (Objekt Nr. AB.____) im Sinne der Erwägungen beantragt; namentlich sollen das Flachmoorobjekt Nr. M.____ "G.____" von nationaler Bedeutung samt Hochmoorobjekt K.____ "J.____, B.____" von regionaler Bedeutung, das Flachmoorobjekt N.____ "H.____" von regionaler Bedeutung sowie das Flachmoorobjekt L.____ "I.____, A.____" von regionaler Bedeutung vollständig in den Perimeter der besagten Moorlandschaft aufgenommen werden. Nach erfolgter bundesrätlicher Anpassung des Perimeters im Moorlandschaftsinventar hat die Beschwerdegegnerin den Zonenplan 1:5000 "Festlegungen Natur- und Landschaftsschutz zonen (Änderungsplan)" vom 28. Oktober 2020 neu zu erarbeiten und zu

- 30 - beschliessen, wobei die Landschaftsschutzzone Moorlandschaft inklusive Pufferzonen im Sinne der Erwägungen festzulegen ist. 9. Nach dem Gesagten kann in antizipierter Beweiswürdigung auf die Einholung eines Fachgutachtens zur Frage des Zusammenhangs zwischen der vom Bundesrat abgegrenzten Moorlandschaft und den vorliegend fraglichen Flach- und Hochmoorobjekten verzichtet werden, zumal das streitberufene Gericht aufgrund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und annehmen kann, dass diese Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (vgl. BGE 141 I 60 E.3.3, 136 I 229 E.5.3 und 134 I 140 E.5.3). 10.1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten gestützt auf Art. 73 Abs. 1 VRG dem bzw. der überwiegend unterliegenden Beschwerdegegner resp. Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Der Beschwerdeführer obsiegt grösstenteils bzw. unterliegt in einem untergeordneten Punkt, so dass es sich vorliegend rechtfertigt, dem Beschwerdegegner und der Beschwerdegegnerin die gesamte Staatsgebühr von CHF 6'000.-- zusammen mit den Kanzleiauslagen je zur Hälfte zu überbinden. Dasselbe gilt bezüglich der zuzusprechenden Parteientschädigung (vgl. dazu sogleich). 10.2. Aussergerichtlich haben der Beschwerdegegner und die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer nach Art. 78 Abs. 1 VRG Ersatz für die durch den Rechtsstreit verursachten notwendigen Kosten zu leisten. Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers legte im vorliegenden Verfahren eine Honorarnote samt Honorarvereinbarung (vgl. Bf-act. 5) über CHF 13'420.60 ins Recht. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus dem Honorar für einen Arbeitsaufwand von 44.3333 Std. à CHF 270.-- (CHF 11'970.--), Fahrspesen (CHF 112.--), Parkgebühren (CHF 20.--), 3 % Kleinspesenpauschale (CHF 359.10) sowie

E. 7

Mit Replik vom 29. November 2021 hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest und vertiefte seine bisherigen Ausführungen.

E. 7.7

% MWST (CHF 959.50) und wurde somit korrekt berechnet. Das angerufene Gericht

- 31 - erachtet den Aufwand des beschwerdeführerischen Rechtsvertreters als den gesamten Umständen sowie dem Umfang und der Schwierigkeit der Angelegenheit angemessen. Die

aussergerichtliche Entschädigung ist damit dem Ausgang des Verfahrens entsprechend je zur Hälfte dem Beschwerdegegner und der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. III. Demnach erkennt das Gericht:

E. 8

Der Beschwerdegegner verzichtete am 10. Dezember 2021 auf die Einreichung einer Duplik.

E. 9

In ihrer Duplik vom

E. 13

Dezember 2021 hielt auch die Beschwerdegegnerin an ihren Anträgen und Ausführungen fest. 10. Mit Schreiben vom 17. Januar 2022 nahm das Bundesamt für Umwelt (nachfolgend: BAFU) zu der vorliegenden Angelegenheit Stellung. Es hielt im Wesentlichen fest, dass der Bundesrat bei der Ausscheidung der Moorlandschaft Nr. AB. _____ "B. _____" in Auslegung von Art. 23b Abs. 3 NHG bestehende bzw. geplante Anlagen berücksichtigt habe. 11. Nachdem der damalige Instruktionsrichter die Parteien mit Schreiben vom 12. Januar 2023 darüber informiert hatte, dass ein Augenschein durchgeführt werde, und die Beschwerdegegnerin aufgefordert hatte, Meldung zu erstatten, wenn kein Schnee mehr liege, führte das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden am 7. September 2023 in Anwesenheit der Parteien und des BAFU einen Augenschein durch. Das

- 11 - entsprechende Augenscheinprotokoll wurde den Teilnehmenden am

E. 18

September 2023 zur Stellungnahme zugestellt. 12. Der Beschwerdegegner verzichtete am 26. September 2023 auf die Einreichung einer weiteren Stellungnahme. Dasselbe gilt für die Beschwerdegegnerin, welche sich in dieser Hinsicht am 27. September 2023 vernehmen liess. Am 29. September 2023 reichten der Beschwerdeführer und das BAFU ihre Stellungnahmen zum Augenscheinprotokoll ein. 13. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in ihren Rechtsschriften, den Genehmigungsbeschluss des Beschwerdegegners vom 10. August 2021 (Protokoll Nr. AF. _____) sowie die weiteren Akten wird, sofern erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen. II. Das Gericht zieht in Erwägung:

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