

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 3. Juli 2024

Versand: 10. Juli 2024

Regierungsratsbeschluss Nr. 2024-000856

A._____, bestehend aus D._____ AG, Q._____, und B._____ AG, R._____; Beschwerde vom 23. Februar 2023 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Umwelt)/Gemeinderats S._____ vom 22. Dezember 2022/23. Januar 2023 betreffend Verlängerung der Abbaubewilligung mit Auflagen für Kiesabbaugebiet "E._____"; teilweise Gutheissung (teilweise Aufhebung des kommunalen Entscheids)

Sachverhalt

(...)

Erwägungen

1. Berichterstattung

1.1

Die Abteilung für Umwelt BVU ordnete in ihrer Zustimmungsverfügung vom 22. Dezember 2022 betreffend letztmalige Verlängerung der Abbaubewilligung Nr. 4048.670-5 eine fachliche Begleitung der Auffüllung sowie Rekultivierung zulasten der Beschwerdeführerin an. Das beauftragte Fachbüro habe die Gemeinde S._____ und die Abteilung für Umwelt BVU im vierteljährlichen Rhythmus über den Auffüllfortschritt zu informieren (act. 145). Übereinstimmend damit verfügte der Gemeinderat in Ziffer 3 seiner Bewilligung vom 23. Januar 2023 eine fachlich begleitete Berichterstattungspflicht (vgl. kommunale Vorakten 12, Seite 2).

1.2

Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerde vom 23. Februar 2023 geltend, im Rahmen des Gesuchs um Verlängerung der Abbaubewilligung habe sie ein Rekultivierungskonzept bis 2030 eingereicht, welches neun jährliche Etappen (ab 2022 bis Ende 2030) umfasse. Demnach sehe das Gesuch jährliche, nicht aber vierteljährliche Etappenziele vor. Es sei für sie zwar nachvollziehbar, dass angesichts der Umstände eine engmaschigere Berichterstattung als der 2014 angeordnete Rhythmus von zwei Jahren gerechtfertigt erscheine. Eine vierteljährliche Berichterstattung erweise sich jedoch als unverhältnismässig. Im Grundsatz könne der Auffüllungsfortschritt einzig an den jährlichen Etappen gemessen werden. Die Anordnung einer vierteljährlichen Berichterstattung erscheine unangemessen und habe den Charakter einer Strafmassnahme. Sie führe bloss zu Kosten und zu Aufwänden bei allen Beteiligten. Angemessen erscheine eine jährliche Berichterstattung und Prüfung (vgl. Beschwerde, Seiten 3 f., act. 149 f.).

Der Gemeinderat führt in seiner Beschwerdeantwort vom 15. Mai 2023 aus, die Forderung nach einer vierteljährlichen Berichterstattungspflicht sei darauf zurückzuführen, dass die Beschwerdeführerin in den letzten Jahren die Auffüllungsmengen in sehr unterschiedlichem Ausmass erbracht habe.

Die Massnahme solle dazu dienen, weitere Verzögerungen möglichst früh zu erkennen. Um den Aufwand in einem vertretbaren Rahmen zu halten, erkläre er sich bereit, die Erhebung auf sechs Monate auszudehnen (vgl. Beschwerdeantwort des Gemeinderats, Seite 2, act. 164).

In der Folge teilte die Beschwerdeführerin in ihrer Replik vom 26. Juni 2023 mit, sie sei im Sinn eines Entgegenkommens und als vertrauensbildende Massnahme bereit, die Begleitung der Auffüllung/Rekultivierung und eine halbjährliche Informationserhebung über den Auffüllungsfortschritt zu akzeptieren. Ziffer 1.1 der Beschwerdeanträge werde entsprechend angepasst (vgl. Replik, Seiten 2 und 4, act. 174 f.).

Die Abteilung für Umwelt BVU hält in ihrer Duplik vom 16. August 2023 dagegen an einer vierteljährlichen Berichtlegung fest (vgl. Duplik der Abteilung für Umwelt BVU, Seite 2, act. 183). Es sei aus den Vorakten ersichtlich, dass sich die Beschwerdeführerin wiederholt nicht an Fristen sowie Auflagen gehalten habe. Infolgedessen habe die Abteilung für Umwelt BVU als zuständige Behörde eine engere externe Begleitung der Auffüllarbeiten angeordnet. Nur so könne gewährleistet werden, dass die Fristen eingehalten werden. Der Beschwerdeführerin seien schon einige Fristverlängerungen zugestanden worden. Es könne nicht toleriert werden, dass zögerlich aufgefüllt und eine erneute Fristverlängerung über acht Jahre beantragt werde. Der Abteilung für Umwelt BVU sowie dem Gemeinderat sei es wichtig, dass die Arbeiten zeitnah erledigt und ohne weitere Fristverlängerung abgeschlossen werden. Gemäss kantonaler Praxis seien schärfere Massnahmen zu ergreifen, wenn bei Materialabbaustellen wiederholt und ohne nachvollziehbaren Grund die Fristen nicht eingehalten werden. Darunter falle insbesondere die angeordnete Beauftragung eines externen Fachbüros, um den Auffüllfortschritt eng zu begleiten. Aus den jährlichen Eigendeklarationen der Beschwerdeführerin gehe sodann hervor, dass immer wieder andere Mengen und Fristen angegeben worden seien (vgl. Beschwerdeantwort der Abteilung für Umwelt BVU, Seite 2, act. 160b).

1.3

Die Abbau- beziehungsweise Auffüllbewilligung ist eine gewässerschutzrechtliche Bewilligung gemäss Art. 44 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991, welche vom Kanton zu erteilen ist (vgl. § 63 Abs. 1 lit. a Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen [Baugesetz, BauG] vom 19. Januar 1993). Die Bewilligung ist soweit erforderlich mit Nebenbestimmungen, namentlich Auflagen, zu verknüpfen, welche deren rechtmässige Ausübung sicherstellen. Nebenbestimmungen sind auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage zulässig, sofern sich ihre Zulässigkeit unmittelbar aus dem Gesetzeszweck und dem damit zusammenhängenden öffentlichen Interesse ergeben. Sie dürfen jedoch nicht sachfremd sein. Überdies haben sie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren (vgl. BGE 148 V 128 E. 4.5.1; 138 V 310 E. 5.2). Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999; § 3 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG]) bedingt, dass die betreffende Nebenbestimmung zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die dem Betroffenen auferlegt werden.

1.4

1.4.1

Die von der Abteilung für Umwelt BVU angeordnete Berichterstattungsmassnahme verpflichtet die Beschwerdeführerin zu einem Tun respektive zu einem Dulden, indem sie ein Fachbüro mit der Begleitung der Auffüllung und Rekultivierung auf ihre Kosten zu beauftragen hat. Das beauftragte Fachbüro hat dabei die Behörden unaufgefordert vierteljährlich über den Auffüllfortschritt zu informieren. Mithin liegt eine Nebenbestimmung in Gestalt einer Auflage vor, die einer ordnungsgemässen sowie fristgerechten Auffüllung zwecks Sicherstellung der Grundwasserqualität dient. Die Auflage weist demgemäss den erforderlichen engen sachlichen Bezug zu den gewässerschutzrechtlichen Zielsetzungen (vgl. Art. 1 GSchG) auf. Die Beschwerdeführerin wehrt sich denn auch zu Recht nicht gegen die Anordnung, dass sie ein Fachbüro mit der Begleitung der Auffüll- und Rekultivierungsarbeiten auf Kosten der Beschwerdeführerin zu beauftragen habe. Indessen erachtet sie den angeordneten vierteljährlichen Berichterstattungs-Rhythmus als unverhältnismässig (vgl. Ziffer 1.1 der Beschwerdeanträge, act. 151).

1.4.2

Die Abbau- und Auffüllbewilligung Nr. 4048.670-5 vom 27. Januar 2014 statuiert in Dispositivziffer 5.2 eine jährliche Berichterstattungspflicht (vgl. kommunale Vorakten 1, Seite 6). Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin (Beschwerde, Seite 3, act. 150) bestand somit bislang nicht eine zweijährige, sondern eine jährliche Berichterstattungspflicht. Nichtsdestotrotz kann nicht in Abrede gestellt werden, dass die Verkürzung auf einen vierteljährlichen Rhythmus zunächst weitgehend erscheint. Allerdings räumt die Beschwerdeführerin gleich selbst ein, dass angesichts der Gegebenheiten ein restriktiveres Berichterstattungsregime angezeigt sei (vgl. Beschwerde, Seite 3, act. 150).

1.4.3

Die Auffassung der Beschwerdeführerin, die Behörden könnten im Grundsatz den Auffüllfortschritt einzig an den definierten jährlichen Etappen messen (Beschwerde, Seite 3, act. 150), überzeugt derweil nicht, zumal sie sich ja selbst – in Übereinstimmung mit dem Gemeinderat – mit einer halbjährlichen Berichterstattungspflicht einverstanden erklärt (vgl. Replik, Seiten 2 und 4, act. 174 f.). Dagegen ist der angeordnete vierteljährliche Berichterstattungs-Rhythmus klarerweise geeignet, weitere Fristverzögerungen frühzeitig zu erkennen. Die Beschwerdeführerin vermag sodann nicht stichhaltig darzulegen, inwiefern Planungsmassnahmen betreffend die Endgestaltung der Auffüll- und Rekultivierungsarbeiten wesentlich verzögert haben sollen (vgl. Beschwerde, Seite 3, act. 150). Vielmehr erschliesst sich aus den Akten, dass die verzögerte Auffüllung im Wesentlichen nicht behördenseitig zu verorten ist. Entsprechendes geht insbesondere aus dem Gesuch der Beschwerdeführerin vom 10. Juni 2022 betreffend eine Fristverlängerung zur Auffüllung und Rekultivierung bis 31. Dezember 2030 hervor (act. 108 f.). Darin führt sie aus, der Anfall an geeignetem Auffüllmaterial sei geringer als ursprünglich angenommen gewesen. Zudem habe die zunehmende Kreislaufwirtschaft dazu geführt, dass weniger Material zur Wiederauffüllung der Materialabbaustelle angefallen sei.

Die Beschwerdeführerin hat in der Vergangenheit nachweislich mehrfach Fristen nicht eingehalten (vgl. act. 24, 30, 34, 37 und 109) und wiederholt gegen Bewilligungsaufgaben verstossen (vgl. act. 16, 51 ff., 87 f.). Gemäss der Abteilung für Umwelt BVU sei sodann die bisherige Berichterstattung zuweilen mangelhaft respektive inkohärent erfolgt (vgl. Beschwerdeantwort der Abteilung für Umwelt BVU, Seite 2, act. 160b). In diesem Zusammenhang ist im Bericht zur Inspektion des Fachverbands der Schweizerischen Kies- und Betonindustrie (FSKB) vom 7. April 2022 beispielsweise festgehalten, dass anlässlich der Jahresinspektion 2021 behördenseitig eine Befliegung verlangt wurde, um verlässliche Angaben zur Abbau- und Auffüllmenge zu erhalten (vgl. Beschwerdeantwort der Abteilung für Umwelt BVU, Seite 2, act. 160b; Beilage 3, Seite 12, act. 159).

1.4.4

Insgesamt erweist sich damit ein vierteljährlicher Berichterstattungs-Rhythmus als zielführend, um eine ordnungsgemässe sowie fristgerechte Auffüllung und Rekultivierung der Materialabbaustelle "E._____" bis spätestens Ende 2030 sicherzustellen. Eine halbjährliche Berichterstattung wäre weniger geeignet, um zeitnah erneuten Verzögerungen entgegenzuwirken. Weitere Verzögerungen bei der Auffüllung und Rekultivierung gilt es unbedingt zu verhindern, was eine eng geführte Kontrolle mittels quartalweiser Berichterstattungspflicht bedingt. Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass die kantonale Zustimmung für die beantragte grosszügige Fristverlängerung bis Ende 2030 nur unter der Voraussetzung einer vierteljährlichen Berichterstattungspflicht erteilt wurde (vgl. act. 145). Insofern hat die Abteilung für Umwelt BVU im Rahmen ihres Entscheidungsspielraums bereits die mildeste Massnahme erwogen. Inwiefern eine quartalweise Berichterstattung für die Beschwerdeführerin – namentlich aus Kostengründen – nicht zumutbar sein soll, legt sie nicht konkret dar (vgl. Beschwerde, Seiten 3 f., act. 149 f.). Ungeachtet dessen besteht aber vorliegend ohnehin ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer vierteljährlichen Berichterstattungspflicht, um die fristgerechte Auffüllung sowie Rekultivierung der Materialabbaustelle "E._____" bis spätestens Ende 2030 sicherzustellen. Die Beschwerde ist folglich in diesem Punkt abzuweisen.

2. Konventionalstrafe

2.1

Der Gemeinderat verfügte in Dispositivziffer 4 der Bewilligung vom 23. Januar 2023 eine Konventionalstrafe, sofern die Frist für die Wiederauffüllung und Rekultivierung bis Ende 2030 nicht eingehalten werde. Die Konventionalstrafe betrage Fr. 5.– pro m³ nicht aufgefüllter Kubatur (Auffüllung, Unterboden und Oberboden [kommunale Vorakten 12, Seite 2]). Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, eine Konventionalstrafe sei eine vertraglich geschuldete Leistung, die nur konsensual vereinbart, nicht aber einseitig verfügt werden könne. Eine solche Vereinbarung bestehe nicht. Im Gegenteil sei 2021 im Rahmen der neuen Endgestaltung eine Vereinbarung zwischen der Gemeinde S._____ und der Beschwerdeführerin geschlossen worden, in welcher festgehalten worden sei, dass bezüglich Fristen keine Konventionalstrafe zu bezahlen sei. Im Übrigen sei keine gesetzliche Grundlage ersichtlich, auf deren Basis eine Konventionalstrafe angeordnet werden könne (vgl. Beschwerde, Seite 4, act. 149).

2.2

Die Konventionalstrafe stellt ein primär im Privatrecht verankertes Rechtsinstitut dar, welches den Schuldner im Fall der Nichterfüllung oder der nicht richtigen Erfüllung von vertraglichen Pflichten verschuldensunabhängig sanktioniert (vgl. Art. 160 Abs. 1 Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Fünfter Teil: Obligationenrecht {OR}] vom 30. März 1911). Konventionalstrafen sind im öffentlichen Recht grundsätzlich zulässig, sofern eine ausreichende gesetzliche Grundlage besteht (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.360/2006 vom 15. Januar 2007 E. 4.2).

In seinen Stellungnahmen hält der Gemeinderat an der verfügten Konventionalstrafe fest. Diese solle dazu beitragen, dass die Beschwerdeführerin den Endtermin vom 31. Dezember 2030 einhalte. Die Erfahrungen der letzten Jahre hätten gezeigt, dass die Einhaltung der Fristen für Kiesgrubenbetreiber nicht oberste Priorität habe (vgl. Beschwerdeantwort des Gemeinderats, Seite 2, act. 164; Duplik des Gemeinderats, Seite 2, act. 179). Auf welche vertraglichen beziehungsweise gesetzlichen Grundlagen der Gemeinderat seine verfügte Konventionalstrafe stützt, wird indes nicht dargelegt. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage ist sodann auch nicht ersichtlich. Namentlich lässt sich dem kommunalen Gebührenreglement für Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen vom 1. Dezember 1995 keine entsprechende Regelung entnehmen. Mangels gesetzlicher Grundlage respektive vertraglicher Vereinbarung erweist sich die vom Gemeinderat angeordnete Konventionalstrafe

somit als unrechtmässig. Demnach ist die Beschwerde diesbezüglich gutzuheissen und Dispositivziffer 4 des Gemeinderatsbeschlusses vom 23. Januar 2023 entsprechend aufzuheben.

3. Sicherheitsleistung

3.1

In seiner Bewilligung vom 23. Januar 2023 verfügte der Gemeinderat in Dispositivziffer 5, dass die Beschwerdeführerin als Sicherheit für die Konventionalstrafe und die Ersatzvornahme eine Bankgarantie oder Bankbürgschaft von Fr. 100'000.– zu leisten habe. Diese sei innert 30 Tagen nach Rechtskraft der Fristverlängerung für die Wiederauffüllung und Rekultivierung zu erstellen (kommunale Vorakten 12, Seite 3). Die Beschwerdeführerin erachtet dies als unzulässig und bringt vor, es fehle an einer gesetzlichen Grundlage für die angeordnete Konventionalstrafe. Demnach sei jener Teil der verlangten Kautionsleistung, der auf die Sicherung der Konventionalstrafe entfalle, ohnehin aufzuheben. Es erscheine sodann nicht angemessen, die bestehende Sicherheitsleistung von Fr. 260'000.–, welche 2014 verfügt worden sei, zu erhöhen, zumal das damalige Auffüllvolumen von 2,325 Millionen m³ zwischenzeitlich bereits auf 0,6 Millionen m³ reduziert worden sei (vgl. Beschwerde, Seite 4, act. 149).

3.2

Die vom Gemeinderat verfügte Konventionalstrafe ist wie vorstehend ausgeführt unzulässig (vgl. Erwägung 2.2). Das Gleiche gilt folglich für die angeordnete Sicherheitsleistung, soweit diese zur Absicherung der Konventionalstrafe dient. Indessen verzichtete der Gemeinderat im Rahmen des Beschwerdeverfahrens gänzlich auf die zusätzlich verfügte Sicherheitsleistung von Fr. 100'000.–, da bei allfälliger Nichteinhaltung von Fristen auf die bestehende Sicherheitsleistung im Betrag von Fr. 260'000.– zurückgegriffen werden könne (vgl. Duplik des Gemeinderats, Seite 3, act. 178). Der Gemeinderat bezieht sich dabei auf Dispositivziffer 10.1 der Abbau- und Auffüllbewilligung Nr. 4048.652-5 vom 5. Januar 2012, welche durch die gleichlautende Dispositivziffer 10.1 der Abbau- und Auffüllbewilligung Nr. 4048.670-5 vom 27. Januar 2014 ersetzt wurde (vgl. Duplik des Gemeinderats, Seite 2, act. 179). Mithin ist die Beschwerde auch in diesem Punkt gutzuheissen und Dispositivziffer 5 des Gemeinderatsbeschlusses vom 23. Januar 2023 aufzuheben.

4. Gebühr der Abteilung für Umwelt BVU

4.1

Für die letztmalige Verlängerung der Abbaubewilligung verfügte die Abteilung für Umwelt BVU in ihrer Zustimmung vom 22. Dezember 2022 eine Gebühr von Fr. 14'400.– (act. 145). In ihrer Beschwerdeantwort vom 15. Mai 2023 beantragte sie eine Erhöhung dieser Gebühr auf neu Fr. 20'996.47. Berechnungsgrundlage bilde eine Verlängerungsdauer von acht Jahren sowie die Restmenge gemäss Eigendeklaration der Beschwerdeführerin vom 14. Januar 2023. Demzufolge sei von einer restlichen Auffüllmenge von insgesamt 874'853 m³ auszugehen (vgl. Beschwerdeantwort der Abteilung für Umwelt BVU, Seite 3, act. 159).

Die Beschwerdeführerin führt aus, es sei nicht nachvollziehbar, wie die Abteilung für Umwelt BVU die Restmenge von 874'853 m³ berechnet habe. Gemäss Eigendeklaration per 31. Dezember 2021 vom 14. Januar 2022 betrage die restliche Auffüllmenge 589'556 m³ und nicht 598'556 m³. Sofern überhaupt eine Gebühr geschuldet sei, müsse auf das offene Auffüllvolumen per 31. Dezember 2022 abgestellt werden, welches sich gemäss Eigendeklaration vom 14. Februar 2023 auf 482'912 m³ belaufe. Für die Mehrauffüllung von 195'000 m³ sei mit kantonaler Zustimmung samt Nutzungsbe- willigung Nr. 180'788 vom 4. Februar 2020 bereits eine Gebühr von Fr. 4'485.– erhoben worden. Nur zwei Jahre später werde für das gleiche Volumen wieder eine Gebühr für die Verlängerung der Be-

willigung verlangt. Aus den angerufenen gesetzlichen Grundlagen ergebe sich nicht mit der notwendigen Klarheit, dass auch eine blosser Fristerstreckung zur Gebührenerhebung berechtige. Zudem sei nicht ersichtlich, inwiefern vorliegend Aufwand und Gebührenertrag in einem vernünftigen Verhältnis ständen. Die Abteilung für Umwelt BVU habe Auskunft darüber zu geben, welcher Aufwand (Stunden/Ansatz) im Zusammenhang mit der Bewilligungsverlängerung entstanden sei. Sie habe so dann bekannt zu geben, wie sie derartige Sachverhalte bislang gebührenrechtlich behandelt habe. Am beschwerdeweise gestellten Antrag, die Gebühr sei angemessen zu reduzieren, werde festgehalten (vgl. Replik, Seiten 3 f., act. 174; vgl. auch Beschwerde, Seite 4, act. 149).

Aufgrund der Vorbringen der Beschwerdeführerin berechnete die Abteilung für Umwelt BVU in ihrer Duplik vom 16. August 2023 die Gebühr nochmals neu. Sie räumt ein, dass in ihrer Beschwerdeantwort vom 13. Juni 2023 (recte 15. Mai 2023) tatsächlich eine falsche Restmenge von 598'556 m³ angegeben worden sei. Abzustellen sei auf das von der Beschwerdeführerin angegebene Restvolumen von 589'556 m³ zuzüglich der Mehrauffüllung von 195'000 m³. Dies ergebe eine Gesamtrestmenge von 784'556 m³. Unter Berücksichtigung einer Verlängerungsdauer von acht Jahren resultiere somit neu eine Gebühr von Fr. 18'829.34 (vgl. Duplik der Abteilung für Umwelt BVU, Seite 2, act. 183).

4.2

Die gemäss der Übergangsregelung von § 46 Abs. 1 der Gebührenverordnung (GebV) vom 13. März 2024 (Inkrafttreten: 1. Juli 2024) vorliegend zur Anwendung gelangende, per 31. Juli 2024 aufgehobene Verordnung über die beim Vollzug des Umweltschutz- und Gewässerschutzes zu erhebenden Gebühren [GebV AfU] vom 1. Mai 2002 findet Anwendung auf Amtshandlungen, die der Kanton gestützt auf Vorschriften im Bereich des Umweltschutzes und des Gewässerschutzes vornimmt (§ 1 Abs. 1 GebV AfU). Unabhängig von einem Baubewilligungsverfahren richtet sich die Gebühr für die umweltrechtliche Behandlung von Gesuchen (inklusive Änderung, Erweiterung und Erneuerung von Bewilligungen und Genehmigungen) sowie den Erlass von Verfügungen betreffend Abbau- oder Auffüllbewilligungen für Steine und Erden nach Ziffer 1 lit. a des Anhangs der GebV AfU (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 GebV AfU). Ziffer 1 lit. a Anhang der GebV AfU definiert folgende Ansätze:

"– 2 Rp. pro m³ Material,

zuzüglich 15 % pro Jahr ihrer Laufzeit, höchstens Fr. 40'000.–

– Minimalgebühr

Fr. 1'000.–"

Nach dem klaren Wortlaut von § 2 Abs. 1 lit. b GebV AfU sowie Ziffer 1 lit. a Anhang der GebV AfU fallen unter den Gebührentatbestand "Behandlung von Gesuchen" die Änderung, Erweiterung und Erneuerung von Bewilligungen. Die nachträgliche Verlängerung einer Abbau- beziehungsweise Auffüllbewilligung lässt sich ohne Weiteres darunter subsumieren. Der Auffassung der Beschwerdeführerin, es bestehe diesbezüglich keine klare gesetzliche Grundlage (Replik, Seite 3, act. 174), kann daher nicht gefolgt werden. Die Gebühr bemisst sich dabei vorliegend – nicht wie von der Beschwerdeführerin vorgebracht (vgl. Replik, Seite 3, act. 174) – nach dem Aufwand, sondern nach den im Anhang der GebV festgelegten festen Ansätzen (§ 4 Abs. 1 GebV in Verbindung mit Ziffer 1 lit. a Anhang GebV AfU).

4.3

Die Gebührenberechnung der Abteilung für Umwelt BVU für die Bewilligungsverlängerung basiert auf folgenden zwei Parametern: Restmenge respektive restliches Auffüllvolumen einerseits, Verlängerungsdauer andererseits (vgl. Beschwerdeantwort der Abteilung für Umwelt, Seite 3, act. 159; Duplik der Abteilung für Umwelt BVU, Seite 2, act. 183). Die Beschwerdeführerin stellt dieses Vorgehen nicht grundsätzlich infrage, geht jedoch von einem anderen Stichtag aus. Sie führt aus, wenn überhaupt, sei nicht auf die Werte per Ende 2021, sondern auf jene per Ende 2022 abzustellen (vgl. Rep-

lik, Seite 3, act. 174). Die Abteilung für Umwelt BVU vertritt dagegen die Auffassung, für die Erhebung der Gebühren sei die jeweils zum Zeitpunkt der Anfrage noch vorhandene Restmenge relevant. Massgeblich sei somit das zum Zeitpunkt der Befliegung vom 9. September 2021 festgestellte restliche Auffüllvolumen von 589'556 m³ (Duplik der Abteilung für Umwelt BVU, Seiten 1 f., act. 183 f.).

Die kantonale Zustimmung für die Bewilligungsverlängerung umfasst den Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2030 (vgl. act. 145 f.). Folglich ist es inkonsistent, wenn zur Ermittlung des restlichen Auffüllvolumens auf den Zeitpunkt der Befliegung, das heisst auf den 9. September 2021, abgestellt wird. Der Beschwerdeführerin ist zuzustimmen, dass für die Bestimmung des restlichen Auffüllvolumens der 1. Januar 2023 – der Zeitpunkt, ab welchem die Bewilligungsverlängerung zum Tragen kommt – massgeblich ist. Gemäss unbestritten gebliebener Eigendeklaration der Beschwerdeführerin beträgt das restliche Auffüllvolumen per Ende 2022 482'912 m³ (Fragebogen-Auszug 2022, Seite 8 und 11, act. 170; Fragebogen-Auszug 2022, Seiten 8 und 11, Beilage 3, act. 173). Nicht darin enthalten ist die Auffüllmenge von 195'000 m³ (vgl. Replik, Seite 3, act. 174), welche für die Endgestaltung der Materialabbaustelle "E. _____" zusätzlich bewilligt wurde (act. 138). Diesbezüglich hat die Abteilung für Baubewilligungen BVU mit kantonaler Zustimmung vom 4. Februar 2020 eine (Grund-)Gebühr pro m³ für die Materialauffüllung im Betrag von Fr. 3'900.– (195'000 m³ x 0,02; vgl. Ziffer 1 lit. a 1. Lemma Anhang der GebV AfU) sowie eine Gebühr für die Dauer von einem Jahr von Fr. 585.– ([195'000 m³ x 0,02] x [15/100]; vgl. Ziffer 1 lit. a 1. Lemma Anhang der GebV AfU) erhoben. Dabei wurde festgehalten, dass die zusätzliche Auffüllung innerhalb der Rekultivierungsfristen, das heisst bis Ende 2022, vorzunehmen sei und gemäss Gesuchsformular maximal ein Jahr betrage (vgl. act. 138). Dementsprechend wurde die zusätzliche Auffüllmenge von 195'000 m³ abgaberechtlich bislang insoweit erfasst, als für das zusätzliche Auffüllvolumen sowie die Restlaufzeit der Abbau- beziehungsweise Auffüllbewilligung Nr. 4048.670-5 bis Ende 2022 eine Gebühr erhoben wurde. Indessen ist nun vorgesehen, die Auffüllarbeiten samt Rekultivierung erst per Ende 2030 abzuschliessen. Die zusätzliche Auffüllmenge für die Rekultivierung von 195'000 m³ ist demnach bei der Gebührenberechnung für den Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2030 zu berücksichtigen.

Zusammenfassend ist somit für die die Bewilligungsverlängerung auf folgende Berechnungsgrundlagen abzustellen:

- Restliches Auffüllvolumen (samt Rekultivierung) von total 677'912 m³ (482'912 m³ + 195'000 m³);
- Verlängerungsdauer von acht Jahren (1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2030).

Die Abteilung für Umwelt BVU macht alsdann einzig eine Gebühr für die verlängerte Laufzeit geltend. Die (Grund-)Gebühr pro m³ für die Materialauffüllung sei dagegen bereits in den Jahren 2014 und 2019 (recte 2020) erhoben worden (vgl. Duplik der Abteilung für Umwelt BVU, Seite 3, act. 183). Demgemäss ist vorliegend ausschliesslich eine Gebühr für die verlängerte Laufzeit zu ermitteln; diese beträgt pro Jahr 15 % der Gebühr für die restliche Auffüllmenge von total 677'912 m³ (vgl. Ziffer 1 lit. a 1. Lemma Anhang der GebV AfU). Die Gebühr für die Bewilligungsverlängerung beträgt somit unter Einbezug einer Verlängerungsdauer von acht Jahren (bis Ende 2030) insgesamt Fr. 16'269.90 ([677'912 m³ x 0,02] x [8 x 15/100]).

4.4

4.4.1

Die nach den vorstehenden Erwägungen ermittelte Gebühr von Fr. 16'269.90 liegt über der ursprünglich verfügten Gebühr von Fr. 14'400.– (act. 145), weshalb sich die Frage einer reformatio in peius stellt. Gemäss § 48 Abs. 1 VRPG sind die Verwaltungsbehörden nicht an die Beschwerdebegehren gebunden. Zum Nachteil der beschwerdeführenden Partei können sie aber den angefochtenen Entscheid nur ändern, wenn dies in den Beschwerdebegehren verlangt wird, die Voraussetzungen des

Widerrufs gegeben sind oder andere Vorschriften dies vorsehen. Die Betroffenen sind vorher anzuhören.

Die Beschwerdeführerin wurde mit Instruktionsschreiben vom 6. Juni 2023 ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass die Abteilung für Umwelt BVU bezüglich der strittigen Gebühr eine Abänderung des Entscheids zu ihrem Nachteil beantrage und dies unter den Voraussetzungen von § 48 Abs. 1 VRPG zulässig sei (act. 167). Ihr wurde die Möglichkeit eingeräumt, sich im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels dazu zu äussern, was die Beschwerdeführerin mit Replik vom 26. Juni 2023 getan hat (vgl. Replik, Seiten 3 f., act. 174). Der Beschwerdeführerin wurde somit das rechtliche Gehör im Sinn von § 48 Abs. 1 Satz 3 VRPG gewährt.

4.4.2

Eine reformatio in peius ist in vorliegender Konstellation somit nur zulässig, sofern die Voraussetzungen des Widerrufs erfüllt sind. Dies bedingt, dass das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung die Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes überwiegt (§ 37 Abs. 1 VRPG). Allerdings geht das Interesse am Vertrauensschutz beziehungsweise der Rechtssicherheit demjenigen an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts allgemein dann vor, wenn die Verfügung in einem Verfahren erging, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren. Diesfalls vermag nur ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse einen Widerruf zu rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund erweist sich das Interesse am Vertrauensschutz respektive an der Rechtssicherheit im Zusammenhang mit abgaberechtlichen Verfügungen als grundsätzlich überwiegend. Davon ist nur abzuweichen, sofern die ursprüngliche Gebührenberechnung auf einem offensichtlichen Fehler beruht, der für die gebührenpflichtige Person ohne Weiteres erkennbar war (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_656/2020 vom 4. August 2021 E. 4.3).

Hinsichtlich der mit kantonaler Zustimmung der Abteilung für Umwelt BVU vom 22. Dezember 2022 ursprünglich verfügten Gebühr in der Höhe von Fr. 14'400.– war für die Beschwerdeführerin nicht offensichtlich, dass diese inkorrekt sein könnte, zumal die Gebührenberechnung nicht näher dargelegt wurde (vgl. act. 145). Insbesondere war für die Beschwerdeführerin nicht leicht erkennbar, dass die zusätzlich bewilligte Auffüllmenge für die Rekultivierung von 195'000 m³ bei der Ermittlung der Gebühr hätte mitberücksichtigt werden müssen. Zwar besteht mit Ziffer 1 lit. a Anhang der GebV AfU für die Erhebung einer Gebühr zur Bewilligungsverlängerung eine klare gesetzliche Grundlage (vgl. vorstehend Erwägung 4.2). Im Einzelnen hängt die Gebührenbemessung jedoch von Elementen ab, die im Rahmen der Rechtsanwendung näher zu definieren sind. Die Abteilung für Umwelt BVU hat denn auch im Lauf des Verfahrens ihre Gebührenberechnung mehrfach angepasst, indem sie auf verschiedene Restauffüllmengen abstellte (vgl. act. 145; Beschwerdeantwort der Abteilung für Umwelt BVU, Seite 3, act. 159; Duplik der Abteilung für Umwelt BVU, Seite 2, act. 183). Eine nachträgliche Abänderung der Gebührenberechnung zum Nachteil der Beschwerdeführerin fällt daher ausser Betracht; das Interesse am Vertrauensschutz überwiegt vorliegend jenes an der richtigen Rechtsanwendung. An der ursprünglich verfügten Gebührenhöhe von Fr. 14'400.– ist somit festzuhalten.

4.5

Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, jedenfalls sei eine allfällige Gebühr auf die involvierten Parteien (Gemeinde S.____, Kanton und Beschwerdeführerin) aufzuteilen (vgl. Ziffer 1.3 der Beschwerdeanträge, act. 151; Beschwerde, Seite 4, act. 149). Auf welche rechtliche Grundlage sie sich dabei stützt, legt sie jedoch nicht dar; eine solche ist auch nicht ersichtlich. Namentlich besteht in der GebV AfU keine gesetzliche Grundlage, um die Gebühren für die Bewilligungsverlängerung auf die im Verfahren involvierten Parteien aufzuteilen. § 6 GebV AfU sieht einzig vor, dass eine Gebühr ausnahmsweise angemessen reduziert werden kann, wenn sie in einem offensichtlichen Missverhältnis zur Bedeutung der Amtshandlung steht. Inwiefern dies vorliegend der Fall sein soll, wird von der Beschwerdeführerin nicht näher ausgeführt (vgl. Beschwerde, Seite 4, act. 149; Replik, Seite 3, act. 174). Ein offensichtliches Missverhältnis ist aber ohnehin zu verneinen, da die festen

Ansätze für die Bewilligungsverlängerung gemäss Ziffer 1 lit. a Anhang der GebV AfU massgeblich mit dem jeweiligen wirtschaftlichen Nutzen der gebührenpflichtigen Person korrelieren. Demgemäss ist es zulässig, dass bei der Gebührenfestsetzung innerhalb eines gewissen Rahmens der wirtschaftlichen Situation der pflichtigen Person und deren Interesse am abzugeltenden Akt Rechnung getragen wird. Dem Gemeinwesen ist es sodann nicht verwehrt, mit den Gebühren für bedeutende Geschäfte den Ausfall in weniger bedeutsamen Fällen auszugleichen (BGE 146 IV 196 E. 2.2.1; 139 III 334 E. 3.2.4, 130 III 225 E. 2.3). Die gewährte Fristverlängerung von acht Jahren ist für die Beschwerdeführerin zweifelsohne von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung, indem ihr ein erhebliches Zeitfenster eingeräumt wird, um ihrer Pflicht zur Wiederherstellung der Abbaustelle "E. _____" ordnungsgemäss nachkommen zu können. Die von der Vorinstanz erhobene Gebühr von Fr. 14'400.– steht folglich in keinem offensichtlichen Missverhältnis zur Bedeutung der Bewilligungsverlängerung bis Ende 2030, weshalb eine angemessene Reduktion im Sinn von § 6 GebV AfU nicht angezeigt ist. Das sinngemässe Beschwerdebegehren um Aufhebung beziehungsweise angemessene Reduktion der von der Abteilung für Umwelt BVU ursprünglich verfüigten Gebühr in der Höhe von Fr. 14'400.– (vgl. Ziffer 1.3 der Beschwerdeanträge, act. 151; Replik, Seite 4, act. 174) ist nach dem Gesagten abzuweisen.

5. Zusammenfassung und Kostenverlegung

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt (§ 31 Abs. 2 Satz 1 VRPG). Verfahrenskosten werden den Behörden nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§ 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG).

Die Beschwerdeführerin dringt mit ihren Begehren teilweise durch. So wurde ihrem Antrag, die verlängerte Abbaubewilligung vorzeitig zu nutzen, mit Zwischenentscheid vom 6. Juni 2023 entsprochen. Sie obsiegt weiter vollständig bezüglich der vom Gemeinderat angeordneten Konventionalstrafe sowie Sicherheitsleistung (Dispositivziffern 4 und 5 Gemeinderatsbeschluss vom 23. Januar 2023). Hinsichtlich der von der Abteilung für Umwelt BVU geltend gemachten Gebühr für die Verlängerung der Abbau- beziehungsweise Auffüllbewilligung Nr. 4048.670-5 vom 27. Januar 2014 unterliegt die Beschwerdeführerin dagegen vollständig, da an der ursprünglich verfüigten Gebührenhöhe von Fr. 14'400.– gemäss kantonaler Zustimmung vom 22. Dezember 2022 festzuhalten ist. Mit ihrer Rüge betreffend den von der Abteilung für Umwelt BVU angeordneten Berichterstattungs-Rhythmus unterliegt die Beschwerdeführerin ebenso. Insgesamt resultiert somit eine teilweise Beschwerdegutheissung. Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens und unter Würdigung der Bedeutung der gestellten Anträge rechtfertigt es sich demnach, die Beschwerdeführerin als zu $\frac{1}{2}$ obsiegend und zu $\frac{1}{2}$ als unterliegend zu bezeichnen. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens, samt jener des am 6. Juni 2023 ergangenen Zwischenentscheids, sind ihr entsprechend zu $\frac{1}{2}$ aufzuerlegen. Die restlichen $\frac{1}{2}$ der Verfahrenskosten werden auf die Staatskasse genommen, da der unterliegenden Einwohnergemeinde weder schwerwiegende Verfahrensfehler noch Willkür vorzuwerfen sind. Parteikosten sind keine zu ersetzen.

Beschluss

1.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde werden die Dispositivziffern 4 und 5 des Gemeinderatsbeschlusses vom 23. Januar 2023 aufgehoben.

2.

Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

3.

Die Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.– sowie den Kanzleigebühren und den Auslagen von Fr. 503.20, insgesamt Fr. 2'503.20, werden der Beschwerdeführerin A. _____ zu $\frac{1}{2}$, das heisst mit Fr. 1'251.60, auferlegt. Im Übrigen werden die Kosten des Beschwerdeverfahrens auf die Staatskasse genommen.

Unter Berücksichtigung des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.– werden der Beschwerdeführerin A. _____ somit Fr. 748.40 aus der Staatskasse zurückerstattet.

4.

Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.