

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 2. November 2022

Versand: 7. November 2022

Regierungsratsbeschluss Nr. 2022-001354

A._____, Q._____; Beschwerde vom 5. Oktober 2021 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Gemeinderats R._____ vom 10. August 2021/6. September 2021 betreffend Umnutzung bestehende Werkstatt zur Hundetagesstätte, Rückbau Parkplatz, Fahnenmasten und Kiesplatz auf Parzellen aaa und bbb, in der Landwirtschafts- und Landschaftsschutzzone; Abweisung

Erwägungen

1.

Der Beschwerdeführer plant, das bestehende Gebäude auf Parzelle bbb zu einer Hundetagesstätte umzunutzen. Die kantonale Zustimmungsbehörde und der Gemeinderat erteilten der Umnutzung des Gebäudes Nr. ab auf Parzelle bbb zu einer Hundetagesstätte die nachgesuchte Baubewilligung, verweigerten jedoch für den auf Parzelle aaa bereits erstellten Kiesplatz die nachträgliche Bewilligung und verlangten dessen Rückbau binnen drei Monaten ab Rechtskraft. Die vorliegende Beschwerde richtet sich ausschliesslich gegen die vorinstanzliche Abweisung des Kiesplatzes.

2.

Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, dass sein Anspruch auf rechtliches Gehör mit Bezug auf den streitgegenständlichen Kiesplatz gänzlich missachtet worden sei. Das Umnutzungsgesuch des Beschwerdeführers habe sich inhaltlich ausschliesslich auf die Umnutzung des bestehenden Gebäudes auf Parzelle bbb sowie den Rückbau des Kiesplatzes und der Fahnenmasten auf Parzelle aaa beschränkt. Der beschwerdegegenständliche Kiesplatz sei demgegenüber nicht Gesuchs- und damit auch nicht Verfahrensgegenstand gewesen. Trotzdem hätten die Beschwerdegegner auch den seit Jahrzehnten unbeanstandet bestehenden und unterbrochen als Abstell- und Wendemöglichkeit genutzten Kiesplatz auf Parzelle aaa beurteilt und dessen Rückbau gefordert, ohne dem Beschwerdeführer diesbezüglich das rechtliche Gehör zu gewähren.

Der unmittelbar aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 sowie aus § 22 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau (KV) vom 25. Juni 1980 fliessende Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Klärung des Sachverhalts und ist andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht. Der Anspruch auf rechtliches Gehör beinhaltet das Recht auf vorgängige Äusserung und Mitwirkung, das Recht auf Akteinsicht, das Recht auf Begründung des Entscheids und das Recht auf einen Rechtsbeistand (BGE 135 I 187 E. 2.2 S. 190; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. überarbeitete Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1001 ff.; REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2021, N 229). Der Anspruch auf rechtliches Gehör beschränkt sich dabei nicht auf die Möglichkeit der Äusserung, sondern verlangt von der Behörde, dass sie die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, ernsthaft prüft und bei der Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt. Nicht erforderlich ist jedoch, dass sich die

Behörde bei der Begründung ihres Entscheids mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinander setzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 142 II 49 E. 9.2 S. 65 mit Hinweisen; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S. 868).

Die kantonale Zustimmungsbehörde bestätigt, dass der umstrittene Kiesplatz nicht Bestandteil des vom Beschwerdeführer eingereichten Baugesuchs gewesen sei. Aufgrund des Grundsatzes der Verfahrensökonomie sei eine Aufnahme der Beurteilung des Kiesplatzes ins Verfahren angezeigt gewesen, auch wären dem Baugesuchsteller höhere Kosten angefallen, wenn für den Kiesplatz ein separates Baugesuch eingefordert worden wäre. Die AfB BVU bestreitet aber, dass sich der Beschwerdeführer zur drohenden Abweisung des Kiesplatzes nicht habe äussern können. Am 17. Dezember 2020 habe die AfB BVU eine Unterlagenergänzung eingefordert, wozu sich der Gemeinderat am 22. Dezember 2020 geäußert habe. Die AfB BVU habe auf die hierbei aufgeworfenen Fragen mit Stellungnahme vom 28. Januar 2021 geantwortet, worin unter anderem auch auf den Kiesplatz hingewiesen und festgehalten worden sei, dass diesem keine Zustimmung erteilt werden könne. Der Gemeinderat sei gebeten worden, die Bauherrschaft darüber in Kenntnis zu setzen. Der Beschwerdeführer habe somit spätestens ab diesem Zeitpunkt um die Ausgangslage zum Kiesplatz gewusst und Gelegenheit gehabt, dazu Stellung zu nehmen. Der Beschwerdeführer habe jedoch mit der Unterlagenergänzung vom 9. Juli 2021 auf eine Äusserung bezüglich des Kiesplatzes verzichtet. Der vorinstanzlichen Auffassung ist zuzustimmen, dass das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers unter diesen Umständen nicht verletzt wurde. Der Beschwerdeführer hatte zudem die Möglichkeit, sich vor dem Regierungsrat eingehend zu äussern, der sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtsfrage frei überprüfen kann, sodass hierdurch eine allfällige, vorliegend aber zu verneinende Verletzung des rechtlichen Gehörs ohnehin geheilt worden wäre (BGE 137 I 195 E. 2.3.2 S. 197 f. mit Hinweisen; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, N 273; MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG] vom 9. Juli 1968, § 49 N 31, S. 560). Die Beschwerde erweist sich damit mit Bezug auf die gerügte Verletzung des rechtlichen Gehörs als unbegründet.

3.

3.1

Die Parzelle aaa, auf welche sich der ohne Bewilligung erstellte Kiesplatz befindet, liegt gemäss dem von der Gemeindeversammlung beschlossenen und vom Grossen Rat genehmigten Kulturlandplan der Gemeinde R. ausserhalb der Bauzone in der Landwirtschaftszone. Die betreffende Parzelle liegt ausserdem in der Sperrzone gemäss § 4 des Dekrets über den Schutz des Rheins und seines Ufers (Rheinuferschutzdekret, RhD) vom 16. April 1948 und wird teilweise durch eine kommunale Naturschutzzone überlagert. Die Beurteilung der nachträglichen Bewilligungsfähigkeit des umstrittenen Kiesplatzes ist demnach unter dem Aspekt des Bauens ausserhalb des Baugebiets vorzunehmen. Die Bewilligung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone setzt gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 voraus, dass diese dem Zweck der Nutzungszone entsprechen, oder die Voraussetzungen nach Art. 24 ff. RPG für die Erteilung einer Ausnahmbewilligung erfüllt sind.

3.2

Die Landwirtschaftszonen dienen nach Art. 16 Abs. 1 RPG der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend dieser verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. Als zonenkonform können gemäss Art. 16a Abs. 1 RPG solche Bauten und Anlagen eingestuft werden, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Nach Art. 34 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 sind Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone unter anderem dann zulässig, wenn sie

der bodenabhängigen Bewirtschaftung dienen und wenn sie für die Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung verwendet werden. Der streitbetroffene Kiesplatz soll jedoch als Abstell- und Wendemöglichkeit für die Hundetagesstätte genutzt werden und dient somit weder der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung noch dem produzierenden Gartenbau. Die Erteilung einer ordentlichen Bewilligung für den nicht zonenkonformen Kiesplatz fällt demnach ausser Betracht. Die nachträgliche Bewilligung des Kiesplatzes setzt dementsprechend voraus, dass für diesen eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG erteilt werden kann.

3.3

Der beschwerdegegenständliche Kiesplatz wurde unbestrittenermassen ohne Bewilligung erstellt. Anhand des Luftbilds aus dem Jahr 1976 kann festgestellt werden, dass zum damaligen Zeitpunkt noch kein Kiesplatz auf Parzelle aaa vorhanden war. Auf Parzelle aaa hatte allerdings zumindest bereits 1982 ein Kiesplatz von ca. 50 m² bestanden, jedoch geht aus den Luftbildern des Aargauischen Geografischen Informationssystems (AGIS) aus den Jahren 2009 und 2011 eindeutig hervor, dass der Kiesplatz während dieser Zeit erneuert und die Fläche des Kiesplatzes erheblich vergrössert wurde. Angesichts dessen, dass somit kein rechtlicher Besitzstand vorliegt (vgl. RUDOLF MUGGLI, in Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, Zürich/Basel/Genf 2017, Art. 24c N 15), fällt eine Berufung auf die Besitzstandsgarantie gemäss Art. 24c RPG vorliegend ausser Betracht.

3.4

3.4.1

Nach Art. 24 RPG können Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen ausnahmsweise bewilligt werden, wenn deren Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen dem Bauvorhaben entgegenstehen. Die beiden Voraussetzungen gemäss Art. 24 Abs. 1 lit. a und b RPG müssen dabei kumulativ erfüllt sein. Als standortgebunden gelten Bauten und Anlagen, deren Zweck aus objektiven technischen oder betrieblichen Gründen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (sog. positive Standortgebundenheit) oder wenn ein Standort innerhalb der Bauzonen aus bestimmten Gründen ausgeschlossen ist (sog. negative Standortgebundenheit). Die Standortgebundenheit beurteilt sich allein nach objektiven Massstäben, es kann weder auf subjektive Wünsche und Vorstellungen noch auf die persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit ankommen. Allgemein ist bei der Beurteilung der Standortgebundenheit ein strenger Massstab anzulegen (BGE 124 II 252 E. 4 S. 255 f.; 121 II 67 E. 3a S. 69; 111 Ib 213 E. 3b S. 217; AGVE 1981, S. 230; RUDOLF MUGGLI, in Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017, Art. 24 N 11). Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben nach Art. 22 Abs. 3 RPG vorbehalten.

3.4.2

Der Beschwerdeführer macht geltend, dass der streitbetroffene Kiesplatz und dessen Nutzung als Abstell- und Wendemöglichkeit für den Betrieb seiner Hundetagesstätte aus betrieblichen und betriebswirtschaftlichen Gründen essentiell sei. Die (negative) Standortgebundenheit der Hundetagesstätte sei von den Beschwerdegegnern anerkannt worden. Der strittige Kiesplatz sei aufgrund seines besonderen vom Hauptbetrieb hergeleiteten Bedürfnisses standortgebunden und auf den hier massgebenden Standort angewiesen. Der Zweck des Kiesplatzes lasse sich nur innerhalb des engen örtlichen Umkreises zur Hundetagesstätte realisieren. Der vorinstanzlich angeordnete Rückbau des Kiesplatzes führe dazu, dass auf dem gesamten Areal keine Abstell- und Wendemöglichkeit (auch für Notfallorganisationen) mehr zur Verfügung stehen würde und stelle den Beschwerdeführer mit Blick auf die Inbetriebnahme der (bewilligten) Hundetagesstätte vor erhebliche und kaum lösbare Probleme, da keine sinnvollen Ersatzflächen bereitgestellt werden könnten.

Die erfolgte Bewilligung der Hundetagesstätte kann jedoch zumindest für sich allein genommen noch keine abgeleitete Standortgebundenheit des beschwerdegegenständlichen Kiesplatzes begründen. Ausschlaggebend und unumgänglich für die Bejahung einer abgeleiteten Standortgebundenheit ist vielmehr der rechtmässige Bestand der ursprünglichen Anlage sowie ein besonderes, aus dem Hauptbetrieb hergeleitetes betriebswirtschaftliches oder technisches Bedürfnis, eine zusätzliche Baute am vorgesehenen Ort und in der geplanten Dimension zu erstellen (BGE 124 II 252 E. 4c S. 256; MUGGLI, Praxiskommentar RPG, Art. 24 N 16). Der Beschwerdeführer begründet die Standortgebundenheit des Kiesplatzes damit, dass die Hundetagesstätte ohne diese Abstell- und Wendemöglichkeit nur umständlich befahrbar sei. Der blosser Wunsch des Beschwerdeführers nach einem unmittelbar vor der Hundetagesstätte gelegenen Abstell- und Wendepplatz ist zwar verständlich, dies genügt aber nicht, um den vorliegend umstrittenen Kiesplatz als standortgebunden erscheinen zu lassen, zumal bei der Beurteilung der (abgeleiteten) Standortgebundenheit ein strenger Massstab anzulegen ist. Auch wäre tatsächlich fraglich, ob das Gebäude auf Parzelle bbb genügend erschlossen und die Umnutzung zur Hundetagesstätte am vorliegenden Standort überhaupt bewilligungsfähig gewesen wäre, sollte die Hundetagesstätte ohne diesen Parkplatz nicht betrieben werden können, jedoch ist vorliegend davon auszugehen, dass die Hundetagesstätte nicht absolut zwingend auf diese Abstell- und Wendemöglichkeit angewiesen ist. Der Beschwerdeführer vermag jedenfalls das für eine Bejahung der abgeleiteten Standortgebundenheit erforderliche betriebswirtschaftliche Bedürfnis nicht auszuweisen und noch viel weniger ist die Notwendigkeit eines Fortbestands des streitbetreffenden Kiesplatzes in seiner bestehenden oder auch nur in einer reduzierten Dimension nachgewiesen. Die gemäss Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG erforderliche (abgeleitete) Standortgebundenheit ist vorliegend denn auch nicht ersichtlich, was eine ausnahmsweise Bewilligung des umstrittenen Kiesplatzes schon aus diesem Grund ausschliesst.

3.4.3

Die Parzelle aaa, auf welcher sich der ohne Bewilligung erstellte Kiesplatz befindet, gehört seit der am 16. April 1948 erfolgten Genehmigung des Schutzplans sodann in die Sperrzone gemäss § 4 Abs. 1 RhD. Der Kiesplatz wurde nachweislich erst nach der Festsetzung der Sperrzone errichtet, womit es sich um eine illegal errichtete Baute handelt. Die Erstellung von baulichen Anlagen jeder Art und anderweitige Veränderungen (Ablagerungen, Anbringen von Reklamen usw.) sind in der Sperrzone gemäss § 4 Abs. 1 RhD untersagt, auch dürfen Gebüsch- und Baumgruppen nicht beseitigt und die Reck- und Uferwege nicht beeinträchtigt werden. Das Baudepartement kann nach Anhörung des zuständigen Gemeinderats jedoch gestützt auf § 6 RhD eine Bewilligung erteilen, wenn ausserordentliche Verhältnisse vorliegen, die Anwendung der Zonenvorschriften zu hart wäre und die Erteilung einer Ausnahmegewilligung mit dem öffentlichen Wohl vereinbar ist. Die dem streitbetreffenden Kiesplatz gegenüberliegende Parzelle bbb ist fast vollständig mit dem Gebäude der geplanten Hundetagesstätte überbaut, weshalb der Beschwerdeführer die gekieste Fläche auf Parzelle aaa als Abstell- und Wendemöglichkeit nutzen möchte. Die fast vollständige Überbauung der Parzelle bbb rechtfertigt jedoch nicht die Annahme von ausserordentlichen Verhältnissen und kann nicht dazu führen, dass auf die gemäss § 4 Abs. 1 RhD geschützte Fläche auf der benachbarten Parzelle aaa ausgewichen wird und hierdurch die Schutzziele des Rheinuferenschutzdekrets unterlaufen werden. Die Durchsetzung des Schutzes erscheint vorliegend auch nicht als zu hart, nachdem kein Anspruch auf ein Parkieren unmittelbar vor der eigenen Haustüre besteht und das Gebäude auf Parzelle bbb grundsätzlich auch für andere Zwecke genutzt werden könnte. Der Beschwerdeführer vermag letztlich keine ausserordentlichen Verhältnisse oder eine besondere Härte überzeugend darzulegen, ebenso wenig ist die Sichtweise des Beschwerdeführers nachvollziehbar, dass der 90 m² grosse und damit eine beachtliche Fläche aufweisende Kiesplatz auf das absolute Minimum angelegt sei. Das gewichtige öffentliche Interesse an der Freihaltung der Sperrzone gemäss § 4 Abs. 1 RhD überwiegt vorliegend das private Interesse des Beschwerdeführers an der Nutzung des Kiesplatzes als Abstell- und Wendemöglichkeit für die geplante Hundetagesstätte. Das Vorliegen einer Ausnahmesituation

und einer Härte ist nicht ersichtlich, die eine Bewilligung des Kiesplatzes gestützt auf § 6 RhD rechtfertigen könnte. Der Kiesplatz erweist sich damit auch zum Schutz des Rheins und seines Ufers als nicht bewilligungsfähig.

Der Kiesplatz befindet sich überdies auf einer Fläche von rund 25 m² auf einer geschützten artenreiche Heuwiese/Fromentalwiese. Die kommunale Naturschutzzone gemäss § 14 der von der Gemeindeversammlung beschlossenen und vom Regierungsrat genehmigten Bau- und Nutzungsordnung (BNO) der Gemeinde R. dient der Erhaltung und Entwicklung von Lebensräumen für schutzwürdige Pflanzen und Tiere. Auf den geschützten Flächen sind unter anderem Bauten, Anlagen und dem Schutzziel zuwiderlaufende Terrainveränderungen (Abgrabungen, Aufschüttungen, Ablagerungen) nicht gestattet. Ausserdem ist alles zu unterlassen, was die Pflanzen- und Tierwelt beeinträchtigen kann. Auch das Verlassen der Wege, das Anzünden von Feuern ausserhalb der hierfür vorgesehenen Stellen, die Durchführung von Festen und sportlichen Veranstaltungen sowie das Laufenlassen von Hunden ist verboten. Die kommunale Naturschutzzone darf lediglich ausnahmsweise für die Bewirtschaftung und Unterhaltsarbeiten, für die Überwachung oder für die Jagd und Fischerei gemäss entsprechendem Pachtvertrag betreten werden. Die Nutzung der gekiesten Fläche als Abstell- und Wendeplatz für die Hundetagesstätte entspricht jedoch keinem dieser gemäss § 14 BNO der Gemeinde vorgesehenen Ausnahmesituationen. Der Kiesplatz läuft vielmehr dem Schutzziel der kommunalen Naturschutzzone, das aus dem Erhalt und der Aufwertung der artenreichen Heuwiese besteht, klarerweise zuwider und ist damit auch aus diesem Grunde nicht – und zwar auch nicht ausnahmsweise – bewilligungsfähig.

Das öffentliche Interesse am Natur- und Landschaftsschutz und an der unverbauten Rheinlandschaft überwiegt zusammenfassend die privaten Interessen an einer Abstell- und Wendemöglichkeit für die geplante Hundetagesstätte. Angesichts dessen, dass dem Kiesplatz überwiegende öffentliche Interessen gemäss Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG entgegenstehen, ist der umstrittene Kiesplatz entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers auch nicht ausnahmsweise bewilligungsfähig.

3.5

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass der Kiesplatz auf Parzelle aaa nicht nachträglich bewilligt werden kann.

4.

Nach § 159 Abs. 1 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 kann unter anderem die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, insbesondere die Beseitigung oder Änderung von rechtswidrigen Bauten und Anlagen angeordnet werden, wenn durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung, unter Verletzung einer solchen oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen worden ist. Die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands hat massgebendes Gewicht für den ordnungsgemässen Vollzug des Raumplanungs- und Baurechts. Werden illegal errichtete, der gesetzlichen Ordnung widersprechende Bauten und Anlagen nicht beseitigt, sondern auf unabsehbare Zeit geduldet, wird der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet infrage gestellt und rechtswidriges Verhalten belohnt. Aus diesem Grund müssen formell rechtswidrige Bauten und Anlagen, die auch nachträglich nicht legalisiert werden können, beseitigt werden. Die Anordnung des Abbruchs von bereits erstellten Bauten und Anlagen kann zwar nach den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, wozu namentlich die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Schutzes des guten Glaubens gehören, ganz oder teilweise ausgeschlossen sein. Auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kann dabei nach konstanter Rechtsprechung verzichtet werden, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt, oder wenn der Bauherr guten Glaubens angenommen hat, die von ihm ausgeübte Nutzung stehe mit der Baubewilligung im Einklang. Der Beibehaltung des ungesetzlichen Zustands dürfen aber keine schwerwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (BGE 132 II 21 E. 6 S. 35; 111 Ib 213 E. 6 S. 221; AGVE 2001 S. 279 f.; ANDREAS BAUMANN/RALPH VAN DEN BERG/MARTIN

GOSSWEILER/CHRISTIAN HÄUPTLI/ERICA HÄUPTLI-SCHWALLER/VERENA SOMMERHALDER FORESTIER, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau [Kommentar BauG AG], Bern 2012, § 159 N 15). Der nicht gutgläubig handelnde Bauherr kann sich ebenfalls auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit berufen, dieser muss jedoch hinnehmen, dass die Behörden aufgrund von grundsätzlichen Überlegungen, nämlich zum Schutz der baulichen Ordnung und zur Wahrung der Rechtsgleichheit, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen und dem Bauherrn hieraus allenfalls erwachsende Nachteile nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigen (BGE 132 II 21 E. 6.4 S. 39 f.; 123 II 248 E. 4a S. 255; 111 Ib 213 E. 6b S. 224; AGVE 1987, S. 233).

Die Berufung auf den guten Glauben fällt vorliegend ausser Betracht. Der Beschwerdeführer muss sich anrechnen lassen, dass seine Rechtsvorgänger bei der gebotenen Sorgfalt davon ausgehen mussten, dass ausserhalb der Bauzone rechtlich strenge Anforderungen für Bauten, Anlagen und Nutzungen gelten, zumal die streitbetroffene Parzelle innerhalb der Sperrzone gemäss § 4 RhD liegt und teilweise durch eine kommunale Naturschutzzone überlagert wird. Der Beschwerdeführer vertritt demgegenüber die Auffassung, dass die jahrzehntelange Tolerierung des umstrittenen Kiesplatzes aus Gründen des Vertrauensschutzes zur Verwirkung des behördlichen Beseitigungsanspruchs führen muss. Die für Bauten ausserhalb der Bauzone zuständige kantonale Bewilligungsbehörde bestreitet jedoch, dass sie von der langjährigen Existenz und Nutzung des Kiesplatzes gewusst und diesen während Jahrzehnten geduldet habe. Mit Bezug auf die streitbetroffene Parzelle aaa sei bis auf das vorliegende Verfahren kein Baugesuch aktenkundig, das zur Entdeckung des umstrittenen Kiesplatzes hätte führen können. Der ohne Bewilligung erstellte Kiesplatz sei auch nicht anlässlich der Behandlung des Umnutzungsgesuchs für das Gebäude Nr. ab aus dem Jahr 2010 bemerkt worden, welches die benachbarte Parzelle bbb betroffen habe. Der kantonalen Bewilligungsbehörde ist darin zuzustimmen, dass es nicht Aufgabe der kantonalen Bewilligungsbehörde sein kann, sämtliche in der näheren Umgebung liegenden, von einem Baugesuch nicht betroffenen Parzellen nach allfälligen illegalen Bauten abzusuchen. Ausserdem hindert die vorübergehende Duldung eines der gesetzlichen Ordnung widersprechenden Zustands die Behörden nicht an der späteren Behebung dieses rechtswidrigen Zustands (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 651). Die amtliche Vermessung stellt sodann lediglich die Verfügbarkeit der eigentümergebundenen Georeferenzdaten wie auch der beschreibenden Informationen der Grundstücke sicher und macht keine Aussagen dazu, ob eine Baute oder Anlage rechtmässig erstellt wurde oder nicht, weshalb auch aus dem Geometerplan keine Vertrauensgrundlage abgeleitet werden kann. Die Anordnung des Rückbaus des Kiesplatzes verletzt den gemäss Art. 9 BV gewährleisteten Vertrauensschutz damit nicht, da es vorliegend an einer geeigneten Vertrauensgrundlage fehlt. Selbst wenn die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes erfüllt wären, so kann sich der Bauherr nicht darauf berufen, falls – wie vorliegend der Fall – ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 664; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 22 N 13).

Die Durchsetzung der Bauvorschriften ausserhalb Baugebiet ist ein gewichtiges öffentliches Interesse (AGVE 2011 S. 436), welches der Beibehaltung des rechtswidrigen Zustands entgegensteht. Ausserdem ist bei der vorzunehmenden Interessenabwägung die präjudizielle Wirkung mit zu berücksichtigen, da nicht der Anschein erweckt werden darf, dass die rechtswidrige Errichtung oder Umnutzung von Bauten und Anlagen ausserhalb des Baugebiets ohne Weiteres geduldet würde. Die Abweichung vom Erlaubten ist vorliegend entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers auch nicht bloss geringfügig, nachdem der Kiesplatz eine Fläche von rund 90 m² aufweist. Der fortschreitende Kulturlandverbrauch und die starke Zersiedlung der Landwirtschaftszone verlangen eine konsequente Anwendung des Trennungsgrundsatzes (Urteile 1C_469/2019, 1C_483/2019 des Bundesgerichts vom 28. April 2021 E. 5.6), weshalb sich rechtswidrige Nutzungen ausserhalb der Bauzone grundsätzlich verbieten. Das öffentliche Interesse an der Freihaltung des Bodens von Bauten und Anlagen ist zudem angesichts der vorliegend bestehenden Sperrzone gemäss § 4 RhD und der kommunalen Naturschutzzone gemäss § 14 BNO der Gemeinde R. als besonders gewichtig einzustufen.

Der Argumentation des Beschwerdeführers, wonach der Rückbau des Kiesplatzes zur stärkeren Belastung des Schutzgebiets durch Drittpersonen führen werde und der Platz dem Natur- und Landschaftsschutz diene, kann nicht gefolgt werden, zumal jegliche konkreten Anhaltspunkte fehlen, welche diese Betrachtungsweise des Beschwerdeführers untermauern würden. Die vom Beschwerdeführer geplante Nutzung ist mit den Schutzziele des Natur- und Landschaftsschutzes gerade nicht vereinbar. Die öffentlichen Interessen an der Freihaltung der Nichtbauzone und an der Verwirklichung der mit der Sperrzone gemäss § 4 RhD und der kommunalen Naturschutzzone angestrebten Schutzziele überwiegen denn auch klarerweise die privaten Interessen des Beschwerdeführers an der Beibehaltung des Kiesplatzes und dessen Nutzung für die geplante Hundetagesstätte. Das private Interesse des Beschwerdeführers, den Kiesplatz als Abstell- und Wendeplatz für die Hundetagesstätte nutzen zu können, ist zwar grundsätzlich nachvollziehbar, jedoch ist dem öffentlichen Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ein weitaus höheres Gewicht beizumessen. Die Hundetagesstätte ist gemäss den Ausführungen des Beschwerdeführers ohne Kiesplatz zwar nur umständlich befahrbar, allerdings lässt sich durch eine umständlichere Zufahrt noch kein überwiegendes privates Interesse begründen. Die mit der Beseitigung des Kiesplatzes einhergehenden finanziellen und praktischen Nachteile hat für den Beschwerdeführer auch keine unzumutbare Härte zur Folge, umso mehr als die Hundetagesstätte noch gar nicht realisiert wurde. Der vorinstanzlich angeordnete Rückbau des Kiesplatzes ist geeignet und erforderlich, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen, aus bautechnischer Sicht machbar und die Nachteile, welche dem Beschwerdeführer aus dem Rückbau erwachsen, sind angesichts der Bedeutung der öffentlichen Interessen an der an der Einhaltung der baulichen Ordnung und an der Wahrung der Rechtsgleichheit zumutbar. Das Bundesgericht hat diesbezüglich festgehalten, dass der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit ausserhalb der Bauzone am besten gedient ist, wenn klar ist, dass eine rechtswidrige Nutzung nicht geduldet wird, auch wenn sie über lange Zeit nicht entdeckt respektive beanstandet wurde (Urteil 1C_469/2019, 1C_483/2019 des Bundesgerichts vom 28. April 2021 E. 5.4). Die für den Rückbau des Kiesplatzes angesetzte Frist von drei Monaten nach Rechtskraft ist dabei ausreichend, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen.

Die vom Beschwerdeführer eventualiter beantragte Tolerierung des rechtswidrigen Zustands würde das Rechtsgleichheitsgebot verletzen und den Beschwerdeführer unrechtmässig gegenüber Personen privilegieren, die bei den Behörden ein korrektes Baugesuch eingereicht haben. Das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist denn auch aus Gründen der Rechtsgleichheit als gewichtiger einzustufen als das private Interesse des Beschwerdeführers an der Beibehaltung des Kiesplatzes. Der subeventualiter beantragte Verzicht und die damit einhergehende unbefristete Tolerierung des Kiesplatzes, solange die Hundetagesstätte betrieben wird, läuft den gewichtigen öffentlichen Interessen an der Trennung von Bau- und Nichtbaugebieten und an der Wahrung der Rechtsgleichheit sowie den Schutzziele der Schutzzone gemäss § 4 RhD und der kommunalen Naturschutzzone gemäss § 14 BNO der Gemeinde R. ebenfalls zuwider und ist daher abzuweisen. Der subsubeventualiter gestellte Antrag des Beschwerdeführers, dass der Rückbau des Kiesplatzes nur soweit anzuordnen sei, als dieser die kommunale Naturschutzzone nicht mehr tangiert, ist gleichfalls abzuweisen. Der Beschwerdeführer verkennet, dass die gesamte Parzelle durch die Sperrzone gemäss § 4 RhD erfasst wird und die Verwirklichung der Schutzziele gemäss Rheuferschutzdekret nicht nur bei einem zeitlich befristeten, sondern auch bei einem teilweise räumlichen Verzicht des Rückbaus des Kiesplatzes vereitelt würde.

Aufgrund des Gesagten erweist sich die vorinstanzliche Anordnung des Rückbaus des widerrechtlich erstellten Kiesplatzes auf Parzelle aaa wie auch die Rückbaufrist von drei Monaten als verhältniss- und rechtmässig.

5.

Die Beschwerdeführer beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Die Durchführung eines Augenscheins erübrigt sich vorliegend jedoch, nachdem der Sachverhalt durch die (Vor-)Akten, insbesondere durch Pläne und Fotografien der Situation vor Ort, bestens dokumentiert ist. Nach ständiger

Praxis des Bundesgerichts und des Regierungsrats wird der Anspruch auf rechtliches Gehör durch den Verzicht auf die Abnahme eines Beweismittels nicht verletzt, wenn sich die rechtsanwendende Behörde eine Überzeugung bereits auf der Grundlage der abgenommenen Beweise und der Akten bilden und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, die Überzeugung werde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (BGE 141 I 60 E. 3.3 S. 64; 136 I 229 E. 5.3 S. 236 f.; 119 Ib 492 E. 5b/bb S. 505; 117 Ia 262 E. 4b S. 268 f.; 115 Ia 101 E. 2 S. 102 f.; RRB Nr. 2012-001738 vom 19. Dezember 2012, S. 6 f.). Die Durchführung eines Augenscheins würde in casu keine zusätzlichen, den vorliegenden Entscheid ändernden Erkenntnisse bringen, weshalb darauf verzichtet werden kann.

6.

Zusammenfassend ist die Beschwerde abzuweisen und der auf Parzelle aaa ohne Baubewilligung erstellte Kiesplatz binnen drei Monaten nach Rechtskraft des vorliegenden Entscheids zurückzubauen.

7.

Der Beschwerdeführer ist gemäss Zwischenentscheid vom 22. Februar 2022 lediglich mit Bezug auf den Antrag 1 betreffend den vorzeitigen Baubeginn für den unumstrittenen Rückbau des Parkplatzes mit Fahnenmasten durchgedrungen, unterliegt jedoch bezüglich der übrigen Anträge vollumfänglich. Die Kosten des regierungsrätlichen Beschwerdeverfahrens inklusive der Kosten des Zwischenentscheids werden bei diesem Verfahrensausgang gemäss § 31 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007 dem Beschwerdeführer auferlegt, nachdem sich die den Zwischenbescheid betreffende Kostenverlegung nach dem Ausgang des Hauptverfahrens richtet und dessen Schicksal teilt (vgl. RRB Nr. 2001-000878 vom 16. Mai 2001 i.S. H.S. mit Hinweisen). Die Ausrichtung einer Parteientschädigung entfällt (§§ 29 und 32 Abs. 2 VRPG).

Beschluss

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsrat inklusive der Kosten des Zwischenentscheids, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.–, den Kanzleigebühren und den Auslagen von Fr. 329.25, zusammen Fr. 2'329.25, werden dem Beschwerdeführer A. auferlegt. Angesichts des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.– hat der Beschwerdeführer noch Fr. 329.25 zu bezahlen.

3.

Die Ausrichtung einer Parteientschädigung entfällt.