

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 30. November 2022

Versand: 5. Dezember 2022

Regierungsratsbeschluss Nr. 2022-001568

A.____, B.____; Beschwerde vom 2. April 2020 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Gemeinderats B.____ vom 10. Februar 2020/2. März 2020 betreffend Terrainveränderung auf Parzelle aaa, in der Landwirtschaftszone; teilweise Gutheissung/Abweisung

Sachverhalt

A.

Nachdem die Abteilung für Baubewilligungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU; nachfolgend: AfB) auf Parzelle aaa, in der Landwirtschaftszone von B., einen unbewilligten Lagerplatz und eine ebenfalls ohne Baubewilligung vorgenommene Terrainveränderung festgestellt hatte, forderte sie die Bauherrschaft im Februar 2019 via Gemeinderat B. (fortan Gemeinderat) auf, ein nachträgliches Baugesuch zu stellen. Am 3. April 2019 reichte Landwirt A. beim Gemeinderat ein Baugesuch ein, jedoch lediglich für den mit Mergel befestigten Lagerplatz. Nachdem die AfB das Fehlen eines Baugesuchs für die Terrainveränderung beanstandet hatte, erklärte A. mit Stellungnahme vom 11. Mai 2019, für die Terrainveränderung seien lediglich 50 bis 60 m³ Aushub verwendet worden; da die betroffene Fläche kleiner als 100 m² sei und die Aufschüttungen weniger als 80 cm hoch, sei dafür keine Baubewilligung und somit auch kein Baugesuch nötig. Mit Verfügung vom 16. Juli 2019 verlangte die AfB eine Ergänzung des Baugesuchs bis zum 30. September 2019, insbesondere eine planliche Ausweisung der vorgenommenen Arbeiten mit Längs- und Querschnitten, Angaben zur Bauausführung und einen Bedarfsnachweis.

B.

Am 11. September 2019 kam A. der Aufforderung zur Unterlagenergänzung teilweise nach und beantragte am 24. September 2019 eine Fristerstreckung für die weiterhin fehlenden Unterlagen bis zum 30. November 2019. Die nachgereichten Dokumente überwies die Gemeindekanzlei B. am 19. November 2019 der AfB. Nach Einholung von Stellungnahmen der Abteilung Landwirtschaft Aargau des Departements Finanzen und Ressourcen (DFR) sowie der Abteilung für Umwelt des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) stimmte die AfB am 10. Februar 2020 dem Siloballenlager- und Abstellplatz unter Auflagen nachträglich zu, verweigerte jedoch die kantonale Zustimmung zur Terrainveränderung. Diesbezüglich verfügte sie:

"Die Terrainveränderung wird bezüglich der kantonalen Prüfbelange mit folgenden Auflagen abgewiesen:

1. *Der ursprüngliche Boden- und Topographiezustand ist innerhalb einer Frist von drei Monaten ab Rechtskraft des vorliegenden Entscheids vollumfänglich wiederherzustellen. Der Rückbau ist durch eine bodenkundliche Baubegleitung (BBB) zu koordinieren. Vor Auftragsvergabe ist die zu beauftragende BBB der Sektion Grundwasser, Boden und Geologie schriftlich mitzuteilen und es ist basierend auf dem Kurzbericht des BBZN Hohenrains vom 14. November 2019 ein Kurz-Rückbaukonzept zum Vorgehen einzureichen. Als qualifizierte Fachleute gelten Personen, welche auf der Liste der Bodenkundlichen Gesellschaften der Schweiz (BGS-SSP; www.soil.ch) aufgeführt sind.*
2. *Der Abteilung für Umwelt sowie der Abteilung für Baubewilligungen sind neben der Angabe zur BBB frühzeitig der Termin des Rückbaus sowie die mit dem Rückbau beauftragten Firmen zu melden.*
3. *Alles widerrechtlich aufgebrauchte Material ist bis auf den gewachsenen Unterboden auf der gesamten Fläche zu entfernen und korrekt in einer Deponie zu entsorgen. Die korrekte Entsorgung ist der Sektion Grundwasser, Boden und Geologie mittels Lieferscheinen sowie Annahmeprotokolle und Gebührenrechnung des Deponiebetreibers innert Monatsfrist nach Beendigung der Arbeiten mitzuteilen.*
4. *Die Fläche ist nach dem Rückbau der Terrainveränderung bodenkundlich zu sanieren (Lockerung des überschütteten Unterbodens, etc.) und zu rekultivieren.*
5. *Arbeiten mit Boden sind nur möglich, wenn dieser genügend abgetrocknet ist, d.h. in der Regel in der Vegetationszeit. Nötigenfalls ist die Tragfähigkeit/Strukturstabilität des Bodens mit Saugspannungsmessungen zu bestimmen.*
6. *Installationsplätze sind auf befestigten Plätzen zu errichten.*
7. *Nach Fertigstellung der Rekultivierung ist sofort mit einer 3-jährigen Luzerne-Kleeegrasmischung oder einer ähnlichen strukturfördernden Mischung zu begrünen. Während drei Jahren ist auf das Eingrasen und den Weidegang zu verzichten. Das Befahren ist auf ein Minimum zu beschränken.*
8. *Drei Jahre nach Fertigstellung der Rekultivierung hat durch die bodenkundliche Baubegleitung eine Abnahme samt Rapport zu Handen der Abteilung für Umwelt zu erfolgen."*

Mit Protokollauszug vom 2. März 2020 erteilte der Gemeinderat darauf die Baubewilligung für den Siloballenlager- und Abstellplatz und eröffnete die Baugesuchsabweisung betreffend die Terrainveränderung samt den dazugehörigen Rückbauauflagen 1–9 der AfB.

C.

Dagegen erhob A. (nachfolgend Beschwerdeführer) am 2. April 2020 fristgerecht Beschwerde beim Regierungsrat und stellte folgenden Antrag:

"Die Auflagen der Verfügung bezüglich Terrainveränderung durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt vom 10.02.2020 und dem Gemeinderat B. vom 02.03.2020 auf der Parzelle Nr. aaa sind in allen Punkten 1 bis 9 aufzuheben. Die mit grösster Sorgfalt und in Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten sowie in der Begründung dargelegten Fakten erfolgte Terrainveränderung ist ohne neue Auflagen zu bewilligen."

Auf die Begründung der Beschwerde wird – soweit erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

D.

Am 14. Mai 2020 nahm der Gemeinderat zur Beschwerde dahingehend Stellung, aufgrund der nachvollziehbaren neuen Fakten und Begründungen befürworte er die Bewilligung der Terrainveränderung. Mit Stellungnahme vom 18. Mai 2020 erklärte auch die Abteilung Landwirtschaft Aargau DFR, aufgrund der neuen Argumente sei die Terrainveränderung neu zu beurteilen. Sie empfahl, entsprechend Punkt 7 des Bodenkundlichen Kurzberichts vom 14. November 2019 vorzugehen und im

Herbst 2023 nach einem Augenschein die Terrainveränderung neu zu beurteilen. Demgegenüber beantragte die AfB am 28. Mai 2020 die Abweisung der Beschwerde, da nur mit einem Rückbau ein standorttypischer und fachgerechter Bodenaufbau wiederhergestellt werden könne. Mit Stellungnahme vom 15. Juni 2020 lehnte die AfB überdies den Kompromissvorschlag der Abteilung Landwirtschaft Aargau DFR ab. Ablehnend zum Beschwerdebegehren sowie zum Vergleichsvorschlag der Abteilung Landwirtschaft Aargau DFR äusserte sich am 16. Juni 2020 auch die Abteilung für Umwelt BVU. Mit Eingabe vom 22. Juni 2022 liess sich auch der Beschwerdeführer noch einmal vernehmen, begrüsst den Vergleichsvorschlag und erneuerte seinen Antrag auf Durchführung einer Augenscheinsverhandlung. Ferner machte er am 16. August 2020 eine weitere Eingabe, in welcher er noch einmal eine erreichte Bodenverbesserung sowie eine Bewirtschaftungserleichterung geltend machte und die Unverhältnismässigkeit der verfügbaren Rückbauauflagen rügte.

E.

Am 12. Oktober 2020 fand unter der Leitung des regierungsrätlichen Rechtsdiensts eine Augenscheinsverhandlung mit allen Verfahrensbeteiligten statt.

Erwägungen

1. Ausgangslage

A. bewirtschaftet in B. einen Landwirtschaftsbetrieb mit rund 47 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche, Mutterkuhhaltung, Pferdehaltung, Reb- und Ackerbau. Nach seinen ursprünglichen Angaben sei auf der in der Landwirtschaftszone gelegenen Parzelle aaa auf einer Fläche von weniger als 100 m² mit Einbringung von 50–60 m³ Aushubmaterial, das weniger als 80 cm hoch aufgeschüttet worden sei, ein Hangrutsch behoben worden. Ferner habe er von den weidenden Tieren verursachte Trampelpfade eingeebnet. Er geht davon aus, dass die im Jahr 2018 vorgenommenen Arbeiten die Bodenfruchtbarkeit verbessert und die Bewirtschaftung erleichtert hätten. Er habe dafür kein vorgängiges Baugesuch eingereicht, weil er diese Arbeiten als baubewilligungsfrei beurteilt habe.

Die Abteilung für Umwelt BVU schätzte demgegenüber die Terrainaufschüttung auf 600–700 m² gross sowie teilweise mehr als 80 cm hoch und beurteilte sie daher als klar baubewilligungspflichtig. In der Beschwerdeschrift vom 2. April 2020 sowie in der letzten Stellungnahme vom 16. August 2020 gab A. die bearbeitete Fläche selbst mit 900 m² an.

2. Bewilligungsfähigkeit der Terrainveränderung

2.1

Terrainveränderungen von mehr als 80 cm Höhe oder einer flächenhaften Ausdehnung von mehr als 100 m² gelten gemäss § 6 Abs. 1 lit. f des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1991 in Verbindung mit § 49 Abs. 1 lit. i Bauverordnung (BauV) vom 25. Mai 2011 als Bauten und Anlagen und sind bewilligungspflichtig (§ 59 Abs. 1 BauG). Auch Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 bestimmt, dass Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet werden dürfen. Die durch den Beschwerdeführer ausgeführten Terrainveränderungen unterstehen nach dem Gesagten klarerweise einer Baubewilligungspflicht.

Gemäss Art. 22 Abs. 2 RPG ist unter anderem Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung, dass die Baute oder Anlage dem Zweck der Nutzungszone entspricht. Zonenkonform sind in der Landwirtschaftszone Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 RPG). Gemäss § 3 Abs. 2 RPG ist die Landschaft zu schonen und der Landwirtschaft sind genügende Flächen geeigneten Kulturlands, insbesondere Fruchtfolgeflächen, zu erhalten. Im Allgemeinen widersprechen Terrainveränderungen in

der Landwirtschaftszone dem Grundsatz von Art. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983, wonach die Fruchtbarkeit des Bodens dauerhaft zu erhalten ist. Nach Art. 2 Abs. 1 lit. a der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo) vom 1. Juli 1998 gilt Boden dabei als fruchtbar, wenn die biologisch aktive Lebensgemeinschaft, die Bodenstruktur, der Bodenaufbau und die Mächtigkeit für seinen Standort typisch sind und er eine ungestörte Abbaufähigkeit aufweist. Geländeänderungen zur Verbesserung des Kulturlands oder der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverhältnisse sind deshalb nach der ständigen Praxis des Regierungsrats nur dann standortgebunden beziehungsweise zonenkonform und somit zulässig, wenn ohne wesentliche Veränderung oder Beeinträchtigung der Landschaft mit relativ geringem Aufwand gewichtige Vorteile für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung erzielt werden können (zum Beispiel punktuelle Aufschüttung zur Ermöglichung einer direkten Zufahrt anstelle eines langen Umwegs) oder qualitativ eine erhebliche Bodenverbesserung erreicht werden kann. Unstatthaft sind dagegen Geländeänderungen, die aufgrund ihres Ausmasses zum Bewirtschaftungsvorteil in keinem angemessenen Verhältnis mehr stehen oder durch Beeinträchtigung prägender Landschaftselemente mit vorrangigen Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes kollidieren (Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 1985, Seite 638 f.; RRB Nr. 2007-000998 vom 8. August 2007, Nr. 2020-000864 vom 17. August 2020, Nr. 2021-000423 vom 7. April 2021).

2.2

Auf Verlangen der AfB hat der Beschwerdeführer einen Bodenkundlichen Kurzbericht des Berufsbildungszentrums Natur und Ernährung des Kantons Luzern (BBZN) in Hohenrain vom 14. November 2019 (nachfolgend: Bodenkundlicher Kurzbericht) erstellen lassen und als Bestandteil des Baugesuchs eingereicht. Unter dem Titel "4. Bauausführung / Mächtigkeit Boden" wird darin ausgeführt:

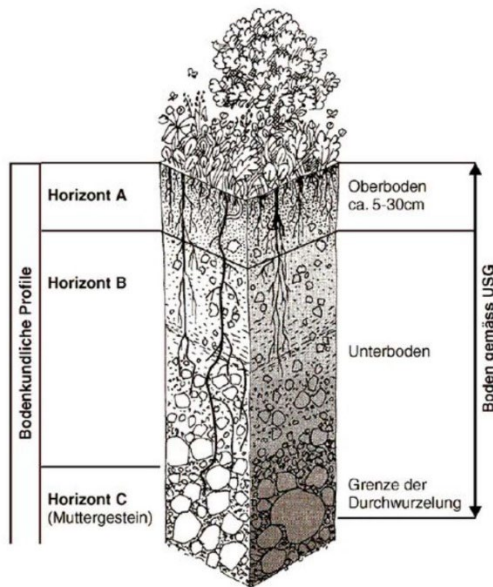
"Mittels Raupenbagger wurde der vorhandene Oberboden abgetragen und seitlich an einem Waldepot zwischengelagert. Anschliessend wurde C-Material zugeführt und mittels Raupenbagger in unterschiedlicher Mächtigkeit eingebaut. Dabei wurde der zuvor freigelegte Unterboden befahren und verdichtet. Das C-Material wurde vor dem Auftrag des zwischengelagerten Oberbodens mittels Überfahrten mit dem Raupenbagger vorverdichtet. Am Schluss wurde der Oberboden wieder aufgetragen.

In den untersuchten Profilen wurde eine eingebaute Schicht aus C-Material von 27 beziehungsweise 53 cm Mächtigkeit festgestellt. Diese liegt über dem begrabenen Unterboden, welcher rund 35 cm mächtig ist. Die Oberbodenmächtigkeit der Rekultivierung beträgt durchschnittlich rund 25 cm."

2.3

Der durch die vorstehend erwähnten bundesrechtlichen Bestimmungen geschützte und möglichst zu erhaltende Bodenaufbau, welcher sicherstellt, dass die Pflanzen tiefgründig wurzeln und den Boden entsprechend nutzen können, weist natürlich gewachsene, in einer bestimmten Reihenfolge übereinanderliegende Schichten oder Horizonte mit lokal unterschiedlicher Mächtigkeit auf, woraus sich die mehr oder weniger gute Bodenfruchtbarkeit und die Eignung als Fruchtfolgefläche ergibt. Der gut entwickelte Boden teilt sich im Profil grob gesehen in folgende drei Schichten auf:

Abbildung 1



Horizont A (Oberboden)

Die oberste Bodenschicht, also die stark belebte und nährstoffreiche Hauptwurzelschicht, welche zwischen 5–30 cm mächtig ist, bezeichnet man als Humus, Oberboden oder auch A-Horizont. Bei ackerbaulich genutzten Böden entspricht dies etwa der gepflügten und bearbeiteten Tiefe.

Horizont B (Unterboden)

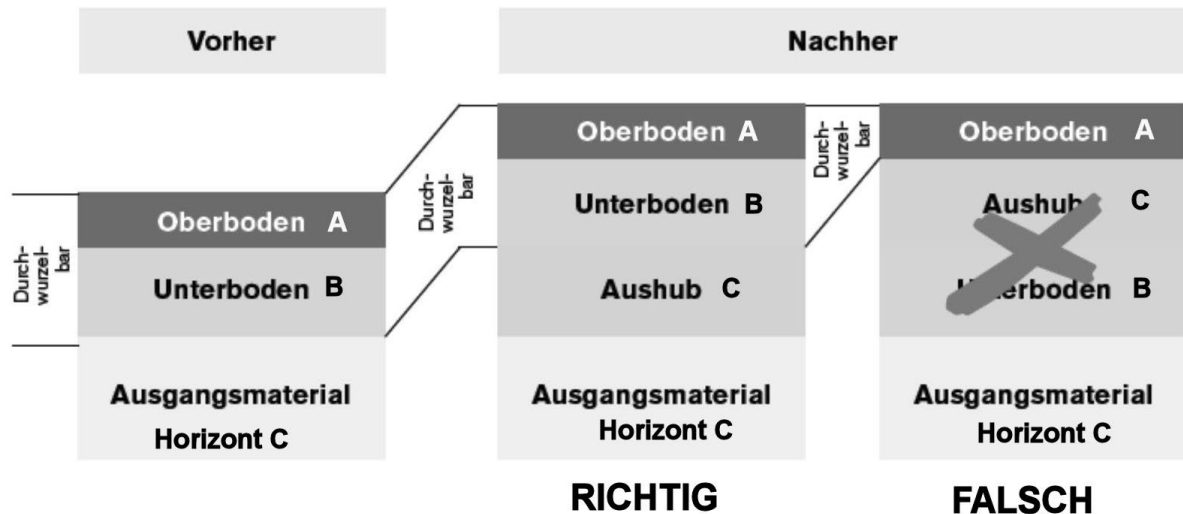
Die darunterliegende Bodenschicht kann wenige cm bis weit über einen Meter mächtig sein und enthält weniger Humus (organischer Anteil). Sie ist dadurch auch weniger belebt. Wurzeln und Wurmgänge sind aber oft noch bis in grosse Tiefe anzutreffen.

Horizont C (Aushub)

Die unterhalb des eigentlichen Wurzelraumes liegende Schicht ohne biologische Aktivität wird als Muttergestein, Untergrund oder C-Horizont bezeichnet. In der Bauwirtschaft entspricht dieses Material dem Aushub.

Oberboden- und Unterboden bilden zusammen den durch das Umweltschutzgesetz geschützten Boden, den es unbeeinträchtigt zu erhalten gilt, damit eine möglichst tiefe und pflanzennutzbare Gründigkeit gewährleistet ist. Das setzt voraus, dass bei einer Terrainveränderung unter Verwendung von Aushub (Horizont C) die Bodenschichten wieder in der richtigen, natürlichen Reihenfolge eingebaut werden:

Abbildung 2



Im vorliegenden Fall wurde diese Grundregel missachtet und die im Bodenkundlichen Kurzbericht beschriebene, falsche Vorgehensweise gewählt. Der freigelegte Unterboden (B-Schicht) wurde durch Überfahren und mit dem Raupenbagger verdichtet und mit Aushubmaterial (C-Schicht) überschüttet. Für die Pflanzen steht heute nur noch eine durchwurzelungsfähige Schicht von durchschnittlich rund 25 cm zur Verfügung, während im Referenzprofil auf dem benachbarten unveränderten Gelände eine pflanzennutzbare Gründigkeit von 52 cm festgestellt wurde. Durch die strittige Terrainveränderung wurde also die Bodenfruchtbarkeit nicht verbessert, sondern erheblich verschlechtert. In einem Telefongespräch vom 19. Juli 2019 hat denn auch die Mutter des Beschwerdeführers gegenüber dem Sachbearbeiter der AfB angegeben, über der Terrainveränderung wachse nun mehr Unkraut als Gras und die ausgeführte Arbeit habe wohl nicht so viel genützt. Anlässlich der Augenscheinsver-

handlung vom 12. Oktober 2020 war dieser Umstand allerdings nicht mehr so auffällig und der Beschwerdeführer machte eine für ihn erhebliche Bewirtschaftungserleichterung geltend, weil er durch die Begradigung und Abflachung des zuvor steilen Bereichs das Land nun mit dem Traktor maschinell bewirtschaften könne, um das Gelände zu mulchen oder mit Übersaaten zu versehen, was der Vertreter der Abteilung Landwirtschaft Aargau DFR bestätigte. Demgegenüber haben die Vertreter der Abteilung für Umwelt BVU sowie der AfB in Abrede gestellt, dass mit kleinem Aufwand ein grosser Nutzen erreicht wurde, was indes nach dem Gesagten Voraussetzung für eine nachträgliche Bewilligung wäre. Auch der Nutzen der Terrainveränderung für die Stabilität des oberhalb verlaufenden Feldwegs, welcher den Gemeinderat dazu bewog, die bauliche Massnahme nachträglich positiv zu bewerten, ist nicht ausreichend ausgewiesen. Dafür hätten punktuelle Sicherungsmassnahmen genügt. Wie auch die Abteilung Landwirtschaft Aargau DFR in ihrer Stellungnahme vom 18. Mai 2020 bestätigt hat, hätte es für die Beseitigung der kleineren Unebenheiten und der von den weidenden Tieren verursachten Trampelpfade genügt, einen sogenannten baubewilligungsfreien Wiesenumbruch zu machen, das heisst, den Oberboden mit dem Bagger einzuebnen, grossflächig mit der Kreiselegge zu bearbeiten und anschliessend neu anzusäen. Das Einbringen von Aushub war dafür nicht nötig. Selbst wenn man mit dem Beschwerdeführer und der Abteilung Landwirtschaft Aargau DFR davon ausgehen würde, die grossflächige Terrainveränderung habe durch die neu mögliche Befahrbarkeit mit dem Traktor einen angemessenen Bewirtschaftungsvorteil geschaffen, hätte man die Terrainaufschüttung jedenfalls mittels korrekter Schichtung der Bodenhorizonte so vornehmen müssen, dass die Bodenfruchtbarkeit nicht leidet. Das Aushubmaterial C hätte unter dem Unterboden B eingebaut werden müssen, damit Oberboden A und Unterboden B für die Durchwurzelung erhalten geblieben wären. Im Übrigen entsprechen grossflächige Terrainveränderungen allein mit dem Ziel, die maschinelle Bewirtschaftung zu ermöglichen, offensichtlich nicht der Bewilligungsvoraussetzung, dass mit geringem, punktuellen Aufwand gewichtige Vorteile für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung erzielt werden können. Unter diesen Umständen hat die AfB die kantonale Zustimmung zur ausgeführten Terrainveränderung zu Recht verweigert.

3. Vergleichsvorschlag

Im Sinne eines Kompromisses wurde im Bodenkundlichen Kurzbericht unter Ziffer '7. Folgenutzung' folgende vom Beschwerdeführer, dem Gemeinderat und der Abteilung Landwirtschaft Aargau DFR befürwortete, von der Abteilung für Umwelt BVU und der AfB aber abgelehnte weitere Vorgehensweise vorgeschlagen, um die pflanzennutzbare Gründigkeit (PNG) wieder zu verbessern:

"Die durch das Befahren des Unterbodens und des eingebauten C-Materials sowie durch Beweidung verursachte Verdichtung sollte behoben werden, damit sich im Boden ein funktionaler Gas- und Wasserhaushalt etablieren kann. Dies kann zu einer Erweiterung der PNG führen. Es werden folgende Massnahmen für die Folgenutzung vorgeschlagen:

- *Tiefenlockerung bis mindestens 60 cm bei bis in die Bearbeitungstiefe gut abgetrocknetem Boden;*
- *Ansaat einer Rekultivierungsmischung mit Tiefwurzlern (Luzerne, Rotklee). Die Ansaat kann bei trockenen Bedingungen mit leichtem Gerät (60-80 PS Traktor mit Kreiselegge und Krummenacher-Sägerät), bei feuchten Bedingungen von Hand ausgeführt werden;*
- *Nutzung während drei Jahren zur Dürrfutterproduktion (Bodenheu). Dabei Luzerne mindestens ein Mal pro Vegetationsperiode versamen lassen und Schnitthöhe möglichst hoch einstellen (> 10 cm);*
- *Einsatz möglichst leichter Maschinen mit Mehrfachbereifung (keine Ballenpressen);*
- *Drei Vegetationsperioden keine Beweidung (auch nicht mit Kleinvieh und auch keine Herbstweide);*
- *Zwei Vegetationsperioden kein Flüssigdünger;*
- *Bei Bedarf (frühestens nach 2 Jahren Folgenutzung): gezielter Einbau von Drainagen."*

Wie bereits aus dem Einleitungssatz des Vorschlags hervorgeht, wird damit lediglich eine Behebung der verursachten Bodenverdichtung im Bereich des überschütteten Unterbodens (B-Horizont) und des darauf aufliegenden Aushubs (C-Material) angestrebt, welche eine Erweiterung der pflanzen-nutzbaren Gründigkeit zur Folge haben könnte. Ob und inwieweit das auf dem vorgeschlagenen Weg tatsächlich erreicht werden kann, ist aber ungewiss (Zitat aus dem Bodenkundlichen Kurzbericht: *"Dies kann zu einer Erweiterung der PNG führen."*) und wäre erst nach einigen Jahren zu beurteilen. Je nach eingetretenem Resultat wäre dann trotzdem noch ein Rückbau erforderlich. Nachdem im Bodenkundlichen Kurzbericht festgestellt wurde, dass aufgrund der Messungen im Referenzprofil Nr. 3 vor der unbewilligten Terrainveränderung ein Ober- und Unterboden von zusammen über 50 cm Mächtigkeit vorhanden war, also für eine Durchwurzelung zur Verfügung stand, würde mit einer Tiefenlockerung bis mindestens 60 cm auch im besten Fall, dass die Pflanzenwurzeln danach den verdichteten Aushub durchdringen können, nicht wieder die ursprüngliche Bodenfruchtbarkeit erreicht. Die 27–53 cm dicke Aushubschicht, welche nach Ausführung der vorgeschlagenen Massnahmen eventuell von den Wurzeln durchdrungen werden könnte, weist eben nicht den nährstoffreichen Humus auf, der im Unterboden vorhanden ist. Nur sehr tief wurzelnde Pflanzen könnten die 35 cm starke B-Schicht in einer Tiefe von 52–78 cm Tiefe erreichen und nutzen. Für die anderen stünde unverändert nur der Humus im 25 cm starken Oberboden (A-Schicht) zur Verfügung. Die Umsetzung des Vergleichsvorschlags wäre also mit beträchtlich ungewissem Erfolg verbunden und würde auch im besten Fall die mit der nicht sachgerecht ausgeführten Terrainaufschüttung verursachte Beeinträchtigung der ursprünglichen Bodenfruchtbarkeit nicht beheben. Die AfB hat deshalb ihre Zustimmung zum vorgeschlagenen Kompromiss zu Recht verweigert.

4. Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands

Wird durch die Errichtung von Bauten ohne Baubewilligung ein unrechtmässiger Zustand geschaffen, so kann die Herstellung des rechtmässigen Zustands, insbesondere die Beseitigung oder Änderung der rechtswidrigen Bauten, angeordnet werden (§ 159 Abs. 1 BauG). Hinsichtlich der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sind die einschlägigen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Prinzipien des Bundesrechts zu beachten. Zu ihnen gehören die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Schutzes des guten Glaubens. Die Beseitigung einer rechtswidrigen Baute ist nur dann mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar, wenn drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Die staatliche Massnahme muss geeignet sein, um den im öffentlichen Interesse verfolgten Zweck herbeizuführen, sie muss im Hinblick auf den angestrebten Zweck erforderlich sein, und ein vernünftiges Verhältnis muss zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff bestehen, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt (vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. Zürich 2016, NN 320 f.). So kann die Wiederherstellung gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt, ebenso, wenn der rechtswidrig Handelnde in gutem Glauben angenommen hat, er dürfe solches tun. Schliesslich dürfen der Beibehaltung des ungesetzlichen Zustands keine schwerwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (vgl. BGE 132 II 35; 111 Ib 221 ff.; AGVE 2001, Seite 279 f.). Auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit kann sich auch ein Bauherr berufen, der nicht gutgläubig gehandelt hat. Er muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, nämlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baulichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen und die dem Bauherrn allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigen. Wer eigenmächtig baut, muss das Risiko finanzieller und anderer Nachteile bei einer erzwungenen Wiederherstellung des früheren Zustands in Kauf nehmen (vgl. BGE 132 II 39 f., 123 II 255, 111 Ib 224; AGVE 1987, Seite 233).

Der Beschwerdeführer hat zu nächst behauptet, er habe in gutem Glauben angenommen, die Terrainveränderung baubewilligungsfrei ausführen zu dürfen, weil deren Fläche weniger als 100 m² be-

trage und weniger als 80 cm hoch aufgeschüttet worden sei. Es seien lediglich rund 50–60 m³ Aushubmaterial von seinem Wohnhausumbau und Wohnhausanbau für die Terrainaufschüttung verwendet worden. Die Abteilung für Umwelt BVU hat die ohne Baubewilligung baulich veränderte Fläche dagegen auf 600 bis 700 m² geschätzt, was durch den Bodenkundlichen Kurzbericht vom 14. November 2019 bestätigt wurde und der Beschwerdeführer hat selbst im Nachgang von einer bearbeiteten Fläche von 900 m² gesprochen. Die vom Beschwerdeführer nachgereichten und unterzeichneten Pläne zeigen zudem Aufschüttungen von über 80 cm. Von einem Landwirt, der regelmässig auf grösseren Flächen anbaut, darf man erwarten, dass er eine Fläche von weniger als 100 m² von einer solchen von 600 m² oder gar 900 m² unterscheiden kann. Gutgläubigkeit ist dem Beschwerdeführer deshalb abzusprechen und die Abweichung vom Erlaubten muss als gross bezeichnet werden. Nur durch die Entfernung des auf den Unterboden geschütteten Aushubs und die Wiederherstellung des natürlichen Bodenaufbaus kann die gesetzlich geschützte und im öffentlichen Interesse liegende Bodenfruchtbarkeit wiederhergestellt werden. Mit der vergleichsweise vorgeschlagenen Alternative kann nach dem Gesagten das Erreichen des gesetzlichen Ziels nicht in genügendem Masse sichergestellt werden. Der Beschwerdeführer macht ferner zu Unrecht geltend, der angeordnete Rückbau erfordere den Einsatz von Lastwagen und anderen schweren Fahrzeugen im Gelände und schädige den Boden noch ein weiteres Mal. Der Beschwerdeführer kann (wie beim Einbau) mit leichten und mehrfach bereiften landwirtschaftlichen Fahrzeugen den Aushub zum nächsten Feldweg schaffen und von dort mit Lastwagen in die nächste Deponie abführen. Die Kosten für Abtransport und Deponie des Aushubs wären auch angefallen, wenn sich der Beschwerdeführer von Anfang an korrekt verhalten hätte. Dass der Aufwand für den Aushubeinbau unnütz geworden ist und für den Ausbau erneut Kosten entstehen, hat er seinem eigenen Fehlverhalten zuzuschreiben. Ob im Bereich der strittigen Terrainveränderung teilweise bereits beim Bau der Flurstrasse anfangs der sechziger Jahre künstliche Veränderungen erfolgt sind, lässt sich heute nicht mehr verlässlich feststellen und kann offenbleiben, da der Beschwerdeführer gemäss Rückbauauflage 1 nur den Boden- und Topographiezustand wiederherzustellen hat, welcher vor den von ihm unbewilligt ausgeführten Arbeiten bestand.

Die angefochtenen Rückbauordnungen sind daher mit einer Ausnahme als erforderlich und verhältnismässig zu bestätigen. Als die AfB am 10. Februar 2020 die Auflagen 1 (Rückbau innert drei Monaten ab Rechtskraft) und 6 (Arbeiten nur bei genügend abgetrocknetem Boden) verfügte, bestand zwischen diesen kein Spannungsverhältnis. Wenn der Regierungsrat diese nun bestätigen würde, fielen die Rückbauarbeiten unter Beachtung von Auflage 1 aber in die Wintermonate, wenn die Böden erfahrungsgemäss nicht entsprechend Auflage 6 genügend abgetrocknet sind. Da die Vegetationszeit mit genügend abgetrockneten Böden etwa von Mitte April bis Mitte Oktober dauert, ist die Rückbaufrist so zu verlängern, dass dem Beschwerdeführer für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands weiterhin gut drei Monate zur Verfügung stehen, was ihm auch die Kostensenkung durch Eigenleistungen ermöglicht. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde ist die Rückbaufrist in Auflage 1 daher auf sieben Monate ab Rechtskraft des Entscheids zu verlängern.

5. Fazit und Kosten

Nach dem Gesagten ist die Rückbaufrist gemäss Rückbauauflage 1 in teilweiser Gutheissung der Beschwerde so zu verlängern, dass dem Beschwerdeführer unverändert rund drei Monate für den Rückbau zur Verfügung stehen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist ein geringfügiges Obsiegen (unter 10 %) bei der Kostenverlegung nicht zu berücksichtigen (AGVE 2004 Seite 331 mit Hinweis), weshalb die Verfahrenskosten vollständig vom unterliegenden Beschwerdeführer zu tragen sind (§ 32 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007).

Beschluss

1.

a)

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde werden die Terrainrückbauauflage 1 der Verfügung der Abteilung für Baubewilligungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt vom 10. Februar 2020 sowie die Auflage II./1 des Protokollauszugs des Gemeinderats vom 2. März 2020 wie folgt neu gefasst:

"1. Der ursprüngliche Boden- und Topographiezustand ist innert einer Frist von sieben Monaten ab Rechtskraft des vorliegenden Entscheids vollumfänglich wiederherzustellen."

b)

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens, bestehend aus seiner Staatsgebühr von Fr. 2'500.–, der Kanzleigegebühr und den Auslagen von Fr. 359.45, insgesamt Fr. 2'859.45, werden dem Beschwerdeführer A. auferlegt. Nach Abzug des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.– hat er noch Fr. 859.45 zu bezahlen.