

+

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 1. November 2023

Versand: 7. November 2023

Regierungsratsbeschluss Nr. 2023-001318

A.____, Q.____, und Mitbeteiligte; Beschwerde vom 16. September 2021 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Gemeinderats R.____ vom 8. Februar 2021/9. August 2021 betreffend Baugesuch der B.____ AG für die Aufwertung des Gebiets K mit Anpassung Endgestaltung L, ausserhalb der Bauzone, angrenzend an Kxy, M, N und O [Gewässer]; Gutheissung

Sachverhalt

A.

1.

Die B.____ AG, S.____, baut seit Jahrzehnten in verschiedenen Gebieten der Gemeinde R.____ entlang der O [Gewässer], insbesondere im K, L und P, Kies ab. Im P ist der Kiesabbau noch im Gange. Im K und im L ist der Abbau schon längere Zeit beendet; die dortigen Kiesgruben sind teilweise wiederaufgefüllt und renaturiert beziehungsweise rekultiviert. Bezüglich dieser drei Gebiete reichte die B.____ AG (nachfolgend: Gesuchstellerin) beim Gemeinderat R.____ (nachfolgend: Gemeinderat) ab dem Jahr 2016 verschiedene Baugesuche ein.

2.

Am 17. Mai 2016 übermittelte der Gemeinderat das Baugesuch inklusive Rodungsgesuch Nr. [...] mit den Vorhaben "Aufwertung Gebiet K" und "Anpassung Endgestaltung L" der Abteilung für Baubewilligungen des Departements Bau-, Verkehr und Umwelt (BVU) zur Erteilung der notwendigen kantonalen Zustimmungen beziehungsweise Bewilligungen. Das Baugesuch lag vom 23. Mai bis 21. Juni 2016 beziehungsweise nach erneuter öffentlicher Auflage des Baugesuchs inklusive des Rodungsgesuchs vom 27. Juni 2016 bis 26. Juli 2016 auf. Die Abteilung für Baubewilligungen BVU teilte das Baugesuch mit den beiden Einzelvorhaben in zwei Verfahren auf (BVUAFB. 16.1175-1 "Aufwertung Gebiet K" [nachfolgend: Verfahren K] und BVUAFB.16.1180-1 "Projektanpassung Endgestaltung L" [nachfolgend: Verfahren L]) und holte bei verschiedenen kantonalen Stellen Stellungnahmen ein. Während den öffentlichen Auflagen erstatteten der C.____/A.____, Q.____, die D.____, T.____, der E.____, Q.____, und der F.____, T.____ (nachfolgend: Einwender) am 21. Juni 2016 Einsprachen beziehungsweise Einwendungen zum Baugesuch inklusive Rodungsgesuch. Die Gesuchstellerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. G.____, U.____, nahm am 6. Oktober 2016 zu diesen Einwendungen Stellung und beantragte deren Abweisung. Die Abteilung für Baubewilligungen BVU verlangte am 13. März 2017 eine Unterlagenergänzung. Am 7. März 2018 reichte die Gesuchstellerin der Abteilung für Baubewilligungen BVU überarbeitete Projektunterlagen ein und beantragte die Wiederaufnahme der beiden sistierten Verfahren und die Erteilung der Zustimmung zuhanden des Gemeinderats.

3.

Am 12. Februar 2018 übermittelte der Gemeinderat der Abteilung für Baubewilligungen BVU das von der Gesuchstellerin eingereichte Baugesuch Nr. 18005 betreffend "Kiesabbau und Wiederauffüllung Abbaustappe 9 P" (BVUAFB.18.373, nachfolgend: Verfahren P). Mit Schreiben vom 11. Juni 2018 verlangte die Abteilung für Baubewilligungen BVU ebenfalls eine Unterlagenergänzung ein und erhielt am 3. August 2018 unter anderem weitere Unterlagen zu ökologischen Ausgleichsmassnahmen. Am 7. und 14. November 2018 erteilten die Abteilung für Umwelt BVU die Abbaubewilligung und die Abteilung für Baubewilligungen BVU die kantonale Zustimmung unter verschiedenen Auflagen, insbesondere betreffend ökologischen Ausgleich nördlich des Projektperimeters K. In der Folge erteilte der Gemeinderat dem überarbeiteten Gesuch am 26. November 2018 die kommunale Baubewilligung. Dieser Entscheid blieb unangefochten.

4.

Im Verfahren K erstattete das Bundesamt für Umwelt (BAFU) am 22. August 2018 eine ablehnende Stellungnahme zum Rodungsgesuch. Diese veranlasste die Abteilung für Baubewilligungen BVU am 19. September 2018, eine weitere Unterlagenergänzung zu verlangen. Die Gesuchstellerin nahm dazu am 12. Oktober 2018 Stellung. Mit Schreiben vom 30. November 2018 forderte die Abteilung für Baubewilligungen BVU die Gesuchstellerin zur Stellungnahme zu zwei Vorgehensvarianten (Nutzungsplanung versus Baubewilligung) auf. Am 24. Dezember 2019 beantragte die Gesuchstellerin erneut die Erteilung der Baubewilligung. Mit Schreiben vom 27. April 2020 liess sich das BAFU nochmals in ablehnender Weise vernehmen. Am 2. und 28. September 2020 führte der Gemeinderat Einwendungsverhandlungen durch, wobei die Einwender an ihren Einwendungen festhielten. Am 8. Februar 2021 erteilten die Abteilung für Baubewilligungen BVU im Verfahren BVUAFB. 16.1175-1 die kantonale Zustimmung (mit Gewässernutzungsbewilligung Nr. [...] und fischereirechtlicher Bewilligung Nr. [...]) und der Generalsekretär des BVU die Rodungsbewilligung Nr. BVUAW.[...] (nachfolgend: Rodungsbewilligung). Im Verfahren BVUAFB.16.1180-1 betreffend das Verfahren L erging noch keine kantonale Zustimmung. Am 9. August 2021 wies der Gemeinderat die Einwendungen ab und erteilte der Gesuchstellerin unter Auflagen die Baubewilligung für das Bauvorhaben Aufwertung Gebiet K mit Anpassung Endgestaltung L.

B.

Gegen diesen Entscheid erhoben (1.) der C.____/A.____, Q.____, (2.) die D.____, T.____, (3.) der E.____, Q.____, und (4.) der F.____, T.____ (nachfolgend: Beschwerdeführer), vertreten durch Rechtsanwältin H.____, V.____, am 16. September 2021 fristgerecht Beschwerde beim Regierungsrat und stellten folgende Anträge:

- "1. Es sei die Baubewilligung des Gemeinderats R.____ vom 9. August 2021 (Geschäftsnummer 245 BG [...]) aufzuheben.*
- 2. Es sei die Zustimmung mit Nutzungsbewilligung Nr. [...] und fischereirechtlicher Bewilligung Nr. [...] des Departements Bau, Verkehr und Umwelt vom 8. Februar 2021 aufzuheben.*
- 3. Es sei die Rodungsbewilligung des Departements Bau, Verkehr und Umwelt vom 8. Februar 2021 aufzuheben.*
- 4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerinnen."*

Auf die Begründung wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

C.

Die Beschwerdeführer leisteten einen Kostenvorschuss von Fr. 2'500.– (Valuta: 7. Oktober 2021).

Mit Schreiben vom 1. und 25. November 2021 beziehungsweise vom 3., 7. und 10. Dezember 2021 sowie vom 28. Januar 2022 reichten der Gemeinderat, die Abteilung Wald BVU, die Abteilung Landschaft und Gewässer BVU, die Abteilung für Umwelt BVU, das Generalsekretariat BVU und die B._____ AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin), weiterhin vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. G._____, U._____, fachliche Stellungnahmen beziehungsweise Beschwerdeantworten ein und beantragten die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführer replizierten am 17. März 2022. Mit Schreiben vom 12. und 21. April 2022 duplizierten der Gemeinderat und die private Beschwerdegegnerin. Der regierungsrätliche Rechtsdienst zog auf Gesuch der Beschwerdeführer Akten von verschiedenen früheren Bauverfahren bei und gab ihnen am 7. Juli 2022 Gelegenheit zur Stellungnahme. Am 21. Juli 2022 reichten die Beschwerdeführer eine Triplik ein und machten auf zwischenzeitlich vorgenommene Terrainveränderungen innerhalb und nördlich angrenzend an den Projektperimeter K aufmerksam. Der Gemeinderat, die Abteilung Wald BVU und die Abteilung für Baubewilligungen BVU erstatteten dazu am 17., 18. und 19. August 2022 ihre Stellungnahmen. Die Beschwerdegegnerin liess sich dazu am 12. September 2022 vernehmen. Eine auf den 7. November 2022 angesetzte Augenscheinsverhandlung musste abgesagt werden. Am 22. Februar 2023 fand unter Leitung des regierungsrätlichen Rechtsdiensts vor Ort eine Augenscheinsverhandlung statt. Eine Einigung konnte dabei nicht erzielt werden. Im Anschluss an diese Augenscheinsverhandlung zog der instruierende regierungsrätliche Rechtsdienst weitere Akten bei und setzte den Parteien am 4. April 2023 Frist zu Gegenbemerkungen. Aufgrund eines per 5. April 2023 erfolgten Wechsels im Aktionariat der Beschwerdegegnerin (Eigentümerwechsel) reichte ihr Rechtsvertreter am 3. Mai 2023 eine neue Stellvertretungsvollmacht ein und beantragte die Fortsetzung des Verfahrens. Mit Schreiben vom 25. Mai 2023 erstatteten die Beschwerdeführer innert erstreckter Frist zu den beigezogenen Akten ihre Stellungnahme. Der Gemeinderat und die Abteilung Landschaft und Gewässer BVU, die Abteilung für Baubewilligungen BVU sowie die Beschwerdegegnerin erstatteten dazu am 12. Juni 2023 beziehungsweise am 10. Juli 2023 ihrerseits Stellungnahmen. Am 14. Juli 2023 schloss der regierungsrätliche Rechtsdienst den Schriftenwechsel.

Erwägungen

1. Koordination

1.1

Die Beschwerdeführer werfen den Vorinstanzen die Verletzung der Koordinationspflicht vor (vgl. Beschwerde, Rz. 77 f., act. 486, Replik vom 17. März 2022, Ziffer II.A.1, act. 576–579; persönlich übergebene Stellungnahme der Beschwerdeführer vom 22. Februar 2023, Ziffer III., act. 652).

1.2

Vorliegend hat die Beschwerdegegnerin dem Gemeinderat ein Baugesuch mit zwei Bauvorhaben betreffend K und L eingereicht. Die Perimeter der beiden Vorhaben überschneiden sich (vgl. Technischer Bericht vom 12. Mai 2016 [rev. 26. Februar 2018; act. 336]; Technischer Bericht Projektanpassung Endgestaltung L vom 12. Mai 2016 [rev. 26. Februar 2018; bei den Akten BVUAFB.16.1180]). Die Abteilung für Baubewilligungen BVU hat diese beiden Vorhaben in zwei Verfahren gesondert behandelt. Im Verfahren K hat sie die kantonale Zustimmung erteilt, im sistierten Verfahren L aber nicht (vgl. Schreiben der privaten Beschwerdegegnerin vom 7. März 2018 mit Antrag auf Aufhebung der Sistierung beider Verfahren, act. 345; Stellungnahme der Abteilung für Baubewilligungen BVU vom 19. August 2022, Ziffer 1.2, act. 642; Protokoll der Augenscheinsverhandlung vom 22. Februar 2023 [nachfolgend: Protokoll], S. 3, Voten I._____ und J._____, act. 658). Der Gemeinderat hat dennoch auch das Vorhaben L bewilligt (vgl. insbesondere Ziffer 12 des angefochtenen Entscheids mit der Auflistung der bewilligten Pläne, act. 472). Parallel zu diesen Verfahren haben der Gemeinderat und die Abteilung für Baubewilligungen BVU im Projekt P zudem ökologische Ausgleichsmassnahmen im Perimeter des Projekts L verfügt (vgl. vorstehend Ziffer A.3).

1.3

Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 regelt die Grundsätze der Koordination. Diese ist zu gewährleisten, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage – wie hier – Verfügungen mehrerer Behörden erfordert (Abs. 1). Die für die Koordination verantwortliche Stelle hat gemäss Absatz 2 für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen zu sorgen, von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben einzuholen und für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen zu sorgen. Die kantonalrechtliche Konkretisierung dieser bundesrechtlichen Vorgaben findet sich in §§ 63 und 64 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993. Gemäss § 63 Abs. 1 BauG darf der Gemeinderat Gesuche nur mit Zustimmung des zuständigen Departements bewilligen, sofern sie unter anderem Bauten und Anlagen, welche die Verkehrsverhältnisse auf Kantons- und Nationalstrassen wesentlich beeinflussen können, oder sie im Bereich projektierter Kantonsstrassen (lit. b) beziehungsweise im gesetzlichen Unterabstand zu Gewässern, Wäldern, Kantonsstrassen (lit. c) und ausserhalb von Bauzonen (lit. e) liegen, zum Gegenstand haben. Praxisgemäss wirkt die grundsätzlich vorgängig zu erteilende kantonale Zustimmung konstitutiv, indem Verfügungen, die ohne die kantonale Zustimmung erteilt werden, als nichtig zu betrachten sind, falls eine nachträgliche Bewilligung nicht erteilt werden kann (vgl. BGE 111 Ib 213 E. 5; BGE 132 II 21 E. 3; Urteil des Bundesgerichts 1C_500/2016 vom 30. Mai 2017 E. 3.1; BAUMANN, ANDREAS, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, Rz. 4 zu § 63).

1.4

Vorliegend hat die Abteilung für Baubewilligungen BVU die beiden eingereichten Gesuche gesondert geprüft (vgl. Erw. 1.2) und das Verfahren betreffend das Projekt L sistiert und somit noch keine kantonale Zustimmung erteilt; eine implizite Zustimmung kann angesichts der klaren Verfahrensverhältnisse nicht angenommen werden. Der Gemeinderat bewilligte hingegen ohne Vorliegen einer kantonalen Zustimmung auch das Bauvorhaben L. Ob die erteilte Bewilligung des Gemeinderats infolge der fehlenden kantonalen Zustimmung betreffend das Projekt L als nichtig einzustufen ist, kann an dieser Stelle einstweilen offenbleiben, da der Gemeinderat offenkundig § 63 Abs. 1 BauG verletzt hat, weshalb die kommunale Bewilligung bereits aus diesem Grund aufzuheben ist, soweit sie das Bauvorhaben L betrifft. Ein reformatorischer Entscheid des Regierungsrats, das heisst die Erteilung einer nachträglichen Bewilligung des Bauvorhabens L im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens, fällt ausser Betracht: Es haben noch nicht alle kantonalen Behörden ihre Stellungnahmen abgegeben und die private Beschwerdegegnerin hat, gestützt auf die Bewilligungen im Projekt P im Projektperimeter L (vgl. vorstehend Sachverhalt A.3), bereits ökologische Massnahmen ergriffen, ohne dass aber das Projekt L bewilligt wurde. Sie hat dabei auch Waldboden in Anspruch genommen, ohne über eine entsprechende Rodungsbewilligung zu verfügen (vgl. Stellungnahme der Abteilung Wald BVU vom 18. August 2022 betreffend die Parzelle aaa und den Parkplatz auf Parzelle bbb, act. 639–640) und damit die für die Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit des Projekts L notwendigen Bedingungen wesentlich verändert. Ob bezüglich des Verfahrens P ebenfalls eine Verletzung des bundesrechtlich geforderten Koordinationsprinzips gegeben ist, braucht vorliegend nicht abschliessend beantwortet zu werden.

1.5

1.5.1

Da ein Teil der Bewilligung des Gemeinderats aufzuheben ist, ist zu prüfen, ob der zweite Teil der Bewilligung, soweit er das Bauvorhaben K betrifft, rechtmässig ist. Dies würde voraussetzen, dass die beiden Bauvorhaben L und K sachlich und rechtlich betrachtet voneinander getrennt behandelt werden können, das heisst kein gemeinsames Schicksal aufweisen. Hiervon ist die Abteilung für Baubewilligungen BVU ausgegangen, als sie die beiden in einem Baugesuch vereinigten Vorhaben aufteilte und zwei getrennten Verfahren führte.

1.5.2

Die Trennung beziehungsweise umgekehrt die Vereinigung von Verfahrensgegenständen ist weder im Raumplanungsrecht des Bundes noch im Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 oder im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007 ausdrücklich geregelt. Die Vereinigung von Verfahren ist allerdings als Instrument der Verfahrenskoordination unter den von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen zulässig. Keine Koordinationspflicht besteht bei zwei verschiedenen, voneinander getrennten oder trennbaren Bauvorhaben. Hingegen müssen Verfahren koordiniert werden, die voneinander abhängen und daher eine materielle Einheit bilden. Massgebend ist, ob zwischen den Vorhaben ein enger und funktionaler Zusammenhang besteht. Eine bloss räumliche Nähe oder bloss gegenseitige naturphysikalische Auswirkungen zwischen den Vorhaben genügen nicht (vgl. ARNOLD MARTI, in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 25a N 23 f. mit zahlreichen Hinweisen).

1.5.3

Aufgrund der Aktenlage ist vorliegend davon auszugehen, dass die beiden Vorhaben K und L räumlich und funktional zusammenhängen. Die Beschwerdeführer und die Beschwerdegegnerin stimmen in dieser Frage überein. Die Beschwerdegegnerin geht von einer Überschneidung der beiden Vorhaben aus und erachtet sogar das Vorhaben P mit den dort beschlossenen ökologischen Ausgleichsmassnahmen hier als beachtlich. Die Vorhaben K und L beruhen auf einer gemeinsamen Motivation und können nur gemeinsam realisiert werden (vgl. Triplik der Beschwerdeführer, act. 624; Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 10. Juli 2023, S. 2, act. 702). Der von der Beschwerdegegnerin eingereichte Plan mit den Überschneidungen zwischen den Vorhaben K und L (vgl. Beilage 2 in act. 693) lässt keine Zweifel am engen Zusammenhang der beiden Vorhaben. Sie basieren auch auf den gleichen Beurteilungsgrundlagen (insbesondere die Lebensraumbilanz vom 16. Oktober 2017, die Flächen von beiden Vorhaben berücksichtigt; act. 248–251) und auf einem gemeinsamen Vorgehens- beziehungsweise Realisierungsplan (vgl. Technischer Bericht, Ziffer 4.11, act. 306 f.).

Gemäss diesem Vorgehensplan, den die Abteilung für Baubewilligungen BVU in ihrem ebenfalls angefochtenen Zustimmungsentscheid für massgeblich bezeichnet hat (ebendort, S. 10, A/3, act. 461; Amtsbericht der Abteilung für Baubewilligungen BVU vom 19. August 2022, act. 642), ist vorgesehen, als erstes mit den Massnahmen zur Realisierung des Vorhabens L zu beginnen. Zumindest hinsichtlich der Realisierung erweist sich das Vorhaben L als Voraussetzung für das Vorhaben K. Dieses ist ohne das Vorhaben L nicht realisierbar. Angesichts dessen sind die beiden getrennt behandelten Vorhaben nicht nur materiell, sondern auch in zeitlicher Hinsicht nicht sinnvoll koordiniert. Die koordinationspflichtigen Entscheide sind möglichst gemeinsam oder gleichzeitig zu eröffnen (Art. 25a Abs. 2 lit. d zweiter Teilsatz RPG).

Da die beiden koordinationspflichtigen Vorhaben L und K nicht genügend koordiniert worden sind und die dazu erfolgten Entscheide des Gemeinderats und der Abteilung für Baubewilligungen BVU aufzuheben sind, kann es hier offenbleiben, inwieweit auch noch das Projekt P und dessen Auswirkungen, welche die Ausgangslage des Projekts L verändern, mitkoordiniert hätten werden müssen. Zumindest die Abteilung Wald BVU wird in jedem Fall zu prüfen haben, ob die ohne Rodungsbewilligung vorgenommenen Massnahmen nachträglich einer Bewilligung zugeführt werden können. Es kann auch offenbleiben, ob auch noch weitere Bewilligungen fehlen, wie die Beschwerdeführer monieren (zum Beispiel für die Beseitigung der geschützten Hecken; vgl. Beschwerde, S. 493, Rz. 46, act. 493).

1.5.4

Mit der Aufhebung der angefochtenen Entscheide ist noch nicht über das Schicksal des Baugesuches der Beschwerdegegnerin entschieden. Diese hat Anspruch auf dessen Beurteilung, weshalb

die Angelegenheit grundsätzlich an die Vorinstanzen zur koordinierten Fortsetzung des Baugesuchverfahrens zurückzuweisen wäre. Bevor aber dieser Schluss zu ziehen ist, muss vorliegend noch geprüft werden, ob das Bauvorhaben überhaupt einer Baubewilligung zugänglich ist. Die Beschwerdeführer bestreiten dies, indem sie davon ausgehen, dass die beiden Vorhaben L und K planungspflichtig sind (vgl. Beschwerde, Ziffern 3 und 4, act. 494–499).

2. Planungspflicht

2.1

Gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG ist Voraussetzung einer Bewilligung, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Baubewilligungen sowie Ausnahmbewilligungen haben den planerischen Stufenbau zu beachten. Für Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können, dürfen keine Ausnahmbewilligungen erteilt werden. Zieht ein nicht zonenkonformes Vorhaben durch seine Ausmasse oder seine Natur bedeutende Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung nach sich, so darf es nicht nach Art. 24 ff. RPG, sondern erst nach einer entsprechenden Änderung des Zonenplans bewilligt werden. Wann ein nicht zonenkonformes Vorhaben hinsichtlich seines Ausmasses und seiner Auswirkungen auf die Nutzungsordnung so gewichtig ist, dass es erst nach einer Änderung oder Schaffung eines Nutzungsplans bewilligt werden darf, ergibt sich aus der Planungspflicht (Art. 2 RPG), den Planungsgrundsätzen und -zielen (Art. 1 und 3 RPG), dem kantonalen Richtplan (Art. 6 ff. RPG) sowie der Bedeutung des Projekts im Lichte der im Raumplanungsgesetz festgelegten Verfahrensordnung (Art. 4 und 33 f. RPG; vgl. zum Ganzen BGE 124 II 252 E. 3). Das Bundesgericht hat insbesondere eine Planungspflicht für grössere Abbau- und Deponievorhaben sowie für Golfplätze bejaht (vgl. BGE 120 Ib 207 E. 5). Bei der Beurteilung, ob ein Nutzungsplanverfahren durchzuführen ist oder ob eine Ausnahmbewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG ausreicht, kommt den kommunalen und kantonalen Behörden ein gewisses Ermessen zu (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1C_616/2014 vom 12. Oktober 2015, E. 3.4 ff. mit Hinweisen).

2.2

Massgebend ist somit in anderen Worten, wie die mit den beiden Bauvorhaben zu erzielende Einflussnahme auf die Raumgestaltung und die Umwelt qualitativ zu beurteilen ist. Die genaue Bezeichnung des Gesamtvorhabens ist dabei von untergeordneter Bedeutung und kann höchstens als Indiz gedeutet werden. Es braucht deshalb nicht entschieden zu werden, ob es sich vorliegend um eine aufwertende Landschaftsreparatur oder eine Restauffüllung mit Rekultivierung handelt, wie die Beschwerdegegnerin und die Abteilung für Baubewilligungen BVU das Gesamtvorhaben bezeichnen (vgl. Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 10. Juli 2023, act. 696–698; Zustimmungsentcheid der Abteilung für Baubewilligungen BVU vom 8. Februar 2021, S. 2, act. 465), oder ob es sich um eine Deponie handelt, wie die Beschwerdeführer meinen (vgl. zum Beispiel in der Beschwerde, S. 8, act. 498). Auch eine Titulierung als "Restauffüllung" spricht nicht gegen die Planungspflicht. Für das Abbaugelände L wurde bereits eine Spezialzone "Restauffüllung L" geschaffen (vgl. Stellungnahme der Abteilung Raumentwicklung BVU vom 24. Mai 2016, act. 1229; Anhang 1 zur regierungsrätlichen [...] Botschaft vom tt.mm.jjjj an den Grossen Rat betreffend die Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland Gesamtrevision in R._____).

Aufgrund der Projektunterlagen handelt es sich beim Gesamtvorhaben um die Umgestaltung einer rund 46'500 m² (4,65 ha) grossen Fläche (vgl. dazu und zum Folgenden die Lebensraumbilanz per 16. Oktober 2017, act. 248–251). Auf dieser Fläche sind gemäss der per 16. Oktober 2017 erstellten Lebensraumbilanz 12 Lebensraumtypen ausgewiesen (Ausgangslage, act. 249), die zu 10 Lebensraumtypen zusammengefasst werden sollen (Endgestaltung, act. 248). Die Veränderungen lassen sich aus folgender Tabelle entnehmen:

Tabelle 1: Vergleich Ausgangslage/Endgestaltung

Lebensraumtyp	Ausgangslage (in m ²)	Endgestaltung (in m ²)	Differenz
Feuchtgebiet mit Gewässern	2'052	10'434	+8'382
Wechselfeuchte Wiese	2'259	3'743	+1'484
Trockene Magerwiese	3'979	13'022	+9'043
Ruderalfläche inklusive Weg	1'721	0	-1'721
Lichtung	813	0	-813
Hecken und Kleingehölze	6'046	4'742	-1'304
Wald	9'142	1'860	-7'282
Pioniergehölz / Schilf	7'443		-7'443
Naturwald (Auenwald)		5'762	+5'762
Gehölz, eingewachsen	711		-711
Wald, aufgewertet		724	+724
Extensive Wiese	3'831		-3'831
Landwirtschaftsland, intensiv genutzt	6'403	4'118	-2'285
Übrige: Parkplatz, Bereich Kantonstrasse, Bereich Durchlässe	1'916	1'105	-811
Gewässerraum nicht angerechnet		806	+806
Total	46'316	46'316	0

Angesichts dieser Flächenveränderungen ist das Vorhaben eher als künstliche Renaturierung und weniger als Rekultivierung zu beurteilen. Es geht, entgegen der Beurteilung der Landwirtschaft Aargau des Departements Finanzen und Ressourcen (DFR) vom 27. Mai 2016 (act. 125), rund 1/3 des landwirtschaftlichen Kulturlands verloren. Weiter gehen 1'304 m² Hecken und Kleingehölze verloren. Demgegenüber soll ein Zuwachs an Feuchtgebieten mit Gewässern und Wiesen unterschiedlicher Qualität erfolgen. Zudem sollen bestehende Waldgebiete und durch Gehölz geprägte Gebiete gerodet und an anderer Stelle neu aufgewertet beziehungsweise aufgeforstet werden. Schliesslich soll der innerhalb des Projektperimeters eingedolte M-Bach in einem neuen Gewässerbett revitalisiert werden (vgl. Plan Amphibien- und Kleintierdurchlass – Ausdolung M-Bach, act. 337).

Die Veränderungen in der Fläche gehen mit Veränderungen in der Geländegestaltung einher. Diese bestehen im Wesentlichen im Auffüllen von bestehenden Gräben und in der Schaffung eines rund 15 m hohen Hügels (Plan Schnitte, C-C und B-B, act. 12). Dafür werden ca. 195'000 m³ unverschmutzter Aushub für die Höherfüllung (im Durchschnitt rund 5 m) und rund 35'000 m³ Bodenmaterial für die Rekultivierung verwendet (vgl. Technischer Bericht K, act. 317). Diese Höherfüllungen zerstören einen Grossteil der in der Lebensraumbilanz für die Ausgangslage ausgewiesenen und meist durch die Natur selbst geschaffenen Naturwerte. Sie sollen durch Neuanpflanzungen ersetzt werden.

2.3

Diese faktischen Einflussnahmen auf Raum und Umwelt erfordern verschiedene Ausnahmegewilligungen. Nach Angabe der Beschwerdegegnerin sind Rodungsbewilligungen und Ausnahmegewilligungen betreffend Reussuferschutzdekret zur Unterschreitung von Waldabständen, zur Unterschreitung des Kantonsstrassenabstands und für Bauten und Anlagen innerhalb des Gewässerraums erforderlich (vgl. Technischer Bericht K, S. 16 f., act. 319 f., und Technischer Bericht, a.a.O.,

S. 14 f.). Ausserdem erfordert die vorgesehene Beseitigung der Hecken eine – vorliegend nicht erteilte – Ausnahmegewilligung des Gemeinderats (vgl. § 18c Abs. 1 und 3 des Dekrets über den Natur- und Landschaftsschutz [NLD] vom 26. Februar 1985).

Die Anzahl an notwendigen Ausnahmegewilligungen korrespondiert mit einer erheblichen Dichte und Vielfalt an nationalen, kantonalen und kommunalen raumplanerischen Vorgaben für den umzugestaltenden Raum (vgl. dazu im Detail: Geoportal Aargau, Kulturlandplan und Fachkarte Gewässerraum): Er befindet sich national innerhalb des Objektes Reusslandschaft des Bundesinventars für Landschaften und Naturdenkmäler (BLN; bezeichnet die wertvollsten Landschaften der Schweiz) und umfasst Gebiete in verschiedenen Zonen des kantonalen Reussuferschutzdekrets. Kommunal erfasst der gesamte Projektperimeter mit dem Richtplan übereinstimmende Gebiete der Landwirtschaftszone, der Landwirtschaftszone mit überlagerter Landschaftsschutzzone, der Naturschutzzone, der Naturschutzzone Wald, des festgelegten Gewässerraums und Gebiete mit geschützten Hecken. Diese nutzungsplanerischen Vorgaben stellen eigentümerverbindlich die räumlichen Vorstellungen der zuständigen Planungsbehörden dar; die räumlichen Vorstellungen stammen von den in der planungsrechtlichen Entscheidfolge vorgeordneten Planungsbehörden, das heisst vom Grossen Rat und Regierungsrat sowie von der kommunalen Gemeindeversammlung. Da deren räumlichen Vorstellungen in vielerlei Hinsicht (Nutzung und Gestalt) nicht mit denjenigen des geplanten Vorhabens der Beschwerdegegnerin übereinstimmen, erweist sich das Vorhaben aufgrund seiner Ausmasse und Auswirkungen auf Wald, Gewässer, Landwirtschaft, Landschaft und Natur sowie im Lichte der raumplanerischen Verfahrensordnung als zu bedeutend, als dass es durch die nachgeordneten Baubewilligungsbehörden im Baugesuchsverfahren ohne vorgängige nutzungsplanerische Festlegungen beurteilt werden könnte. Es kann deshalb auch nicht der Auffassung der Beschwerdegegner gefolgt werden, wonach "die Revision des Kulturlandplans nach Umsetzung des Vorhabens gemäss der neuen Geländegestaltung respektive den damaligen Folgenutzungen" erfolgen werde (vgl. Beschwerdeantwort, S. 13, Rz. 44, act. 545). Dies stellt eine unzulässige Umkehr der raumplanungsrechtlichen Entscheidfolge dar, mit der Folge, dass die vorgeordneten Planungsbehörden, unter anderen auch der Regierungsrat, ihre gestaltende Funktion verlieren und nur die geschaffenen Fakten noch zur Kenntnis nehmen könnten.

2.4

Das Gesamtvorhaben unterliegt nach dem Gesagten der Planungspflicht, weshalb es ohne vorgängige nutzungsplanerische Festlegungen nicht in einem Baubewilligungsverfahren behandelt werden kann. Dies führt unter Verzicht auf die in Erw. 1.5.4 möglich bezeichnete Rückweisung zur Aufhebung der erteilten Bewilligungen und zur Abweisung des Baugesuchs.

Sollte die Beschwerdegegnerin am Vorhaben festhalten wollen, hätte sie beim Gemeinderat ein Gesuch um Anpassung der Kulturlandplanung zu stellen. In diesem Planungsverfahren könnte unter Vornahme einer umfassenden Interessensabwägung (inklusive der kommunalen Interessen) nochmals das Ausmass und die nachhaltige Eignung des Projekts geprüft sowie sämtliche dafür notwendigen, planerischen Festlegungen (inklusive Gewässerraum und Waldfestsetzung) für die Endgestaltung vorgenommen werden. Aus Sicht des Regierungsrats ist das wirtschaftlich und ökologisch interessante Projekt grundsätzlich weiterzuverfolgen. Dies würde es vielleicht ermöglichen, den Kiesabbau in den Gebieten K, L und P mit seinen Folgen für Natur und Umwelt zu einem – auch administrativ – befriedigenden Abschluss zu bringen.

3. Fazit und Kosten

Angeichts der Aufhebung der ergangenen kommunalen und kantonalen Bewilligungen ist die Beschwerde gutzuheissen und vom Obsiegen der Beschwerdeführer auszugehen.

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrens- und Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt (§§ 29 Abs. 1, 31 Abs. 2 Satz 1 und 32 Abs. 2

VRPG). Verfahrenskosten werden den Behörden nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben. Bei den Parteikosten findet keine Privilegierung der Behörden statt.

Vorliegend sind die Beschwerdegegnerin und die kantonalen und kommunalen Behörden unterliegend. Die Beschwerdegegnerin hat sowohl Verfahrenskosten und Parteikosten zu tragen. Die Behörden haben die Vorhaben L und K nicht sachgerecht koordiniert. Der Gemeinderat hat zudem das Vorhaben L ohne Vorliegen der kantonalen Zustimmung bewilligt. Es ist deshalb – angesichts der Schwere der begangenen Verfahrensfehler – gerechtfertigt, auch ihnen Verfahrenskosten aufzuerlegen (je einen Drittel), wobei der von der Abteilung für Baubewilligungen BVU zu tragende Teil auf die Staatskasse zu nehmen ist. Die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer haben beim vorliegenden Verfahrensausgang zudem einen Anspruch auf eine Parteientschädigung, die von der Beschwerdegegnerin, von der Einwohnergemeinde R._____ und vom Staat zu gleichen Teilen zu zahlen ist.

Gemäss der Praxis des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts kann bei Fällen mit Beteiligung von Umweltverbänden die Grundentschädigung ohne Festlegung eines Streitwerts sinngemäss nach § 8a Abs. 3 des Dekrets über die Entschädigung der Anwälte (Anwaltstarif, AnwT) vom 10. November 1987 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 lit. b AnwT, das heisst je nach Bedeutung und Schwierigkeit des Falls, zwischen Fr. 1'210.– und Fr. 14'740.– festgelegt werden (Urteil 1C_113/2007 des Bundesgerichts vom 19. September 2007 E. 2.1 ff.; Urteil WBE.2010.329 des Verwaltungsgerichts vom 16. November 2011 E. 4.4.1 mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung). Dies gilt sowohl bei Nutzungsplanungs- als auch bei Baubewilligungsverfahren. Angesichts des Schwierigkeitsgrads und der Bedeutung des Falls scheint die Annahme einer Grundentschädigung von Fr. 9'500.– angemessen. Weil die Streitsache einen ausserordentlichen Aufwand (Augenschein, Beizug von Akten verschiedener Verfahren) verursachte, ist ein Zuschlag von 25 % angebracht. Die Parteientschädigung beträgt somit (bei vollständigem Obsiegen) Fr. 11'875.– (inklusive Auslagen und MwSt).

Beschluss

1.

In Gutheissung der Beschwerde werden das Gesuch um Erteilung der Baubewilligung beziehungsweise der Rodungsbewilligung vom 13. Mai 2016 abgewiesen und der Entscheid des Gemeinderats R._____ vom 9. August 2021, der Entscheid der Abteilung für Baubewilligungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt vom 8. Februar 2021 sowie die Rodungsbewilligung des Departements Bau, Verkehr und Umwelt ebenfalls vom 8. Februar 2021 aufgehoben.

2.

a)

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 4'000.– sowie der Kanzleigebür und den Auslagen von Fr. 1'195.05, insgesamt Fr. 5'195.05, werden mit je 1/3, das heisst mit Fr. 1'731.70, der B._____ AG, S._____, und der Einwohnergemeinde R._____ auferlegt. Der restliche Drittel wird auf die Staatskasse genommen.

b)

Der von den Beschwerdeführern gemäss Anhang geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'500.– wird diesen aus der Staatskasse zurückerstattet.

3.

a)

Die B._____ AG, S._____, und die Einwohnergemeinde R._____ werden verpflichtet, den Beschwerdeführern die im Beschwerdeverfahren entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 11'875.– zu je $\frac{1}{3}$, das heisst je mit Fr. 3'958.30, zu ersetzen.

b)

Der verbleibende Drittel der Parteikosten (das heisst Fr. 3'958.40) wird den Beschwerdeführern aus der Staatskasse entrichtet.