

REGIERUNGSRAT

REGIERUNGSRATSBESCHLUSS NR. 2025-000486

A.____, Q.____; Beschwerde vom 7. November 2023 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Gemeinderats Q.____ vom 30. August 2022/18. September 2023 betreffend Projektänderung für Umbau Bauernhaus auf Parzelle aaa, in der Landwirtschaftszone, angrenzend an den Wald; Abweisung

Sitzung vom 7. Mai 2025

Versand: 13. Mai 2025

Sachverhalt

(...)

Erwägungen

1. Institutioneller Ausstand

Wird der Entscheid eines Departements beim Regierungsrat angefochten, hat das dem Departement vorstehende Regierungsratsmitglied beratende Stimme (sogenannter institutioneller Ausstand; § 16 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007). Demzufolge hat der Vorsteher des BVU vorliegend lediglich beratende Stimme beziehungsweise befindet sich im institutionellen Ausstand.

2. Ausgangslage und Streitgegenstand

Die streitbetroffene Parzelle aaa liegt gemäss der aktuellen Bau- und Nutzungsordnung (BNO) der Gemeinde Q.____ sowie dem dazugehörigen Kulturlandplan in der Landwirtschaftszone. Das Gelände des streitbetroffenen Grundstücks steigt von Osten nach Westen an. Auf dem nordwestlichen Teilstück der Parzelle befindet sich ein Wohnhaus, wobei daran angrenzend eine nach Süden ausgerichtete, ungefähr 200 m² grosse Rasenfläche liegt (vgl. Aargauisches Geografisches Informationssystem [AGIS], Luftbild vom 8./30. Juli 2020, Situationsplan vom 16. November 2021, act. 89). Diese Rasenfläche wurde im Gegensatz zum angrenzenden ansteigenden Gelände mittels einer Terrainveränderung flach terrassiert und wird östlich und westlich von zwei Mauern begrenzt.

Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist die Bewilligungsfähigkeit der südlichen Terrainveränderung mit Rasenfläche sowie der daran angrenzenden westlichen Mauer. Nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheids und damit auch nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist demgegenüber die östlich an die Rasenfläche angrenzende Mauer und die im nördlichen Bereich vorgenommenen befestigten Flächen, die zwischenzeitlich wieder zurückgebaut wurden und nicht vom nachträglichen Baugesuch umfasst waren (vgl. Beschwerdeantwort der Abteilung für Baubewilligungen BVU, S. 4, act. 135).

3. Nachträgliche Bewilligungsfähigkeit der Terrainveränderung und Mauer

3.1

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 1993 in Verbindung mit § 49 Abs. 1 lit. i der 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 ausgeführte Terrainveränderung sowie die Natursteinmauer unterstehen nach dem Gesagten klarerweise einer Baubewilligungspflicht, da allein die flächenhafte Ausdehnung der Terrainveränderung deutlich mehr als 100 m² beträgt.

Unbestritten ist vorliegend, dass die Terrainveränderung mit Rasenfläche sowie die westlich angrenzende Mauer im Rahmen eines Umbaus des Wohnhauses Nr. 91 ohne entsprechende Baubewilligung erstellt wurden und somit formell rechtswidrig sind. Das daraufhin vom Beschwerdeführer eingereichte Gesuch um eine nachträgliche Baubewilligung wies die Abteilung für Baubewilligungen BVU am 30. August 2022 mit der Begründung ab, dass die erstellte Umgebungsgestaltung in der Landwirtschaftszone zonenwidrig sei und auch keine Ausnahmegewilligung gestützt auf die Art. 24 ff. RPG erteilt werden könne. Demgegenüber stellt sich der Beschwerdeführer auf den Standpunkt, dass die Rasenfläche sowie die Mauer gestützt auf Art. 24c RPG bewilligungsfähig seien.

3.2

Gemäss Art. 24c RPG sind nicht mehr zonenkonforme, aber noch bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Absatz 1). Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Absatz 2). In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Absatz 5). Art. 24c RPG ist gemäss Art. 41 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 auf altrechtliche Bauten und Anlagen anwendbar. Als altrechtlich gelten Bauten und Anlagen, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets im Sinne des Bundesrechts wurde. Gemeint sind in erster Linie solche Bauten und Anlagen, die vor dem 1. Juli 1972 erstellt wurden (vgl. RUDOLF MUGGLI, in: HEINZ AEMISEGGER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017, Rz. 17 zu Art. 24c RPG). Gemäss Art. 42 Abs. 1 RPV gilt eine Änderung als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt, wobei Verbesserungen gestalterischer Art zulässig sind. Ob die Identität der Baute oder Anlage im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Art. 42 Abs. 3 RPV).

3.3

In Bezug auf die Terrainveränderung und die Rasenfläche macht der Beschwerdeführer geltend, dass diese eine massvolle Erweiterung der Umgebung im Sinne von Art. 24c RPG darstellen würden. Zunächst sei zu beachten, dass der südliche Bereich des Grundstücks anstelle einer monokulturellen Schaf-Weidewiese mit einer artenvielfältigen Magerwiese aufgewertet worden sei (Beschwerde, S. 8, act. 119). Bei der geebneten Zierrasenfläche handle es sich lediglich um ein Provisorium, welches einem Gemüsegarten im Sinne eines klassischen Bauerngarten weichen soll. Für die Erstellung eines solchen Gemüsegartens sei daher eine Ebnung des Terrains notwendig, wobei diese im vorliegenden Fall nur geringfügig sei (Beschwerde, S. 9, act. 118).

Es ist festzuhalten, dass sich die Terrainveränderung mit einer Gesamtfläche von ungefähr 200 m² deutlich vom ursprünglichen Gelände unterscheidet (vgl. Situationsplan vom 16. November 2021,

act. 89). Die unbewilligt vorgenommene Terrassierung bricht den natürlich geneigten Terrainverlauf in markanter und deutlich wahrnehmbarer Weise. Der Einschätzung des Beschwerdeführers, dass es sich einzig um eine geringfügige Änderung handle, kann allein schon aufgrund der flächenmässigen Ausdehnung der Rasenfläche nicht gefolgt werden. Vielmehr handelt es sich um einen deutlichen Einschnitt in die natürlich geneigte Hanglage des Geländes, welcher die Identität der ursprünglichen Umgebungsgestaltung und der Landschaft beträchtlich verändert. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass wesentliche Identitätsmerkmale des an die Rasenfläche angrenzenden Wohnhauses bereits durch den im Jahr 2018 bewilligten Umbau verändert wurden. So wurde eine Wohnflächenerweiterung von 59,2 % genehmigt und im Rahmen der Umbauarbeiten ausgeführt. Zudem wurde entgegen den bewilligten Plänen die Farb- und Materialgestaltung der Fassade im Vergleich zum ursprünglichen Zustand deutlich verändert. Anders als der Beschwerdeführer annimmt (Beschwerde, S. 11 f., act. 116 f.; Replik, S. 1 f., act. 148 f.), sind sämtliche Umstände – solange sie raumrelevant sind – in die Würdigung der identitätsstiftenden Merkmale miteinzubeziehen, wozu auch das äussere Erscheinungsbild und das Nutzungsmass gehören. Die Identität bezieht sich auf die "wesentlichen Züge", mithin die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts, die unter Würdigung aller raumrelevanten Gesichtspunkte in ihrem Zusammenwirken zu beurteilen sind (Urteil des Bundesgerichts 1C_480/2019 E. 4.1; RUDOLF MUGGLI, in: HEINZ AEMISEGGER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN, a.a.O., Rz. 28 zu Art. 24c RPG). Auch die Umgebungsgestaltung fliesst als raumrelevanter Gesichtspunkt in diese Beurteilung mit ein (vgl. Art. 42 Abs. 1 RPV zweiter Halbsatz). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (vgl. Art. 42 Abs. 2 RPV). Insofern ist mit der Vorinstanz festzuhalten, dass durch die Wohnflächenerweiterung und die Änderung der Südfassade nicht mehr von einer massvollen Erweiterung im Sinne von Art. 42 Abs. 1 RPV gesprochen werden kann. Vielmehr liegt eine vollständige Änderung vor. Infolgedessen ist eine zusätzliche, markant in Erscheinung tretende Änderung der Umgebung – wie sie im vorliegenden Fall vorgenommen wurde – nicht bewilligungsfähig. Unbeachtlich ist sodann die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Änderung der Nutzungsart der Terrainveränderung. Auch wenn auf der betreffenden Fläche ein Gemüsegarten erstellt werden sollte, würde der ausgeprägte und grossflächige Eingriff in den natürlichen Terrainverlauf dennoch die Identität der Umgebungsgestaltung und der Landschaft deutlich verändern.

Der Beschwerdeführer stellt sich weiter auf den Standpunkt, dass die Terrainveränderung sowie die Natursteinmauer eine Bodenverbesserung darstellen würden. Durch die Geländeanpassung würde verhindert werden, dass bei starken Regenfällen das Meteorwasser in das Wohnhaus des Beschwerdeführers eindringe. Stattdessen würde das Wasser durch die Mauer aufgehalten und verteilt werden, so dass dieses über die gesamte Breite der Mauer versickern könne (Beschwerde, S. 10 f., act. 117 f.).

Im Allgemeinen widersprechen Terrainveränderungen in der Landwirtschaftszone dem Grundsatz von Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983, wonach die Fruchtbarkeit des Bodens dauerhaft zu erhalten ist (vgl. Regierungsratsbeschluss [RRB] Nr. 2013-000557 E. 1.2). 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. Geländeveränderungen 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 Geländeveränderungen, 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 S. 638 f.; RRB Nr. 2007-000998 vom 8. August 2007, Nr. 2020-000864 vom 17. August 2020, Nr. 2021-000423 vom 7. April 2021, Nr. 2022-001568 vom 30. November 2022).

Wie die Abteilung für Umwelt BVU richtig festhält, kann im vorliegenden Fall durch die Terrainveränderung weder eine vorteilhaftere landwirtschaftliche Bewirtschaftung erreicht werden noch liegt eine Aufwertung einer alten Rekultivierung, eines gesackten organischen Bodens oder Ähnliches vor (vgl. Duplik Abteilung für Umwelt BVU, S. 1, act. 150). Der Beschwerdeführer begründet die vorgenommene Terrainveränderung denn auch lediglich mit seinem privaten Interesse an einer optimalen Versickerung des Meteorwassers. Dies mag aus seiner Sicht zwar durchaus eine "Verbesserung" des Bodens im Vergleich zum ursprünglichen Terrain darstellen; eine Bodenverbesserung im Sinne der regierungsrechtlichen Praxis liegt allerdings klarerweise nicht vor.

Schliesslich bringt der Beschwerdeführer vor, die Zierrasenfläche südlich der Liegenschaft sei vornehmlich aus dem Grund erstellt worden, da sich die ursprüngliche Gartenanlage auf der Nordseite der Liegenschaft nicht mehr zur Gartenbepflanzung eigne. Seit deren Erstellung seien die Bäume des angrenzenden Waldes stark gewachsen und infolge der damit einhergehenden Beschattung sei der südliche Teil der Liegenschaft viel eher für einen Garten geeignet. Der ursprüngliche Garten auf der Nordseite der Liegenschaft sei denn auch bereits vollständig zurückgebaut worden (Beschwerde, S. 9 f., act. 118 f.). Sofern der Beschwerdeführer mit diesen Ausführungen einen Anspruch auf Besitzesstand im Sinne von Art. 24c Abs. 1 RPG geltend macht, kann ihm nicht gefolgt werden. Eine Standortverschiebung einer abgebrochenen Baute oder Anlage kommt gemäss Art. 42 Abs. 4 RPV nur dann infrage, wenn diese objektiv geboten ist. Subjektive Zweckmässigkeitsüberlegungen, wie sie vorliegend geltend gemacht werden, stellen keine objektiven Gründe im Sinne dieser Bestimmung dar (RUDOLF MUGGLI, in: HEINZ AEMISEGGER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN, a.a.O., Rz. 41 zu Art. 24c RPG).

3.4

In Bezug auf die unbewilligt errichtete Mauer macht der Beschwerdeführer geltend, dass sich diese gut in die Umgebung integriere. Durch die Ausführung der Mauer mit Natursteinen käme ihr eine ökologische Funktion zu, die vielen Insekten und Reptilien Schutz biete. Sie könnte somit auch als ökologische Ausgleichsmassnahme anerkannt werden. Zusätzlich käme der Mauer auch eine Stützfunktion zu (Beschwerde, S. 8, act. 119).

Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, sind Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone auf ein notwendiges Minimum zu reduzieren, um die Landschaft zu schonen (vgl. ALEXANDER RUCH/RUDOLF MUGGLI, in: HEINZ AEMISEGGER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN, a.a.O., Rz. 13 zu Art. 16 RPG). Im vorliegenden Fall ist keine Notwendigkeit für die Errichtung einer Mauer erkennbar. Was die ökologische Funktion der Mauer betrifft, so können entsprechende Lebensräume für Insekten und Reptilien auch mit einfacheren, landschaftsschonenderen Massnahmen wie kleinen, flachen Steinhaufen erzielt werden. In Bezug auf die Stützfunktion der Mauer muss festgestellt werden, dass eine solche offenbar erst nach der erstellten Umgebungsgestaltung und Terrainveränderung notwendig wurde. In den aktenkundigen Fotoaufnahmen des Terrains vor der Neugestaltung der Umgebung ist denn auch keine Stützmauer ersichtlich (Beschwerde, S. 7, act. 120). Es ist somit davon auszugehen, dass nach der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands keine Stützmauer zur Sicherung des Terrains mehr notwendig sein wird. Schliesslich ist die Mauer auch unter dem Aspekt der Wahrung der Identität gemäss Art. 24c Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 42 Abs. 1 RPV nicht bewilligungsfähig. Wie oben bereits ausgeführt, wurde das Veränderungspotenzial der streitbetroffenen Liegenschaft, das noch als massvolle Erweiterung qualifiziert werden kann und das Identitätserfor-

dernis an einer Baute beziehungsweise Anlagen erfüllt, in der Vergangenheit bereits vollständig ausgeschöpft (vgl. E. 3.3). Zusätzliche raumrelevante Änderungen in der Umgebungsgestaltung, wie die Erstellung einer Natursteinmauer, sind somit auch vor diesem Hintergrund abzulehnen.

3.5

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sowohl bezüglich der Rasenfläche mit Terrainveränderung als auch bezüglich der Mauer die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung gestützt auf Art. 24c RPG nicht gegeben sind.

4. Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands

4.1

Da die vorliegend umstrittenen Bauten (Terrainveränderung mit Rasenfläche sowie Mauer) nicht bewilligt sind und auch nachträglich nicht bewilligt werden können, stellt sich die Frage nach den Konsequenzen. Die Vorinstanz hat den Rückbau der Bauten angeordnet. Der Beschwerdeführer macht jedoch geltend, der verfügte Rückbau sei nicht verhältnismässig, da einerseits die raumplanerischen Ziele auch mit milderer Massnahmen erreicht werden könnten und andererseits die öffentlichen Interessen an einer Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands die öffentlichen und privaten Interessen an der Beibehaltung der bestehenden Umgebungsgestaltung nicht überwiegen würden (Beschwerde, S. 13, act. 114).

4.2

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 die folgenden 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 es muss ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff bestehen, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt (vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl. Zürich/Basel/Genf 2020, Rz. 320 ff.). 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 gewichtigen öffentlichen Interessen entgegenstehen (vgl. BGE 132 II 21 E. 6; BGE 111 Ib 213 E. 6; AGVE 2001 S. 279 f.). Auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit kann sich auch eine Bauherrschaft berufen, die nicht gutgläubig gehandelt hat. Sie 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 der Bauherrschaft allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigen.

4.3

Im vorliegenden Fall erstellte der Beschwerdeführer die strittige Umgebungsgestaltung eigenmächtig entgegen den bewilligten Plänen beim Umbau des Wohnhauses. Dass Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone einer behördlichen Bewilligung bedürfen, musste ihm nur schon aufgrund des bereits durchgeführten Baubewilligungsverfahrens bewusst gewesen sein. Ungeachtet dessen hat sich der Beschwerdeführer für die vorliegend strittige Umgebungsgestaltung weder an die bewilligten

Pläne gehalten noch hat er selbst ordnungsgemäss ein Baubewilligungsverfahren eingeleitet. Der Beschwerdeführer kann daher nicht als gutgläubig angesehen werden.

4.4

Mit dem angeordneten Rückbau wird in erster Linie die Durchsetzung des Trennungsprinzips von Bau- und Nichtbaugebiet verfolgt. Diese Durchsetzung kann grundsätzlich nur durch einen Rückbau der rechtswidrig erstellten und nachträglich nicht bewilligungsfähigen Bauten und Anlagen erreicht werden. Durch den angeordneten Rückbau soll ferner die Gleichbehandlung zwischen dem Beschwerdeführer und anderen Bauherren sichergestellt werden, die ordnungsgemäss vor Baubeginn ein Baugesuch eingereicht haben. Hierzu ist insbesondere auch zu beachten, dass die präjudiziellen Wirkungen der Duldung eines rechtswidrigen Zustands nicht zu unterschätzen sind. Würde auf den Rückbau verzichtet, würden den Behörden die Argumente fehlen, um einen solchen in anderen Fällen anzuordnen. Der Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kommt massgebendes Gewicht für den ordnungsgemässen Vollzug des Raumplanungsrechts zu (BGE 136 II 359 E. 6; Urteil des Bundesgerichts 1C_397/2007 vom 27. Mai 2008 E. 3.4). Werden illegal errichtete, dem Raumplanungsrecht widersprechende Bauten nicht beseitigt, sondern auf unabsehbare Zeit geduldet, so wird der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet infrage gestellt und rechtswidriges Verhalten belohnt. Formell rechtswidrige Bauten, die auch nachträglich nicht bewilligt werden können, müssen daher grundsätzlich beseitigt werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_556/2009 vom 23. April 2010 E. 6).

Demgegenüber beruft sich der Beschwerdeführer zunächst auf das öffentliche Interesse an einer ökologischen Ausgleichsfläche, wie sie durch die vorliegend zu beurteilende Umgebungsgestaltung erstellt worden sei. Dieses Interesse überwiege das Interesse an der Wiederherstellung einer monokulturähnlichen Schafsweide (Beschwerde, S. 13, act. 114). Der Beschwerdeführer verkennt hierbei, dass der angeordnete Rückbau in erster Linie die Wiederherstellung des natürlichen Terrains bezweckt. Dass auf der betreffenden Fläche erneut eine Schafsweide erstellt wird, ist nicht zwingend vorgegeben. Eine naturnahe, ökologisch wertvolle Bepflanzung (beispielsweise mit einer artenreichen Blumenwiese) wäre denn auch ohne Weiteres in der Landwirtschaftszone zugelassen. Inwiefern eine solche Gestaltung auf eine markante, grossflächige Terrassierung des Terrains angewiesen sein sollte, ist in keiner Weise ersichtlich. Soweit sich der Beschwerdeführer auf seine privaten finanziellen Interessen beruft, welche ebenfalls gegen den angeordneten Rückbau sprechen würden (Beschwerde, S. 13, act. 114), ist einzuwenden, dass wer eigenmächtig baut, das Risiko finanzieller und anderer Nachteile bei einer erzwungenen Wiederherstellung des früheren Zustands in Kauf nehmen muss (vgl. BGE 132 II 21 E. 6.4; 123 II 248 E. 4a; 111 Ib 213 E. 6b; AGVE 1987 S. 233).

Insgesamt überwiegen somit die öffentlichen Interessen an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands die vom Beschwerdeführer geltend gemachten öffentlichen und privaten Interessen deutlich. Das Trennungsprinzip von Bau- und Nichtbaugebiet ist ein zentraler Grundpfeiler des Raumplanungsrechts, an dessen Durchsetzung ein sehr grosses öffentliches Interesse besteht. Demgegenüber sind die vom Beschwerdeführer geltend gemachten öffentlichen Interessen an einer ökologisch wertvollen Ausgleichsfläche lediglich untergeordneter Natur. Gleich verhält es sich mit den vorgebrachten finanziellen Interessen des Beschwerdeführers, welchen gemäss der erwähnten ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BGE 132 II 21 E. 6.4; 123 II 248 E. 4a; 111 Ib 213 E. 6b) in Fällen wie dem vorliegenden kein grosses Gewicht beigemessen werden können.

Der Beschwerdeführer macht sodann geltend, dass auch mildere Massnahmen, wie beispielsweise Auflagen zur Erstellung einer Biodiversitätsförderfläche durch die Ansaat von Gehölzen oder Bäumen, zur Erreichung der öffentlichen Interessen genügen würden. Die Art der Nutzung ist jedoch für die Bewilligungsfähigkeit der Terrainveränderung unerheblich. Selbst wenn auf der betreffenden Fläche eine ökologisch wertvolle Anlage mit Bäumen, Steinhaufen und dergleichen errichtet werden würde, könnte die Terrainveränderung aus den oben genannten Gründen dennoch nicht bewilligt werden.

Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, die angesetzte Frist zum Rückbau innert drei Monaten ab Rechtskraft sei zu kurz angesetzt und erweise sich ebenfalls als unverhältnismässig. Es sei Rücksicht auf die natürlichen Pflanzenwachstumsphasen zu nehmen und der Rückbau so anzuordnen, dass das Terrain in den Frühlings- oder Sommermonaten neu angesät werden könne. Hierzu ist festzuhalten, dass in Ziffer II./3. des angefochtenen (Teil-)Entscheids der Abteilung für Baubewilligungen BVU die Arbeiten mit dem Boden nur möglich sind, wenn dieser genügend abgetrocknet ist, das heisst in der Regel in der Vegetationszeit. Den Bedenken des Beschwerdeführers wurde damit genügend Rechnung getragen. Die verfügte Frist zum Rückbau innert drei Monaten nach Rechtskraft des Entscheids unter Berücksichtigung der Trockenheit des Bodens entspricht der ständigen Praxis der Abteilung für Baubewilligungen BVU, die zu keiner Beanstandung Anlass gibt. Gründe, weshalb diese Frist im vorliegenden Fall nicht ausreichen sollte, werden vom Beschwerdeführer nicht vorgebracht und sind auch nicht ersichtlich.

4.5

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei einer Gesamtbetrachtung das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands das geltend gemachte öffentliche Interesse an einer Biodiversitätsförderfläche sowie die privaten Interessen des Beschwerdeführers klar überwiegt. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist des Weiteren geeignet, die soeben erläuterten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziele zu erreichen. Es sind sodann auch keine mildernden Massnahmen zur Erreichung dieser Ziele ersichtlich. Der von der Vorinstanz verfügte Rückbau der Mauer sowie der Terrainveränderung erweist sich als verhältnismässig.

5. Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht

Der Beschwerdeführer macht ferner geltend, dass eine Ausnahmegewilligung der streitbetroffenen Mauer und Terrainveränderung auch aufgrund eines Vergleichsfalls in der Gemeinde U._____ erteilt werden müsse (Beschwerde, S. 14, act. 113). Er macht somit sinngemäss einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht geltend (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV]). Dieser setzt voraus, dass die zu beurteilenden Fälle in den tatbestandserheblichen Sachverhaltselementen übereinstimmen, dieselbe Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und zudem zu erkennen gibt, auch inskünftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen. Dabei begründen wenige vereinzelte Fälle noch keine Praxis. Schliesslich dürfen keine überwiegenden Gesetzmässigkeitsinteressen oder Interessen Dritter bestehen (BGE 139 II 49 E. 7.1; Urteile des Bundesgerichts 1C_554/2018 vom 5. August 2009 E. 3.1 und 1C_42/2018 vom 8. August 2018 E. 6.3; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2021.42 vom 15. Dezember 2021 S. 16).

Der vom Beschwerdeführer eingebrachte Vergleichsfall unterscheidet sich vom hier zu beurteilenden Fall in wesentlichen Punkten. Die terrassierte Gartenanlage des Vergleichsfalls diene einerseits neben ihrer ästhetischen Funktion auch der Stabilisierung des Hangs. Andererseits befand sich auf dem gesamten Grundstück keine bereits bestehende Gartenfläche. Die Bewilligung wurde unter der Berücksichtigung des Rückbaus von vier Schöpfen in der weiteren Umgebung erteilt. Demgegenüber dient die eigenmächtig durch den Beschwerdeführer vorgenommene Terrainveränderung insbesondere seinen eigenen privaten Interessen. Im Gegensatz zum Vergleichsgrundstück befand sich auf der Nordseite des streitbetroffenen Grundstücks denn auch bereits eine Gartenfläche. Ein Ausgleich zwischen den neu erstellten Elementen der Umgebungsgestaltung und allfälligen Rückbauten von bestehenden Bauten und Anlagen ist im vorliegenden Fall ebenfalls nicht erkennbar. Schliesslich ist auch zu beachten, dass die betreffende Bewilligung bereits mehr als zehn Jahre zurückliegt und diese auch damals einen Grenzfall darstellte, welcher "als gerade noch zustimmungsfähig" erachtet wurde. Die Abteilung für Baubewilligung BVU führt überzeugend aus, dass der damalige Entscheid der heutigen Praxis nicht mehr entsprechen würde (Duplik Abteilung für Baubewilligungen BVU, S. 2, act. 153). Zudem kann aus einem einzigen Fall von vornherein kein Anspruch auf Gleichbehandlung

im Unrecht abgeleitet werden, da auf Grundlage eines Falls keine konstante rechtswidrige Praxis abgeleitet werden kann.

6. Antizipierte Beweiswürdigung

Der Beschwerdeführer beantragt die Durchführung eines Augenscheins sowie die Abnahme einer Parteibefragung (Beschwerde, S. 12, act. 115).

Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 1 BV) wird durch den Verzicht auf die Abnahme eines Beweismittels nicht verletzt, wenn sich die rechtsanwendende Behörde eine Überzeugung bereits auf 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 136 I 229 E. 5.3). Im Projektänderungsplan und auf den aktenkundigen Fotos sind die strittige Baute und die Terrainveränderung sowie ihre Auswirkungen auf das Landschaftsbild rechtsgenügend dokumentiert. Des Weiteren fand seitens des Gemeinderats und der Abteilung für Baubewilligungen BVU bereits eine Begehung der Parzelle des Beschwerdeführers statt. Der Beschwerdeführer hatte zudem ausreichend Gelegenheit, sich im vorliegenden Verfahren zu äussern. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern ein Augenschein oder eine Parteibefragung zu zusätzlichen Erkenntnisgewinnen führen könnte. Aufgrund der dargelegten klaren Beweislage kann demnach im Sinne einer antizipierten (vorweggenommenen) Beweiswürdigung auf die beantragte Durchführung einer Augenscheinsverhandlung sowie einer Parteibefragung verzichtet werden.

7. Fehlende öffentliche Auflage und Publikation des Baugesuchs

Mit Entscheid vom 18. September 2023 wies der Gemeinderat das Baugesuch des Beschwerdeführers ab, ohne dass zu diesem Zeitpunkt eine öffentliche Auflage oder Publikation vorgenommen wurde (vgl. act. 108). Baugesuche, die eine Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzone betreffen, sind jedoch immer öffentlich aufzulegen und zu publizieren (§ 60 Abs. 2 BauG), es sei denn, der Gemeinderat sei der Auffassung, dass das Bauvorhaben von vornherein nicht bewilligt werden könne (vgl. § 54 Abs. 4 Satz 1 BauV). Verzichtet die Gemeinde aufgrund § 54 Abs. 4 Satz 1 BauV auf die Publikation des Baugesuchs, ist der Abweisungsentscheid allerdings mit einem entsprechenden Hinweis zu versehen, wonach die Bauherrschaft innert 30 Tagen seit Zustellung des Entscheids das ordentliche Verfahren verlangen kann (vgl. § 54 Abs. 4 Satz 2 BauV). Dieser Hinweis ist im Entscheid des Gemeinderats unterblieben. Da das Baugesuch auch beschwerdeweise abgewiesen wird, fällt dieser formell-rechtliche Fehler des Gemeinderats zwar nicht ins Gewicht, der Gemeinderat wird jedoch eingeladen, seine Abweisungsentscheide bei Baugesuchen ausserhalb der Bauzone, die er gestützt auf § 54 Abs. 4 Satz 1 BauV nicht publizieren will, künftig mit einem entsprechenden Hinweis auf § 54 Abs. 4 Satz 2 BauV zu versehen. Zu verzichten ist bei einem solchen Abweisungsentscheid hingegen auf den Hinweis, dass beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden kann. Verlangt die Bauherrschaft in der Folge das ordentliche Verfahren, hat der Gemeinderat das Gesuch nachträglich zu profilieren sowie zu publizieren und entscheidet neu (§ 54 Abs. 4 Satz 2 BauV). Erst dieser Entscheid ist mit der ordentlichen Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

8. Fazit und Kosten

Nach den vorgehenden Erwägungen und unter Berücksichtigung der Akten kommt der Regierungsrat in Übereinstimmung mit den Beurteilungen der Abteilung für Baubewilligungen BVU sowie der Abteilung Umwelt BVU zusammenfassend zum Schluss, dass die Mauer sowie die Terrainveränderung mit Rasenfläche nicht bewilligungsfähig sind. Die von der Vorinstanz verfügte Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands innert drei Monaten nach Rechtskraft des Entscheids, sofern der Boden in diesem Zeitraum genügend abgetrocknet ist, erweist sich als verhältnis- und rechtmässig. Somit

ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer die Kosten des regierungsrätlichen Beschwerdeverfahrens zu tragen (§ 29 Abs. 1 in Verbindung mit § 31 Abs. 2 VRPG). Angesichts seines vollständigen Unterliegens entfällt die Entrichtung einer Parteientschädigung (§ 32 Abs. 2 VRPG).

Beschluss

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsrat, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.– sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 313.10, insgesamt Fr. 2'313.10, werden dem Beschwerdeführer A. _____ auferlegt. Abzüglich des bereits geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.– hat der Beschwerdeführer noch Fr. 313.10 zu bezahlen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.