



Fall-Nr.:	23-5612
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	31.10.2024
Entscheiddatum:	15.07.2024

BUDE 2024 Nr. 063

Bau- und Umweltrecht, Art. 159 PBG; Art. 30e und Art. 32 USG. Der Rekurrent hat Schlamm aus der Chicorée-Produktion statt in getrockneter Form grossflächig auf den Feldern auszubringen, flüssig auf einer relativ kleinen Fläche deponiert und versickern lassen. In dieser Form handelt es sich beim Schlamm um Abfall im Sinn des USG, der fachgerecht entsorgt werden muss. Die entsprechende Ablagerung ist zudem mit Plastikteilchen durchsetzt. Damit wurde offensichtlich keine Bodenverbesserung oder Bewirtschaftungserleichterung angestrebt, weshalb die Vorinstanz zu Recht direkt die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands geprüft und sodann angeordnet hat. Abweisung des Rekurses. Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2024/151 vom 21. August 2025 bestätigt.

BUDE 2024 Nr. 63 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-5612

Entscheid Nr. 63/2024 vom 15. Juli 2024

Rekurrent

A.____,

gegen

Vorinstanz

Politische Gemeinde Z.____ (Beschluss vom 29. Juni 2023)

Betreff

Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands



Sachverhalt

A.

a) Die Ortsgemeinde Z.____, Z.____, ist Eigentümerin des 149'034 m² grossen unbebauten Grundstücks Nr. 0001, Grundbuch Z.____, an der X.____-strasse in Z.____. Sie hat das Grundstück A.____, Z.____, verpachtet, dem unter anderem das südlich angrenzende 15'790 m² grosse Nachbargrundstück Nr. 0002 gehört. Dieses ist mit verschiedenen landwirtschaftlichen Gebäuden überbaut, wo der Grundeigentümer ganzjährig Chicorée produziert. Beide Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.____ vom 20. September 2017 ausserhalb der Bauzone in der Landwirtschaftszone. Nördlich fliesst der Bach X.____. Die X.____ entwässert in den W.____-Kanal, der über den V.____-Fluss schliesslich in den U.____-see fliesst.

b) Das Amt für Umwelt und Energie (heute Amt für Umwelt, AFU) verfügte für den Chicorée-Betrieb seit dem Jahr 2004 wiederholt Massnahmen betreffend Abwasserentsorgung und Bodenschutz. Der Betreiber kam den entsprechenden Auflagen oft nur teilweise nach, die vorgeschriebene Schilfanlage etwa installierte er nie. Stattdessen liess er das betriebliche Abwasser versickern, ausbringen oder direkt in die X.____ einleiten, oder er vermischte es vorgängig mit dem in einer Kleinkläranlage gereinigten häuslichen Abwasser und brachte es dann aus.

c) Seit dem Jahr 2011 stellt das AFU in der X.____ immer wieder Abwasserpilze, Fäkalgeruch, Schaumbildung und Wassertrübungen fest, weshalb es A.____ mit Verfügung vom 25. Januar 2016 die Einleitung des Waschwassers aus der Chicorée-Produktion in den Bach sowie das Ausbringen auf den Feldern verbot. Am 10. März 2017 kam das AFU auf Antrag des Betreibers auf die Verfügung zurück und erlaubte ihm nach mehreren Gesprächen und Beratungen die Einleitung der betrieblichen Abwässer unter bestimmten Voraussetzungen (Abwasservorbehandlung, Nachweis der Reinigungsleistung durch wöchentliche Messungen, Fachkenntnissnachweis, Meldepflicht sowie Abänderungsvorbehalt). Da A.____ den Auflagen jedoch nicht genügend nachkam, drohte das AFU ihm am 15. März 2018 die Ersatzvornahme von Referenzproben an.

d) Die Wasserqualität im Bach unterhalb des Chicoréebetriebs verbesserte sich jedoch nicht. Ende Februar 2019 teilte A.____ dem AFU selber mit, dass er die geforderten Werte nicht erreichen könne, weshalb er das Abwasser in der Güllegrube sammle und anschliessend auf den Feldern ausbringe. Gestützt darauf widerrief das AFU am 22. März 2019 die Bewilligung für die Einleitung der beim Betrieb der Chicorée-Produktion und -Verarbeitung entstehenden verschmutzten Abwässer und verfügte ein sofortiges Einleitungs- und Versickerungsverbot, wobei es einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung entzog. Den dagegen erhobenen Rekurs (Rekurs Nr. 19-3018) wies das Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement)



am 20. Dezember 2019 mit der Begründung ab, dass der Rekurrent seit mehreren Jahren immer wieder das Gewässer verschmutze, sich über die verfügten umweltschutzrechtlichen Auflagen sowie den Zusagen gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des AFU hinwegsetze und dass er – obwohl er eine entsprechende Ausbildung angefangen habe – die zwischenzeitlich angeschafften Kläranlagen offensichtlich nicht nach dem «Stand der Technik» bedienen könne, um die vorgeschriebenen Grenzwerte über eine längere Zeitspanne einzuhalten. Das öffentliche Interesse gebiete es deshalb, dass er kein Waschwasser aus der Chicorée-Produktion mehr einleite, bis sichergestellt sei, dass er dazu auch in der Lage sei. Zudem musste das Baudepartement zur Kenntnis nehmen, dass der Rekurrent trotz Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rekurses die Chicorée-Produktion weiterbetrieb, das dabei anfallende Abwasser aber keiner Kläranlage zuführte, sondern stattdessen weiterhin illegal ausbrachte bzw. in den nahen Bach einleitete. Dementsprechend entzog das Baudepartement einer allfälligen Beschwerde gegen seinen Entscheid die aufschiebende Wirkung ebenfalls (BDE Nr. 74/2019 vom 20. Dezember 2019). Der Rekursentscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

e) Am 15. April 2021 widerrief das AFU auch die Bewilligung für den Betrieb der Abwasser-Einzelreinigungsanlage (Kleinkläranlage) auf dem Grundstück Nr. 0002 und verfügte, dass A.____ das auf der gesamten Liegenschaft anfallende verschmutzte (betriebliche und häusliche) Abwasser bis auf Weiteres, d.h. bis der Anschluss der Liegenschaft an die öffentliche Kanalisation realisiert sei, in einer Güllegrube stapeln und regelmässig auf die ARA S.____ transportieren und dort zur Reinigung übergeben müsse. Zudem verbot es A.____, allfälliges in der bestehenden Kleinkläranlage behandeltes kommunales (häusliches) oder anderweitiges verschmutztes Abwasser direkt oder indirekt in die X.____ einzuleiten, auf Feldern und Wiesen auszubringen und/oder ebendort versickern zu lassen. Einem allfälligen Rekurs entzog es wiederum die aufschiebende Wirkung. Den dagegen erhobenen Rekurs vom 3. Mai 2021 (Rekurs-Nr. 21-4370) wies das Bau- und Umweltdepartement am 28. Juni 2022 ab (Entscheid Nr. 62/2022). Das Verwaltungsgericht bestätigte den Rekursentscheid am 8. Dezember 2022 und wies die dagegen am 13. Juli 2022 erhobene Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat (B 2022/3). Damit erwuchs auch diese Verfügung in Rechtskraft.

f) Die Gewässerverschmutzungen wurden auch strafrechtlich verfolgt, weil das AFU A.____ am 26. September 2019, 16. September 2020 und 21. April 2021 wegen Widerhandlungen gegen das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (SR 814.20; abgekürzt GSchG) und das Bundesgesetz über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) bei der zuständigen Strafbehörde anzeigte. Das Kreisgericht Rheintal sprach den Betreiber in der Folge am 20. September 2022 des mehrfachen Vergehens gegen das GSchG und der Übertretung des USG schuldig. Die dagegen beim Kantonsgericht eingereichte Beschwerde ist noch hängig.



B.

a) Am 22. März 2021 stellte das Bauamt Z.____ fest, dass A.____ grosse Mengen Schlammwasser in unmittelbarer Nähe der Betriebsgebäude und des angrenzenden Harassenlagers auf den Grundstücken Nrn. 0001 und 289 ausgebracht hatte und versickern liess:

b) Das AFU erliess deswegen am 18. Juni 2021 eine bodenschutzrechtliche Sanierungsverfügung, die A.____ beim Baudepartement mit Rekurs anfechten liess (Rekurs Nr. 21-6052). Auf Grund der vorläufigen Beurteilung des Rekursachbearbeiters handelte es sich dabei um mutmasslich illegal entsorgtes Schlammwasser (Abfall), das bei der Chicorée-Produktion anfällt und damit um einen mutmasslich illegalen Vorgang bzw. Zustand, der im Rahmen des Verwaltungszwangs nach Art. 159 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) von der zuständigen kommunalen Baubehörde im Sinn von Art. 159 PBG zu beheben ist, wobei die angeordneten bodenschutzrechtlichen Massnahmen des AFU Folge des angeblich unrechtmässig geschaffenen Zustands sein können. Nachdem sich die Politische Gemeinde Z.____ auf Grund dieser Einschätzung für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zuständig erklärt hatte, widerrief das AFU am 27. Juli 2021 die getroffene Bodenschutzmassnahme, womit das Rekursverfahren Nr. 21-6052 am 30. August 2021 wegen Gegenstandslosigkeit abgeschlossen wurde.

c) Am 3. Dezember 2021 führte das AFU eine Ortsbegehung durch, um zusammen mit dem Betriebsleiter zu klären, wie der anfallende Schlamm verwertet werden kann. Dem entsprechenden Schlussbericht vom 10. Dezember 2021 muss entnommen werden, dass die Anlage zur Chicorée-Produktion grundsätzlich nicht dem Stand der Technik entspricht und dass für die Beseitigung der Mängel die Anlage baubewilligungspflichtig nachgerüstet werden muss.

d) Am 16. Juni 2022 kündigte das AFU an, auf dem Grundstück Nr. 0001 durch ein Fachbüro in der gelb umrahmten Fläche Bodenproben nehmen zu lassen.

e) Die N.____ AG kam in ihrem Fachbericht vom 30. August 2022 zum Schluss, dass eine Fläche von rund 2'000 m² überschüttet worden sei. Dabei müsse davon ausgegangen werden, dass hier Schlammwasser ausgebracht und der abgetrocknete Schlamm danach mit dem vorhandenen Bodenmaterial durchmischt worden sei. Im Bodenprofil wurden in einer Tiefe von 0,45 m bis 0,62 m zudem Reste von Kunststoffschnüren gefunden. Solche Schnurreste fanden sich auf dem Betriebsgelände auch auf einem nahen Erdwall:

Im Fachbericht wird sodann geschätzt, dass die Ablagerungsmächtigkeit der Schlammablagerungen (exkl. gut durchwurzelter Oberboden) auf etwa 0,4 m und im Mittel 0,25 m bis 0,3 m betrage. Der Aufbau in den Baggersondierungen weise sodann darauf hin, dass – nach den Feststellungen im März 2021 – der Oberboden in einer Mächtigkeit von 0,15 m bis 0,3 m darübergerlegt worden sei. Diese Schicht weise



mehrheitlich eine gute Bodenstruktur auf und sei intensiv durchwurzelt. Gleichwohl lägen starke Vernässungszeichen in den bodenoberflächennahen Schichten vor, die auf Stauwasser hinwiesen. Es müsse somit davon ausgegangen werden, dass hier während mehrerer Jahren Schlammwasser zur Versickerung ausgebracht und der abgetrocknete Schlamm mit zusätzlichem Bodenmaterial durchmischt worden sei. Das eingebrachte Erdmaterial führe wegen unterschiedlicher Körnungen zu einem teilweise inhomogenen Bodenaufbau mit zu Staunässe neigenden Horizonten, wobei die Staunässe auch Folge davon sein könne, dass der Boden bei nassen Verhältnissen befahren und dabei verdichtet worden sei.

f) Am 30. November 2022 liess das AFU den Fachbericht der N.____ AG vom 30. August 2022 den Betroffenen zur Kenntnisnahme zukommen.

g) Der Gemeinderat Z.____ stellte am 11. Mai 2023 in Aussicht, den rechtmässigen Zustand mit Blick auf die Erkenntnisse des Fachberichts wiederherstellen zu lassen. A.____ liess am 23. Juni 2023 beantragen, dass auf den verlangten Rückbau verzichtet werde. Nebstdem er verschiedene Gehörsverletzungen vorbringen liess, rügte er den Bericht auch inhaltlich und liess grundsätzlich bestreiten, dass ein illegaler Zustand vorliege bzw. dass die geplanten Wiederherstellungsmassnahmen verhältnismässig seien.

C.

Am 29. Juni 2023 erliess der Gemeinderat die entsprechende Wiederherstellungsverfügung:

1. Es wird festgestellt, dass der Schlammaustrag auf Grundstück Nr. 0001, Innerbilchen, Z.____ SG, rechtswidrig ist.
2. Der ausgetragene Schlamm ist sachgerecht zu entfernen und der rechtmässige Zustand herzustellen.
3. Zur Planung des sachgemässen Rückbaus ist eine bodenkundliche Fachperson beizuziehen. Es wird eine Frist von 30 Tagen angesetzt um ein Vorgehenskonzept für die Wiederherstellung der überschütteten Fläche einzureichen. Das Konzept hat folgendes zu beinhalten:
 - Planung der Massnahmen für Rückbau und Rekultivierung,
 - Mögliche Entsorgungswege für den abgetragenen Schlamm,
 - Begleitung der Rückbauarbeiten,
 - bodenkundliche Beurteilung der Wiederherstellung und Folgebewirtschaftung.



4. Der ausgetragene Schlamm ist innert sechs Monaten nach Vorliegen des Vorgehenskonzeptes sachgerecht zu entfernen und gesetzeskonform zu entsorgen. Es sind die Entsorgungsnachweise des abgeführten Materials nachzureichen.
5. Der Bodenaufbau auf dem Grundstück Nr. 0001, Innerbilchen, Z.____ SG, ist im Bereich der Schlamm-schüttung wiederherzustellen. Dies hat innert neun Monaten nach Vorliegen des Vorgehenskonzeptes zu erfolgen.
6. Falls das verlangte Vorgehenskonzept nicht innert 30 Tagen vorgelegt wird, wird ein solches auf dem Weg der Ersatzvornahme durch einen von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezeichnenden Dritten auf Kosten des Verfügungsadressaten erstellt.
7. Für den Fall der Nichtbefolgung dieser Verfügung wird die Ersatzvornahme hiermit angedroht.
8. Es wird ausdrücklich auf Art. 292 StGB hingewiesen. Diese Bestimmung lautet: «Wer der von einer zuständigen Behörde oder einem zuständigen Beamten unter Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels an ihn erlassenen Verfügung nicht Folge leistet, wird mit Haft oder mit Busse bestraft».
9. A.____, X.____-strasse 5, 9437 Z.____, bezahlt eine Gebühr von Fr. 500.– (Ziff. 50.24.08 des kant. Gebührentarifs).

Zur Begründung wird angebracht, dass Abfälle aus der Landwirtschaft, namentlich Schlämme von Wasch- und Reinigungsvorgängen sowie Kunststoffabfälle vom Abfallinhaber korrekt zu entsorgen seien. Mit dem vorliegenden Austrag des Schlammes sei die Bodenfunktion zerstört worden, womit eine standortgerechte Bewirtschaftung nicht mehr möglich sei. Im Vordergrund stehe somit die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Anhaltspunkte dafür, dass A.____ durch das Verhalten der Behörde habe annehmen können, dass er zum Ablagern des Schlammes berechtigt sei, lägen keine vor. Der Rückbau sei nötig und zumutbar.

D.

Gegen die angeordnete Wiederherstellungsverfügung liess A.____ am 26. Juli 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement erheben. Mit Rekursbegründung vom 30. August 2023 verlangt er nunmehr ohne Rechtsvertretung:

1. Es sei die Verfügung der Vorinstanz vom 29. Juni 2023 ersatzlos aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST).



3. Es sei ein Gegengutachten zu beantragen.
4. Die Befangenheit und Zuständigkeit sei zu prüfen.
5. An der Eingabe bei der Vorinstanz wird festgehalten.

Zur Begründung wird vorgebracht, dass er im untersuchten Bereich tatsächlich im Winter 2020/2021 Material aus der Chicorée-Produktion ausgebracht habe. Damit habe er allerdings den gesetzlichen Auftrag erfüllt, Reststoffe «im Sinn eines natürlichen Nährstoffkreislaufs» zu verwerten, wobei er auf den Leitfaden »Abwasser aus Gemüse verarbeitenden Betrieben« der Kantone Aargau, Bern, Baselland, Baselstadt, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Schaffhausen, St.Gallen, Solothurn, Thurgau, Tessin, Waadt, Zug und Zürich sowie Liechtenstein und des Verbands Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute VS, vom August 2017 (Leitfaden «Abwasser aus Gemüse verarbeitenden Betrieben») verweist. Dafür habe er hohe Investitionen getätigt. Auch habe er die Fläche anschliessend rekultiviert und die Bodenfruchtbarkeit wiederhergestellt. Die Behörden übersähen, dass ihm nur untersagt gewesen sei, Abwasser in die X.____ einzuleiten. Erdhaltiger Schlamm habe er nach wie vor ausbringen dürfen. Dabei habe es sich nicht etwa um Abfall gehandelt, sondern um unverschmutztes hochwertiges Material. Das Gutachten habe bestätigt, dass sich die analysierten Schadstoffe alle im Toleranzbereich befänden. Die Kunststoffschnüre seien nicht von ihm eingebracht worden. Das Problem sei somit einzig die Staunässe. Diese sei für die Bewirtschaftung aber kein Problem. Schliesslich sei er der Meinung, dass jeder für sich selber schauen sollte. Andernfalls wäre die Vorinstanz gehalten, auch bei anderen genauer hinzuschauen. So seien in Z.____ in den letzten Jahren mehrere 1'000 t Aushubmaterial illegal entsorgt worden, ohne dass die Gemeinde dagegen eingeschritten sei.

E.

a) Die Grundeigentümerin beantragt mit Schreiben vom 19. September 2023, den Rekurs abzuweisen. Zu ergänzen sei, dass der Rekurrent auf ihrem Grundstück kleine Dämme aufgeschüttet und Vertiefungen angelegt habe um hier Waschwasser aus der Chicorée-Produktion zu entsorgen. Dieses Wasser sei belastet und müsste in der ARA entsorgt werden. Die beigelegten Fotos zeigten verschiedene Tümpel, worin sich eine schlammige, matschige Brühe befände, die durch Verdunsten und Versickern langsam abgetrocknet sei.

b) Die Vorinstanz verzichtet mit Schreiben vom 22. September 2023 auf eine Stellungnahme.

F.

a) Das AFU beantragt mit Amtsbericht vom 22. November 2023 die kostenpflichtige Abweisung des Rekurses.



aa) Zur Begründung wird vorgebracht, dass der Verweis des Rekurrenten auf den Leitfaden «Abwasser aus Gemüse verarbeitenden Betrieben» insofern nicht korrekt sei, als dort empfohlen werde, den Schlamm aus der Gemüseproduktion in trockener Form auszubringen, während der Rekurrent diesen mit dem Druckfass flüssig ausgetragen habe. Zudem habe er den Schlamm auf einer viel zu kleinen Fläche in zu grober Konsistenz ausgebracht und damit den Boden nicht aufgewertet, sondern im Gegenteil massiv geschädigt. Die Feldschätzungen und Labormessungen hätten aufgezeigt, dass sich die Materialkörnung grösstenteils im Bereich der Vorgaben für Übersandungen auf Moorböden bewege. Bezüglich der Kunststoffschnüre im Boden mache der Fachbericht entgegen der Behauptung des Rekurrenten keine Mengenangaben, sondern halte einzig deren Vorkommen fest. Bodenkundlich sei so oder so völlig klar, dass diese mit dem natürlichen Bodenaufbau nichts zu tun hätten, sondern als Fremdkörper und damit als Abfall im Sinn des USG zu qualifizieren seien. Das ausgebrachte schlammig flüssige Material könne somit nicht als Bodenverbesserung bewilligt werden. Nass ausgebrachter Schlamm verfülle die Bodendporen, so dass sämtliche Lebewesen ersticken. Der ursprüngliche Boden, der auch nach einer «trockenen» Überschüttung noch die Bodenfunktionen (Wasserrückhalt, Luftaustausch, Lebensraum, Filter) erfüllen könne, werde dadurch nicht verbessert, sondern geschädigt. Ein natürlich gewachsener Boden weise denn auch keine Verdichtungen auf und vernässe somit nicht. Die Feststellung im Fachbericht, dass die Verdichtungen des Bodens auch durch Befahren bei nassen Verhältnissen entstanden sein könnten, betreffe hier auch nur jenen Teil, wo das ausgebrachte Material auf Grund unterschiedlicher Körnung zu einem teilweise inhomogenen Bodenaufbau und zu Staunässe neigenden Horizonten geführt habe.

bb) Dem AFU sei zudem bekannt, dass der Rekurrent Flockungsmittel für den Absetzungsprozess verwende, was im Fachbericht noch nicht einmal berücksichtigt worden sei. Sodann müsse präzisiert werden, dass die Mächtigkeit der Schlammablagerungen von maximal 0,40 m bzw. im Mittel 0,25 m – 0,3 m auf den Befunden der Sondierungen basiere. Da jedoch nicht flächig gemessen werden könne, wo genau wie viel Material liege, könne auch durch die gemachten Handsondierungen nicht ausgeschlossen werden, dass punktuell sogar mehr als 0,4 m Schlammmaterial abgelagert worden sei.

b) Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) beantragt mit Stellungnahme vom 1. Dezember 2023, den Rekurs abzuweisen.

aa) Zur Begründung wird ausgeführt, dass Terrainveränderungen raumplanungsrechtlich bewilligungsfähig seien, wenn damit eine Bodenverbesserung oder Bewirtschaftungserleichterung erreicht werden könne, die objektiv notwendig und angemessen dimensioniert sei und dem Vorhaben keine Interessen entgegenstünden. Eine Schüttung mit Ziel einer Bodenverbesserung müsse sodann zu einer massgeblichen Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit (z.B. Erhöhung des Ertrags)



führen. Für eine zulässige Bewirtschaftungserleichterung müsse die Schüttung örtlich bedingte Bewirtschaftungerschwernisse (z.B. Angleichung eines Strassenbords zur besseren Einfahrt in die landwirtschaftliche Nutzfläche) beseitigen. Bloss topografisch bedingte Bewirtschaftungerschwernisse ortsüblicher Art würden jedoch keine Terrainveränderung rechtfertigen, genauso wenig wie natürlich gewachsene Böden mit standorttypischer Bodenfruchtbarkeit. In Frage kämen nur degradierte Böden mit ausgewiesenen Defiziten (reduzierte Bodenfruchtbarkeit mit massgebender Auswirkung auf das Betriebsergebnis) oder landwirtschaftliche Nutzflächen mit grossen Bewirtschaftungerschwernissen (erhöhter Bearbeitungsaufwand mit massgebender Auswirkung auf das Betriebsergebnis). Auf Fruchtfolgeflächen und in Schutzgebieten sowie innerhalb des gesetzlichen Waldabstands und Gewässerraums dürften grundsätzlich keine Terrainveränderungen vorgenommen werden. Terrainveränderungen seien innert weniger Monate abzuschliessen und natürlich zu modellieren. Das Grundstück Nr. 0001 sei flach und ohne Senken oder Erhebungen. Mit der Verwertung und Schüttung des Schlammmaterials sei somit keine Bewirtschaftungserleichterung verfolgt worden. Auch eigne sich das geschüttete Material aufgrund seiner Konsistenz und Materialzusammensetzung nicht dazu, eine allfällige schlechte Bodenfruchtbarkeit zu verbessern. Dazu komme, dass Teilbereiche des Baugrundstücks als Fruchtfolgefläche, mithin bereits als wertvollstes Landwirtschaftsland ausgeschieden sei. Terrainschüttungen auf bereits fruchtbaren Böden eigneten sich nicht für eine nochmalige Verbesserung der Fruchtbarkeit. Wie Studien zeigten, verschlechterten Geländeauffüllungen im Gegenteil – selbst wenn gutes Material verwendet werde – die Qualität des Bodens auf Jahrzehnte hinaus. Es sei anzunehmen, dass dies auch hier der Fall sei.

bb) Dass mit der Geländeaufschüttung eine Bewirtschaftungserleichterung hätte erzielt werden sollen, habe der Rekurrent zu Recht nicht geltend gemacht. Das flache Grundstück habe auch ohne Geländeveränderung maschinell bewirtschaftet werden können. Die Geländeaufschüttung widerspreche somit dem Zonenzweck, weshalb sie nicht ordentlich bewilligt werden könnte. Eine Bewilligung wäre aber auch ausnahmsweise nicht möglich.

G.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.



1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Beschluss erging am 29. Juni 2023. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/II/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Der Rekurrent macht geltend, die Vorinstanz sei zum Erlass der vorliegenden Verfügung nicht zuständig, weil diese ein Vorhaben ausserhalb der Bauzonen betreffe, wofür der Kanton zuständig sei. Dieser habe das Verfahren aber bereits als gegenstandslos abgeschrieben.

3.1 Streitgegenstand ist die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. In raumplanungsrechtlichen Belangen ordnen die Kantone Zuständigkeiten und Verfahren (Art. 25 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes [SR 700; abgekürzt RPG]). Dabei legen sie für alle Verfahren zur Errichtung, Änderung oder Zweckänderung von Bauten und Anlagen Fristen und deren Wirkung fest (Art. 25 Abs. 1^{bis} RPG). Im Kanton St.Gallen ist die politische Gemeinde Baubehörde (Art. 135 Abs. 1 PBG). Sie ist auch für Anordnungen und den Vollzug der entsprechenden Zwangsmassnahmen zuständig (Art. 158 PBG), insbesondere bei einem allfälligen Rückbau (Art. 159 Abs. 1 Bst. d PBG). Oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde ist der Gemeinderat. In dieser Funktion fasst dieser als Baubehörde seine Beschlüsse als Kollegialbehörde (S. STAUB UND CH. KÄGI, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 135 N 2 ff. und Art. 158 N 2). Ausserhalb der Bauzonen entscheidet die zuständige kantonale Behörde, ob das Bauvorhaben zonenkonform ist oder ob dafür eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann (Art. 25 Abs. 2 RPG). Aus diesem Grund bedarf die Bewilligung durch die kommunale Baubehörde der Zustimmung der kantonalen Stelle (Art. 112 PBG). Zuständige kantonale Behörde ist im Kanton St.Gallen das AREG (Art. 9 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz [sGS 731.11; abgekürzt PBV]).

3.2 Für das Wiederstellungsverfahren sind die Verfahrensvorschriften des Baubewilligungsverfahrens sachgemäss anwendbar



(Art. 159 Abs. 3 PBG), weshalb in der Regel das Anzeige- und Auflageverfahren durchzuführen ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Baubehörde auf die Beseitigung der unrechtmässig erstellten Baute oder Anlage verzichten will und sonst das rechtliche Gehör betroffener Dritter verletzt würde (KÄGI, a.a.O., Art. 159 N 22). Für den Rückbau bleibt aber die kommunale Behörde allein zuständig. Daran ändert vor derhand auch nichts, dass mit der am 29. September 2023 vom eidgenössischen Parlament verabschiedeten RPG-Revision 2 die entsprechende Zuständigkeit gemäss Art. 25^{bis} Abs. 4 RPG auch für den Entscheid, ob ausnahmsweise auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verzichtet werden kann, zur kantonalen Behörde wechselt; diese Gesetzesänderung ist noch nicht in Kraft getreten.

3.3 Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz zu Recht über die vorliegende Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands befunden. Dass das AFU ursprünglich eine Sanierungsverfügung erlassen und in der Folge widerrufen hat, ist dabei nicht entscheidend. Vorliegend steht ein Rückbau einer vermeintlich illegalen Anlage durch den Rekurrenten zur Diskussion und nicht bodenschutzrechtliche Massnahmen. Sodann durfte die Vorinstanz auf Grund der Abklärungen des AFU davon ausgehen, dass es sich beim ausgebrachten Schlammwasser um Abfall handle, der in der Landwirtschaftszone nicht deponiert werden darf, wie nachfolgend noch zu zeigen sein wird. Aus diesem Grund konnte sie ohne weiteres auf das Anzeige- und Auflageverfahren wie auch auf die raumplanungsrechtliche Beurteilung durch das AREG verzichten und direkt die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands prüfen und anordnen, wobei deren Rechtmässigkeit als Nächstes zu prüfen ist.

4.

Der Rekurrent bringt weiter vor, die Gemeinde sei wie sämtliche kantonale Stellen befangen. Abgesehen davon, dass die Gemeindebehörde bereits bei der zwischenzeitlich vom AFU widerrufenen Verfügung mitgewirkt habe, gehe es ihr ja auch gar nicht um die Umwelt, sondern einzig darum, ihn unter Druck zu setzen, damit sie in anderen Belangen ihn betreffend zum gewünschten Ziel käme. Er lasse sich aber weder unter Druck setzen noch erpressen.

4.1 Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gewährleistet den Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Entscheidbehörde. Von dieser und deren Mitgliedern wird zudem ein gewisses Mass an Unabhängigkeit verlangt (STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer [Hrsg.], St.Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St.Gallen 2023, N 47 zu Art. 29 BV). Wegen fehlender Unabhängigkeit können Mitglieder von gerichtlichen und von Verwaltungsbehörden unter anderem dann abgelehnt werden, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu erwecken (BGE 127 I 198). Die in Art. 29 BV statuierten Verfahrensgarantien gelten in allen Gerichts- sowie Verwaltungsverfahren (BGE 131 II 169).



4.2 Ein Ausstandsbegehren hat sich immer gegen eine (oder mehrere) bestimmte natürliche Person(en) zu richten (VerwGE B 2016/127 vom 23. Mai 2018 Erw. 2.3.1; BDE Nr. 19/2020 vom 18. März 2020 Erw. 3.2 mit Hinweisen). Der Grund dafür liegt darin, dass die Befangenheit einen inneren Gemütszustand betrifft, weshalb nur natürliche Personen, nicht aber eine Gesamtbehörde befangen sein können (BDE Nr. 48/2019 vom 6. August 2019 Erw. 2.2 mit Hinweisen). Ein Anspruch auf Ausstand einer Gesamtbehörde lässt sich denn auch weder aus Art. 29 Abs. 1 BV noch aus Art. 7 Abs. 1 VRP herleiten (BDE Nr. 30/2020 vom 21. April 2020 Erw. 3.4 mit Hinweis). Vor diesem Hintergrund ist das Ausstandsbegehren gegen den gesamten Gemeinderat von vornherein unbegründet.

4.3 Die bundesgerichtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Mitglieder einer Entscheidbehörde werden im kantonalen Recht in Art. 7 Abs. 1 VRP konkretisiert. Danach haben Behördenmitglieder, öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige, die Anordnungen treffen, solche vorbereiten oder daran mitwirken, von sich aus in den Ausstand zu treten:

a) wenn sie selbst, ihre Verlobten oder Ehegatten, ihre eingetragenen Partner, ihre Verwandten und Verschwägerten bis und mit dem dritten Grad, ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefeltern oder ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefkinder, der eingetragene Partner eines Elternteils oder die Kinder des eingetragenen Partners an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind. Der Ausstandsgrund der Verschwägerung besteht nach Auflösung der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft fort;

b) wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben;

b^{bis}) wenn sie bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben;

c) wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen.

Durch die Ausstandsvorschriften soll vermieden werden, dass Mitglieder, die voreingenommen sind oder so erscheinen, an einem Entscheid mitwirken. Ein strikter Nachweis ist nicht erforderlich – es genügt die Glaubhaftmachung. Auf rein individuelle – subjektive – Eindrücke eines Verfahrensbeteiligten darf nicht abgestellt werden. Vielmehr sind nur die objektiv festgestellten Umstände zu berücksichtigen (VerwGE B 2017/115 vom 26. Oktober 2017 Erw. 2.3 mit Hinweisen).

4.4 Bei Verfahren vor Verwaltungsbehörden ist zudem dem Umstand Rechnung zu tragen, dass diese im Gegensatz zu den gerichtli-



chen Instanzen nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung und Streitentscheidung berufen sind, sondern auch weitere öffentliche Aufgaben erfüllen und öffentliche Interessen wahren sowie in eine Verwaltungsorganisation eingebunden sind. Ist die Unbefangenheit von Verwaltungsbehörden zu beurteilen, ist immer zu berücksichtigen, dass diese zunächst hauptsächlich ihre Verwaltungsfunktionen zu erfüllen haben und nicht Rechtsprechungsfunktionen. An ihre Unbefangenheit können deshalb nicht dieselben Anforderungen gestellt werden, wie an die Unabhängigkeit von Justizbehörden (C. REITER, in: Rizvi/ Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 7- 7^{bis} N 26). Vielmehr können sie beim Erlass von Verfügungen teilweise nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich bezeichnet werden. Immerhin haben Behördenmitglieder bei Sachgeschäften, an denen sie persönlich interessiert sind, wegen objektiven Anscheins der Befangenheit in den Abstand zu treten. Bei der Wahrnehmung öffentlicher Interessen besteht indes keine generelle Ausstandspflicht. So können beispielsweise Gemeindevertreter an Baubewilligungsverfahren mitwirken, die Bauprojekte der Gemeinde selber betreffen (REITER, a.a.O., Art. 7- 7^{bis} N 28; STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, a.a.O., Art. 29 N 50 f.). Bei der Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b^{bis} VRP ist einzig danach zu fragen, ob das Verfahren vor der aktuellen Instanz trotz der «Vorbefassung» noch als offen bzw. nicht vorbestimmt erscheint (REITER, a.a.O., Art. 7- 7^{bis} N 20).

4.5 Allein der Umstand, dass die Gemeinde bei der zwischenzeitlich widerrufenen Sanierungsverfügung des AFU mitgewirkt und den Sachverhalt (mit)abgeklärt hat, lässt sie bzw. deren Mitglieder nicht als befangen erscheinen. Konkret bat das AFU die Gemeinde Z.____, vor Ort eine Kontrolle durchzuführen, nachdem beim AFU eine Meldung aus der Bürgerschaft eingegangen war, dass der Rekurrent angeblich eine Mulde ausgehoben und in diese – vor allem an den Wochenenden – Gemüsewaschwasser einleite und versickern lasse. Das Bauamt Z.____ dokumentierte in der Folge im Rahmen einer Kontrolle die Situation vor Ort. Diese Feststellungen durfte sie selbstredend auch für ihr eigenes Wiederherstellungsverfahren verwenden, ohne als vorbefasst zu gelten, zumal sie von Gesetzes wegen verpflichtet ist, den rechtsrelevanten Sachverhalt abzuklären (Art. 12 VRP). Die Privaten haben im Gegenzug die entsprechenden Kontrollen zu dulden und die dafür nötigen Zutrittsrechte zu gewähren (Art. 46 Abs. 1 USG und Art. 52 GSchG). Aber selbst wenn die Gemeinde hier in zwei Funktionen tätig geworden wäre, läge solange keine Vorbefassung vor, als das betreffende Behördenmitglied allein öffentliche Interessen wahrnimmt (REITER, a.a.O., Art. 7- 7^{bis} N 22). Das Gleiche gilt für das AFU beim Verfassen seines Amtsberichts zu Handen der Rekursinstanz. Dafür, dass es der Vorinstanz vorliegend gar nicht um den Schutz der Umwelt gegangen sei, wie der Rekurrent behauptet, sondern um andere, ebenfalls ihn betreffende Rechtsstreitigkeiten, gibt es keinerlei Anhaltspunkte. Und obwohl er behauptet, dass es «schriftliche Angebote» gebe, dass er das Abwasser in einen Schacht einleiten dürfte,



statt dieses in die Kläranlage zu überführen, wenn er eine Einsprache zurückziehe, hat er diese nicht vorgelegt.

4.6 Nach dem Gesagten ist nicht ersichtlich, dass einzelne Mitglieder der Vorinstanz oder die Baubehörde als solche befangen ist, weshalb diese hätten in den Ausstand treten müssen.

5.

Der Rekurrent hat in der Landwirtschaftszone auf einer Fläche von rund 2'000 m² erdhaltiges Abwasser bzw. flüssigen Schlamm aus der Chicorée-Produktion ausgebracht und versickern lassen. Zurückgeblieben ist eine rund 40 cm dicke abgetrocknete graugelbliche Schlammschicht.

5.1 Während Terrainbegradigungen oder -anpassungen nach Art. 136 Abs. 2 Bst. d PBG innerhalb Bauzonen von weniger als 0,5 m Höhe und 10 m² Fläche bewilligungsfrei sind, benötigen Terrainveränderungen ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich eine Baubewilligung (www.sg.ch/umwelt-natur/umwelt/Vollzugshilfsmittel/Abfall/ablagung-von-abfaellen -> Vollzugshilfsmittel Umweltschutz -> Hilfsmittel). Handelt es sich dabei um Bodenaufwertungen mit unverschmutztem und belebtem Humus, ist dafür nach der Praxis des AFU und AREG unter gewissen Voraussetzungen nicht zwingend eine Baubewilligung nötig, sie müssen aber der Standortgemeinde gemeldet werden (www.sg.ch/bauen/baugesuch-baubewilligung/hilfsmittel.html -> Merkblatt zur Bagatellgrösse bei Bodenaufwertungen). In allen anderen Fällen ist für Terrainveränderungen vorgängig eine Bewilligung einzuholen. Die hohen Anforderungen an die betriebliche Notwendigkeit im Sinn von Art. 16a Abs. 1 RPG gelten dabei auch für Terrainveränderungen zur Erleichterung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung (RUCH/MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017, Art. 16a N 55, mit Hinweisen). Eine Ausnahmbewilligung nach Art. 24 RPG sodann könnte nur erteilt werden, wenn der Zweck der Baute oder Anlage einen Standort ausserhalb der Bauzonen erforderte und dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstünden, was vorliegend nicht der Fall ist. Bei landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen wie hier jedoch stimmt der Begriff der Zonenkonformität und der Standortgebundenheit im Wesentlichen überein, weshalb bei der Verneinung der Zonenkonformität auch die Standortgebundenheit verneint werden muss. Es ergäbe denn auch keinen Sinn, wenn unter dem Titel der Standortgebundenheit landwirtschaftliche Bauten und Anlagen zulässig sein sollten, die unter dem Titel der Zonenkonformität nicht möglich sind (R. MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., Art. 24 N 7, mit Hinweisen).

5.2 Nach Art. 30 USG soll die Erzeugung von Abfällen soweit möglich vermieden bzw. soweit möglich verwertet werden. Ansonsten müssen Abfälle umweltverträglich und, soweit es möglich und sinnvoll



ist, im Inland entsorgt werden. Abgelagert dürfen sie nur auf dafür vorgesehenen Deponien werden (Art. 30e USG). Abfälle, die nicht Siedlungsabfälle sind, muss der Inhaber selbst entsorgen (Art. 31c USG) und die Entsorgung selbst bezahlen (Art. 32 Abs. 1 USG). Inhaber ist, wer die tatsächliche Herrschaft über eine Sache hat, die nach Art. 7 Abs. 6 USG als Abfall gilt. Grundsätzlich spielt es dabei keine Rolle, ob der Inhaber für die Entstehung der Abfälle verantwortlich ist. Werden Abfälle jedoch von Dritten ordnungswidrig abgelagert oder stehen gelassen, so wird der Eigentümer des betreffenden Grundstücks, der damit nichts zu tun hatte, nicht zu deren Inhaber (Urteil des Bundesgerichtes 1C_305/2018 vom 28. Februar 2019 Erw. 3 und 4.1).

5.3 Gemäss Ziff. 02 01 01 des Abfallverzeichnisses Kapitel 02 im Anhang 1 der Verordnung des UVEK über Listen zum Verkehr mit Abfällen (SR 814.610.1) handelt es sich bei Schlamm, der bei den Wasch- und Reinigungsvorgängen von Gemüse entsteht, um Abfall im Sinn des USG. Diese Abwässer und mineralischen Bestandteile müssen deshalb fachgerecht entsorgt werden, wobei sie aber nicht in eine Kanalisation gehören, da dadurch Ablagerungen in den Abwasserleitungen auftreten und – je nach Art der Kanalisation – Gewässer oder ARA gestört werden können. Die Gemüsebetriebe müssen diese Stoffe somit zuerst entfernen. Der dabei entstandene erdhaltige Schlamm kann sodann getrocknet und hernach grossflächig auf die Felder ausgebracht werden. Benötigt es jedoch eine Reinigungsstufe mit Flockung und Fällung, weil das Abwasser erhöhte Mengen von Tonmineralien enthält, darf der mit Flockungs- und Fällmitteln (Polymeren) angereicherte Schlamm selbst getrocknet nicht ausgebracht werden, sondern muss in Absprache mit dem kantonalen Umweltamt entsorgt werden (Leitfaden «Abwasser aus Gemüse verarbeitenden Betrieben» S. 16).

5.4 Dazu kommt, dass Boden von der baulichen Nutzung abgesehen nach Art. 33 Abs. 2 USG physikalisch nur soweit belastet werden darf, dass seine Fruchtbarkeit nicht nachhaltig beeinträchtigt wird. Boden gilt 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 (Art. 2 Abs. 1 Bst. a der eidgenössischen Verordnung über Belastung des Bodens; SR 814.12; abgekürzt VBBo). Wer Anlagen erstellt, den Boden bewirtschaftet oder anders beansprucht, muss daher unter Berücksichtigung der physikalischen Eigenschaften und der Feuchtigkeit des Bodens Fahrzeuge, Maschinen und Geräte so auswählen und einsetzen, dass Verdichtungen und andere Strukturveränderungen des Bodens vermieden werden, welche die Bodenfruchtbarkeit langfristig gefährden.

5.5 Der Rekurrent macht vorliegend zu Recht nicht geltend, er habe den Erdschlamm nass und konzentriert ausgebracht, um damit den Boden zu verbessern oder die Bewirtschaftung zu erleichtern. Weder lag vorher ein degradiertes Boden mit ausgewiesenen Defiziten (redu-



zierte Bodenfruchtbarkeit mit massgebender Auswirkung auf das Betriebsergebnis) vor, noch wies die landwirtschaftliche Nutzfläche grosse Bewirtschaftungserschwerisse (erhöhter Bearbeitungsaufwand mit massgebender Auswirkung auf das Betriebsergebnis) auf, die mit der Aufschüttung hätten verbessert werden können. Das Gelände war zum einen schon vorher flach und einfach zu bewirtschaften und zum anderen eignete sich das geschüttete Material aufgrund seiner Konsistenz und Materialzusammensetzung von vornherein nicht, die ohnehin bereits vorherrschende gute Bodenfruchtbarkeit noch weiter zu erhöhen. Geländeauffüllungen, selbst wenn gutes Material verwendet wird, verschlechtern ohnehin im Gegenteil die Qualität des Bodens auf Jahrzehnte hinaus, wie das AREG in seinem Amtsbericht aufgezeigt hat. Nach dem Gesagten kommt somit keine ordentliche oder ausnahmsweise nachträgliche Bewilligung für die Geländeaufschüttung in Frage.

5.6 Der Rekurrent hat den Schlamm auf dem gepachteten Grundstück nach eigenen Ausführungen abgelagert, um damit die Reststoffe aus der Chicorée-Produktion nach den «gesetzlichen Auflagen im Sinn eines Nährstoffkreislaufes wiederzuverwerten». Eine landwirtschaftliche Verwertung ausserhalb einer raumplanungsrechtlichen Baubewilligung wäre wie oben ausgeführt möglich, wenn das erdhaltige Abwasser aus der Gemüseproduktion fachgerecht in getrockneter Form auf den Feldern grossflächig ausgebracht würde. Der Rekurrent hat aber genau das Gegenteil getan und stattdessen eine erhebliche Menge Schlamm auf einer relativ kleinen Fläche flüssig deponiert und versickern lassen. Zudem war der Schlamm vermutlich mit Flockungsmittel durchsetzt, womit eine Ausbringung auf den Feldern grundsätzlich nicht in Frage kommt. Dieses unfachmännische Vorgehen hat dazu geführt, dass nun auf dem standorttypischen Torfboden auf einer Fläche von rund 2'000 m² eine verdichtete und praktisch luftdichte und wasserundurchlässige Schlammschicht von gut 0,4 m liegt und damit die Bodenfunktion zerstört wurde. Daran ändert auch nichts, dass der Rekurrent die abgetrocknete Schlammschicht sodann mit einem mineralischen Oberboden von 0,15 m bis 0,3 m überdeckt hat. Die verdichtete Schlammschicht führt zudem zu Vernässungen an der Oberfläche, und erschwerend kommt dazu, dass die eingetrocknete Schlammschicht mit Plastikteilchen durchsetzt ist. Dass er für diese Verschmutzung mit Plastikschnüren nicht verantwortlich sein soll, ist eine Schutzbehauptung, liegen doch auf seinem Betriebsgelände haufenweise solche Plastikschnüre herum. Dieses unfachmännische Vorgehen hat offensichtlich nichts mit dem (bewilligungsfreien) «Nährstoffkreislauf» zu tun, wie es der Rekurrent mit dem Leitfaden «Abwasser aus Gemüse verarbeitenden Betrieben» zu begründen versucht. Vielmehr liegt damit eine illegale Terrainveränderung bzw. Deponie mit Abfall aus der Gemüseproduktion vor.

6.

Die Vorinstanz verlangt, dass der illegal ausgetragene Schlamm sachgerecht entfernt werde.



6.1 Wird durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung ein unrechtmässiger Zustand geschaffen – und kann dafür wie vorliegend auch nachträglich keine Bewilligung erteilt werden –, wird die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verfügt (Art. 159 Abs. 1 Bst. d PBG). Bei gegebener materieller und formeller Rechtswidrigkeit besteht somit grundsätzlich ausreichender Anlass zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Das ergibt sich aus dem Legalitätsprinzip. Im Rahmen der Prüfung der Wiederherstellungspflicht sind die massgebenden allgemeinen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Prinzipien zu berücksichtigen, insbesondere die in Art. 5 BV festgehaltenen Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Schutzes des guten Glaubens. So kann die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt. Das öffentliche Interesse wird jedoch in der Regel bejaht mit dem Hinweis darauf, dass das Interesse an der Einhaltung der baurechtlichen Bestimmungen und an der konsequenten Verhinderung von Bauten, die der baurechtlichen Ordnung widersprechen, generell gross ist (Urteil des Bundesgerichtes 136 II 359 Erw. 6). Es gilt zu verhindern, dass illegal Bauende bessergestellt werden als Bauwillige, die gesetzeskonform vorgängig ein Baugesuch stellen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_514/2019 vom 2. April 2020 Erw. 3.2). Ein zusätzliches öffentliches Interesse kann sich aus der Gefahr ergeben, dass sich Gleiches wiederholen könnte (Präjudizwirkung; VerwGer B 2023/213 vom 3. April 2024 Erw. 4.2). Unterbleiben kann der Rückbau indes, wenn der Bauherr gutgläubig angenommen hat, die von ihm ausgeübte Nutzung stehe mit der Baubewilligung im Einklang (BGE 132 II 21 Erw. 6; Urteil des Bundesgerichtes 1P.74/2003 vom 14. Juli 2003 Erw. 4.1). Selbst ein Bauherr, der nicht gutgläubig gehandelt hat, kann sich gegenüber einem Abbruch- und Wiederherstellungsbefehl auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit berufen. Er muss indessen in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, nämlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baurechtlichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen und die dem Bauherrn erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Mass berücksichtigen (BGE 123 II 255 mit Hinweisen). Vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit hält ein Grundrechtseingriff stand, wenn er zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und das verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln, d.h. den zu seiner Verwirklichung notwendigen Freiheitsbeschränkungen, steht. Ein Wiederherstellungsbefehl erweist sich dann als unverhältnismässig, wenn die Abweichung vom Gesetz gering ist und die berührten allgemeinen Interessen den Schaden, der dem Eigentümer durch den Abbruch entstünde, nicht zu rechtfertigen vermögen (BGE 132 II 21 Erw. 6.4; BDE Nr. 48/2020 vom 26. Mai 2020 Erw. 5.1 mit Hinweisen sowie BDE Nr. 100/2020 vom 27. Oktober 2020).

6.2 Das Bundesgericht hat bei einer Aufschüttung in der Landwirtschaftszone mit Bauaushubmaterial – ebenfalls den Kanton St.Gallen



betreffend – festgehalten, dass bei der Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet ein äusserst wichtiges öffentliches Interesse sei und die Beachtung des Grundsatzes, wonach nicht verwertbare Abfälle nur auf dafür vorgesehenen Deponien abgelagert werden dürften (Art. 30e Abs. 1 USG), von grosser Bedeutung sei. Demgegenüber mass es der Belastung der Umwelt und den vorübergehenden Flurschäden bei der Rückführung des deponierten Materials keine grosse Bedeutung zu. Davon abgesehen, dass solche Gründe grundsätzlich gegen jede Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands in vergleichbaren Situationen angeführt werden könnten, sei es ja klar, dass je umfangreicher eine unbewilligte Umgestaltung sei, desto aufwändiger in der Regel auch die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erscheine und desto grösser seien demzufolge auch die damit verbundenen kurzfristigen Nachteile für die Umwelt. Solche Gesichtspunkte könnten im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit von Wiederherstellungsmassnahmen deshalb nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen. Demgegenüber stellten eigenmächtig und ohne die erforderlichen Bewilligungen vorgenommenen Aufschüttungen schwerwiegende Verletzungen des Raumplanungs- und des Umweltrechts dar. Bei der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet und beim Grundsatz, wonach nicht verwertbare Abfälle nur auf dafür vorgesehenen Deponien abgelagert werden dürften, handle es sich um grundlegende Prinzipien des Raumplanungs- und des Abfallrechts. Die Abweichung vom Gesetz könne somit keineswegs als geringfügig eingestuft werden. Zudem sei das öffentliche Interesse an einem ordentlichen Vollzug des Bau-, Planungs- und Umweltrechts durch die Kantone und den Bund gebührend zu berücksichtigen (Urteil des Bundesgericht 1C_397/2007 vom 27. Mai 2008 Erw. 3.4 mit Hinweisen).

6.3 Beim Rekurrent handelt es sich um einen Grossproduzenten, der seit langem immer wieder dadurch auffällt, eigenmächtig zu handeln und sich nicht an die Empfehlungen und Anordnungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter namentlich des AFU zu halten. Nachdem er sich selber auf den Leitfaden «Abwasser aus gemüseverarbeitenden Betrieben» beruft, musste er wissen, dass sein Vorgehen umweltschädigend und illegal ist. Um den Boden wieder ohne Rückbau fruchtbar zu machen, müsste dieser mit Sand vermischt werden, was wegen dem teils sehr dicht gelagerten feinkörnigen Material aber nicht möglich ist. Dazu kommen die zahlreichen Plastikteile in der Schlamm-schicht. Diese Verschmutzungen liegen im Boden diffus vor und sind einzeln kaum rückgängig zu machen. Sowohl Schlamm-schicht, als auch die Plastikreste sind bodenfremd und müssen daher einer korrekten Entsorgung zugeführt werden. Aufgrund der teilweisen Überschüttung mit natürlichem Oberboden müsste diese Schicht ohnehin in einem ersten Schritt streifenweise abgetragen und zwischengelagert werden, damit die Fremdschicht ebenfalls abgetragen, gelockert und am Zwischenlager mit Sand gemischt und dann wieder eingebaut werden könnte. Die vom Rekurrenten bewusst eigenmächtig und ohne die erforderlichen Bewilligungen vorgenommenen Ablagerungen stellen somit eine schwerwiegende Verletzung des Raumplanungs- und



des Umweltrechts dar. Das Raumplanungs- und Abfallrecht des Bundes kann nur ordnungsgemäss vollzogen werden, wenn in Fällen wie dem vorliegenden die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands angeordnet wird. Darüber hinaus ist weder ersichtlich noch vom Rekurrenten geltend gemacht, weshalb der Rückbau im Umfang noch zeitlich unverhältnismässig sein soll.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz zum Erlass der vorliegenden Rückbauverfügung zuständig und wie auch das AFU nicht befangen ist. Beim abgelagerten Schlamm aus der Chicorée-Produktion handelt es sich um Abfall im Sinn des USG, der offensichtlich nicht in der Landwirtschaftszone deponiert bzw. entsorgt werden darf. Die Vorinstanz hat somit direkt die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands prüfen dürfen, wobei sie zu Recht zum Schluss gelangt ist, dass der Rückbau nötig und zumutbar ist. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

8.

8.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Rekurrenten zu überbinden.

8.2 Der vom Rekurrenten am 25. August 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

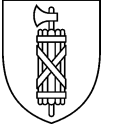
9.

Der Rekurrent und das AFU stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

9.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

9.2 Da der Rekurrent mit seinen Anträgen unterliegt, hat er von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Sein Begehren ist deshalb abzuweisen.

9.3 Das AFU hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 176). Es bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Sein Begehren ist daher abzuweisen.



Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____, Z.____, wird abgewiesen.

2.

a) A.____ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 25. August 2023 von ihm geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

b) Das Begehren des Amtes für Umwelt um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin