

BauG-Beschwerde (unbewilligte Deponie in Landwirtschaftszone)

Das Baugesuch für eine unbewilligte Aushubdeponie in der Landwirtschaftszone wurde zu Recht nachträglich nicht bewilligt und der Rückbau angeordnet (Art. 88 Abs. 1 BauG). Der Beschwerdeführer kann sich betreffend die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands weder auf den Grundsatz von Treu und Glauben noch auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit berufen.

Erwägungen:

I.

1. A. reichte der Bauverwaltung Inneres Land AI am 1. Februar 2017 das Baugesuch Nr. x. für den Neu- und Anbau eines Laufstalls sowie den Umbau des bestehenden Anbindestalls auf seinen Parzellen Nrn. v. und w. im Bezirk B. ein. Das Baugesuch umfasste unter anderem eine Terrainveränderung / Aushubdeponie von 3'000 m³.
2. Mit Verfügung der Baukommission Inneres Land AI vom 10. April 2017 resp. mit Gesamtentscheid des Bau- und Umweltdepartements vom 29. März 2017 wurde das Baugesuch unter Auflagen bewilligt. In Ziffer 4.2. des Gesamtentscheids wurde festgehalten, dass nur reines, vor Ort ausgehobenes Material abgelagert werden dürfe. Das Einbringen von zugeführtem Material oder Fremdstoffen sei untersagt. Ziffer 7.1. hielt fest, dass bei der Aushubdeponie der neue Terrainverlauf an den Bestehenden anzupassen sei. Es dürfe kein zusätzliches Material zugeführt werden.
3. Am 7. Oktober 2021 reichte A. der Bauverwaltung Inneres Land AI ein Gesuch (Nr. y.) um Projektänderung des Baugesuchs Nr. x. ein. Gemäss Kurzbeschreibung im Baugesuch handelte es sich um eine vorgesehene Verschiebung des Einlenkers, um die grossen Sicherheitsdefizite der bestehenden Zufahrt zu beheben, wobei zusätzlich Terrainanpassungen vorgesehen seien.
4. Mit Schreiben vom 6. Dezember 2021 teilte die Baukommission Inneres Land AI A. mit, dass aufgrund einer vorgenommenen Zwischenkontrolle festgestellt worden sei, dass die Aufschüttung bzw. Terraingestaltung auf dem Grundstück Nr. w. nicht entsprechend der Baubewilligung vom 10. April 2017 vorgenommen worden sei. Die begonnenen Bauarbeiten und Materialablagerungen seien unverzüglich einzustellen und die Geländeabweichungen seien auszuweisen. In der Folge reichte A. einen Bericht der C. AG vom 11. Januar 2022 ein. Daraus geht hervor, dass zusätzlich zu den im Zusammenhang mit den am 29. März 2017 bewilligten Terrainveränderungen nochmals knapp 14'000 m³ Aushubmaterial zugeführt worden sind. Der Bedarf an Schüttmaterial bei der Linienführung gemäss dem Gesuch um Verschiebung des Einlenkers vom 7. Oktober 2021 wurde auf rund 800 m³ geschätzt.
5. Mit Schreiben vom 24. Februar 2022 teilte das Bau- und Umweltdepartement A. mit, dass aus dem einverlangten Bericht der C. AG hervorgehe, dass zusätzlich zu den im Zusammenhang mit den am 29. März 2017 bewilligten Terrainveränderungen nochmals knapp 14'000 m³ Aushubmaterial zugeführt worden seien. Es sei deshalb im Moment nicht möglich, das Baugesuch Nr. y. zu beurteilen. A. wurde mit gleichem Schreiben

aufgefordert, der zuständigen Bewilligungsbehörde für die unbewilligte Aushubdeponie ein nachträgliches Baugesuch einzureichen.

6. Am 29. März 2022 reichte A. der Bauverwaltung Inneres Land AI erneut ein Gesuch (Nr. z.) um Projektänderung des Baugesuchs Nr. x. ein. Dabei handelte es sich gemäss Kurzbeschreibung des Bauvorhabens um ein nachträgliches Gesuch betreffend Geländeanpassung gemäss Aufforderung des Bau- und Umweltdepartements sowie um die Behebung des Sicherheitsdefizites der Zufahrt. Mit beigelegtem Schreiben vom 23. März 2022 an die Bauverwaltung Inneres Land AI machte A. geltend, bei der Aushubdeponie handle es sich nicht um ein eigenständiges Bauprojekt, sondern um eine bewilligte Aufschüttung gemäss Baugesuch Nr. x. Eine Geländeanpassung sei bewilligt worden. Die Aufschüttungen seien umfangreicher ausgefallen als ursprünglich geplant. Bevor die vom bewilligten Planstand abweichende Schüttung erstellt worden sei, habe A. eine mündliche Zusage von der kantonalen Fachstelle (AFU) erhalten.
7. Mit Gesamtentscheid vom 13. Mai 2022 wies das Bau- und Umweltdepartement das Baugesuch Nr. z. ab. Gleichzeitig wurde die Baukommission Inneres Land AI angewiesen, über die Verhältnismässigkeit eines Rückbaus zu befinden und gegebenenfalls die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes anzuordnen.
8. Mit Verfügung vom 2. Juni 2022 entschied die Baukommission Inneres Land AI, für die Terrainveränderung bzw. die Ablagerung von Aushubmaterial auf der Parzelle Nr. w. im Umfang der Baueingabe vom 29. März 2022 bzw. von 14'038 m³ werde die Erteilung der nachträglichen baupolizeilichen Bewilligung abgelehnt. A. werde unter Androhung der Ersatzvornahme im Säumnisfall verpflichtet, den bewilligten Zustand im Sinne des Gesamtentscheides des Bau- und Umweltdepartements vom 13. Mai 2022 bzw. unter Beachtung der dort gemachten Auflagen innert zwölf Monaten ab Rechtskraft dieser Verfügung herzustellen bzw. das von fremden Baustellen zugeführte Aushubmaterial im Umfang von 14'038 m³ zu entfernen. Davon könne eine Restmenge von höchstens 800 m³ so lange vor Ort belassen werden, bis der definitive Verlauf der Zufahrtsstrasse feststehe. Das restliche für die Verlegung der Zufahrt und Anpassung des Geländes zwischen Zufahrt und Gebäude nicht mehr benötigte Material sei fachgerecht zu entsorgen.
9. Gegen den Gesamtentscheid des Bau- und Umweltdepartements vom 13. Mai 2022 sowie gegen die Verfügung der Baukommission Inneres Land AI vom 2. Juni 2022 erhob der Rechtsvertreter von A. am 22. Juni 2022 Rekurs bei der Standeskommission Appenzell I.Rh.
10. Die Standeskommission Appenzell I.Rh. wies den Rekurs von A. mit Entscheid vom 29. August 2023 ab.

In ihrer Begründung führte sie zusammengefasst aus, es sei eine Terrainveränderung vorgenommen worden, welche über die Bewilligung vom 10. April 2017 hinausgehe. Eine nachträgliche Bewilligung dieser Veränderung sei weder nach Art. 22 RPG noch nach Art. 24 RPG möglich. Sodann sei grundsätzlich die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands anzuordnen.

Gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG bedürfe die Errichtung und Änderung von Bauten und Anlagen einer Bewilligung. Terrainveränderungen unterlägen der Bewilligungspflicht,

sofern sie die Nutzungsordnung zu beeinflussen vermögen, indem sie den Raum erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen könnten (Art. 78 Abs. 2 lit. c BauG). Auch die Errichtung einer Deponie sei bewilligungspflichtig (Art. 30e Abs. 2 USG). Vorliegend gehe es um eine Terrainveränderung mit zugeführtem Material im Umfang von 14'038 m³. Die Bewilligungspflicht dieser Terrainveränderung und Deponie sei unbestritten. Die Terrainveränderung könne nur bewilligt werden, wenn sie zonenkonform sei (Art. 22 Abs. 2 RPG). Die betroffene Parzelle befinde sich in der Landwirtschaftszone. Dort seien Bauten und Anlagen zonenkonform, wenn sie zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig seien (Art. 16a Abs. 1 RPG). Die Zonenkonformität des bewilligten Stallneubaus und die damit einhergehende Terrainveränderung von zirka 3'000 m³ mit Aushubmaterial aus dem Stallneubau und der Verschiebung der Strasse (Baubewilligung vom 10. April 2017) lasse nicht automatisch die weitere Verschiebung der Strasse und die zusätzliche Terrainveränderung im Umfang von 14'038 m³ zonenkonform werden. Die erste Verschiebung der Strasse und die Terrainanpassung seien durch den Stallneubau bedingt gewesen. Zudem hätte die Terrainveränderung mit Aushubmaterial des Stallneubaus erfolgen müssen, sei doch im Gesamtentscheid vom 29. März 2017 zum ersten Baugesuch festgelegt worden, dass nur vor Ort ausgehobenes Material abgelagert und kein zusätzliches Material zugeführt werden dürfe. Ob auch die neu geplante Strassenführung und die Terrainveränderung mit 14'038 m³ auswärtigem Material zonenkonform seien, sei erneut und unabhängig davon zu prüfen. Ein Bedarf an Schüttmaterial bei der Linienführung gemäss dem Gesuch um Verschiebung des Einlenkers vom 7. Oktober 2021 habe die C. AG im Bericht vom 11. Januar 2022 auf rund 800 m³ geschätzt. Die Betriebsnotwendigkeit und Zonenkonformität der bereits erfolgten Terrainveränderung im Umfang von 14'038 m³ könne deshalb nicht aus der Verschiebung des Einlenkers abgeleitet werden. Es seien keine Gründe erkennbar, weshalb – mit oder ohne Verschiebung des Einlenkers – eine Betriebsnotwendigkeit für eine Terrainveränderung im Umfang von 14'038 m³ bestehen solle. Es sei auch nicht nachvollziehbar, weshalb das Material für die Terrainveränderungen angeliefert worden sei, bevor die Bewilligung für die Verschiebung des Einlenkers vorgelegen habe. A. sei aus den vorangegangenen Baubewilligungsverfahren bekannt gewesen, dass Terrainveränderungen der Baubewilligungspflicht unterlägen. Die Terrainveränderung im Umfang von 14'038 m³ sei nicht betriebsnotwendig und somit nicht zonenkonform, weshalb eine Bewilligung nach Art. 22 RPG nicht möglich sei.

Fehle die Zonenkonformität, so könne ein Bauvorhaben ausnahmsweise nach Art. 24 RPG zulässig sein. Eine Bewilligung nach Art. 24 RPG setze voraus, dass der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordere und keine überwiegenden Interessen entgegenstünden. Die Zufahrt sei zusammen mit dem Neubau des Stallneubaus bewilligt und gebaut worden. Ob diese Zufahrt verschoben werden dürfe und entsprechend dem Baugesuch bewilligungsfähig sei, werde Gegenstand der Entscheide über das Gesuch um Verschiebung des Einlenkers sein, die noch erfolgen würden. Wenn diese Verschiebung der Zufahrt bewilligt würde, wären zur Realisierung lediglich rund 800 m³ Material nötig. A. könne deshalb aus einer allfälligen Standortgebundenheit der Zufahrt keine solche für eine Terrainveränderung im Umfang von 14'038 m³ ableiten. Eine Ausnahmbewilligung nach Art. 24 RPG könne somit nicht erteilt werden.

Gemäss Art. 88 Abs. 1 BauG verfüge die Baubewilligungsbehörde bei Bauten und Anlagen, welche ohne Bewilligung oder in Abweichung zu einer solchen erstellt oder betrieben würden von Amtes wegen die sofortige Baueinstellung und setze eine Frist für das Einreichen eines Baugesuchs. Werde das Gesuch nicht eingereicht oder könne es nicht bewilligt werden, verfüge die Baubewilligungsbehörde die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands innert angemessener Frist. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands könne unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend sei oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liege, ebenso, wenn die Bauherrschaft in gutem Glauben angenommen habe, die von ihr ausgeübte Nutzung stehe mit der Baubewilligung im Einklang, sofern die Fortsetzung der Nutzung nicht schwerwiegenden öffentlichen Interessen widerspreche. Es bestehe ein gewichtiges öffentliches Interesse am zentralen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände. Vorliegend sei im Gesamtentscheid des Bau- und Umweltdepartements vom 29. März 2017 klar und unmissverständlich festgehalten worden, dass kein fremdes Material zugeführt werden dürfe. Die Baubewilligung habe zudem lediglich eine Terrainveränderung im Umfang von 3'000 m³ umfasst. Es habe A. klar sein müssen, dass eine darüber hinaus gehende Terrainveränderung sowohl bezüglich Umfang als auch der Art des Materials (fremdes Aushubmaterial) nicht von der Bewilligung erfasst sei und einer eigenständigen Bewilligung bedürfe. Er könne deshalb nicht als gutgläubig gelten. Die finanziellen Nachteile für A. seien damit nur in verringertem Masse zu berücksichtigen. Sodann müssten auch die Einnahmen aus der Materialzufuhr berücksichtigt werden. Auch dem vorgebrachten Argument der Umweltbelastung sei nur geringes Gewicht beizumessen. Das Argument der Verkehrssicherheit könne nicht gehört werden, da zur Wahrung der Verkehrssicherheit die bestehende Terrainveränderung nicht notwendig sei. Auch für den Landschaftsschutz sei die Terrainveränderung nicht notwendig. Die Interessenabwägung der Vorinstanzen würde durch die vorgebrachten Interessen nicht umgestossen. Die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sei verhältnismässig.

Betreffend den Fall «xy.» führte die Standeskommission Appenzell I.Rh. aus, A. berufe sich lediglich auf diesen Fall. Weitere Fälle, welche mit vorliegenden vergleichbar sein sollen und bei denen von einem Rückbau abgesehen worden sei, würden nicht vorgebracht. Aus einem Fall könne keine rechtswidrige Praxis und kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht abgeleitet werden.

Weiter erwog die Standeskommission, A. könne sich nicht auf den Vertrauensschutz berufen. Zunächst müsse eine Vertrauensgrundlage vorhanden sein. Darunter sei das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöse. Die Auskunft müsse sich zur Begründung von Vertrauen eignen, sie müsse von der zuständigen Behörde vorbehaltlos erteilt worden und die Unrichtigkeit dürfe nicht erkennbar gewesen sein. Auch mündliche Auskünfte könnten verbindlich sein. A. habe jedoch gestützt auf eine allfällig bloss mündliche Auskunft nicht davon ausgehen dürfen, dass die Zufuhr von Fremdmaterial plötzlich zulässig sei. Die behauptete mündliche Zusicherung von Bezirkshauptmann D. könne deshalb keine hinreichende Vertrauensgrundlage bilden. Der Antrag, D. als Zeugen zu befragen, sei deshalb abzuweisen. Sodann hätten sowohl die Baukommission Inneres Land AI wie auch das Bau- und Umweltdepartement erklärt, sie hätten nie die Auskunft erteilt, dass die Ablagerung von zugeführtem Material zulässig sei. Nicht der Bezirksrat, sondern das Bau- und Umweltdepartement sei für die Erteilung der raumplanerischen Bewilligung und die Baukommission Inneres Land AI für die baupolizeiliche Bewilligung zuständig.

Sollte D. also tatsächlich erklärt haben, die Ablagerung sei bewilligt, hätte es sich um die Auskunft einer unzuständigen Behörde gehandelt. Dies habe A. aufgrund der vorangegangenen Baubewilligungsverfahren bewusst sein müssen. Der Antrag, die Protokolle des Bezirksrats der Jahre 2018 bis 2021 beizuziehen, sei abzuweisen. A. habe denn auch nicht geltend gemacht, er habe im Vertrauen auf bezirksrätliche Protokolle gehandelt, sondern er habe behauptet, Bezirkshauptmann D. habe ihm mündlich erklärt, es sei alles in Ordnung. Den Bewilligungsbehörden könne auch keine Untätigkeit vorgeworfen werden. Dazu hätten sie Kenntnis haben müssen, dass mehr als die bewilligten 3'000 m³ Aushubmaterial deponiert worden sei. Erst mit Vorlage der Zusammenstellung der C. AG hätten sie die notwendigen Informationen besessen, um tätig zu werden. Aufgrund dieser Umstände könne sich A. nicht auf den Vertrauensschutz berufen.

11. Gegen den Rekursentscheid vom 29. August 2023 erhob der Rechtsvertreter von A. (folgend: Beschwerdeführer) am 12. Oktober 2023 Beschwerde und stellte das Rechtsbegehren, der Rekursentscheid vom 29. August 2023 (Protokoll Standeskommission Nr. 777) sei aufzuheben und die nachgesuchte Baubewilligung, Baugesuch Nr. z. vom 29. März 2022, sei zu erteilen, eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zudem stellte er prozessuale Anträge (act. 1).

(...)

III.

1. Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, dass er im Rahmen des gemäss Baubewilligung Zulässigen gehandelt habe. Er sei in ständigem Kontakt mit Vertretern der verfügenden Behörde sowie dem Bau- und Umweltdepartement gewesen. Die Behörden hätten sich bewusst sein müssen, dass der Beschwerdeführer Material zugeführt habe, und hätten nicht reagiert. Erst als der Beschwerdeführer die Einhaltung der Sichtwinkel beim Einlenker habe sicherstellen und damit den Fehler der Behörden habe beheben wollen und deshalb eine Projektänderung eingereicht habe, habe die verfügende Behörde einen Baustopp verfügt. Der Beschwerdeführer hätte sich damit ohne Veranlassung selbst angezeigt, was keinen Sinn mache. Man werde den Eindruck nicht los, als wolle man am Beschwerdeführer ein Exempel statuieren. Beim Bezirksrat B. seien mehrfach Reklamationen eingegangen, der Beschwerdeführer deponiere ohne Bewilligung Material. Der Beschwerdeführer habe Kenntnis von diesen Reklamationen gehabt. Der Bezirksrat B. habe sich gemäss Auskunft von alt Bezirkshauptmann D. mehrfach mit den eingegangenen Reklamationen und den Terrainveränderungen befasst. Gemäss D. habe der Bezirksrat B. die Deponierung und Terrainveränderungen denn auch mehrfach den kantonalen Behörden gemeldet. Diese hätten jeweils die Rückmeldung gegeben, der Bezirksrat habe im Bereich der Baubewilligungen keine Kompetenzen mehr. Sie würden sich darum kümmern. Auf Rückfrage hätten sie gemäss D. versichert, es habe alles seine Ordnung. Auch dies sei protokolliert worden. Deshalb werde beantragt, die Protokolle des Bezirksrats B. nachzureichen, mit Möglichkeit der Ergänzung der Beschwerde, sobald diese vorlägen.

D. habe in der Folge auch Dritten gegenüber die Auskunft erteilt, die Ablagerung sei bewilligt und für die Verlegung der Strasse notwendig. Aus all diesen Kontakten mit dem Bezirksrat B. habe der Beschwerdeführer gefolgert, dass er sich im Rahmen der Bewilligung bewege. D. sei überdies Mitglied und Präsident der verfügenden Behörde

gewesen, worauf die Standeskommission Appenzell I.Rh. in ihrem Entscheid vom 29. August 2023 nicht eingegangen sei. Auch im Rahmen der Bestandesaufnahme der Strasse u. am 2. März 2020 sei nie in Frage gestellt worden, ob sich der Beschwerdeführer im Rahmen des Bewilligten bewegt habe. Auch im E-Mail-Verkehr von E., alt Bezirksrat des Bezirks B., mit Bauherr Ruedi Ulmann über den Zustand der Bezirksstrasse habe Ruedi Ulmann nicht darauf hingewiesen, dass die Deponie nicht bewilligt worden sei. Die Behörden hätten von Amtes wegen einschreiten und der Sache nachgehen müssen. Auch der zuständige Revierförster habe im Sommer 2021 bei einem Augenschein die nun beanstandeten Ablagerungen im Waldareal als in Ordnung befunden.

Der Beschwerdeführer macht sodann geltend, die Terrainveränderungen seien zonenkonform und damit zu bewilligen. Der Beschwerdeführer habe mit der Verschiebung der Strasse die Sichtwinkel bei der Zufahrt zur Strasse u. sicherstellen wollen. Die Terrainveränderungen seien für diese Verschiebung der Strasse notwendig gewesen, womit Betriebsnotwendigkeit im Sinne von Art. 16a Abs. 1 RPG bestehe. Die Standeskommission Appenzell I.Rh. verkenne, dass die Verschiebung der Strasse und die damit verbundene Terrainanpassung einzig aufgrund des Stallneubaus nötig gewesen seien. Hätte der Beschwerdeführer den Stallneubau mit Einlenker so ausgeführt, wie im Jahr 2017 bewilligt, käme es beim Einlenker in die Strasse E. zu gefährlichen Situationen. Um die Verkehrssicherheit beim Einlenker sicherzustellen, sehe sich der Beschwerdeführer gezwungen, die Strasse zu verschieben und das Terrain stärker zu verändern als in der Baubewilligung vom 29. März 2017 vorgesehen. So sei es zu den Materialablagerungen gekommen. Die Verschiebung der Strasse könne damit nicht unabhängig vom ursprünglichen Baugesuch geprüft werden. Die Betriebsnotwendigkeit und die Zonenkonformität der Materialablagerungen ergäben sich somit aus dem Stallneubau und der Baubewilligung vom 29. März 2017.

Der Beschwerdeführer führt weiter aus, sollte die Zonenkonformität der Verlegung der Strasse und der damit verbundenen Terrainveränderung wider Erwarten verneint werden, sei eine Bewilligung gemäss Art. 24 RPG zu erteilen. Aufgrund der von der Strassengesetzgebung verlangten Verkehrssicherheit sei die Verlegung der Strasse zwingend und standortgebunden. Die Standortgebundenheit werde auch von der Standeskommission Appenzell I.Rh. bestätigt. Weil die Zufahrtsstrasse standortgebunden sei, sei dies auch die damit verbundene Terrainanpassung.

Sollte das Verwaltungsgericht zum Ergebnis kommen, dass die für die Verlegung der Strasse nötige Terrainanpassung nicht bewilligungsfähig sei, stelle sich die Frage der Verhältnismässigkeit eines Rückbaus des bereits deponierten Aushubmaterials. Die vorgenommene Interessenabwägung verstosse gegen Bundesrecht, insbesondere gegen die Vorgaben der Raumplanungsverordnung an eine umfassende Interessenabwägung (Art. 3 RPV). Der Beschwerdeführer sei fest davon ausgegangen, sich im Rahmen des Zulässigen zu verhalten. Die Rückbaukosten würden auf CHF 40.00 pro m³ geschätzt, was zu Gesamtkosten von mindestens einer halben Million führen würde. Dazu komme die Umweltbelastung, die Lärmbelastung, der Mehrverkehr, die Verkehrssicherheit, die Belastung der Strasse etc. Besonders ins Gewicht fielen die nötigen Lastwagentransporte, die (...) durch ein Wohnquartier verlaufe. Die Anwohner hätten ihren Unmut über den geplanten Abtransport wiedergegeben. Komme hinzu, dass (...) ein Pendel-Schulbusverkehr eingerichtet worden sei, womit die Kinder durch die zu erwartenden

Lastwagenfahrten erheblichen Gefahren ausgesetzt würden. Auch der Deponienotstand in der Ostschweiz spreche gegen die Verhältnismässigkeit des Rückbaus.

Der Beschwerdeführer bringt sodann vor, er habe neben seiner Tätigkeit als Landwirt jahrelang bei Tiefbauunternehmen gearbeitet und kenne zahlreiche unbewilligte Deponien im inneren Landesteil. Teilweise seien diese unentdeckt geblieben, teilweise seien sie nachträglich bewilligt worden. Weshalb bei ihm - auch unter Berücksichtigung des Falls «xy.» - derart kompromisslos durchgegriffen werde, sei nicht verständlich.

Einer Rückbauverpflichtung stünden auch der Grundsatz von Treu und Glauben bzw. Gründe des Vertrauensschutzes entgegen. Aufgrund der Zusicherungen von zuständigen Personen sei der Beschwerdeführer stets der Ansicht gewesen, im Rahmen des Zulässigen zu handeln.

2. Die verfügende Behörde entgegnet betreffend die Zusicherungen und die Vertrauensgrundlage folgendes: Aus dem Gesamtentscheid des Bau- und Umweltdepartements vom 29. März 2017 gehe unmissverständlich hervor, dass nur vom Neu- und Anbau des geplanten Laufstalls anfallendes Aushubmaterial hätte abgelagert werden dürfen. Die Auflage hätte nur in der gleichen, schriftlichen Form und nur von der gleichen Behörde abgeändert werden können. Werde eine in schriftlicher Form erlassene behördliche Verfügung an gewisse Vorbehalte geknüpft, werde die Entstehung einer neuen Vertrauensgrundlage aufgrund einer abweichenden mündlichen Zusicherung von vornherein verhindert. Dem Beschwerdeführer sei es sodann nicht gelungen, die angeblich von Behördenmitgliedern erteilten Auskünfte überhaupt glaubhaft nachzuweisen. Auch vermöge das blosses Schweigen einer Behörde grundsätzlich keinen Vertrauenstatbestand zu schaffen.

Die Interessenabwägung sei im Hinblick auf den Rückbau sehr wohl vollständig vorgenommen worden. Von den geschätzten Kosten von CHF 40.00 pro m³ zu viel abgelagerten Materials seien die Einnahmen in Abzug zu bringen, die der Beschwerdeführer für die illegale Materialablieferung erzielt habe. Dazu seien die Steuerakten zu edieren. Die Wiederherstellungskosten seien verhältnismässig. Eine illegale Ablagerung lasse sich auch nicht mit einer angeblich ungenügenden Anzahl von bewilligten Deponien rechtfertigen.

3. Die Standeskommission Appenzell I.Rh. erwidert zur Beschwerde, es sei eine Tatsache, dass für eine Anpassung der Zufahrt keine Terrainveränderung im erfolgten Umfang, nämlich über 14'000 m³, notwendig sei. Gemäss dem Bericht der C. AG vom 11. Januar 2022 sei für die Änderung des Einlenkers lediglich 800 m³ Schüttmaterial erforderlich. Diese Menge dürfe gemäss Verfügung der verfügenden Behörde vom 2. Juni 2022 bis zur Festlegung des definitiven Verlaufs der Zufahrt belassen werden. Für das Deponieren des übrigen Aushubmaterials bestehe kein rechtlich zulässiger Grund.

Der Umstand, dass das Baugesuch für die Verschiebung des Einlenkers erst am 7. Oktober 2021 eingereicht worden sei, obwohl bereits vorher in grossem Stil mit dem Deponieren von fremdem Aushubmaterial begonnen worden sei, lasse darauf schliessen, dass die angestrebte Verschiebung der Zufahrt nicht Ursprung der Terrainveränderung gewesen sei, sondern nachträglich als Vorwand diene. Wäre dem Beschwerdeführer die

rasche Anpassung der Zufahrt so wichtig gewesen, wie er schreibe, hätte er viel früher ein entsprechendes Baugesuch eingereicht.

Betreffend den Vorwurf, es sei nicht auf den Fehler des Bau- und Umweltdepartements (keine Gewährleistung der Sichtwinkel) eingegangen worden, führt die Standeskommission Appenzell I.Rh. aus, es spiele keine Rolle, ob das Bau- und Umweltdepartement bezüglich der ursprünglich bewilligten Zufahrt einen Fehler gemacht habe. Allfällige Fehler seien zu melden und in den dafür vorgesehenen Verfahren zu beheben. Selbst wenn bei der Bewilligung ein Fehler unterlaufen wäre, berechnete dies den Beschwerdeführer nicht dazu, sich eigenmächtig über die Baubewilligung hinwegzusetzen und Änderungen ohne Bewilligung vorzunehmen.

Zum Vertrauensschutz entgegnet die Standeskommission Appenzell I.Rh., der Kontakt mit Behörden und die aus den Umständen abgeleitete Überzeugung, rechtmässig zu handeln, reiche nicht aus, um eine fehlende schriftliche Bewilligung zu ersetzen oder eine Vertrauensgrundlage zu schaffen. Zudem würden die Nachweise dafür fehlen, was zwischen wem wann besprochen worden sei. Anhand des E-Mail-Verkehrs vom Januar 2020 zwischen E. und Bauherr Ruedi Ulmann sowie der Bestandesaufnahme der Strasse u. vom 2. März 2020 könne keine Vertrauensgrundlage konstruiert werden. Sowohl die E-Mail-Schreiben wie auch die Bestandesaufnahme seien erst erfolgt, als die Terrainveränderung (zumindest teilweise) bereits gemacht worden sei. Aufgrund der zeitlichen Abfolge würden diese Auskünfte nicht als Vertrauensgrundlage taugen. Zudem sei der Beschwerdeführer weder Adressat noch Verfasser der E-Mail-Schreiben, und die Bestandesaufnahme sei weder unter Beteiligung der verfügenden Behörde noch des Bau- und Umweltdepartements vorgenommen worden. Die Bestandesaufnahme habe sodann nicht die Überprüfung, ob Bauten und Anlagen in der Umgebung rechtens seien, zum Ziel gehabt. Auch im Mail-Verkehr sei es um die Übernahme von Kosten aufgrund von Schäden an der Strasse gegangen. Es stimme, dass D. Teil der verfügenden Behörde gewesen sei. Die verfügende Behörde sei aber für die raumplanerische Bewilligung zonenfremder Bauten und Anlagen sowie Zweckänderungen ausserhalb der Bauzonen nicht zuständig; dies sei Sache des Bau- und Umweltdepartements. Aufgrund früherer Bewilligungsverfahren sei dem Beschwerdeführer diese Zuständigkeitsregelung bekannt gewesen. Selbst wenn also D. dem Beschwerdeführer falsche Auskünfte gemacht haben sollte, hätte sich der Beschwerdeführer nicht darauf verlassen dürfen.

Weiter führt die Standeskommission Appenzell I.Rh. aus, eine umfassende Interessenabwägung sei vorgenommen worden. Würde den Argumenten des Beschwerdeführers betreffend Umweltbelastung und Deponienotstand gefolgt, könnte der Rückbau grösserer Bauvorhaben und von Deponien nie verlangt werden. Dies würde dazu führen, dass vermehrt möglichst massiv ohne Bewilligung gebaut und deponiert würde, da keine Wiederherstellung befürchtet werden müsse. Eine solche Entwicklung wäre nicht im Sinne des Umweltschutzes und würde dem Sinn der gesetzlichen Regelung krass widersprechen.

Betreffend den Fall «xy.» wird entgegnet, es sei nicht näher auf den Fall einzugehen, weil der Beschwerdeführer - selbst wenn im Fall «xy.» falsch gehandelt worden wäre - nichts zu seinen Gunsten ableiten könne. Es sei der Standeskommission Appenzell I.Rh. ein Anliegen, keine rechtswidrige Praxis entstehen zu lassen.

4. Vorliegend ist zunächst strittig, ob die Terrainveränderungen im Umfang von 14'038 m³ betriebsnotwendig und damit zonenkonform waren sowie ob damit betreffend das Baugesuch Nr. z. eine Bewilligung gemäss Art. 22 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) hätte erteilt werden müssen.
 - 4.1. Die Errichtung und Änderung von Bauten und Anlagen bedarf einer Bewilligung (Art. 22 Abs. 1 RPG). Terrainveränderungen unterliegen gemäss Art. 78 Abs. 2 lit. c des Baugesetzes (BauG, GS 700.00) der Bewilligungspflicht, sofern sie die Nutzungsordnung zu beeinflussen vermögen, indem sie den Raum erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen können. Wer eine Deponie errichten oder betreiben will, braucht eine Bewilligung des Kantons (Art. 30d Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [USG, SR 814.01]). Gemäss Art. 22 Abs. 2 RPG können Bauten und Anlagen nur bewilligt werden, wenn sie der Nutzungszone entsprechen und das Land erschlossen ist. Die betroffene Parzelle befindet sich in der Landwirtschaftszone. Gemäss Art. 16a Abs. 1 RPG sind Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone zonenkonform, wenn sie zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Die Zonenkonformität muss für jedes einzelne Bauvorhaben nachgewiesen werden (vgl. RUCH/MUGGLI, in AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN [HRSG.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich Basel Genf 2017, Art. 16a N 8).
 - 4.2. Das Baugesuch betreffend den Neu- und Anbau eines Laufstalls sowie den Umbau des bestehenden Anbindestalls mit einer Terrainveränderung / Aushubdeponie von 3'000 m³ wurde mit Verfügung vom 10. April 2017 von der verfügenden Behörde resp. mit Gesamtentscheid des Bau- und Umweltschutts vom 29. März 2017 unter Auflagen bewilligt. In Ziffer 4.2. des Gesamtentscheids wurde festgehalten, dass nur reines, vor Ort ausgehobenes Material abgelagert werden dürfe. Das Einbringen von zugeführtem Material oder Fremdstoffen sei untersagt. Ziffer 7.1. hielt fest, dass bei der Aushubdeponie der neue Terrainverlauf an den bestehenden anzupassen sei. Es dürfe kein zusätzliches Material zugeführt werden. Die weitere Verschiebung der Zufahrt und die zusätzliche Terrainveränderung mit zugeführtem Material von 14'038 m³ sind von dieser Bewilligung nicht erfasst. Die Ständekommission Appenzell I.Rh. führte zu Recht aus, dass die Zonenkonformität der neu geplanten Strassenführung und die Terrainveränderung mit 14'038 m³ unabhängig davon erneut zu prüfen sind.
 - 4.3. Die C. AG schätzten den Bedarf an Schüttmaterial bei der Linienführung laut dem Gesuch um Verschiebung des Einlenkers vom 7. Oktober 2021 gemäss Bericht vom 11. Januar 2022 auf rund 800 m³. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass diese Schätzung unzutreffend ist oder ein höherer Bedarf an Schüttmaterial besteht. Soweit die Terrainveränderung demnach 800 m³ überschreitet, kann sie nicht mit der Verschiebung der Zufahrt begründet werden. Der Beschwerdeführer begründet die Terrainveränderung lediglich mit der Verschiebung der Zufahrtsstrasse. Eine weitergehende Betriebsnotwendigkeit ist damit nicht ersichtlich. Die Terrainveränderung im Umfang von 14'038 m³ ist nicht betriebsnotwendig und daraus folgend nicht zonenkonform. Bis über das hängige Baugesuch y. befunden wird und damit der definitive Verlauf der Zufahrtsstrasse feststeht, ist dem Beschwerdeführer zugestanden worden, diese Menge an Aushubmaterial vor Ort zu belassen. Gestützt auf Art. 22 RPG wurde zu Recht keine Bewilligung für das Baugesuch Nr. z. erteilt.

5. Weiter ist strittig, ob aufgrund der Standortgebundenheit gemäss Art. 24 RPG eine Ausnahmebewilligung betreffend das Baugesuch Nr. z. hätte erteilt werden müssen.
 - 5.1. Fehlt die Zonenkonformität, so kann ein Bauvorhaben ausnahmsweise nach Art. 24 RPG zulässig sein (RUCH/MUGGLI, a.a.O., Art. 16a N 8). Gemäss Art. 24 RPG können Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen erteilt werden, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.
 - 5.2. Die Standeskommission Appenzell I.Rh. hat zu Recht festgehalten, dass Zufahrten zu Landwirtschaftsbetrieben grundsätzlich auf Standorte ausserhalb der Bauzone angewiesen sind. Vorliegend besteht bereits eine Zufahrt, welche gemäss Baugesuch y. verschoben werden soll. Der entsprechende Entscheid ist vorliegend nicht abzuwarten, da dem Antrag um Sistierung nicht stattgegeben wurde. Wird die Verschiebung bewilligt, wird gemäss Schätzung der C. AG Schüttmaterial von rund 800 m³ benötigt. Die Terrainveränderung in diesem Umfang könnte dann ebenfalls als standortgebunden angesehen werden. Weshalb die Terrainveränderung im Umfang von mehr als 800 m³ standortgebunden sein soll, bringt der Beschwerdeführer nicht vor. Es ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der Beschwerdeführer nicht geltend macht, es würde mehr Aushubmaterial für die Verschiebung der Strasse benötigt. Eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG für das Baugesuch Nr. z. wurde damit zu Recht nicht erteilt.
6. Der Beschwerdeführer beanstandet, dass er verpflichtet worden ist, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Er beruft sich dabei auf den Grundsatz von Treu und Glauben und das Verhältnismässigkeitsprinzip. Der Rekursentscheid verletze in diesem Punkt Bundesrecht, zudem hätten die Vorinstanzen den Sachverhalt nicht richtig festgestellt.
 - 6.1. Art. 88 Abs 1 BauG bestimmt, dass bei Bauten und Anlagen, welche ohne Bewilligung oder in Abweichung zu einer solchen erstellt oder betrieben werden, die Baubewilligungsbehörde von Amtes wegen die sofortige Baueinstellung verfügt und eine Frist für das Einreichen eines Baugesuchs setzt. Wird das Gesuch nicht eingereicht oder kann es nicht bewilligt werden, verfügt die Baubewilligungsbehörde die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes innert angemessener Frist.

Der Beschwerdeführer hat das Terrain ohne rechtsgültige Bewilligung in höherem Ausmass verändert, als mit Bewilligung vom 10. April 2017 der verfügenden Behörde resp. mit Gesamtentscheid des Bau- und Umweltdepartements vom 29. März 2017 erlaubt. Da gemäss obigen Ausführungen betreffend das Baugesuch Nr. z. weder gestützt auf Art. 22 RPG noch gestützt auf Art. 24 RPG eine nachträgliche Bewilligung erteilt werden kann, ist grundsätzlich die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands anzuordnen. Die verfügende Behörde hielt in ihrer Verfügung vom 2. Juni 2022 fest, der Beschwerdeführer sei zu verpflichten, den bewilligten Zustand unter Beachtung der dort gemachten Auflagen wieder herzustellen bzw. das von fremden Baustellen zugeführte Aushubmaterial im Umfang von 14'038 m³ bis auf eine Restmenge von 800 m³ zu entfernen. Zu prüfen bleibt, ob dieser angeordnete Rückbau dem Vertrauensgrundsatz standhält und verhältnismässig ist.

- 6.2. Im Wiederherstellungsverfahren sind die massgebenden allgemeinen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Prinzipien zu berücksichtigen. Zu ihnen gehören die in Art. 5 Abs. 2 und 3 sowie Art. 9 der Bundesverfassung (BV, SR 101) festgehaltenen Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Schutzes des guten Glaubens. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kann unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten bei einer nicht den Bauvorschriften bzw. der Baubewilligung entsprechenden Baute nur unbedeutend ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt, ebenso, wenn die Bauherrschaft in gutem Glauben angenommen hat, die von ihr ausgeübte Nutzung stehe mit der Baubewilligung im Einklang, und ihre Fortsetzung nicht schwerwiegenden öffentlichen Interessen widerspricht (vgl. BGE 132 II 21 E. 6, S. 35; Urteil des Bundesgerichts 1C_198/2018 vom 19. Februar 2019 E. 2.6). Vertrauensschutz bedeutet, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in andere bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden, sofern sich dieses Verhalten auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_260/2021, 1C_262/2021 vom 1. Dezember 2022 E. 6.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. überarbeitete Aufl. 2020, N 624). Auf den guten Glauben kann sich nicht berufen, wer bei der Aufmerksamkeit, wie sie nach den Umständen von ihm oder ihr erwartet werden kann, nicht hat gutgläubig sein können (vgl. BGE 132 II 21 E. 6.2.2, S. 38 f. mit weiteren Hinweisen).
- 6.3. Unter gewissen Voraussetzungen kann eine (selbst unrichtige) Auskunft einer Behörde Rechtswirkungen entfalten. Die Voraussetzungen dafür sind, dass sich a) die Auskunft zur Begründung von Vertrauen eignet; b) die auskunfterteilende Behörde zuständig war; c) die Auskunft vorbehaltlos erteilt worden ist; d) die Unrichtigkeit der Auskunft nicht erkennbar war; e) nachteilige Dispositionen aufgrund der Auskunft getätigt wurden; f) keine Änderung des Sachverhalts oder der Gesetzgebung eingetreten ist und g) das Interesse am Schutz des Vertrauens in die unrichtige Auskunft gegenüber dem Interesse an der richtigen Rechtsanwendung überwiegt (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/ULMANN, a.a.O., N 667 ff.).

Soweit sich der Beschwerdeführer gestützt auf die Baubewilligung gemäss Gesamtentscheid des Bau- und Umweltdepartements vom 29. März 2017 und die Verfügung der verfügenden Behörde vom 10. April 2017 auf den Vertrauensschutz beruft, kann ihm nicht gefolgt werden. Im Gesamtentscheid des Bau- und Umweltdepartements vom 29. März 2017 ist klar und unmissverständlich festgehalten worden, dass kein fremdes Material zugeführt werden darf und die Baubewilligung «nur» eine Terrainveränderung im Umfang von 3'000 m³ umfasst. Sollte der Beschwerdeführer die Baubewilligung trotz des unmissverständlichen Wortlauts anders verstanden haben, so berechtigte ihn dies dennoch nicht, die Terrainänderungen nach seinem Gutdünken vorzunehmen.

Eine andere Frage ist jedoch, inwiefern das Verhalten der Behörden im Nachgang zur Baubewilligung geeignet war, beim Beschwerdeführer ein berechtigtes Vertrauen auf die Rechtmässigkeit des Zuführens von Aushubmaterial zu erwecken. Dazu beruft sich der Beschwerdeführer darauf, dass der Bezirksrat, die verfügende Behörde und das Bau- und Umweltdepartement gewusst hätten, dass auf der Parzelle Nr. w., Grundbuchkreis B., Material deponiert worden ist. Wie bereits im Baubeschrieb vom 23. März 2022 ausgeführt, seien beim Bezirksrat B. mehrfach Reklamationen eingegangen, der Beschwerdeführer deponiere ohne Bewilligung Material. Der Bezirksrat B. habe sich gemäss Auskunft von alt Bezirkshauptmann D. mehrfach mit den eingegangenen Reklamationen und

den Terrainveränderungen befasst. Die Meldungen und Diskussionen seien protokolliert worden. Der E-Mail-Verkehr zwischen E. und dem Landesbauherr Ruedi Ulmann bestätige, dass die Behörden von den Materialablagerungen Kenntnis gehabt hätten. Im Frühling 2020 sei sodann der Bestand der Strasse u. von einem Ingenieurbüro in Absprache mit dem Bezirksrat B. aufgenommen worden. Dass sich niemand mehr an die getätigten Zusicherungen erinnern könne, sei ob der gravierenden Personalfucht nicht weiter verwunderlich. D. könne allerdings bestätigen, dass er die Materialablagerungen mehrfach dem zuständigen Departement mitgeteilt habe. Die kantonalen Behörden (F., G.) hätten dem Bezirksrat jeweils die Rückmeldung gegeben, der Bezirksrat habe im Bereich der Baubewilligungen keine Kompetenzen mehr. Sie würden sich darum kümmern. Auf Rückfrage hätten sie gemäss D. versichert, es habe alles seine Ordnung. D. habe auch Dritten gegenüber die Auskunft gegeben, die Ablagerung sei bewilligt und für die Verlegung der Strasse notwendig. Dies habe er auch dem Beschwerdeführer mitgeteilt. Aus all diesen Kontakten mit dem Bezirksrat B. habe der Beschwerdeführer gefolgert, dass er sich im Rahmen der Bewilligung bewege. D. sei bekanntlich Mitglied und Präsident der verfügenden Behörde, mithin habe es sich um die zuständige Behörde gehandelt.

Die Standeskommission Appenzell I.Rh. führte in ihrem Entscheid vom 29. August 2023 aus, der Beschwerdeführer habe gestützt auf eine allfällig bloss mündliche Auskunft nicht davon ausgehen dürfen, dass die Zufuhr von Fremdmaterial plötzlich zulässig sein soll. Die behauptete mündliche Zusicherung von Bezirkshauptmann D. könne deshalb keine hinreichende Vertrauensgrundlage bilden. Die verfügende Behörde sowie das Bau- und Umweltdepartement hätten erklärt, nie die Auskunft erteilt zu haben, dass die Ablagerung von zugeführtem Material zulässig sei. Sodann sei nicht der Bezirksrat oder die verfügende Behörde, sondern das Bau- und Umweltdepartement für die raumplanerische Bewilligung zonenfremder Bauten und Anlagen sowie Zweckänderungen ausserhalb der Bauzonen zuständig. Das Bau- und Umweltdepartement hätte damit über die Bewilligung der Terrainveränderung zu befinden gehabt. Aufgrund früherer Bewilligungsverfahren sei dies dem Beschwerdeführer bekannt gewesen. Selbst wenn D. also falsche Auskünfte gemacht haben sollte, hätte sich der Beschwerdeführer nicht darauf verlassen dürfen. Aus dem E-Mail-Verkehr vom Januar 2020 zwischen E. und Bauherr Ruedi Ulmann sowie der Bestandesaufnahme der Strasse u. vom 2. März 2020 könne sodann keine Vertrauensgrundlage konstruiert werden. Einerseits seien dieser E-Mail-Verkehr und die Bestandesaufnahme erst erfolgt, als das Terrain zumindest teilweise bereits verändert worden sei, ausserdem sei der Beschwerdeführer nicht Adressat oder Verfasser der E-Mail-Schreiben gewesen und die Bestandesaufnahme der Strasse u. sei erfolgt, um Schäden an der Strasse aufzunehmen.

Den Vorinstanzen ist zunächst zuzustimmen, dass vorliegend eine abweichende bloss mündliche Zusicherung keine neue Vertrauensgrundlage bilden kann, wenn eine Behörde in einer Verfügung Auflagen bestimmt hat. Selbst wenn also die zuständige Behörde eine von der Bewilligung abweichende Auskunft erteilt hätte - was nicht erstellt ist - hätte dies nicht ausgereicht, einen Vertrauenstatbestand zu schaffen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_191/2010 vom 7. Oktober 2010 E. 3.3). Ohne die explizite Aufhebung der ursprünglichen Auflage im Sinne einer förmlichen Bewilligung hat der Beschwerdeführer jedenfalls nicht auf den definitiven Verzicht auf Durchsetzung der ursprünglichen Bewilligung vertrauen dürfen. Bereits aus diesem Grund kann er sich nicht auf den Vertrauensgrundsatz berufen. Darüber hinaus musste sich der Beschwerdeführer auch wegen der Vorgeschichte - aufgrund der gemachten Auflagen in Ziffer 4.2. und

7.1. im Gesamtentscheid des Bau- und Umweltdepartements vom 29. März 2017 - darüber im Klaren sein, dass eine von der Baubewilligung abweichende Gestaltung von der Zustimmung des Bau- und Umweltdepartements abhängig war und die Bewilligung dazu nicht mit der blossen Kenntnisnahme der zuständigen Behörden erteilt werden konnte. Auch wenn einem Bauwilligen nicht zuzumuten ist, die verwaltungsinterne Zuständigkeitsordnung im Baubewilligungsverfahren bis in ihre Einzelheiten zu kennen, kannte der Beschwerdeführer vorliegend aufgrund seines früheren Baugesuchs betreffend dasselbe Objekt das Baubewilligungsverfahren. Die Notwendigkeit einer kantonalen Mitwirkung für bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzone darf sodann gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung grundsätzlich als bekannt vorausgesetzt werden (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_566/2019 vom 5. August 2020 E. 5.2 und 1C_260/2021, 1C_262/2021 vom 1. Dezember 2022 E. 6.1). Zudem hat er sich das Wissen der beigezogenen Fachleute anrechnen zu lassen.

Zwar kann dem Beschwerdeführer nicht vorgeworfen werden, das Zuführen von fremdem Aushubmaterial aktiv verheimlicht zu haben, indessen musste ihm als Verfügungsadressat der ursprünglichen Baubewilligung bewusst sein und auch in den nachfolgenden Monaten bewusst bleiben, dass nur eine Terrainveränderung im Umfang von 3'000 m³ mit vor Ort ausgehobenem Material bewilligt worden war. Selbst wenn sich also das Bau- und Umweltdepartement oder die verfügende Behörde widersprüchlich verhalten hätten, so hat sich der Beschwerdeführer selbst zuzuschreiben, dass er das Zuführen von fremdem Aushubmaterial zulies, ohne baurechtlich abgesichert zu sein. Ausserdem wusste der Beschwerdeführer um die Bewilligungspflicht von Deponien. Er brachte denn auch vor, er kenne viele unbewilligte Deponien im Inneren Land, was gerade auch bestätigt, dass er um die Bewilligungspflicht wusste, aber darauf vertraute, nicht belangt zu werden. Auch angenommen, die zuständigen Behörden hätten um das Zuführen von fremdem Aushubmaterial gewusst und wären dennoch untätig geblieben, führte dies nicht zu einem begründeten Vertrauen des Beschwerdeführers in die Rechtmässigkeit der Deponie. Ergänzend festzuhalten bleibt, dass die erwähnten Auskünfte an Drittpersonen und E-Mail-Schreiben nicht an den Beschwerdeführer gerichtet waren. Damit bilden diese Auskünfte keine Vertrauensgrundlage für den Beschwerdeführer, selbst falls er davon indirekt erfahren haben sollte (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_260/2021, 1C_262/2022 vom 1. Dezember 2022 E. 6.3).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass aufgrund all dieser Umstände in Übereinstimmung mit der Standeskommission Appenzell I.Rh. und der verfügenden Behörde der Beschwerdeführer hinsichtlich des Zuführens von fremdem Aushubmaterial nicht als gutgläubig erscheint und sich deshalb nicht auf den Vertrauensschutz berufen kann. Auf die Einholung der Protokolle des Bezirksrats B. sowie die entsprechende Ergänzung der Beschwerde und die Befragung des Zeugen D. kann unter diesen Umständen verzichtet werden.

- 6.4. Auch eine Bauherrschaft, die nicht gutgläubig gehandelt hat, kann sich auf die Verhältnismässigkeit berufen. Sie muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden 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 (vgl. BGE 132 II 21 E. 6.4, S. 39 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C_198/2018 vom 19. Februar 2019 E. 2.6). Beim Entscheid über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist zwischen dem öffentlichen Interesse an der

Durchsetzung des Rechts und dem privaten Interesse am Erhalt von geschaffenen Vermögenswerten abzuwägen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_330/2012 vom 22. April 2013 E. 6). Das Bundesgericht betont regelmässig, dass dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung des Grundsatzes der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet sehr grosses Gewicht zukomme, weshalb in der Regel bei nicht bloss ganz geringfügigen Verstössen eine Wiederherstellung am Platze sei. Dabei sind erhebliche Kosten in der Regel kein Hindernis für eine Wiederherstellung (vgl. BGE 136 II 359 E. 6; Urteile des Bundesgerichts 1C_179/2013 vom 15. August 2013 E. 5.3 und 1C_61/2014 vom 30. Juni 2015 E. 5.3).

Der Beschwerdeführer bringt zunächst vor, die vorgenommene Interessenabwägung verstosse gegen Bundesrecht, insbesondere gegen die Vorgaben der Raumplanungsverordnung an eine umfassende Interessenabwägung. Art. 3 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) hält fest, dass, wenn den Behörden bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zustehen, sie die Interessen gegeneinander abwägen, indem sie die betroffenen Interessen ermitteln, diese Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen, diese Interessen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen und sie die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse darlegen. Sowohl die verfügende Behörde wie auch die Standeskommission Appenzell I.Rh. haben in ihrer Verfügung vom 2. Juni 2022 resp. im Rekursentscheid vom 29. August 2023 eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen. Sie haben die Vorbringen des Beschwerdeführers gehört und sind zum Schluss gekommen, das Interesse der Öffentlichkeit an der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet wiege schwerer als die vorgebrachten Interessen des Beschwerdeführers. Im Übrigen bringt der Beschwerdeführer in der Beschwerde nicht vor, welche Interessen nicht berücksichtigt worden seien, sondern rügt lediglich deren Gewichtung.

Die Standeskommission Appenzell I.Rh. hat unter Bezugnahme auf den zentralen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet zu Recht gefolgert, es bestehe ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Der Beschwerdeführer gilt nicht als gutgläubig (s.o.). Daraus, dass der Beschwerdeführer offen zugibt, weitere unbewilligte Deponien zu kennen, kann geschlossen werden, dass er sich bewusst war, die Deponie eigentlich bewilligen zu müssen, aber hoffte, nicht belangt zu werden. Der Beschwerdeführer bezeichnet diese angeblich unbewilligten oder nachträglich bewilligten Deponien nicht konkret, weshalb daraus nichts zugunsten des Beschwerdeführers abgeleitet werden kann. Sodann liegt mit der unbewilligten Zuführung von zusätzlichem bzw. fremdem Material im Umfang von 14'038 m³ ein erheblicher Verstoss gegen das Raumplanungsrecht vor. Bei diesem Ergebnis sind die dem Beschwerdeführer erwachsenden erheblichen finanziellen Nachteile - die Rückbaukosten wurden auf rund CHF 561'520.00 geschätzt - nicht oder jedenfalls nur in verringertem Masse zu berücksichtigen. Wie hoch die Einnahmen des Beschwerdeführers für die illegalen Materialablieferungen tatsächlich waren, kann damit offen bleiben. Von der Edition der Steuerakten, wie von der verfügenden Behörde verlangt, ist somit abzusehen. Die Standeskommission Appenzell I.Rh. stellte weiter korrekt fest, die Belastung der Umwelt, die öffentlichen Interessen der Verkehrssicherheit und des Landschaftsschutzes könnten nur schwach gewichtet werden. Die Standeskommission Appenzell I.Rh. hat die Verhältnismässigkeit der Wiederherstellung zu Recht bejaht.

Der Umstand, dass gemäss Beschwerdeführer im Fall «xy.» von den Behörden eine pragmatische Lösung gefunden worden sei, hat sodann keinen Einfluss auf das vorliegende Verfahren. Es kann jedenfalls nicht von einer gefestigten Verwaltungs- oder Gerichtspraxis die Rede sein.

Auch die in der Beschwerde weiter vorgebrachten öffentlichen Interessen wie Lärmbelastung, Mehrverkehr, Belastung der Strasse, Unmut der Anwohner im Wohnquartier und der Pendel-Schulbusverkehr mit erheblichen Gefahren für die Kinder sowie der Deponienotstand in der Ostschweiz vermögen an der Verhältnismässigkeit der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nichts zu ändern. Dass die genannten kurzzeitigen Nachteile für die Umwelt und die Menschen in der Umgebung (Lärmbelastung, Mehrverkehr, Belastung der Strasse, Unmut der Anwohner und Gefahr für die Kinder) bei einer Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands entstehen können, ist unbestritten. Würden diese Punkte jedoch stark gewichtet, hätte dies zur Folge, dass, je grösser eine unbewilligte Deponie wäre, desto weniger die Wiederherstellung gefürchtet werden müsste. Dies widerspräche jedoch dem Umweltschutz und Landschaftsschutz. Auch diese Punkte können demnach nur schwach gewichtet werden. Betreffend den geltend gemachten Deponienotstand ist festzuhalten, dass das Bereitstellen von Deponien Aufgabe des Staates ist. Es kann jedenfalls nicht im öffentlichen Interesse sein, wenn Private unbewilligt Material deponieren und dieses dann nicht rückgeführt werden muss, auch wenn Schwierigkeiten bestehen, eine Deponie für die Ablagerung zu finden.

7. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das nachträgliche Baugesuch Nr. z. zu Recht nicht bewilligt und der Rückbau angeordnet worden ist. Eine Bewilligung kann weder gestützt auf Art. 22 RPG noch auf Art. 24 RPG ausgesprochen werden. Der Beschwerdeführer kann sich betreffend die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands weder auf den Grundsatz von Treu und Glauben noch auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit berufen. Die Beschwerde ist damit abzuweisen.

(...)

Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Verwaltungsgericht,
Entscheid V 17-2023 vom 21. Mai 2024