

WBE.2023.335 / MW / jb

(2023-001007)

Art. 59

Urteil vom 25. Juni 2026

Besetzung

Verwaltungsrichter Winkler, Vorsitz

Verwaltungsrichterin Lang

Verwaltungsrichterin Schöb

Gerichtsschreiber Wildi

Beschwerde-
führerin

Einwohnergemeinde Q._____,

handelnd durch den Gemeinderat

dieser vertreten durch lic. iur. Felix Weber, Rechtsanwalt,
Hintere Bahnhofstrasse 10, Postfach, 5001 Aarau

gegen

Vorinstanzen

Gemeinderat Q._____,

Regierungsrat des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5000 Aarau
handelnd durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung für
Baubewilligungen, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau

Gegenstand

Beschwerdeverfahren betreffend Baubewilligung

Entscheid des Regierungsrats vom 30. August 2023

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

Im Oktober 2020 stellte das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU), Abteilung für Baubewilligungen, fest, dass die R-Strasse auf der Parzelle Nr. aaa in Q._____ mit einem Teerbelag befestigt worden war. Es wies die kommunale Bauverwaltung auf diese Feststellung sowie darauf hin, dass eine Befestigung des bisherigen Mergelabschnitts mit zwei Belagsstreifen bewilligungspflichtig sei. Der fragliche Abschnitt liegt ausserhalb der Bauzone in der Landwirtschaftszone mit überlagerter Landschaftsschutzzone.

Am 27. August 2021 reichte die Einwohnergemeinde Q._____ ein nachträgliches Baugesuch ein. Nachdem das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, Stellungnahmen bei den kantonalen Fachstellen eingeholt hatte, hielt es am 23. November 2021 fest, dass nicht nur die neu erstellten Belagsstreifen im oberen Abschnitt der R-Strasse, sondern auch der Ausbau des Flurwegs im unteren Abschnitt mit Hartbelag bzw. mit Belagsstreifen nicht aktenkundig seien. Gestützt auf die ihm vorliegenden Unterlagen müsse es davon ausgehen, dass auch dieser Ausbau ohne kantonale Zustimmung erfolgt sei. Die Einwohnergemeinde werde deshalb ersucht, sich zum Hartbelag und den Belagsstreifen im unteren Abschnitt der R-Strasse (ab Bauzonengrenze bis zu den 2019 neu erstellten Belagsstreifen) zu äussern und die entsprechende Baubewilligung einzureichen. Falls für den Hartbelag und die Belagsstreifen im unteren Flurwegabschnitt keine rechtskräftige Baubewilligung vorliege, würden diese als Verfahrensinhalte in das laufende Baugesuch aufgenommen. Die Einwohnergemeinde Q._____ reichte in der Folge am 6. Dezember 2021 eine Stellungnahme ein.

Mit Verfügung vom 17. Januar 2022 wies das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, das Baugesuch ab und ordnete den Rückbau der Belagsstreifen im oberen Abschnitt und der Belagsdecke im unteren Abschnitt der R-Strasse innert drei Monaten ab Rechtskraft des Entscheids an. Der Gemeinderat eröffnete diesen kantonalen Teilentscheid mit Entscheid vom 28. März 2022.

B.

Auf Beschwerde der Einwohnergemeinde Q._____ hin fällte der Regierungsrat am 30. August 2023 folgenden Entscheid:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Einwohnergemeinde Q._____ wird verpflichtet, die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsrat, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 1'800.-, den Kanzleigebühren und den Auslagen von Fr. 242.20, zu-

sammen Fr. 2'042.20, zu zwei Dritteln, das heisst mit Fr. 1'361.45, zu bezahlen. Angesichts des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.– sind der Beschwerdeführerin noch Fr. 638.55 zurückzuerstatten. Der Rest geht zulasten der Staatskasse.

3.
Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

C.

1.

Gegen den am 6. September 2023 zugestellten Entscheid des Regierungsrats erhob die Einwohnergemeinde Q. _____ am 4. Oktober 2023 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit den Anträgen:

1.
Der Regierungsratsbeschluss Nr. 2023-001007 vom 30. August 2023 sei aufzuheben und der Beschwerdeführerin sei die nachgesuchte Baubewilligung, allenfalls unter Auflagen, zu erteilen.

2.
Eventualantrag: Die angeordneten Rückbauarbeiten haben in jedem Fall nicht vor dem 31. März 2025 und spätestens bis zum 30. Juni 2025 zu erfolgen.

3.
Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. der gesetzlichen MWSt).

2.

Mit Beschwerdeantwort vom 13. November 2023 beantragte das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, für den Regierungsrat, die Beschwerde sei abzuweisen (UKF).

3.

Am 18. Januar 2024 ersuchte die Beschwerdeführerin, das Verfahren sei bis zum Inkrafttreten des neuen Art. 25 Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Rauplanungsgesetz, RPG; SR 700]) (bzw. bis mit Sicherheit feststehe, dass diese Bestimmung nicht in Kraft treten werde) zu sistieren. Das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, nahm dazu am 6. Februar 2024 Stellung und beantragte die Abweisung des Gesuchs. Nachdem am 1. Januar 2026 der neue Art. 25 Abs. 5 RPG in Kraft getreten war, wurde das Sistierungsgesuch gegenstandslos, was mit Verfügung vom 14. Januar 2026 festgehalten wurde.

4.

Mit Eingabe vom 12. Februar 2026 nahm die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit dem neu in Kraft getretenen Art. 25 Abs. 5 RPG zum Verfahren Stellung.

5.

Das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, reichte am 5. März 2026 zur geänderten Rechtslage eine Stellungnahme ein. Sie hielt daran fest, dass die Beschwerde abzuweisen sei.

6.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 25. Juni 2026 beraten und entschieden.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.

1.

Gegen letztinstanzliche Entscheide der Verwaltungsbehörden ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (§ 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200]). Das gilt auch in Bausachen (§ 61 Abs. 3 der Bauverordnung vom 25. Mai 2011 [BauV; SAR 713.121]). Das Verwaltungsgericht ist somit zuständig.

2.

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzungen gerügt werden (§ 55 Abs. 1 VRPG). Eine Ermessenskontrolle ist dagegen ausgeschlossen (Umkehrschluss aus § 55 Abs. 3 VRPG).

II.

1.

1.1.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die nachträgliche Ausdehnung des Verfahrensgegenstands durch das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, auch auf den unteren und den mittleren Abschnitt der R-Strasse verletze die Verfahrensrechte Dritter, da die in § 95 Abs. 2 BauG vorgesehene schriftliche Anzeige an diese unterblieben sei. Der Rechtsschutz der unbeteiligten Dritten müsse zwingend gewährleistet bleiben, weshalb die Beschwerde gutzuheissen und das nachträgliche Baubewilligungsverfahren für den gesamten Verfahrensgegenstand korrekt nach § 95 BauG zu wiederholen sei (vgl. Beschwerde, S. 7 f.).

1.2.

Ob die Beschwerdeführerin legitimiert ist, sich auf die Verletzung von prozessualen Rechten Dritter zu berufen, hängt davon ab, ob der behauptete Verfahrensmangel die Nichtigkeit oder die blossе Anfechtbarkeit des angeblich fehlerhaften Aktes zur Folge hätte. Bestünde die Folge in der Nichtigkeit der Verfügung, könnte er von jedermann, also auch von der davon

nicht unmittelbar betroffenen Beschwerdeführerin, geltend gemacht werden. Würde der Verfahrensfehler dagegen lediglich die Anfechtbarkeit der mangelhaften Verfügung bewirken, wäre die Legitimation der Beschwerdeführerin nur dann zu bejahen, wenn sie vom Verfahrensfehler betroffen wäre (vgl. zur Bedeutung der Nichtigkeit und Anfechtbarkeit etwa HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1090). Nach der Rechtsprechung sind rechtswidrige Entscheide nichtig, wenn der ihnen anhaftende Mangel besonders schwer ist, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (vgl. BGE 139 II 243, Erw. 11.2; 138 II 501, Erw. 3.1; 137 I 273, Erw. 3.1; 132 II 21, Erw. 3.1; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 1988, S. 396, Erw. 2c/aa; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1098). In der Regel führen aber Verfahrensmängel nur zur Anfechtbarkeit des entsprechenden Entscheids (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_630/2014 vom 18. September 2015, Erw. 3.3). Dies trifft grundsätzlich auch auf Baubewilligungen zu, die nicht ordnungsgemäss publiziert worden sind. Gemäss Praxis des Bundesgerichts sind Baubewilligungen in Fällen fehlender bzw. mangelhafter Veröffentlichung anfechtbar und nicht nichtig (BGE 134 V 306, Erw. 4.2; 116 Ib 321, Erw. 3a; Urteil des Bundesgerichts 1C_630/2014 vom 18. September 2015, Erw. 3.3; zum Ganzen: Entscheid des Verwaltungsgericht WBE.2017.511 vom 24. Mai 2018, Erw. 2.2). Die von der Beschwerdeführerin erhobene Rüge hätte somit keine Nichtigkeit des angefochtenen Entscheids zur Folge, sondern höchstens dessen Anfechtbarkeit. Da die Beschwerdeführerin von der (behaupteten) Verletzung prozessualer Rechte Dritter selber nicht betroffen ist, ist auf die Verfahrensrüge nicht einzugehen. Auf ein allfälliges Interesse Dritter kann sich die Beschwerdeführerin nicht berufen (statt vieler: Urteile des Bundesgerichts 1C_403/2024 vom 6. Oktober 2025, Erw. 5.2; 1C_241/2024 vom 12. Februar 2025, Erw. 4, 1C_261/2023 vom 9. Dezember 2024, Erw. 4.5; je mit Hinweisen).

Hinzuweisen ist im Weiteren, dass nach dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) verfahrensrechtliche Einwände so früh wie möglich, d.h. nach Kenntnisnahme eines Mangels bei erster Gelegenheit, vorzubringen sind, ansonsten in der Regel von einer Verwirkung auszugehen ist. Es verstösst gegen Treu und Glauben und das Verbot des Rechtsmissbrauchs, Mängel dieser Art erst in einem späteren Verfahrensstadium oder sogar erst in einem nachfolgenden Verfahren geltend zu machen, wenn der Einwand schon vorher hätte festgestellt und gerügt werden können (vgl. BGE 143 V 66, Erw. 4.3; 135 III 334, Erw. 2.2; 134 I 20, Erw. 4.3.1; 132 II 485, Erw. 4.3; 130 III 66, Erw. 4.3; Urteil des Bundesgerichts 1C_533/2024 vom 25. August 2025, Erw. 2.3; statt vieler: Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2017.511 vom 24. Mai 2018, Erw. II/2.2 mit Hinweisen). So versäumt eine Partei die zur Wahrung ihrer

Rechte notwendigen Schritte zu unternehmen, wenn sie eine Verfahrensrüge erst im Rechtsmittelverfahren – bzw. wenn das Urteil zu ihrem Nachteil ausgefallen ist – vorbringt (BGE 143 V 66, Erw. 4.3 mit Hinweisen). Ein solcher Fall liegt bei der Rüge, wonach das BVU (im erstinstanzlichen Verfahren) prozessuale Rechte Dritter verletzt habe, vor. Dieser Einwand wurde erstmals vor Verwaltungsgericht erhoben, obwohl es problemlos möglich gewesen wäre, ihn bereits im Beschwerdeverfahren vor Vorinstanz oder noch früher zu erheben. Der verfahrensrechtliche Einwand ist demnach verwirkt. Auch aus diesem Blickwinkel ist es daher nicht zulässig, auf die entsprechende Rüge einzugehen.

2.

2.1.

Die Beschwerdeführerin verlangt ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren für die gesamte R-Strasse. Wolle eine Behörde die Wiederherstellung des (vermeintlich) rechtmässigen Zustands erwirken, sei zwingend ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen (vgl. Beschwerde, S. 8).

2.2.

Die Vorinstanz hielt fest, das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, habe den Gemeinderat am 23. November 2021 aufgefordert, auch für den Belagsstreifen im unteren Abschnitt der R-Strasse, ab der Bauzonengrenze bis zur Parzelle Nr. bbb, eine entsprechende Baubewilligung einzureichen. Bei fehlender rechtskräftiger Baubewilligung würden auch diese Verfahrensinhalte in das laufende Baugesuch aufgenommen. Am 6. Dezember 2021 habe die kommunale Bauverwaltung dem BVU geantwortet, dass für diesen unteren Abschnitt der R-Strasse keine Baubewilligung vorliege und das Datum der Belagseinbauten nicht mehr eruiert werden könne. Nach der damaligen Rechtspraxis seien solche Belagsarbeiten nicht baubewilligungspflichtig gewesen bzw. von der Gemeinde in eigener Kompetenz erstellt worden. Gegen die angekündigte Aufnahme dieser Verfahrensinhalte in das Baugesuch habe sich die Bauverwaltung der Beschwerdeführerin aber nicht gewehrt. Der erst in der Beschwerde erhobene Vorwurf, die beiden Verfahrensgegenstände zu Unrecht vereinigt zu haben, sei somit nicht mehr zu hören. Er sei formeller Natur und verwirke praxisgemäss, wenn er nicht so früh wie möglich, d.h. nach Kenntnisnahme, vorgebracht werden. Auf den Vorwurf der unrechtmässigen Vereinigung werde daher nicht eingetreten (angefochtener Entscheid, S. 3). Inwiefern diese Erörterungen falsch sein sollen, wird von der Beschwerdeführerin nicht dargelegt und ist auch nicht ersichtlich.

Hinzuweisen ist im Weiteren, dass die Prüfung der (nachträglichen) Bewilligungsfähigkeit nicht in jedem Fall die Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens voraussetzt. Auf ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren kann verzichtet werden, wenn über ein Bauvorhaben be-

reits rechtskräftig entschieden worden ist oder wenn die ausgeführten Arbeiten klarerweise nicht der Bewilligungspflicht unterliegen. Aber auch wenn ein Bauvorhaben offensichtlich nicht bewilligungsfähig ist bzw. die materielle Rechtswidrigkeit einer Baute aufgrund klarer tatsächlicher Verhältnisse eindeutig feststeht, ist der Ausgang des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens von vornherein klar. Das Durchlaufen eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens wäre in solchen Fällen prozessökonomisch nicht zu rechtfertigen (vgl. AGVE 2011, S. 125, Erw. 3.4 mit Hinweisen; BERNHARD WALDMANN, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 6.7). Da das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, zum klaren Schluss kam, dass das Vorhaben ohnehin nicht bewilligt werden kann, ist nicht zu beanstanden, dass bezüglich des unteren und mittleren Abschnitts der R-Strasse (vgl. Beschwerde, S. 8) auf die öffentliche Auflage sowie die schriftliche Anzeige gemäss § 95 Abs. 2 BauG verzichtet wurde. Die öffentliche Auflage sowie die Anzeige gemäss § 95 Abs. 2 BauG dienen im Übrigen der Abklärung, ob das Vorhaben Interessen von Dritten betreffen könnte und sichern die Beteiligungsmöglichkeit allfälliger Drittbetroffener am Verfahren. Die Verfahrensrechte der Beschwerdeführerin waren beim Verzicht auf eine öffentliche Auflage bzw. Anzeige nicht beschnitten. Sie konnte vor dem Bauentscheid (Vorakten, act. 16 f. sowie act. 13 ff.) zur Sache Stellung nehmen (siehe Vorakten, act. 9 und 10) (vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_427/2014 vom 25. März 2015, Erw. 5.2).

3.

3.1.

Gegenstand des Verfahrens bildet der Teil der R-Strasse, welcher ausserhalb der Bauzone liegt. In diesem Teil befindet sich die R-Strasse in der mit einer Landschaftsschutzzone überlagerten Landwirtschaftszone (Kulturlandplan sowie § 17 f. und § 21 der Bau- und Nutzungsordnung [BNO] der Gemeinde Q._____, beide vom _____ 2016 / _____ 2016). Umstritten ist, ob der im unteren Abschnitt (ab Bauzonengrenze bis zu den 2019 neu erstellten Belagsstreifen) angebrachte Teerbelag bzw. die angebrachten Belagsstreifen und die im oberen Abschnitt im Jahre 2019 erstellten Belagsstreifen (ca. 80 m Länge; siehe Vorakten, act. 5, 9) nachträglich bewilligt werden können. Dass das Anbringen des Teerbelags bzw. der Belagsstreifen baubewilligungspflichtig ist (und bereits in den Jahren 1987 und 1988 war), wurde von der Vorinstanz zutreffend dargelegt (angefochtener Entscheid, S. 4) und ist vor Verwaltungsgericht (zu Recht) nicht mehr umstritten.

3.2.

Die Vorinstanz ging unter Bezugnahme auf die öffentlich zugänglichen Luftaufnahmen davon aus, dass die Belagsarbeiten im erwähnten unteren Abschnitt in den Jahren 1987–1988 vorgenommen wurden. Die Kartenwerke zeigten in diesen Jahren erhebliche Verbreiterungen und Veränderungen des Wegs (vgl. angefochtener Entscheid, S. 4 mit Hinweis auf Swisstopo,

1986–1988). Auch die Beschwerdeführerin spricht von einer Erstellung der Beläge in den Jahren 1987/1988 im betreffenden Abschnitt (Beschwerde, S. 6, 7; Eingabe Beschwerdeführerin vom 18. Januar 2024, S. 2; Eingabe Beschwerdeführerin vom 12. Februar 2026, S. 2), ebenso das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, in der (für die Vorinstanz erstatteten) Beschwerdeantwort (S. 2, wo u.a. auch ausdrücklich darauf hingewiesen wird, das Projekt im mittleren Abschnitt sei bei der Baupublikation längst bekannt gewesen, da es seit über 30 Jahren realisiert sei).

Mit Eingabe vom 5. März 2026 räumt das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, neu ein, bei den Luftaufnahmen handle es sich lediglich um ein Indiz und nicht um einen Beweis. Der exakte Entstehungszeitpunkt des Belags habe bisher eine untergeordnete Rolle gespielt, mit Inkrafttreten des neuen Art. 25 Abs. 5 RPG müsse diesem Punkt nun mehr Beachtung geschenkt werden. Da die Beschwerdeführerin nicht beweisen könne, dass der besagte Belag bereits vor mehr als 30 Jahren eingebaut worden sei, habe sie die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen (Eingabe BVU, Abteilung für Baubewilligungen, vom 5. März 2026, S. 1). Diese Ausführungen verfangen nicht. Dass im Internet allgemein zugängliche elektronische Landkarten und Luftbildaufnahmen ein Beweismittel sein können und von den Behörden bei der Ermittlung des Sachverhalts (vgl. § 17 und § 24 Abs. 1 VRPG) herangezogen werden dürfen (siehe dazu etwa Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2024.343 vom 4. September 2025, Erw. II/2.2 mit Hinweisen), steht ausser Frage. Da die Feststellung des Regierungsrats betreffend den Erstellungszeitpunkt von sämtlichen Parteien geteilt wurde, bestand für die Beschwerdeführerin auch kein Anlass, weitere Beweismittel einzureichen. Der Vorhalt, die Beschwerdeführerin könne nicht beweisen, dass der Belag bereits vor mehr als über 30 Jahren eingebaut worden sei, ist daher nicht gerechtfertigt. Hinzu kommt, dass das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, die Feststellung des Regierungsrats (und die gleichlautende Feststellung des BVU, Abteilung für Baubewilligungen, in der Beschwerdeantwort) betreffend den Erstellungszeitpunkt in der Eingabe vom 4. März 2026 inhaltlich auch gar nicht als falsch beanstandet. Es besteht deshalb kein Grund, die Feststellung, wonach die Beläge (im unteren Abschnitt) in den Jahren 1987/1988 erstellt wurden, in Frage zu stellen.

4.

4.1.

4.1.1.

Die Vorinstanz führte aus, sowohl für die Bewilligungsfähigkeit nach Art. 16a RPG als auch gemäss Art. 24 RPG sei gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Nachweis eines objektiven Bedürfnisses für Standort, Umfang und Ausgestaltung der Baute zu erbringen. Konkret sei lediglich das Bedürfnis für eine Teerung des bestehenden, mit einem Mergelbelag versehenen Flurwegs zu prüfen. Dabei sei zu beachten, dass die Haupteerschliessung des landwirtschaftlichen Betriebs im Gebiet "S._____"

über den T-Weg erfolge. Die landwirtschaftliche Nutzung des umstrittenen Flurwegs als Zufahrt zu den anderen Bewirtschaftungsflächen werde dagegen von keiner Seite bestritten, sie bleibe weiterhin zulässig. Dass die Teerung die Staubbildung verringere und die Befahrbarkeit des Flurwegs für landwirtschaftliche Fahrzeuge verbessere, seien vor allem subjektive Gründe, die nicht berücksichtigt werden könnten. Insbesondere persönliche Überlegungen der Bequemlichkeit für die betroffenen Landwirte fielen ausser Betracht. Das Interesse der Beschwerdeführerin bestehe einzig in der Reduktion der Unterhaltskosten. Dieses fiskalische Interesse könne aber auch auf andere Weise erreicht werden. Mit landwirtschaftlichen Argumenten lasse sich vorliegend kein objektives Bedürfnis für eine Teerung des Flurwegs begründen. Nichts anderes gelte bezüglich des Gefälles der R-Strasse. Angesichts der jahrzehntelangen Existenz des Flurwegs ohne Teerung werde zu Recht nicht geltend gemacht, dass das vorhandene Gefälle der R-Strasse ohne Teerung nicht bewältigt werden könnte. Unabhängig vom fehlenden objektiven Bedürfnis steht dem Vorhaben das Interesse des Landschaftsschutzes entgegen. Dieses entspreche einem wichtigen raumplanerischen Anliegen und überwiege die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten, der Bequemlichkeit Dritter dienenden Interessen sowie ihre eigenen fiskalischen Interessen. Mit der Teerung der R-Strasse, die schrittweise seit den späten 1980er Jahren vorgenommen worden sei, verliere die R-Strasse zunehmend ihren Charakter als naturnaher Flurweg und widerspreche damit dem Erhaltungsziel der Landschaftsschutzzone. Demnach fehlten die Bewilligungsvoraussetzungen sowohl nach Art. 16a RPG als auch nach Art. 24 RPG (angefochtener Entscheid, S. 5 f.).

4.1.2.

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz verstehe den Begriff der Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 lit. a RPG viel zu eng. Die Standortgebundenheit müsse einem aktuellen und tatsächlichen Bedarf entsprechen, wobei eine umfassende Interessenabwägung stattzufinden habe, weil auch die Standortevaluation nicht konsequent von der nach Art. 24 lit. b RPG durchzuführenden Interessenabwägung getrennt werden könne. Als anerkannte objektive und sachliche Gründe würden hierbei etwa technische Anforderungen, Anforderungen an die Bodenbeschaffenheit sowie betriebswirtschaftliche Anforderungen gelten. Die R-Strasse sei eine öffentliche Gemeindestrasse, die seit jeher eine wichtige Verbindungs- bzw. Erschliessungsfunktion habe, was sich bereits aus den Siegfriedkarten zeige. Die R-Strasse sei eine wichtige Infrastrukturanlage für die produzierende Landwirtschaft. Sie diene als Erschliessung für den landwirtschaftlichen Verkehr für das direkt angrenzende Kulturland. Die Deckbeläge eigneten sich für den bestimmungsgemässen Gebrauch aus technischer Sicht besser als ein reiner Mergelbelag. Die Vorinstanz anerkenne die relative Steilheit der Strassenführung. Es möge zwar sein, dass dieses Gefälle für sich alleine keinen Deckbelag zwingend notwendig mache, damit die R-Strasse, insbesondere von landwirtschaftlichen Fahrzeugen, befahren wer-

den könne. Ein reiner Mergelbelag werde bei einem derartigen Gefälle jedoch regelmässig ausgewaschen und sei sehr unterhaltsintensiv. Damit beständen nicht nur fiskalische Interessen der Beschwerdeführerin, sondern auch gewichtige Interessen der Nachhaltigkeit, die für die Bewilligung der vorhandenen Deckbeläge sprächen. Insgesamt sei die relative Standortgebundenheit der Deckbeläge zu bejahen. Auf der anderen Seite beständen keine überwiegenden Interessen im Sinne von Art. 24 lit. b RPG. Die Belagsstreifen innerhalb der bestehenden Wegparzelle stellten auch in einer Landschaftsschutzzone eine absolut vernachlässigbare, kaum wahrnehmbare Beeinträchtigung des Landschaftsbilds dar. Den Deckbelägen auf der R-Strasse sei daher eine Ausnahmegewilligung gestützt auf Art. 24 RPG zu erteilen (vgl. Beschwerde, S. 8 ff.).

4.2.

4.2.1.

Gemäss Art. 24 RPG können Baubewilligungen abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG namentlich zur Errichtung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen erteilt werden, wenn deren Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (lit. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b). Eine Anlage ist im Sinne von Art. 24 lit. a RPG standortgebunden, wenn sie aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen oder wenn die Anlage aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist. Nach der bundesgerichtlichen Praxis muss jedoch ein Standort in der Bauzone nicht absolut ausgeschlossen sein. Es genügt vielmehr eine relative Standortgebundenheit, die dann zu bejahen ist, wenn gewichtige Gründe für einen Standort in der Nichtbauzone gegenüber Standorten innerhalb der Bauzone als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen (BGE 141 II 245, Erw. 7.6.1; 136 II 214, Erw. 2.1). Diese beurteilen sich nach objektiven Massstäben, weshalb es grundsätzlich weder auf die subjektiven Vorstellungen und Wünsche des Einzelnen noch auf persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit ankommen kann (BGE 129 II 63, Erw. 3.1; 124 II 252, Erw. 4a; Urteile des Bundesgerichts 1C_623/2022 vom 9. Dezember 2024, Erw. 5.1, 1C_236/2019 vom 21. Juli 2020, Erw. 3.1). Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus, die sich mit derjenigen nach Art. 24 lit. b RPG überschneidet (BGE 141 II 245, Erw. 7.6.1; Urteile des Bundesgerichts 1C_623/2022 vom 9. Dezember 2024, Erw. 5.1, 1C_236/2019 vom 21. Juli 2020, Erw. 3.1). Dabei können nicht nur technische Aspekte, sondern auch Interessen des Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutzes berücksichtigt werden (BGE 133 II 321, Erw. 4.3.3; 129 II 63, Erw. 3.3; Urteile des Bundesgerichts 1C_623/2022 vom 9. Dezember 2024, Erw. 5.1, 1C_502/2020 vom 23. September 2021, Erw. 4.2, 1C_236/2019 vom 21. Juli 2020, Erw. 3.1).

4.2.2.

Die Beschwerdeführerin beruft sich zwar einzig auf eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG. Mit ihrer Argumentation, die R-Strasse sei eine wichtige Infrastrukturanlage für die produzierende Landwirtschaft – sie diene der Erschliessung für den landwirtschaftlichen Verkehr für das direkt angrenzende Kulturland, macht sie implizit aber auch eine Bewilligungsfähigkeit nach Art. 16a RPG geltend, gemäss welcher Bestimmung Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind, in der Landwirtschaftszone zonenkonform sind. Nach der Rechtsprechung stimmt bei Landwirtschaftsbetrieben der Begriff der Zonenkonformität im Wesentlichen mit jenem der Standortgebundenheit nach Art. 24 lit. a RPG überein. Das heisst nicht, dass solche Bauten einer Ausnahmegewilligung bedürften, sondern bloss, dass für sie in ähnlicher Weise wie bei der Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG der Nachweis eines objektiven Bedürfnisses für Standort, Umfang und Ausgestaltung zu erbringen ist (RUDOLF MUGGLI, in: Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, N. 7 zu Art. 24; Urteil des Bundesgerichts 1C_154/2020 vom 13. Juli 2021, Erw. 4.1).

4.3.

Der umstrittene Abschnitt der R-Strasse liegt ausserhalb der Bauzone. Er führt von der Bauzonengrenze im Gebiet U._____ hoch bis zur Einmündung in den T-Weg/V-Weg. Soweit die Beschwerdeführerin von einer "wichtigen Erschliessungsfunktion" des betreffenden Abschnitts der R-Strasse spricht, untermauert sie dies nicht weiter. Die von ihr erwähnten, in den Bauzonen gelegenen Quartiere sind jedenfalls allesamt innerhalb der Bauzonen erschlossen. Die Haupteerschliessung des landwirtschaftlichen Betriebs im Gebiet "S._____" erfolgt zudem über den (geteerten) T-Weg/V-Weg (vgl. auch angefochtener Entscheid, S. 5). Dass die R-Strasse – wie prinzipiell jede andere Strasse auch – eine gewisse Verbindungsfunktion hat, mag zwar zutreffen. Ebenso, dass der Weg bereits in den historischen Siegfriedkarten eingetragen war. Daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, dass die Anbringung eines Teerbelags bzw. von Belagsstreifen im Abschnitt ausserhalb der Bauzone objektiv notwendig wäre. Technische oder betriebliche Gründe, welche die Anbringung eines Teerbelags bzw. von Belagsstreifen objektiv erforderlich machten, sind nicht ersichtlich. Blosser Zweckmässigkeitsüberlegungen (z.B. dass der Teerbelag der zwei Belagsstreifen aus landwirtschaftlicher Sicht "begrüsst" wird [siehe Stellungnahme Departement Finanzen und Ressourcen {DFR}, Landwirtschaft Aargau, vom 15. September 2021 [Vorakten, act. 7]), genügen zudem nicht, es bedürfte vielmehr eines objektiven Bedürfnisses im Sinne gewichtiger Gründe. Solche liegen nicht vor. Die Anbringung eines Teerbelags bzw. von Belagsstreifen ist objektiv betrachtet auch nicht notwendig, damit "die produzierende Landwirtschaft" das an die R-Strasse angrenzende Kulturland erreichen und bewirtschaften kann. Die Landwirte können auch zu den Flächen gelangen, wenn die R-Strasse einen Mergelbelag hat. In der Ver-

gangenheit war dies ebenfalls kein Problem, andernfalls der (seit sehr langer Zeit bestehende) Feld- bzw. Flurweg schon früher mit einer Pflasterung oder einem Teerbelag versehen oder gar nicht an dieser Stelle angelegt worden wäre. Das Gefälle bzw. die Steigung der R-Strasse erfordert im Übrigen ebenfalls keinen Teerbelag oder Belagsstreifen. Die Beschwerdeführerin bestätigt auch selber, dass das Gefälle für sich alleine keinen Deckbelag zwingend notwendig mache, damit die R-Strasse, insbesondere von landwirtschaftlichen Fahrzeugen, befahren werden könne (Beschwerde, S. 9 f.).

Die Beschwerdeführerin bringt vor, ein Mergelweg sei bei einem derartigen Gefälle deutlich unterhaltsintensiver. Sinngemäss beruft sie sich damit auf finanzielle Interessen der Gemeinde. Diesen (finanziellen) Interessen ist indes kein hohes Gewicht beizumessen. Auch ist der Einwand zu relativieren, zumal er einseitig ist und die Kosten, welche für die Anbringung eines Teerbelags bzw. von Belagsstreifen anfallen (bzw. vorliegend – aufgrund des eigenmächtigen Vorgehens – angefallen sind), unberücksichtigt lässt. Auch die behaupteten gewichtigen Interessen der Nachhaltigkeit, welche für die Anbringung der vorhandenen Deckbeläge sprechen sollen, zielen einseitig auf den Unterhaltsaufwand der Gemeinde ab. Für Umwelt, Natur und Landschaft ist der ursprüngliche Zustand (Mergelweg) indes fraglos nachhaltiger als eine geteerte Strasse bzw. eine solche mit (geteerten) Belagsstreifen, welche den Boden versiegeln. Der Abschnitt ausserhalb der Bauzone liegt in einer Landschaftsschutzzone, welche möglichst unverbaut und naturnah bleiben soll (siehe § 21 BNO); auf beiden Seiten des fraglichen Abschnitts befinden sich zudem geschützte Naturobjekte (Hecken und Feldgehölze; siehe Kulturlandplan sowie § 26 BNO). Die Schonung der Landschaft und der Erhalt naturnaher Landschaften stellt ein wichtiges raumplanerisches Anliegen dar (Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG). Dass die Vorinstanz diesen Interessen höheres Gewicht beigemessen hat als den der Bequemlichkeit Dritter dienenden Interessen sowie den eigenen fiskalische Interessen der Beschwerdeführerin, ist nicht zu beanstanden. Ebenso trifft die Feststellung der Vorinstanz zu, dass mit der Teerung der R-Strasse, die schrittweise seit den späten 1980er Jahren vorgenommen wurde, die R-Strasse zunehmend ihren Charakter als naturnaher Flur- bzw. Feldweg verliert, was dem Erhaltungsziel der Landschaftsschutzzone klar widerspricht (angefochtener Entscheid, S. 6).

Demgemäss sind die Voraussetzung sowohl nach Art. 16a RPG als auch nach Art. 24 RPG nicht erfüllt.

5.

Eine anderweitige Bestimmung, über welche die ausserhalb der Bauzone eigenmächtig vorgenommene Teerung (z.T. Belagsstreifen) der R-Strasse bewilligt werden könnte, ist nicht ersichtlich. Namentlich ist auch nicht mehr umstritten, dass kein Anwendungstatbestand von Art. 24c RPG vorliegt

(vgl. dazu angefochtener Entscheid, S. 6). Die im Abschnitt ausserhalb der Bauzone auf der R-Strasse angebrachte Belagsdecke (z.T. Belagsstreifen) ist nicht bewilligungsfähig.

6.

6.1.

6.1.1.

Mit Verfügung vom 17. Januar 2022 wies das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, das Baugesuch ab und ordnete an, die Belagsstreifen im oberen Abschnitt und die Belagsdecke im unteren Abschnitt der R-Strasse seien nach Rechtskraft der Baubewilligung innerhalb von drei Monaten vollumfänglich zurückzubauen und das ursprüngliche Terrain (Mergel) sei wiederherzustellen (Vorakten, act. 14). Gestützt darauf wies auch der Gemeinderat am 28. März 2022 das Baugesuch ab und ordnete den Rückbau (entsprechend der Verfügung des BVU, Abteilung für Baubewilligungen) an (vgl. Vorakten, act. 16 f.). Die Vorinstanz schützte die angeordnete Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Die Beschwerdeführerin könne nicht als gutgläubig bezeichnet werden. Ihr habe klar sein müssen, dass Bauten ausserhalb der Bauzonen ohne kantonale Zustimmung nicht zulässig seien. Bei der hier angeordneten Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands gehe es um die Verwirklichung erheblicher öffentlicher Interessen (Schutz der bestehenden Landschaftsschutzzone, Freihaltung des Nichtbaugebiets vor unnötigen Bauten). Ausserdem komme dem Fall erhebliche präjudizielle Bedeutung zu. Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten fiskalischen Interessen (kostengünstiger Unterhalt; Ersparnis der Rückbaukosten) vermöchten die für eine Wiederherstellung sprechenden Interessen nicht zu überwiegen. Da die Beschwerdeführerin nicht als gutgläubig gelten könne, sei ihr Vermögensinteresse an einem Verzicht auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nur in reduziertem Masse zu berücksichtigen. Die Wiederherstellungskosten seien zumutbar. Schliesslich sei auch die dreimonatige Frist für den Rückbau des Teerbelags angemessen (vgl. angefochtener Entscheid, S. 7 f.).

6.1.2.

Die Beschwerdeführerin erachtet den angeordneten Rückbau der befestigten Beläge als nicht rechtmässig. Dieser sei unverhältnismässig. Die Beeinträchtigung der betroffenen öffentlichen Interessen sei kaum feststellbar. Die Abweichung der heutigen Beläge gegenüber den ursprünglichen Mergelbelägen würden von aussenstehenden Betrachtern kaum wahrgenommen und zumindest nicht als störend empfunden. Es sprächen gewichtige öffentliche Interessen für die Bewilligung der Belagseinbauten auf diesem Strassenabschnitt. Die Interessen der Beschwerdeführerin überwiegen die geringen öffentlichen Interessen an einem Rückbau. Die Kosten für einen allfälligen Rückbau würden für die finanzschwache Beschwerdeführerin äusserst schwer wiegen. In Bezug auf die seit 1987/1988 bestehenden beiden Belagsabschnitte sei der Anspruch auf Wiederherstellung des

rechtmässigen Zustands ausserdem verwirkt, da zum Zeitpunkt des Einschreitens der zuständigen Behörde die 30-jährige Frist bereits abgelaufen gewesen sei. Abgesehen davon sei die Beschwerdeführerin bezüglich dieser beiden Abschnitte auch gutgläubig gewesen (zum Ganzen: Beschwerde, S. 10 ff.; Eingabe Beschwerdeführerin vom 12. Februar 2026).

6.2.

Bei nicht bewilligungsfähigen Bauten und Anlagen kann gestützt auf § 159 Abs. 1 BauG die Herstellung des rechtmässigen Zustandes, insbesondere die Beseitigung der Baute oder Anlage angeordnet werden. Der Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes kommt massgebendes Gewicht für den ordnungsgemässen Vollzug des Raumplanungsrechts zu. Werden illegal errichtete, dem RPG widersprechende Bauten nicht beseitigt, sondern auf unabsehbare Zeit geduldet, so wird der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet in Frage gestellt und rechtswidriges Verhalten belohnt. Formell rechtswidrige Bauten bzw. Anlagen, die auch nachträglich nicht legalisiert werden können, müssen daher grundsätzlich beseitigt werden. Die Anordnung des Abbruchs bereits erstellter Bauten bzw. Anlagen kann jedoch nach den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts (ganz oder teilweise) ausgeschlossen sein. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unverhältnismässig wäre. Überdies können Gründe des Vertrauensschutzes der Wiederherstellung entgegenstehen, oder diese kann aufgrund des Zeitablaufs verwirkt sein (statt vieler: BGE 136 II 359, Erw. 6; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2023.254 vom 31. Januar 2024, Erw. II/4.2).

6.3.

6.3.1.

Im Rahmen der Revision des RPG vom 29. September 2023 führte der Bundesgesetzgeber in Art. 25 Abs. 5 RPG eine neue Bestimmung ein, gemäss welcher der Anspruch auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (ausserhalb der Bauzone) nach 30 Jahren verjährt; die Frist ist gewahrt, wenn die zuständige Behörde vor Ablauf der Frist erstmals einschreitet; keine Verjährung tritt ein, wenn Polizeigüter, insbesondere die öffentliche Ordnung, Ruhe, Sicherheit oder Gesundheit, gefährdet sind (BBl 2023 2488). Die neue Bestimmung trat per 1. Januar 2026 – d.h. während des vor Verwaltungsgericht hängigen Beschwerdeverfahrens – in Kraft. Eine ausdrückliche Übergangsregelung (namentlich für hängige Rechtsmittelverfahren) wurde zu Art. 25 Abs. 5 RPG nicht erlassen. Für die betroffene Bauherrschaft ist die neue Bestimmung günstiger als die zuvor massgebende bundesgerichtliche Rechtsprechung, gemäss welcher der Wiederherstellungsanspruch ausserhalb der Bauzone für Bauten und Anlagen, die unter Missachtung des verfassungsmässigen Trennungsgrundsatzes (Art. 75 Abs. 1 BV) erstellt wurden, nicht verwirkt, auch nicht nach 30 Jahren (BGE 147 II 309, Erw. 5; Urteil des Bundesgerichts 1C_667/2023 vom

3. Juni 2024, Erw. 4.5.3; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2023.254 vom 31. Januar 2024, Erw. II/4.2). Im Rahmen der bei der Herstellung des rechtmässigen Zustands vorzunehmenden Verhältnismässigkeitsprüfung (oben Erw. II/6.2) kann nicht ausser Acht gelassen werden, dass inzwischen eine Regelung in Kraft ist, welche die Wiederherstellung nach Ablauf der 30-jährigen Frist nicht mehr verlangt. Anders formuliert kann nach Ablauf dieser Frist nicht mehr von einem relevanten öffentlichen Interesse an einer Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ausgegangen werden – bzw. das öffentliche Interesse an einer Wiederherstellung hat jedenfalls zurückzutreten. Angesicht des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes ist die für die Beschwerdeführerin günstigere bzw. grosszügigere Regelung von Art. 25 Abs. 5 RPG daher auch im vorliegenden Fall zu beachten (vgl. ferner auch Urteile des Bundesgerichts 1C_325/2018 vom 15. März 2019, Erw. 7.2, 1C_144/2013 vom 29. September 2014, Erw. 2 [u.a. mit Bezugnahme zu Art. 52 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 {RPV; SR 700.1}], 1C_187/2011 vom 15. März 2012, Erw. 2.3).

6.3.2.

Das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, bringt vor, die "zuständige Behörde" (im Sinne von Art. 25 Abs. 5 RPG) sei vorliegend die Beschwerdeführerin als Baupolizeibehörde selbst. Es könne kaum im Sinne der Regelung sein, dass Behörden durch Untätigkeit eigene Projekte legitimieren bzw. deren Rückbau verhindern könnten (siehe Eingabe BVU, Abteilung für Baubewilligungen, vom 6. Februar 2024, S. 1; Eingabe BVU, Abteilung für Baubewilligungen, vom 5. März 2026, S. 2). Diese Argumentation verfängt nicht. Die Beschwerdeführerin (Einwohnergemeinde) ist Bauherrin und Eigentümerin der Strasse, "zuständige Behörde" ist sie jedoch nicht. Wenn, dann wäre auf kommunaler Ebene der Gemeinderat (vgl. §§ 59 f. BauG) zuständige Behörde. Da es um den Abschnitt der R-Strasse ausserhalb der Bauzone geht, liegt die Zuständigkeit jedoch primär beim Kanton, konkret beim BVU, namentlich der Abteilung für Baubewilligungen (siehe Art. 25 Abs. 2 RPG; § 63 lit. e und § 64 BauG, § 55 und § 59 BauV; zum fundamentalen Charakter der Mitwirkung der zuständigen kantonalen Behörde siehe etwa BGE 151 II 918 ff.; Urteil des Bundesgerichts 1C_709/2020 vom 24. August 2021, Erw. 4.2.2). Dass der Gemeinderat vorliegend irgendetwas verschleiert oder verzögert hätte o.ä., damit die Einwohnergemeinde möglichst von Art. 25 Abs. 5 RPG profitieren kann, ist im Übrigen nicht ersichtlich und wird vom BVU, Abteilung für Baubewilligungen, auch nicht dargetan.

Wie dargelegt wurden die Belagsarbeiten im unteren Abschnitt der R-Strasse in den Jahren 1987 und 1988 vorgenommen (Erw. II/3.2), diejenigen im oberen Abschnitt (ca. 80 m Länge) im Jahre 2019 (vgl. Erw. II/3.1). Das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, schritt im Oktober 2020 erstmals ein (vgl. Vorakten, act. 3 f., 15), d.h. zu einem Zeitpunkt, als die 30-jährige

Frist bezüglich der in den Jahren 1987/1988 vorgenommenen Belagsarbeiten (im unteren Abschnitt) bereits länger abgelaufen war. Bezüglich des unteren Abschnitts der R-Strasse (ausserhalb der Bauzone, ab der Bauzongrenze bis zur Parzelle Nr. bbb; vgl. Vorakten, act. 15) kommt eine Herstellung des rechtmässigen Zustands somit nicht mehr in Betracht.

6.4.

6.4.1.

Zu prüfen bleibt die Herstellung des rechtmässigen Zustand betreffend die (rund 80 m langen) Belagsstreifen im oberen Abschnitt, welche im Jahre 2019 angebracht wurden (vgl. Erw. II/3.1).

6.4.2.

6.4.2.1.

Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kann unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt. Gleiches gilt, wenn der Bauherr in gutem Glauben angenommen hat, die von ihm ausgeübte Nutzung stehe mit der Baubewilligung im Einklang, und ihre Fortsetzung nicht schwerwiegenden öffentlichen Interessen widerspricht (BGE 132 II 21, Erw. 6; Urteil des Bundesgerichts 1C_233/2017 vom 19. September 2017, Erw. 8.3). Eine Berufung auf den guten Glauben fällt nur in Betracht, wenn die Bauherrschaft bei zumutbarer Aufmerksamkeit und Sorgfalt annehmen durfte, sie sei zur Bauausführung oder Nutzung berechtigt (vgl. BGE 136 II 359, Erw. 7.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_233/2017 vom 19. September 2018, Erw. 8.3). Dabei darf vorausgesetzt werden, dass die grundsätzliche Bewilligungspflicht für Bauvorhaben (inkl. Umnutzungen) allgemein bekannt ist. Dies gilt erst Recht bei Vorhaben in der Landwirtschaftszone (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_480/2019, 1C_481/2019 vom 16. Juli 2020, Erw. 5.1, 1C_10/2019 vom 15. April 2020, Erw. 5.1, 1C_272/2019 vom 28. Januar 2020, Erw. 5.1, 1C_347/2017 vom 23. März 2018, Erw. 6.3). Ebenfalls als grundsätzlich bekannt vorausgesetzt werden darf die Notwendigkeit einer kantonalen Mitwirkung für bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzone (Art. 25 Abs. 2 RPG) (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_260/2021, 1C_262/2021 vom 1. Dezember 2022, Erw. 6.1, 1C_566/2019 vom 5. August 2020, Erw. 5.2; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2023.254 vom 31. Januar 2024, Erw. II/4.2).

Auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit kann sich auch ein Bauherr berufen, der nicht gutgläubig gehandelt hat. Er muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, nämlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baulichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen und die dem Bauherrn allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigen (BGE 132 II 21, Erw. 6.4; Urteile des Bundesgerichts 1C_75/2022 vom 5. September 2023, Erw. 5.1,

1C_77/2021 vom 25. Mai 2021, Erw. 6.1, 1C_233/2017 vom 19. September 2018, Erw. 8.3, und 1C_171/2017 vom 3. Oktober 2017, Erw. 5.1). 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 steht. Ein Wiederherstellungsbefehl erweist sich dann als unverhältnismässig, wenn die Abweichung vom Gesetz gering bzw. unbedeutend ist und die berührten allgemeinen Interessen den Schaden, der dem Eigentümer durch die Wiederherstellung entstünde, nicht zu rechtfertigen vermögen (Urteile des Bundesgerichts 1C_347/2017 vom 23. März 2018, Erw. 6.3; vgl. auch 1C_402/2020 vom 25. Januar 2021, Erw. 5.1; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2024.254 vom 31. Januar 2024, Erw. II/4.2).

6.4.2.2.

Der Beschwerdeführerin bzw. dem für sie handelnden Gemeinderat war bekannt bzw. musste bekannt sein, dass das Anbringen von geteerten Belagsstreifen auf einer Strasse bzw. einem Feldweg ausserhalb der Bauzone – in der Landwirtschafts- und der Landschaftsschutzzone – baubewilligungspflichtig ist (Art. 22 Abs. 1 RPG; § 59 Abs. 1 BauG) und einer kantonalen Zustimmung bedarf (Art. 25 Abs. 2 RPG; § 63 Abs. 1 lit. e BauG). Dies anerkennt auch die Beschwerdeführerin (Beschwerde, S. 6). Von gutgläubigem Handeln der Beschwerdeführerin lässt sich nicht sprechen.

Die Beschwerdeführerin erachtet die Rückbauanordnung als unverhältnismässig. Der angeordnete Rückbau der Belagsstreifen sowie die Anordnung, das ursprüngliche Terrain (Mergel) wiederherzustellen (vgl. Vorakten, act. 14 und 17) ist fraglos geeignet, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Die Anordnung ist im Weiteren auch erforderlich, eine mildere Massnahme ist nicht ersichtlich. Zu prüfen bleibt die Zumutbarkeit. Von einer bloss geringfügigen Abweichung vom Erlaubten lässt sich bei den beiden rund 80 m langen geteerten Belagsstreifen nicht sprechen. Dem öffentlichen Interesse an der Wahrung des grundlegenden Prinzips der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet ist hohes Gewicht beizumessen (vgl. BGE 132 II 21, Erw. 6.4; Urteil des Bundesgerichts 1C_272/2019 vom 28. Januar 2020, Erw. 6.4). Auch aus Gründen der Rechtsgleichheit sowie zum Schutz der baurechtlichen Ordnung besteht ein hohes öffentliches Interesse an der Beseitigung des ungesetzlichen Zustands. Eigenmächtiges Vorgehen soll sich nicht lohnen. Würde auf den Rückbau verzichtet, hätte dies erhebliche präjudizielle Auswirkungen. Bei den von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Interessen handelt es sich vorab um finanzielle Interessen. Die Beschwerdeführerin beziffert die Kosten für den Rückbau des oberen Teils der R-Strasse auf Fr. 10'352.25 (Beschwerde, S. 12). Diesen finanziellen Interessen kommt jedoch nur sehr untergeordnetes Gewicht zu. Beurteilte man die Verhältnismässigkeit allein nach der Höhe der Kosten im Zusammenhang mit der

Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, führte dies zur unhaltbaren Konsequenz, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit umso erschwerter wäre, je umfangreichere Investitionen im Widerspruch zum materiellen Baurecht getätigt worden sind. Bei einer Gesamtbetrachtung überwiegen die gewichtigen Interessen an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands die entgegenstehenden Interessen klar. Die Wiederherstellungsanordnung erweist sich als verhältnismässig. Angemessen ist auch die verfügte Wiederherstellungsfrist von drei Monaten ab Rechtskraft des Entscheids.

7.

Im Eventualantrag verlangt die Beschwerdeführerin, die angeordneten Rückbauarbeiten hätten in jedem Fall nicht vor dem 31. März 2025 und spätestens bis zum 30. Juni 2025 zu erfolgen, weil im Jahre 2024 der V-Weg saniert werde und die Erschliessung der Anwohner während der Bauphase über die R-Strasse zu erfolgen habe (Beschwerde, S. 3, 13). Da die erwähnten Zeitpunkte Vergangenheit sind, ist der Eventualantrag gegenstandslos geworden.

8.

Soweit die Beschwerdeführerin die Durchführung einer Parteibefragung sowie eines Augenscheins fordert (vgl. Beschwerde, S. 7, 11), kann darauf in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden. Von einer Parteibefragung und von einem Augenschein wären keine neuen, entscheidungswesentlichen Erkenntnisse zu erwarten und am Ergebnis würde sich nichts ändern (vgl. BGE 144 II 427, Erw. 3.1.3; 141 I 60, Erw. 3.3; 136 I 229, Erw. 5.3).

9.

Zusammenfassend ist die Beschwerde dahingehend gutzuheissen, dass im unteren Abschnitt der R-Strasse (ausserhalb der Bauzone, ab der Bauzonengrenze bis zur Parzelle Nr. bbb) auf eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu verzichten ist. Im Übrigen ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen.

III.

1.

1.1.

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt. Den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§ 31 Abs. 2 VRPG).

Die Beschwerdeführerin obsiegt teilweise, indem bezüglich des unteren Abschnitts der R-Strasse auf eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verzichtet wird. Der untere Abschnitt der R-Strasse ist zwar län-

ger als der obere Abschnitt, bei dem es dabei bleibt, dass der rechtmässige Zustand wiederhergestellt muss. Die Wiederherstellung ist jedoch nur das eine. Bei den Kostenfolgen ebenso ins Gewicht fällt, dass – entgegen dem Antrag der Beschwerdeführerin (Beschwerde, S. 3 [Antrag-Ziffer 1]) – keine (nachträgliche) Baubewilligung erteilt werden kann, weder für den unteren noch für den oberen Abschnitt. Bei einer Gesamtbetrachtung rechtfertigt es sich, die Beschwerdeführerin im verwaltungsgerichtlichen Verfahren als zur Hälfte obsiegend / unterliegend zu betrachten. Demzufolge hat die Beschwerdeführerin die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten zur Hälfte zu tragen. Die andere Hälfte geht zulasten des Kantons, da der Vorinstanz kein Grund gemäss § 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG vorgeworfen werden kann.

2.

2.1.

Im Beschwerdeverfahren werden die Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt (§ 32 Abs. 2 VRPG). Anders als bei den Verfahrenskosten werden die Behörden bei den Parteikosten nicht privilegiert (vgl. § 32 Abs. 2 im Vergleich zu § 31 Abs. 1 Satz 2 VRPG). Bei teilweisem Obsiegen / Unterliegen sind die Quoten zu verrechnen. Sinn und Zweck dieser Quotenverrechnung ist, dass nur der mehrheitlich obsiegenden Partei eine Parteientschädigung zugesprochen wird (vgl. AGVE 2012, S. 223, Erw. 4.2.2.1; 2011, S. 247, Erw. 3.1; 2009, S. 278, Erw. III).

Nachdem die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht als zur Hälfte obsiegend / unterliegend gilt, besteht kein Anspruch auf Parteikostenersatz (Verrechnungspraxis: 1/2 - 1/2).

3.

Zu prüfen bleibt, ob aufgrund des verwaltungsgerichtlichen Verfahrensausgangs der vorinstanzliche Kostenentscheid anzupassen ist. Ein (teilweises) Obsiegen im Beschwerdeverfahren kann auf das vorinstanzliche Verfahren zurückwirken und zur Folge haben, dass die Kosten dieses Verfahrens mit Rücksicht auf das Prozessergebnis vor oberer Instanz anders zu verlegen sind. War aber der angefochtene Entscheid aufgrund der seinerzeitigen Verhältnisse korrekt und erweist sich die Beschwerde trotzdem als (teilweise) begründet, weil eine inzwischen veränderte Sach- oder Rechtslage eine für die beschwerdeführende Partei vorteilhaftere Regelung des Rechtsverhältnisses erlaubt, lässt sich hinsichtlich des vorinstanzlichen Verfahrensausgangs nicht von einem (teilweisen) Obsiegen der Partei ausgehen und rechtfertigt sich grundsätzlich, den vorinstanzlichen Kostenabschluss zu bestätigen (vgl. RUTH HERZOG, in: Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl. 2020, N. 7 zu Art. 108; siehe auch KASPAR PLÜSS, in: Kommentar zum Verwaltungs-

rechtspflegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014, N. 66 [1. Spiegelstrich, letzter Satz] zu § 13; je mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin obsiegt vor Verwaltungsgericht nur deshalb teilweise, weil es während des hängigen Verwaltungsgerichtsverfahrens zu einer Rechtsänderung kam, welche für die Beschwerdeführerin günstiger ist (Inkrafttreten Art. 25 Abs. 5 RPG per 1. Januar 2026; siehe Erw. II/6.3.1). Zum Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheids vom 30. August 2023 gab es die neue Bestimmung noch nicht. Die Vorinstanz wies die Beschwerde der Beschwerdeführerin damals zu Recht ab (soweit sie auf diese eintrat). Soweit die Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht im Übrigen vorbringt, die Belagsarbeiten im unteren Abschnitt der R-Strasse in den Jahren 1987/1988 seien von ihr gutgläubig ohne Baubewilligung vorgenommen worden (vgl. Beschwerde, S. 6 f.), verfängt dies nicht. Das Erfordernis der Baubewilligungspflicht gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG bestand bereits 1987/1988, was der Beschwerdeführerin bei pflichtgemässer Sorgfalt hätte bekannt sein müssen – immerhin ging es um die Anbringung eines Teerbelags auf einer Strasse bzw. einem Feldweg ausserhalb der Bauzone. Es bleibt somit dabei, dass der vorinstanzliche Schluss (zum damaligen Zeitpunkt) richtig war, weshalb der Kostenentscheid der Vorinstanz zu belassen ist.

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der Entscheid des Regierungsrats vom 30. August 2023 dahingehend angepasst, dass auf eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im unteren Abschnitt der R-Strasse (ausserhalb der Bauzone, ab Bauzonengrenze bis zur Parzelle Nr. bbb) verzichtet wird (Art. 25 Abs. 5 RPG). Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'500.00 sowie der Kanzleigebür und den Auslagen von Fr. 390.00, gesamthaft Fr. 2'890.00, sind von der Beschwerdeführerin zur Hälfte mit Fr. 1'445.00 zu bezahlen. Die andere Hälfte der verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten geht zu Lasten des Kantons.

3.

Es werden keine Parteikosten ersetzt.

Zustellung an:
die Beschwerdeführerin (Vertreter)
den Gemeinderat Q. _____
den Regierungsrat

Mitteilung an:
das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU), Abteilung für
Baubewilligungen
das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
das Bundesamt für Landwirtschaft

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Dieser Entscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantonalem Recht innert **30 Tagen** seit der Zustellung mit **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** beim **Schweizerischen Bundesgericht**, 1000 Lausanne 14, angefochten werden. Die Frist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]).

Aarau, 25. Juni 2026

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiber:

Winkler

Wildi