

REGIERUNGSRAT

REGIERUNGSRATSBESCHLUSS NR. 2025-000035

A.____, Q.____; Beschwerde vom 14. August 2023 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Gemeinderats Q.____ vom 12. Mai 2023/10. Juli 2023 betreffend Trabrennbahn auf Parzellen aaa, bbb–ddd und ggg, in der Materialabbauzone; Abweisung

Sitzung vom 22. Januar 2025

Versand: 28. Januar 2025

Sachverhalt

(...)

Erwägungen

1. Institutioneller Ausstand

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

2. Rechtliches Gehör

2.1

Der Beschwerdeführer macht zunächst eine Verletzung seines rechtlichen Gehörs geltend. Er bringt vor, im Protokollauszug des Gemeinderats vom 10. Juli 2023 sei festgehalten worden, dass D.____, Projektleiter Baugesuche der Abteilung für Baubewilligungen BVU, am 20. März 2023 einen Augenschein vor Ort durchgeführt habe (vgl. Protokollauszug vom 10. Juli 2023, S. 1, act. 21). Weder der Beschwerdeführer noch der Gemeinderat seien vorgängig benachrichtigt worden oder hätten dazu Stellung nehmen können. Das anlässlich dieses Augenscheins erstellte Foto der Rundbahn sei im Entscheid vom 12. Mai 2023 eingefügt worden, was beweise, dass der Augenschein die Entscheidfindung der Abteilung für Baubewilligungen BVU beeinflusst habe. Die Behauptung der Abteilung für Baubewilligungen BVU, es habe kein offizieller Augenschein, sondern lediglich eine informelle Begehung stattgefunden (vgl. Beschwerdeantwort der Abteilung für Baubewilligungen vom 23. Oktober 2023, S. 2, act. 49), sei eine reine Schutzbehauptung. Die fehlende Information an die übrigen involvierten Parteien sei der einzige Unterschied zwischen einem offiziellen und dem durchgeführten Augenschein. Der angefochtene Entscheid sei daher aufgrund der Verletzung des rechtlichen Gehörs des Beschwerdeführers aufzuheben. Insbesondere dürften die dabei erhobenen Beweise nicht berücksichtigt werden. Bei einer allfälligen Heilung sei die Verletzung des rechtlichen

Gehörs bei den Kostenfolgen zu berücksichtigen (vgl. Beschwerde, S. 5 f., act. 33; Replik, S. 2, act. 57).

2.2

Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 sowie § 22 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV) vom 25. Juni 1980 haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung einer Person eingreift. Dazu gehört insbesondere deren Recht, sich vor Erlass des in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweis- anträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 135 I 187 E. 2.2; REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Ver- fahrensrecht, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2015, N 229).

2.3

Die Abteilung für Baubewilligungen BVU führt unter Verweis auf Erw. 5.1 des Urteils des Bundesge- richts (BGer) 1C_338/2021 vom 25. Januar 2022 aus, sie habe sich als zuständige Fachbehörde für das Bauen ausserhalb der Bauzone lediglich in Form einer informellen Begehung von der direkt an- grenzenden Gemeindestrasse aus die notwendigen Kenntnisse über den aktuellen Zustand ver- schafft. Insbesondere sei es darum gegangen, einen Eindruck zu gewinnen, ob die aktuelle Situation sich immer noch so präsentiere, wie dies im Schreiben vom 18. August 2022 beschrieben worden sei (vgl. Beschwerdeantwort Abteilung für Baubewilligungen BVU, S. 2, act. 49).

Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen. Wie das Bundesgericht im angeführten Urteil ausführt, besteht der Anspruch auf Teilnahme am Augenschein, wenn die Entscheidinstanz einen solchen durchführt, nicht aber dann, wenn eine Fachinstanz, welche im Rahmen des Entscheidver- fahrens eine Beurteilung abzugeben hat, sich durch eine informelle Begehung die notwendigen Kenntnisse verschafft. Der Abteilung für Baubewilligungen BVU kommt im erstinstanzlichen Bewilli- gungsverfahren betreffend Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone nicht lediglich die Funktion einer Fachinstanz zu, vielmehr muss sie in solchen Fällen als Entscheidinstanz eine Zustimmungs- beziehungsweise Ablehnungsverfügung erlassen (vgl. § 63 Abs. 1 lit. e Gesetz über Raumentwick- lung und Bauwesen [Baugesetz, BauG] vom 19. Januar 1993). Das von der Abteilung für Baubewilli- gungen BVU angeführte Urteil ist demnach vorliegend nicht einschlägig. Insofern ist festzuhalten, dass die informell durchgeführte Begehung der Abteilung für Baubewilligungen BVU eine Verletzung des beschwerdeführerischen Anspruchs auf rechtliches Gehör darstellt.

2.4

Nach dem Gesagten stellt sich die Frage nach den Konsequenzen der festgestellten Gehörsverlet- zung. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs führt nicht automatisch zur Aufhebung des angefoch- tenen Entscheids aus formellen Gründen. Eine Heilung in einem Rechtsmittelverfahren ist aus- nahmsweise möglich; dies hängt namentlich von der Schwere und Tragweite der Gehörsverletzung sowie davon ab, ob die Rechtsmittelinstanz den angefochtenen Entscheid in rechtlicher und tatsäch- licher Hinsicht frei überprüfen kann (BGE 127 V 431 E. 3d/aa; AGVE 1997 S. 374). Nach der bun- desgerichtlichen Rechtsprechung ist selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und so- weit die Rückweisung der Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu einer unnötigen Verfahrensverlängerung führen würde (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2 mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, in: Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zü- rich/St. Gallen 2020, N 1174 ff. mit Hinweisen). Wird die Heilungsmöglichkeit bejaht, so ist die Ge-

hörsverletzung grundsätzlich jedenfalls beim Kostenentscheid zu berücksichtigen (BGE 126 II 111 E. 7b; AGVE 1974 S. 362).

Vorliegend wurden die anlässlich der Begehung gemachten Feststellungen im angefochtenen Entscheid festgehalten sowie das dabei erstellte Foto abgebildet. Der Beschwerdeführer hatte dadurch die Möglichkeit, sich im Rahmen des Beschwerdeverfahrens zu den erhobenen Beweisen und den erlangten Beweisergebnissen zu äussern. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs kann dadurch als geheilt betrachtet werden. Dem Regierungsrat kommt volle Kognition zu. Eine Rückweisung an die Vorinstanz würde somit lediglich zu einem formalistischen Leerlauf führen, weshalb davon abzusehen ist. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs ist jedoch bei der Kostenverteilung zu berücksichtigen.

3. Baubewilligungspflicht

3.1

Der Beschwerdeführer macht in seinen Beschwerdeanträgen geltend, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Baubewilligung zu erteilen, "*sofern überhaupt eine Baubewilligung nötig ist*" (vgl. Beschwerde, S. 2, act. 36). Auch geht der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde verschiedentlich davon aus, dass keine Baute vorliegt, mitunter also kein Bewilligungsobjekt bestehen würde (vgl. Beschwerde, S. 7, act. 31). Eine eigentliche Substantiierung der Behauptung der fehlenden Baubewilligungspflicht erfolgt in den Rechtsschriften des Beschwerdeführers im vorliegenden Verfahren jedoch nicht. So ging denn auch die Abteilung für Baubewilligungen BVU in ihrer Beschwerdeantwort davon aus, dass die Bewilligungspflicht im Beschwerdeverfahren nicht (mehr) umstritten sei (vgl. Beschwerdeantwort Abteilung für Baubewilligungen BVU, S. 3, act. 48). Diese Ausführungen bestreitet der Beschwerdeführer in seiner Replik lediglich pauschal beziehungsweise nur hinsichtlich der angeblich unterlassenen Prüfung dieses Punkts durch die Abteilung für Baubewilligungen BVU (vgl. Replik, S. 3, act. 56). Insofern ist fraglich, ob auf die Rüge der fehlenden Baubewilligungspflicht vorliegend überhaupt einzutreten ist. Die Frage kann letztlich aber offenbleiben, da – wie die nachstehenden Ausführungen zeigen – das Vorhaben jedenfalls baubewilligungspflichtig ist.

3.2

Der Beschwerdeführer brachte im Rahmen der Baueingabe vor, die Rundbahn würde nicht der Baubewilligungspflicht unterliegen. So handle es sich bei der Rundbahn um eine natürliche, ohne bauliche Massnahme errichtete Bahn, welche durch das natürliche Galopp- und Trabverhalten der Pferde entstanden sei. Er habe die Spur begradigt, da die Grasnarbe durch die tägliche Bewegung der Polopferde stark beansprucht gewesen sei. Er habe jedoch keine bewilligungspflichtige Anlage oder Baute geschaffen, sondern lediglich die natürlichen Ressourcen der Grundstücke genutzt (vgl. Begleitschreiben zum Baugesuch vom 13. Februar 2023, S. 1 f., act. 5 f.).

Des Weiteren brachte der Beschwerdeführer im Begleitschreiben zum Baugesuch vor, die Rundbahn entspreche nicht der Definition einer Baute oder Anlage gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung. Danach seien Bauten und Anlagen mindestens jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen (vgl. BGE 113 Ib 314 E. 2b). Aufgrund der natürlichen Entstehungsweise fehle es bereits am Element der künstlichen Schaffung. Ferner sei die Rundbahn für die Nutzungsordnung unbedeutend, da sie weder eine erhebliche äussere Veränderung des Raums zur Folge habe noch die Erschliessung belaste oder die Umwelt beeinträchtige. Vielmehr stelle die Rundbahn eine Entlastung der Erschliessung und der Umwelt dar, da sich die Pferde grundsätzlich auf der Rundbahn und nicht auf den umliegenden Feldwegen bewegen würden. Dies habe eine geringere Inanspruchnahme und Verschmutzung der Flurwege zur Folge (vgl. Begleitschreiben zum Baugesuch vom 13. Februar 2023, S. 1 f., act. 5 f.).

Der Beschwerdeführer führte weiter aus, dass die Rundbahn nicht die Voraussetzungen einer Baute oder Anlage nach § 6 Abs. 1 BauG erfülle. So sei sie weder ein Gebäude noch gebäudeähnlich oder künstlich hergestellt (Litera a). Überdies sei keine Terrainveränderung von mehr als 80 cm vorgenommen worden und sie sei als schmaler Streifen auch nicht von flächenhafter Ausdehnung (Litera f). Aus denselben Gründen gelte sie nicht als Freizeit- oder andere Anlage mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt im Sinne von lit. h der Bestimmung (vgl. Begleitschreiben zum Baugesuch vom 13. Februar 2023, S. 2., act. 51).

Da die Rundbahn aus vorgenannten Gründen keine Baute oder Anlage darstelle, bedürfe es folglich keiner Bewilligung durch die Gemeinde oder den Kanton.

3.3

Der Argumentation des Beschwerdeführers kann nicht gefolgt werden. So bezeichnete der Beschwerdeführer die Rundbahn im Schreiben vom 18. August 2022 (S. 1, act. 46) selbst als "Sandbahn" und führte aus, dass für diese Sand der Verpächterin auf die Grasnarbe aufgetragen worden sei. Zudem seien die Ränder der Bahn begradigt worden. Die Bahn ist damit künstlich und – entgegen den späteren Ausführungen des Beschwerdeführers – nicht natürlich, ohne bauliche Massnahmen und lediglich durch das natürliche Galopp- und Trabverhalten der Pferde entstanden. Wäre die Rundbahn nämlich – wie behauptet – allein durch das natürliche Galopp- und Trabverhalten der Pferde bei ihrer täglichen Bewegung entstanden, wäre der Boden durch das Gewicht und die Bewegung der Tiere eingetreten. Auf dem im angefochtenen Entscheid enthaltenen Foto (S. 5, act. 16) ist jedoch deutlich erkennbar, dass die Rundbahn eine leichte Erhöhung aufweist und sich damit über dem Niveau des umgebenden Geländes befindet. Indem der Beschwerdeführer erklärt, für die Rundbahn sei Sand der Verpächterin verwendet und dieser bodenschonend aufgetragen worden, führt er selbst aus, er habe bauliche Massnahmen an der Rundbahn vorgenommen (vgl. Schreiben vom 18. August 2022, S. 1, act. 46). Es erschliesst sich nicht, weshalb die Rundbahn, in welche zugestandenermassen zusätzliches Material eingebracht wurde, als natürlich entstanden angesehen werden müsste. Dass die Rundbahn nicht im Laufe der Jahre einzig aufgrund der Nutzung mit den Pferden entstanden ist, ergibt sich zudem bereits aus den Luftbildern der Jahre 2021 und 2022. Während auf ersterem die Rundbahn noch nicht einmal ansatzweise erkennbar ist, ist sie 2022 nicht nur deutlich sichtbar, sondern weist die heutige Form mit geraden Rändern und einer gleichmässigen, ununterbrochenen Lauffläche auf (vgl. Beschwerdeantwort Abteilung für Baubewilligungen BVU, S. 2, act. 49). Eine solch gleichmässige Oberfläche und exakte Form sind allein durch blosses Bereiten beziehungsweise durch Hufe nicht zu erreichen, und schon gar nicht innerhalb des Zeitraumes von nur einem Jahr. Zudem widerspricht auch die Aussage des Beschwerdeführers selbst, dass die Rundbahn begradigt sowie Sand eingebracht worden sei, seiner späteren Behauptung, diese sei ausschliesslich natürlich entstanden. Es ist allein schon aufgrund der Luftbilder offenkundig, dass die Rundbahn nicht natürlich entstanden, sondern künstlich geschaffen worden ist. Sie steht sodann in fester Verbindung zum Boden, ist auf Dauer angelegt und verändert den Raum äusserlich erheblich.

Wie die Abteilung für Baubewilligungen BVU zudem zutreffend ausführt, wird der Bereich der Rundbahn nicht mehr zur landwirtschaftlichen Produktion genutzt, womit der Zweck der Fläche geändert wurde. Eine solche Umnutzung stellt eine baubewilligungspflichtige Massnahme dar (vgl. Abweisungsentscheid der Abteilung für Baubewilligungen BVU vom 12. Mai 2023, S. 2, act. 18).

Nach dem Gesagten ist die Rundbahn – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – als bewilligungspflichtige Baute zu qualifizieren. Insofern stellt sich nachfolgend die Frage nach der nachträglichen Bewilligungsfähigkeit der eigenmächtig erstellten Rundbahn.

4. Nachträgliche Bewilligungsfähigkeit

4.1

4.1.1

Der Beschwerdeführer stützt sich für die nachträgliche Bewilligungsfähigkeit der Rundbahn auf den im Rahmen einer Teiländerung von der Gemeindeversammlung am [...] beschlossenen und vom Regierungsrat am 22. Januar 2020 genehmigten § 21 Abs. 1 der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Q. _____ (BNO). Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, dass es sich bei der Rundbahn um keine permanente Baute handle, da diese durch das natürliche Galopp- und Trabverhalten der Pferde bei ihrer täglichen Bewegung und damit ohne bauliche Massnahmen entstanden sei. Er habe aufgrund der dadurch entstandenen Beanspruchung des Bodens lediglich die Spur begradigt, wofür er die natürlichen Ressourcen der Grundstücke genutzt habe. Der Boden sei demnach nicht so bearbeitet worden, dass es sich um eine permanente Anlage handle und kein Gras mehr wachsen könne. Vielmehr könne das Gras jederzeit wachsen, da es sich eben nicht um eine permanente Baute oder Anlage handle (vgl. Beschwerde, S. 7, act. 31). Der Beschwerdeführer bringt vor, die Teiländerung der BNO sei eingeführt worden, um den Betrieb des Polosports auf den Parzellen eee und fff zu ermöglichen. Die Rundbahn erfülle die Kriterien der Bestimmung, da sie weder permanent sei noch eine Anlage oder Baute darstelle. Der Rückbau könne mit einer einfachen Neuansaat erfolgen (vgl. Beschwerde, S. 7, act. 31; Begleitschreiben zum Baugesuch vom 13. Februar 2023, S. 3 f., act. 4).

4.1.2

§ 21 BNO lautet wie folgt:

- "1 Die Materialabbauzone ist für die vorübergehende Kiesentnahme sowie die dafür notwendigen Installations- und Erschliessungsanlagen vorgesehen. Die vorübergehende Nutzung für den Reit-Sport ist erlaubt. Nicht erlaubt sind permanente Anlagen und Bauten für den Reit-Sport (bspw. Tribünen, Anzeigetafel, Flutlichtanlage, Geländer, Bewässerungsanlage, ...)*
- Es gilt die Empfindlichkeitsstufe III.*
- 2 Der eigentliche Materialabbau setzt eine Abbaubewilligung voraus.*
- 3 Gebiete, die noch nicht abgebaut werden, bereits rekultiviert sind oder dem Reit-Sport dienen, unterstehen den Bestimmungen der Landwirtschaftszone gemäss § 13.*
- 4 Das Gebiet der Materialabbauzone soll nach dem Abbau und der Rekultivierung wieder der landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden. Die Detailgestaltung richtet sich nach dem Rekultivierungsplan. Die Massnahmen zum ökologischen Ausgleich werden im Baubewilligungsverfahren festgelegt."*

4.1.3

Wie der Beschwerdeführer zurecht ausführt (vgl. Replik, S. 2, act. 57), ist die Anwendung und Auslegung des kommunalen Rechts grundsätzlich Aufgabe der Gemeinde. Die Autonomie der Gemeinde, ihre Vorschriften zur Materialabbauzone selbst auszulegen, wird aber durch den Zustimmungsvorbehalt des Kantons für Bauten ausserhalb der Bauzonen in § 63 lit. e BauG bis zu einem gewissen Grad eingeschränkt. Es handelt sich dabei um eine Vorgabe des Bundesrechts. Art. 25 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 schreibt vor, dass bei allen Bauvorhaben ausserhalb von Bauzonen die zuständige kantonale Behörde entscheidet, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Dadurch, dass die Abteilung für Baubewilligungen BVU Bauten und Anlagen ausserhalb von Bauzonen zustimmen muss, soll die Berücksichtigung des höherrangigen eidgenössischen und kantonalen Rechts sichergestellt werden. Insofern muss die Abteilung für Baubewilligungen BVU die Vereinbarkeit eines Bauvorhabens mit den Materialabbauzonenvorschriften überwachen, damit die bundes- und kantonale rechtlichen Schranken für Bauten und Anlagen ausserhalb von Bauzonen respektiert

werden. Auf der anderen Seite muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Materialabbauzonenvorschriften nicht auf dem gesamten Kantonsgebiet einheitlich zu sein brauchen. In diesem Sinne ist der Gemeinde bei der Auslegung ihrer Materialabbauzonenvorschriften grundsätzlich ein gewisser Spielraum einzugestehen. Wählt die Gemeinde unter mehreren und angemessenen Auslegungsmöglichkeiten eine sinnvolle, zweckmässige Interpretation ihrer Zonenvorschriften, welche die bundes- und kantonrechtlichen Schranken beachtet, darf die Rechtsmittelinstanz die kommunale Auslegung nicht durch ihre eigene ersetzen. Die Rechtsmittelinstanzen sind aber insbesondere dann nicht verpflichtet, Rücksicht auf eine mögliche andere Auslegung der Gemeinde zu nehmen, wenn diese ihre Auslegung einer kommunalen Vorschrift nicht genügend begründete und sie damit den Entscheid darüber den kantonalen Rechtsmittelbehörden überliess (Urteile des Bundesgerichts 1C_572/2016 vom 11. Juli 2017 Erw. 2.1 und 1C_53/2013 vom 7. Mai 2013 Erw. 5.4). Vorliegend hat sich der Gemeinderat weder im angefochtenen Entscheid noch im Beschwerdeverfahren zur Auslegung der Bestimmung durch die Abteilung für Baubewilligungen BVU geäußert. Vielmehr hat er deren Auslegung dem eigenen kommunalen Entscheid zugrunde gelegt und sich damit implizit der Auslegung der Abteilung für Baubewilligungen BVU angeschlossen.

4.1.4

Wie bereits ausgeführt, stellt die zu beurteilende Rundbahn eine künstlich geschaffene und damit baubewilligungspflichtige Baute dar. Als solche ist sie fest mit dem Boden verbunden und offensichtlich auf Dauer ausgerichtet, hat der Beschwerdeführer doch zu keinem Zeitpunkt geltend gemacht, die Rundbahn bloss vorübergehend betreiben zu wollen. Insofern ist nicht ersichtlich, inwiefern sich die strittige Rundbahn in ihrer Dauerhaftigkeit von den in der Bestimmung bloss beispielhaft aufgezählten permanenten Bauten unterscheiden sollte. Wie die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat, stellt die eigenmächtig erstellte Rundbahn folglich eine permanente Anlage im Sinne von § 21 Abs. 1 BNO dar und ist bereits deshalb nicht nachträglich bewilligungsfähig.

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers (vgl. Replik, S. 2, act. 57) erlaubt die Bestimmung von § 21 Abs. 1 BNO ausdrücklich lediglich die vorübergehende Nutzung für den Reitsport. Dementsprechend hält § 21 Abs. 4 BNO fest, dass das Gebiet der Materialabbauzone nach dem Abbau und der Rekultivierung wieder der landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden soll. Daraus ergibt sich eindeutig, dass eine vorübergehende Nutzung der Materialabbauzone für den Reitsport vor dem Materialabbau und nach dem Materialabbau bis zur Rekultivierung möglich sein soll. Eine Reitsport-Nutzung nach der Rekultivierung ist nicht möglich (vgl. Beschwerdeantwort Abteilung für Baubewilligungen BVU, S. 2 f., act. 49 f.) Zulässig sind somit einzig vorübergehende Nutzungen der Materialabbauzone für den Reitsport bis spätestens zur Rekultivierung. Dass im Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2020-000071 vom 22. Januar 2020, Ziff. 3.4.3, die Nutzung für den Polosport auf den Parzellen eee und fff nach der Rekultivierung nicht ausdrücklich verboten wurde, sondern lediglich darauf hingewiesen wurde, die Nutzung für den Polosport sei aufgrund des erforderlichen Gefälles nach der Rekultivierung nicht mehr möglich, ändert daran grundsätzlich nichts. Massgebend ist vorliegend der klare Wortlaut von § 21 Abs. 4 BNO. Dieser besagt unmissverständlich, dass das Gebiet der Materialabbauzone nach der Rekultivierung wieder der landwirtschaftlichen Nutzung zuzuführen ist. Somit schliesst die Rekultivierung eine Nutzung der Materialabbauzone für den Pferdesport aus. Daran ändert – wie die Abteilung für Baubewilligungen BVU zutreffend ausführt (Beschwerdeantwort, S. 3, act. 48) – auch § 21 Abs. 3 BNO nichts. Dieser besagt einzig, dass § 13 BNO für Flächen des Reitsports anzuwenden ist. Zu welchem Zeitpunkt Reitsport zugelassen ist, regelt § 21 Abs. 3 BNO hingegen nicht. Eine nachträgliche Bewilligung der Rundbahn gestützt auf § 21 BNO scheidet demnach aus.

4.2

4.2.1

Der Beschwerdeführer führt weiter aus, sofern keine Bewilligung nach § 21 BNO möglich sei, sei die Rundbahn gestützt auf Art. 16a^{bis} Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 34b Abs. 4 der Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 zu bewilligen. Die Abteilung für Baubewilligungen BVU habe dies nicht geprüft und folglich nicht aufgezeigt, inwiefern die Voraussetzungen gemäss diesen Bestimmungen nicht erfüllt sein sollen (vgl. Replik, S. 3, act. 56). Zudem sei von dieser nicht dargelegt worden, in welchem Umfang die maximal bewilligungsfähige Fläche von 800 m² bereits beansprucht worden sein soll. Die Begrenzung der bewilligungsfähigen Fläche gelte zudem nicht für alle infrage kommenden Bauten, sondern lediglich für diejenigen gemäss Art. 34b Abs. 4 lit. c RPV. Die infrage stehende Rundbahn sei von dieser Begrenzung nicht betroffen. Der Boden der Rundbahn sei jedoch ohnehin nur insoweit befestigt, als er dem natürlichen Boden entspreche. Da die Bestimmungen nur für Plätze mit befestigtem Boden gelten würden, könne davon ausgegangen werden, dass die Rundbahn nicht darunterfalle. Die Vorinstanz habe mit der Abweisung des Baugesuchs die Art. 16a^{bis} Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 34b Abs. 4 RPV falsch angewendet, weshalb der Entscheid aufzuheben und die Bewilligung zu erteilen sei (vgl. Beschwerde, S. 9, act. 30).

4.2.2

Gemäss Art. 16a^{bis} Abs. 1 RPG sind Bauten und Anlagen, die zur Haltung von Pferden nötig sind, in der Landwirtschaftszone zonenkonform, wenn diese sich auf einem bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbe befinden, welches über eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage und Weiden für die Pferdehaltung verfügt. Für die Nutzung der auf dem Betrieb gehaltenen Pferde können gemäss Art. 16a^{bis} Abs. 2 RPG Plätze mit befestigtem Boden bewilligt werden, wobei Art. 34b Abs. 4 RPV die detaillierten Voraussetzungen regelt. So dürfen die Plätze insbesondere nur für die Nutzung der auf dem Betrieb gehaltenen Pferde verwendet werden, die Plätze dürfen eine Fläche von höchstens 800 m² nicht überschreiten und sie sind in unmittelbarer Nähe der betrieblichen Bauten und Anlagen zu errichten (Art. 34b Abs. 4 lit. c RPV).

4.2.3

Zunächst ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer fehlerhaft in der Annahme, die Abteilung für Baubewilligungen BVU habe die Bewilligungsfähigkeit gemäss Art. 16a^{bis} Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 34b Abs. 4 RPV nicht geprüft. Dem angefochtenen Entscheid ist zu entnehmen, dass für die Nutzung der Pferde ein Platz von maximal 800 m² bewilligungsfähig sei und beim Betriebszentrum bereits ein solcher Platz vorhanden sei, weshalb zusätzliche Flächen nicht bewilligt werden könnten (vgl. angefochtener Entscheid, S. 2, act. 18). Die Prüfung der Abteilung für Baubewilligungen BVU fällt damit zwar kurz aus, ist jedoch vorhanden und eindeutig. Eine Rückweisung zur erneuten Prüfung ist daher nicht angezeigt.

4.2.4

Wie bereits ausgeführt, handelt es sich bei der Rundbahn um eine befestigte Fläche. Diese dient zweifelsohne der Nutzung der Pferde, führt der Beschwerdeführer doch selbst aus, dass die Rundbahn benötigt werde, um den Pferden die für den Sport erforderliche Kondition anzutrainieren (vgl. Beschwerde, S. 9, act. 29). Damit ein solcher befestigter Platz für die Nutzung der Pferde bewilligt werden kann, müssen die Voraussetzungen von Art. 34b Abs. 4 RPV eingehalten werden. Die Argumentation des Beschwerdeführers ist nicht stringent, wenn dieser zwar ausführt, eine Bewilligung gemäss Art. 16a^{bis} Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 34b Abs. 4 RPV könne erteilt werden, gleichzeitig jedoch geltend macht, die vorliegend zu beurteilende Rundbahn sei von den Einschränkungen gemäss Art. 34b Abs. 4 RPV nicht betroffen. Diese Ausführungen sind widersprüchlich. Handelt es sich bei der Rundbahn um einen befestigten Platz im Sinne von Art. 16a^{bis} Abs. 2 RPG, unterliegt sie ohne Weiteres den Beschränkungen von Art. 34b Abs. 4 RPV. Handelt es sich hingegen nicht um

einen befestigten Platz im Sinne von Art. 16a^{bis} Abs. 2 RPG, fällt eine Bewilligung auf dieser Grundlage ausser Betracht. Eine Bewilligung der strittigen Rundbahn gemäss Art. 16a^{bis} Abs. 2 RPG ohne die Einhaltung der Voraussetzungen von Art. 34b Abs. 4 RPV ist entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht möglich.

Nach dem Gesagten darf ein befestigter Platz zur Nutzung von Pferden demnach die Fläche von 800 m² nicht überschreiten. Das Baugesuch enthält keine Angaben zur flächenmässigen Ausdehnung der Rundbahn. In den im Aargauischen Geografischen Informationssystem (AGIS) abrufbaren Luftbildern lässt sich jedoch abmessen, dass die Rundbahn eine Länge von über 700 m sowie eine Breite von ca. 4,5 m aufweist. Daraus ergibt sich eine Fläche von rund 3'150 m². Da die streitbetreffende Rundbahn damit eine Fläche von weit mehr als 800 m² aufweist, ist sie gestützt auf Art. 16a^{bis} Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 34b Abs. 4 RPV nicht bewilligungsfähig (vgl. auch RUDOLF MUGGLI, in: Aemisegger Heinz/Moor Pierre/Ruch Alexander/Tschannen Pierre [Hrsg.], Praxis-kommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017, Art. 16a^{bis} N 22, wonach grössere Rundbahnen aufgrund der erforderlichen Fläche von vornherein nicht unter die Bestimmung fallen können). Ohnehin ist beim Betriebszentrum des landwirtschaftlichen Gewerbes auf Parzelle hhh, wie die Abteilung für Baubewilligungen BVU zutreffend ausführt, bereits ein Allwetterplatz von knapp 780 m² (20 m x 39 m) vorhanden, womit der bewilligungsfähige Rahmen für befestigte Plätze bereits nahezu ausgeschöpft ist (vgl. Beilagen zur Duplik der Abteilung für Baubewilligungen BVU, act. 60). Zusätzliche Flächen können deshalb nicht bewilligt werden (vgl. Abweisungsentscheid der Abteilung für Baubewilligungen BVU vom 12. Mai 2023, S. 2, act. 18). Die Rundbahn überschreitet daher sowohl einzeln betrachtet als auch bei einer Gesamtbetrachtung des Betriebs die maximal zulässige Fläche gemäss Art. 34b Abs. 4 lit. c RPV.

Dem Vorbringen des Beschwerdeführers, es handle sich aufgrund der natürlichen Entstehungsweise nicht um einen befestigten Platz, kann ebenso nicht gefolgt werden. Zunächst ist die Rundbahn, wie bereits dargelegt, nicht natürlich entstanden, sondern wurde künstlich geschaffen, wurde doch der Boden der Rundbahn durch das Einbringen von Sand befestigt. Selbst wenn die Rundbahn – wie vom Beschwerdeführer unzutreffenderweise geltend gemacht – keinen befestigten Boden aufweisen würde, könnte dieser daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten, weil gemäss klarem Wortlaut von Art. 16a^{bis} Abs. 2 RPG nur befestigte Plätze bewilligt werden.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Rundbahn gestützt auf Art. 16a^{bis} Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 34b Abs. 4 RPV nicht bewilligungsfähig ist. Die nachträgliche Bewilligungsfähigkeit der eigenmächtig erstellten Rundbahn wurde daher von der Vorinstanz zurecht verneint. Somit stellt sich die Frage nach den Konsequenzen.

5. Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands

5.1

Wird durch die Errichtung von Bauten ohne Baubewilligung ein unrechtmässiger Zustand geschaffen, so kann die Herstellung des rechtmässigen Zustands, insbesondere die Beseitigung oder Änderung der rechtswidrigen Bauten, angeordnet werden (§ 159 Abs. 1 BauG). Hinsichtlich der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sind die einschlägigen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Prinzipien des Bundesrechts zu beachten. Zu ihnen gehören die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Schutzes des guten Glaubens. Die Beseitigung einer rechtswidrigen Baute ist nur dann mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar, wenn drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Die staatliche Massnahme muss geeignet sein, um den im öffentlichen Interesse verfolgten Zweck herbeizuführen, sie muss im Hinblick auf den angestrebten Zweck erforderlich sein und es muss zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, ein vernünftiges Verhältnis bestehen (vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. Zürich 2016, N. 320 f.). So kann die Wiederherstellung gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend

ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt, ebenso, wenn der rechtswidrig Handelnde in gutem Glauben angenommen hat, er dürfe solches tun. Schliesslich dürfen der Beibehaltung des ungesetzlichen Zustands keine schwerwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (vgl. BGE 132 II 35; 111 Ib 221 ff.; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2001 S. 279 f.). 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. Wer eigenmächtig baut, muss das Risiko finanzieller und anderer Nachteile bei einer erzwungenen Wiederherstellung des früheren Zustands in Kauf nehmen (vgl. BGE 132 II 39 f., 123 II 255, 111 Ib 224; AGVE 1987 S. 233). Schliesslich muss sich auch die Festsetzung der Beseitigungsfrist am Verhältnismässigkeitsprinzip orientieren. Es ist ausreichend Zeit einzuräumen, um die Entfernung der Installationen und Bauteile in geordneter Weise zu vollziehen (AGVE 1990 S. 280; 1989 S. 253 f.).

5.2

Wie vorstehend ausgeführt, ist die Rundbahn bewilligungspflichtig und kann nachträglich nicht bewilligt werden. Sie ist weder in der Landwirtschaftszone noch in der diese überlagernden Materialabbauzone zonenkonform und verstösst damit gegen das Trennungsprinzip. Dieses ist eines der wichtigsten Grundsätze der Raumplanung und besagt, dass Baugebiet und Nichtbaugebiet klar voneinander zu trennen sind. Die Abweichung vom Erlaubten kann auch nicht als geringfügig betrachtet werden, beansprucht die etwa 700 m lange und ca. 4,5 m breite Rundbahn doch insgesamt eine Fläche von rund 3'150 m². Der Durchsetzung der Bauvorschriften kommt dagegen generell ein erhebliches öffentliches Interesse zu. Bei der Beurteilung von Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen beziehungsweise in besonderen Zonen muss den präjudiziellen Auswirkungen des Falles sodann stets besondere Bedeutung beigemessen werden. Auch die Beachtung des Rechtsgleichheitsgebots muss in diese Interessenabwägung miteinbezogen werden, weil es nicht angehen darf, den Beschwerdeführer im Vergleich zu Personen, welche ein korrektes Baugesuch eingereicht haben, in ungerechtfertigter Weise zu privilegieren. Das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist demgemäss als hoch einzustufen. Dem gewichtigen öffentlichen Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands stehen in erster Linie die Vermögensinteressen des Beschwerdeführers gegenüber. Der Beschwerdeführer macht vorliegend zwar weder Kosten für die Erstellung noch für den verfüigten Rückbau der Rundbahn geltend, er führt jedoch mehrfach aus, auf welcher einfachen und geradezu natürlichen Weise die Rundbahn entstanden sei. Die Kosten für den Sand und das Einbringen desselben sind daher als vergleichsweise gering zu betrachten. Gleiches gilt für die Rückbaukosten. Zusammenfassend überwiegt das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands das private Interesse des Beschwerdeführers klar. Ebenso erscheint die von der Vorinstanz für den Rückbau angesetzte Frist von drei Monaten nach Rechtskraft als ausreichend. Der angeordnete Rückbau erweist sich daher als verhältnis- und rechtmässig.

6. Zusammenfassung und Kosten

6.1

Nach dem Gesagten rügt der Beschwerdeführer in formeller Hinsicht zu Recht eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör. Die seitens der Abteilung für Baubewilligungen BVU begangene Gehörsverletzung wiegt jedoch nicht besonders schwer. Wie vorstehend ausgeführt, erachtet der Regierungsrat den Mangel zwischenzeitlich als geheilt und sieht zwecks Vermeidung eines formalistischen Leerlaufs und unnötiger Verzögerungen von einer Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz ab. Die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist aber bei der Verlegung der

Kosten angemessen zu berücksichtigen. In materieller Hinsicht erweisen sich die Rügen des Beschwerdeführers hingegen allesamt als unbehelflich und der angefochtene Entscheid als rechtskonform. Dies führt insgesamt zur Abweisung der Beschwerde.

6.2

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

Bezogen auf seine materiellen Anträge unterliegt der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren vollständig. Aufgrund der festgestellten Gehörsverletzung muss aber insoweit von der Regel der Verteilung der Verfahrens- und Parteikosten nach dem Obsiegen und Unterliegen im Sinne von § 31 Abs. 2 beziehungsweise § 32 Abs. 2 VRPG zugunsten des Verursacherprinzips teilweise abgewichen werden (vgl. dazu auch das Urteil des Bundesgerichts 1C_98/2012 vom 7. August 2012 E. 9.3; zur Rechtslage nach dem früheren Verwaltungsrechtspflegegesetz: AGVE 1994 S. 468). Der Regierungsrat hält demnach in konstanter Rechtsprechung dafür, dass Kostenanteile für geheilte Verfahrensfehler vorab und in analoger Anwendung von § 32 Abs. 2 VRPG vom verursachenden Gemeinwesen zu tragen sind (RRB Nr. 2017-000456 vom 29. November 2017 E. 3.2; RRB Nr. 2017-000033 vom 18. Januar 2017 E. 6.3; RRB Nr. 2014-001348 vom 10. Dezember 2014 E. 4.1). Insofern rechtfertigt es sich, vorab einen Fünftel der Verfahrenskosten auf die Staatskasse zu nehmen. Die übrigen vier Fünftel der Verfahrenskosten sind entsprechend dem materiellen Verfahrensausgang dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen.

6.3

Der Beschwerdeführer hat aufgrund der festgestellten Gehörsverletzung Anspruch auf einen Parteikostenersatz im Umfang eines Fünftels der Kosten seiner anwaltlichen Vertretung im Verfahren vor dem Regierungsrat. Da die Abteilung für Baubewilligungen BVU die Gehörsverletzungen begangen hat, ist dem Beschwerdeführer die Parteientschädigung aus der Staatskasse zu ersetzen. Die restlichen Parteikosten hat der Beschwerdeführer entsprechend dem Ausgang des Verfahrens selbst zu tragen.

Zur Festlegung der Parteientschädigung ist das Dekret über die Entschädigung der Anwälte (Anwaltstarif, AnwT) vom 10. November 1987 massgebend (§ 1 Abs. 1 AnwT). Die Entschädigung in Verwaltungssachen bestimmt sich nach den §§ 8a ff. AnwT. In Bausachen wird praxisgemäss von einer vermögensrechtlichen Streitsache ausgegangen, wobei der Streitwert 10 % der Bausumme beträgt (AGVE 1992 S. 398; 1989 S. 284 f.). Ist in Fällen von nachträglichen Baubewilligungsverfahren jedoch der Rückbau der bereits erstellten Bauten strittig, so setzt sich der Streitwert aus den Baukosten und den Rückbaukosten zusammen (Urteil des Verwaltungsgerichts WBE.2019.320 vom 4. Juni 2020 Erw. 2.2; AGVE 1989 S. 290 f.). Der Beschwerdeführer macht weder in seiner Baueingabe noch in den Rechtsschriften Angaben zu den Erstellungs- oder Rückbaukosten. Wie bereits ausgeführt, hat der Beschwerdeführer zur Erstellung der Rundbahn Sand in den Boden eingebracht und damit den Boden befestigt. Bei einer Fläche der Rundbahn von rund 3'150 m² und unter der Annahme, dass Sand in einer Stärke von ca. 10 cm eingebracht wurde, wurden insgesamt ungefähr 315 m³ Sand für die Rundbahn verwendet. Unter Einbezug der verrichteten Arbeiten, insbesondere der Zuführung des Sands sowie dessen Vermischung mit dem Boden, kann schätzungsweise von Erstellungskosten von rund Fr. 40'000.– ausgegangen werden. Die Rückbaukosten dürften etwas tiefer liegen und können schätzungsweise mit rund Fr. 20'000.– veranschlagt werden. Insgesamt ist deshalb vorliegend schätzungsweise von einem Streitwert von Fr. 60'000.– auszugehen.

Für Streitwerte über Fr. 50'000.– bis Fr. 100'000.– geht der Rahmen für die Entschädigung von Fr. 3'000.– bis Fr. 10'000.– (§ 8a Abs. 1 lit. a Ziff. 3 AnwT). Entsprechend der Bedeutung des Falls liegt die tarifgemässe Entschädigung für den genannten Streitwert in der Regel innerhalb eines

Bands von Fr. 3'400.– bis Fr. 6'800.–. Der massgebende Aufwand wird im vorliegenden Verfahren als niedrig beurteilt, die Schwierigkeit als niedrig bis mittel. Dies ergibt für ein vollständig durchgeführtes Verfahren eine berechnete Grundentschädigung von Fr. 4'250.–. Die Parteientschädigung beträgt somit (bei vollständigem Obsiegen) aufgerundet Fr. 4'300.–. Da der Beschwerdeführer aufgrund des festgehaltenen Verfahrensfehlers einen Anspruch auf Ersatz von einem Fünftel seiner Parteikosten hat, beträgt die ihm aus der Staatskasse auszurichtende Parteientschädigung somit Fr. 860.– (inklusive Auslagen und MwSt., § 8c AnwT).

Beschluss

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsrat, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.– sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 399.30, insgesamt Fr. 2'399.30, werden zu $\frac{4}{5}$, das heisst mit Fr. 1'919.45 dem Beschwerdeführer A. _____ auferlegt, der Rest geht zulasten der Staatskasse. Angesichts des bereits geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.– sind dem Beschwerdeführer somit noch Fr. 80.55 aus der Staatskasse zurückzuerstatten.

3.

Dem Beschwerdeführer sind die für das Beschwerdeverfahren auf Fr. 4'300.– (inklusive Auslagen und MwSt.) festgesetzten Parteikosten zu $\frac{1}{5}$, das heisst mit Fr. 860.–, aus der Staatskasse zu ersetzen. Die restlichen Parteikosten hat er selbst zu tragen.