

BGer 1C_154/2020 vom 13. Juli 2021

Bundesgericht, 2021-07-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_154_2020

FR: TF 1C_154/2020 du 13 juillet 2021

IT: TF 1C_154/2020 del 13 luglio 2021

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzliche Entscheidung über die Bewilligungsfähigkeit eines bereits verwirklichten Bauvorhabens ausserhalb der Bauzone und die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG); ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch den angefochtenen Entscheid, welcher die an sie gerichtete Verfügung des Bau- und Justizdepartements vom 13. Juni 2017 bestätigt, auch materiell beschwert. Sie ist somit nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt. Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet dieses von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, welche die beschwerdeführende Person vorbringt und begründet (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht legt seinem Urteil weiter den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung nur berichtigen oder ergänzen, wenn diese offensichtlich unrichtig, das heisst willkürlich (vgl. dazu BGE 137 I 58 E. 4.1.2), ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht. Erforderlich ist zudem, dass die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine entsprechende Rüge ist substantiiert vorzubringen (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 146 IV 88 E. 1.3.1).

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin rügt in formeller Hinsicht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Die Vorinstanz habe (u.a.) ihre Beweisanträge auf Durchführung eines Augenscheins mit Parteibefragung und auf Befragung des Revierförsters abgewiesen, ebenso den Antrag auf Edition des Baugesuchsdossiers zur Asphaltierung der Zufahrt zum Bodenhof im Guldental in der Gemeinde Ramiswil. Dem Beweisantrag auf Edition der Baugesuchsdossiers betreffend Asphaltierung von Zufahrtsstrassen zu 35 namentlich genannten Berggasthöfen habe sie weiter nur insofern stattgegeben, als sie sämtliche Unterlagen zur Asphaltierung von Strassen zu forstwirtschaftlichen, landwirtschaftlichen

oder touristischen Zwecken ausserhalb der Bauzone seit 2010 habe edieren lassen. Von den beantragten 35 Dossiers seien so nur gerade deren zwei ediert worden.

E. 3.2

Der Anspruch auf rechtliches Gehör räumt dem Betroffenen das Recht ein, erhebliche Beweise beizubringen, mit solchen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise mitzuwirken. Diesem Mitwirkungsrecht entspricht die Pflicht der Behörden, die Argumente und Verfahrensanträge der Parteien entgegenzunehmen und zu prüfen, sowie die rechtzeitig und formrichtig angebotenen Beweismittel abzunehmen (BGE 138 V 125 E. 2.1 mit Hinweisen; Urteil 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E. 2.3.1). Keine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt vor, wenn ein Gericht auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil es auf Grund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, seine Überzeugung würde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (BGE 136 I 229 E. 5.3 ; 134 I 140 E. 5.3 ; 131 I 153 E. 3 mit Hinweisen). Die Beweiswürdigung gilt als willkürlich, wenn ein Gericht Sinn und Tragweite eines Beweismittels offensichtlich verkannt, ohne sachlichen Grund ein wichtiges und entscheidwesentliches Beweismittel unberücksichtigt gelassen oder auf der Grundlage der festgestellten Tatsachen unhaltbare Schlussfolgerungen gezogen hat (vgl. BGE 144 II 281 E. 3.6.2 mit Hinweisen).

E. 3.3

Die Vorinstanz hat ihren Verzicht auf Durchführung eines Augenscheins mit Parteibefragung damit erklärt, das Bau- und Justizdepartement habe am 25. Februar 2016 im Beisein aller Parteien bereits einen Augenschein durchgeführt, an dem der streitbetroffene Strassenabschnitt begangen worden sei und sich alle Parteien ausführlich hätten äussern können. Die Beschwerdeführerin habe im damaligen Verfahren zudem Gelegenheit erhalten, schriftlich zum Ergebnis dieses Augenscheins Stellung zu nehmen. Der Begehungsort sei dem Gericht im Weiteren, auch aufgrund der Vorgeschichte, allgemein bekannt. Aktenlage (Baugesuch, Pläne) und digitale Hilfsmittel (Kartendienste online) sowie die im Verfahren nach der bundesgerichtlichen Rückweisung zusätzlich eingeholten umfangreichen Akten ermöglichten eine vollständige Abklärung des Sachverhalts. Eine Befragung des Revierförsters sei ebenfalls nicht nötig, weil sich bereits eine schriftliche Stellungnahme von diesem in den Akten befinde und die Sichtweise der Landwirtschaft noch umfassender dokumentiert sei als im ersten Verfahren in der vorliegenden Sache. Weitere Editionen seien nicht zielführend. Der Sachverhalt sei hinreichend geklärt, die Ausgangslage gerichtsnotorisch. Selbst wenn die Zufahrt zum Bodenhof in Ramiswil mit Bewilligung betoniert worden sein sollte, könne die Beschwerdeführerin daraus mit Blick auf die kantonale Bewilligungspraxis nichts zu ihren Gunsten ableiten.

E. 3.4

Die Vorinstanz hat auf die Abnahme der erwähnten Beweismittel somit verzichtet, weil sie in antizipierter Beweiswürdigung davon ausgegangen ist, diese würden zu keinen oder keinen rechtserheblichen neuen Erkenntnissen führen. Dass sie damit in Willkür verfallen wäre, ergibt sich aus der Beschwerde nicht und ist nicht ersichtlich.

E. 3.4.1

Die Beschwerdeführerin macht zwar insbesondere geltend, die Vorinstanz hätte nur durch einen Augenschein mit Parteibefragung einen eigenen Eindruck vom streitbetreffenen betonierten Strassenabschnitt, namentlich von dessen Erscheinung und Einfügung in die natürliche Umgebung, gewinnen können. Auch bringt sie vor, die Vorinstanz hätte sich mit dieser Beweismassnahme ein Bild von Bedeutung und Grösse des Berggasthofes Roggen machen können. Sie vermag jedoch nicht aufzuzeigen, wieso eine eigene Wahrnehmung der Vorinstanz zwingend erforderlich gewesen wäre. Daran ändern ihre Vorbringen zur Frage der Identität im Sinne von Art. 24c Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) nichts (vgl. dazu hinten E. 6). Die Vorinstanz hat in diesem Zusammenhang als ausschlaggebend erachtet, dass der streitbetreffene Strassenabschnitt nicht - wie im Fall Blüemli matt in Egerkingen, auf den die Beschwerdeführerin auch vor Bundesgericht verweist (vgl. dazu hinten E. 6.4.1) - mit einem Bitumenbelag versehen, sondern betonierte wurde. Dadurch sei die Strasse hinsichtlich ihres Erscheinungsbildes und ihrer baulichen Qualität massgeblich verändert worden. Sie hat mithin in erster Linie abstrakt auf die ihrer Ansicht nach wesentlich verändernden Wirkungen der Betonierung einer bestehenden Mergelstrasse abgestellt. Sie hat zudem die Frage der Identität nicht abschliessend geklärt, sondern die Bewilligungsfähigkeit der Betonierung des streitbetreffenen Strassenteilstücks nach Art. 24c Abs. 2 RPG aus einem anderen Grund verneint. Damit durfte sie hinsichtlich dieser Frage ohne Willkür auf einen Augenschein mit Parteibefragung verzichten. Dasselbe gilt bezüglich der weiteren im vorliegenden Fall strittigen Fragen.

E. 3.4.2

In Bezug auf die bei den Akten liegende schriftliche Stellungnahme des Revierförsters vom 25. Mai 2016 hat die Vorinstanz im Rahmen der materiellen Prüfung festgehalten, dessen Äusserung, der Ausbau der Roggenstrasse habe für ihn nur Positives, vermittele eher den Eindruck, ein Betonbelag sei angenehm und bequem, aber grundsätzlich für die Waldbewirtschaftung nicht nötig. Sie ist somit davon ausgegangen, die Stellungnahme des Revierförsters enthalte in Bezug auf die Frage, ob der fragliche Strassenabschnitt für die forstwirtschaftlichen Nutzung betoniert werden müsse, keine klare Aussage. Dass sie dennoch von einer Befragung des Revierförsters abgesehen hat, ist unter Willkürgesichtspunkten nicht zu beanstanden. Aus dem angefochtenen Entscheid wird deutlich, dass sie eine Betonierung des fraglichen Strassenabschnitts für eine zweckmässige Bewirtschaftung des Oensinger Bergwaldes aufgrund der Einschätzung der kantonalen Amtsstellen und eigener Überlegungen als unnötig beurteilt hat. Nachdem sich aus der Stellungnahme des Revierförsters keine klaren gegenteiligen Hinweise ergaben, durfte sie willkürfrei auf dessen Befragung verzichten.

E. 3.4.3

Den Verzicht auf den Beizug weiterer Baugesuchsdossiers hat die Vorinstanz nur knapp begründet. Sie hat insbesondere nicht ausdrücklich erläutert, wieso sie die Baugesuchsdossiers zu den in den Beschwerdeschriften der Beschwerdeführerin aufgeführten asphaltierten Zufahrten zu Berggasthöfen im Kanton Solothurn nicht hat edieren lassen, wie diese im vorinstanzlichen Verfahren nach der bundesgerichtlichen Rückweisung beantragt hatte. Aus ihren Ausführungen im Rahmen der materiellen Prüfung geht indes hervor, dass sie darauf verzichtet hat, weil sie davon ausgegangen ist, diese Dossiers vermöchten ihre Beurteilung, aus der kantonalen Bewilligungspraxis ergebe sich kein Anspruch der Beschwerdeführerin auf Gleichbehandlung im Unrecht, nicht in Frage zu stellen. Aus dem gleichen Grund hat sie auch dem Beweisantrag der Beschwerdeführerin

auf Edition des Baugesuchsdossiers zur Asphaltierung der Zufahrt zum Bodenhof in Ramiswil nicht stattgegeben. Dass ihre Beurteilung willkürlich ist, vermag die Beschwerdeführerin nicht aufzuzeigen. Deren Rüge der Gehörsverletzung erweist sich deshalb auch insofern und damit insgesamt als unbegründet.

E. 4

In materieller Hinsicht ist zunächst strittig, ob die Betonierung des unteren Teilstücks der Roggenstrasse zonenkonform ist.

E. 4.1

Nach Art. 22 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Abs. 1). Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und das Land erschlossen ist (Abs. 2). Gemäss Art. 13a der Waldverordnung vom 30. November 1992 (WaV; SR 921.01) darf für forstliche Bauten und Anlagen, wie etwa Waldstrassen, eine Bewilligung nach Art. 22 RPG erteilt werden, wenn sie der regionalen Bewirtschaftung des Waldes dienen, ihr Bedarf ausgewiesen, ihr Standort zweckmässig und ihre Dimensionierung den regionalen Verhältnissen angepasst ist, und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Abs. 1 und 2). Für solche Bauten und Anlagen ist somit in ähnlicher Weise wie bei einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG der Nachweis eines objektiven Bedürfnisses für Standort, Umfang und Ausgestaltung zu erbringen (vgl. insb. BGE 123 II 499 E. 2 mit Hinweis; RUDOLF MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, N. 7 zu Art. 24 RPG). Waldstrassen dürfen - vorbehältlich vom Bundesrat festgelegter, hier nicht interessierender Ausnahmen für militärische und andere öffentliche Aufgaben (vgl. dazu Art. 13 Abs. 1 WaV) - grundsätzlich nur zu forstlichen Zwecken befahren werden (Art. 15 Abs. 1 des Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991 [WaG; SR 921.0]). Die Kantone können aber das Befahren zu weiteren Zwecken zulassen, wenn nicht die Walderhaltung oder andere öffentliche Interessen dagegen sprechen (Art. 15 Abs. 2 WaG). Gemäss § 20 der Waldverordnung des Kantons Solothurn vom 14. November 2011 (WaVSO; BGS 931.12) ist zum Befahren von Waldstrassen unter anderem auch befugt, wer landwirtschaftliche Liegenschaften bewirtschaftet, deren zweckmässige Zufahrt über die betreffende Waldstrasse führt.

E. 4.2

Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid ausgeführt, die Roggenstrasse diene der regionalen Bewirtschaftung des Waldes, daneben auch landwirtschaftlichen und touristischen Zwecken. Das untere Teilstück der Strasse sei in seinem früheren Zustand (Mergelbelag) hinsichtlich forstlicher und landwirtschaftlicher Nutzung zonenkonform gewesen. Bezüglich touristischer Nutzung sei die Zonenkonformität unabhängig vom Ausbaustandard zu verneinen. Ob der untere Strassenabschnitt nach seiner Betonierung hinsichtlich forstlicher und landwirtschaftlicher Nutzung weiterhin zonenkonform sei, hänge davon ab, ob die neue Ausgestaltung für diese Nutzungen notwendig sei.

Seit 2005 behaupte die Beschwerdeführerin - so die Vorinstanz weiter -, die Befestigung der Roggenstrasse sei aus technischen und betriebswirtschaftlichen Gründen angezeigt. Ihrem Vorbringen sei 2009 insofern Rechnung getragen worden, als die Sanierung des steilen mittleren Teilstücks bewilligt worden sei. Für die Befestigung des unteren Strassenabschnitts habe kein Anlass bestanden. Seither habe sich die Waldnutzung zwar

wohl etwas intensiviert. Die Veränderung sei jedoch nicht derart, dass sie eine Betonierung dieses Strassenabschnitts zu rechtfertigen vermöchte. Die Beschwerdeführerin lege nicht dar, inwiefern die vorbestehende Mergelstrasse für schwere Maschinen nicht ausreiche. Es handle sich nicht um ein überaus steiles Wegstück; die durchschnittliche Steigung betrage 11 %. Ein kritisches Grenzgefälle sei damit nicht erreicht. Moderne Maschinen inklusive Lastwagen könnten Gefälle bis 15 % auf Naturstrassen problemlos bewältigen. Hingegen erreiche die Steigung der mittleren Roggenstrasse bis 17 %. Bei dieser Steigung sei eine Befestigung mit Beton oder Asphalt geboten gewesen. Zwar seien auch zwei Wegabschnitte des unteren Strassenteilstücks steiler als 15 %. Mit einer Länge von 4,38 m und 4,93 m seien sie im Verhältnis zur gesamten strittigen Länge von 660 m jedoch sehr kurz und zu vernachlässigen. Hinzu komme, dass bei der Bewilligung der Sanierung des mittleren Teilstücks zusätzlich die zahlreichen Kurven ins Gewicht gefallen seien, mithin nicht allein die Neigung über 15 % ausschlaggebend gewesen sei. Der untere Strassenabschnitt verlaufe bedeutend gerader, weshalb bei diesem bereits früher von einer Teerung bzw. Betonierung abgesehen worden sei. Ein betoniertes unteres Teilstück sei für die Beschwerdeführerin zwar sicherlich wünschenswert und bequem, für eine zweckmässige Nutzung des Oensinger Bergwaldes jedoch trotz der beiden kurzen Teilstücke nicht nötig. Eine effiziente und sichere Holzernte sei auch mit der vorbestehenden Mergelstrasse möglich. Auch für die landwirtschaftliche Nutzung sei eine Betonierung des betreffenden Strassenabschnitts nicht notwendig (vgl. hinten E. 4.4.2). Damit könne mangels Zonenkonformität für die Betonierung keine ordentliche Baubewilligung nach Art. 22 RPG erteilt werden.

E. 4.3.1

Die Beschwerdeführerin rügt, es sei nicht nachvollziehbar, wie die Vorinstanz habe zum Schluss kommen können, ein betoniertes unteres Teilstück der Roggenstrasse sei für die forstliche Nutzung nicht notwendig. Die Vorinstanz habe diesbezüglich den Sachverhalt offensichtlich falsch und unvollständig festgestellt und gewürdigt. Zur Begründung legt die Beschwerdeführerin ausführlich dar, wieso aus ihrer Sicht die vorbestehende Mergelstrasse nicht mehr genügt und eine Betonstrasse nötig ist. Sie beruft sich dabei namentlich auf wesentlich veränderte waldwirtschaftliche Verhältnisse auf dem Roggen, welche die Belastung der Roggenstrasse, insbesondere wegen des Einsatzes von Grossmaschinen bzw. -fahrzeugen, erheblich erhöht hätten. Zudem führt sie eine Reihe angeblicher Schwachpunkte der früheren Mergelstrasse (namentlich extreme Unterhaltsanfälligkeit, erhebliche Staubentwicklung in Trockenperioden, keine Möglichkeit der Freipflügung im Winter, Unfallgefahr wegen zu geringer Breite) und daraus resultierender Nachteile (insbesondere Einschränkung der Befahrbarkeit, latentes Haftungsrisiko, Kosten) an. Ferner betont sie, dass (auch) das untere Teilstück der Roggenstrasse mit einer durchschnittlichen Steigung von 11 % und einem maximalen Gefälle bis 17 % sehr steil sei, die Vorinstanz nicht zu belegen vermöge, weshalb für die gefahrlose Befahrbarkeit von gemergelten Strassen mit modernen Maschinen ein Grenzgefälle von 15 % gelten solle, und dieser Wert auch beim streitbetreffenen Strassenabschnitt überschritten werde. Das neue Argument der Vorinstanz, wonach es nicht nur auf das Gefälle, sondern auch auf die Kurven ankomme, sei überdies reichlich konstruiert und nicht massgeblich.

E. 4.3.2

Die Vorinstanz hat zwar ihre Feststellung, moderne Maschinen (inklusive Lastwagen) könnten Gefälle bis 15 % auf Naturstrassen problemlos bewältigen, nicht belegt. Die

Beschwerdeführerin zeigt jedoch nicht auf, dass diese Feststellung offensichtlich unrichtig ist. Dasselbe gilt bezüglich der vorinstanzlichen Beurteilung der beiden kurzen Steilstücke als vernachlässigbar, zumal die Beschwerdeführerin nicht darzutun vermag, dass bei der seinerzeitigen Bewilligung der Sanierung des mittleren Teilstücks der Roggenstrasse die Kurven neben dem Gefälle keine Rolle gespielt haben. Auch sonst geht aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin zum Gefälle nicht hervor, dass die Feststellung der Vorinstanz, ein betonierter unterer Abschnitt der Roggenstrasse sei für eine zweckmässige forstliche Nutzung nicht notwendig, offensichtlich unrichtig ist. Solches ergibt sich auch nicht aus der schriftlichen Stellungnahme des Revierförsters, der sich zu dieser Frage nicht klar geäussert hat (vgl. vorne E. 3.4.2). Auch aus den weiteren von der Beschwerdeführerin angeführten Umständen ergibt sich nicht, dass die Vorinstanz insofern in Willkür verfallen ist (vgl. BGE 144 I 170 E. 7.3; 144 II 281 E. 3.6.2; je mit Hinweisen). Ebenso wenig ist ersichtlich, dass sie den Sachverhalt diesbezüglich unvollständig festgestellt hat (vgl. BGE 133 IV 293 E. 3.4.2). Die Vorbringen der Beschwerdeführerin erweisen sich demnach als unbehelflich.

E. 4.4.1

Die Beschwerdeführerin rügt - im Rahmen ihrer Ausführungen zur Standortgebundenheit (vgl. dazu hinten E. 5) - ausserdem, die Betonierung des streitbetreffenen Strassenabschnitts sei allein schon für den landwirtschaftlichen Betrieb auf dem Roggen erforderlich. Bei diesem handle es sich längst nicht mehr um einen reinen Sömmerungsbetrieb. Der neue Landwirt, der den Hof in Zupacht betreibe, habe die landwirtschaftliche Bewirtschaftung erheblich gesteigert. Der regelmässige Abtransport der tonnenschweren Futterballen ins Tal führe zu einer deutlichen Mehrbeanspruchung der Roggenstrasse. Im Winter erfolgten vor allem Hecken- und Waldpflege sowie Instandstellungen von Zäunen usw. Der Betrieb überschreite heute den Schwellenwert für den Bestand eines landwirtschaftlichen Gewerbes. Nach ständiger Praxis des kantonalen Amts für Raumplanung werde Betrieben, welche Gewerbegrösse erreichten, eine asphaltierte Zufahrt zugestanden. Indem die Vorinstanz davon ausgegangen sei, es handle sich um einen reinen Sömmerungsbetrieb, habe sie den Sachverhalt offensichtlich falsch bzw. unvollständig festgestellt.

E. 4.4.2

Auch diese Vorbringen der Beschwerdeführerin sind unbehelflich. Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid festgehalten, die schweren Futterballen würden allerhöchstens zwei bis drei Mal pro Saison vom Roggen ins Tal abtransportiert. Selbst wenn es öfter sein sollte, seien Waldmaschinen viel schwerer als Futterballen (-Ladungen); zudem belaste eine Talfahrt die Strasse weit weniger als eine Bergfahrt. Vermöchten schon schwere Waldmaschinen eine Betonierung nicht zu rechtfertigen, dann erst recht nicht leichtere Futterballen (-Ladungen). Ein auswärtiger Landwirt müsse sodann zwar öfter auf den Roggen fahren als ein vor Ort ansässiger. Weshalb er dazu auf eine betonierte Strasse angewiesen sein sollte, erschliesse sich jedoch weiterhin nicht. Selbst wenn die landwirtschaftliche Produktion auf dem Roggen inzwischen einen Aufwand von mehr als 0,75 Standardarbeitskräften generiere, bleibe es im Weiteren ein Sömmerungsbetrieb, liege doch der Hauptbetrieb des Bauern in Ramiswil. Ein Sömmerungsbetrieb könne per Definition kein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne des Gesetzes sein, unbeschadet des damit verbundenen Arbeitsaufwands (unter Verweis auf BGE 135 II 313 E. 6; Art. 7 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht [BGBB; SR

211.412.11]; Art. 9 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 [LBV; SR 910.91]). Für ein einzelnes landwirtschaftliches Grundstück bzw. den Sömmerungsbetrieb sei eine betonierte Zufahrtsstrasse nicht notwendig. Aus den Vorbringen der Beschwerdeführerin ergibt sich nichts, was die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz als offensichtlich unrichtig oder unvollständig oder deren Beurteilung sonst als bundesrechtswidrig erscheinen liesse.

E. 4.5

Mit der Vorinstanz ist demnach davon auszugehen, dass die Betonierung des streitbetroffenen Strassenteilstücks aus technischer und betriebswirtschaftlicher Sicht weder für die forstliche noch die landwirtschaftliche Nutzung nötig ist (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Vorinstanz durfte daher die Zonenkonformität des ohne Bewilligung auf diesem Strassenabschnitt eingebauten Betonbandes und damit dessen Bewilligungsfähigkeit nach Art. 22 RPG verneinen. Das gegenteilige Vorbringen der Beschwerdeführerin erweist sich als unbegründet, ohne dass auf deren weiteren Ausführungen in diesem Zusammenhang einzugehen ist.

E. 5

Strittig ist weiter, ob für die Betonierung des streitbetroffenen Strassenteilstücks eine Ausnahmewilligung nach Art. 24 RPG erteilt werden kann. Gemäss dieser Bestimmung kann abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG - d.h. vom Erfordernis der Zonenkonformität - die Errichtung oder Zweckänderung von Bauten und Anlagen bewilligt werden, wenn deren Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (lit. a; Standortgebundenheit; vgl. dazu BGE 136 II 214 E. 2.1 mit Hinweisen; vorne E. 4.1) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b).

E. 5.1

Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid festgehalten, der Begriff der Zonenkonformität stimme bei Wald- und landwirtschaftlichen Erschliessungsstrassen im Wesentlichen mit dem der Standortgebundenheit nach Art. 24 lit. a RPG überein. Bezüglich forstlicher und landwirtschaftlicher Nutzung sei somit auch die Standortgebundenheit des ohne Bewilligung realisierten Betonbandes zu verneinen, da dieses für diese Zwecke nicht nötig sei. Insofern könne daher keine Ausnahmewilligung nach Art. 24 RPG erteilt werden. Bezüglich touristischer Nutzung sei zu beachten, dass das Bundesgericht es abgelehnt habe, die Standortgebundenheit einer Strasse mit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Baute zu rechtfertigen, die selber zonenfremd sei (unter Verweis auf das Urteil 1A.88/1999 vom 8. November 1999). Das Bergrestaurant auf dem Roggen befinde sich im Nichtbaugebiet und sei zonenfremd. Damit sei die Roggenstrasse nicht standortgebunden und die Betonierung des fraglichen Strassenteilstücks auch für touristische Zwecke nach Art. 24 RPG nicht bewilligungsfähig.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin rügt - soweit hier noch zu prüfen -, Bergrestaurants ausserhalb der Bauzone würden nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich als standortgebunden anerkannt. Dasselbe gelte für deren Erschliessung. Der von der Vorinstanz zitierte Bundesgerichtsentscheid sei dagegen nicht einschlägig. Mit den geltend gemachten touristischen Interessen habe sich die Vorinstanz nicht beschäftigt, womit sie den Sachverhalt (auch) insofern offensichtlich unrichtig bzw. unvollständig festgestellt habe. Bei der Beurteilung der Standortgebundenheit seien sodann auch die Interessen des

öffentlichen Verkehrs zu berücksichtigen, was die Vorinstanz ebenfalls nicht getan habe. Seit dem 1. Mai 2016 könne der Oensinger Roggen mit dem Postauto erreicht werden. Ein Rückbau des strittigen Betonbandes würde die Zukunft des Buslinienbetriebs in Frage stellen. Erforderlich sei im Weiteren eine Gesamtbetrachtung aller (teils zonenkonformen, teils standortgebundenen) Nutzungsinteressen. Dabei ergebe sich, dass die Betonierung des unteren Teilstücks der Roggenstrasse als standortgebunden zu werten sei. Die gegenteilige vorinstanzliche Beurteilung beruhe auf einer offensichtlich unrichtigen und unvollständigen Sachverhaltsfeststellung.

E. 5.3.1

Im von der Vorinstanz zitierten Urteil 1A.88/1999 vom 8. November 1999 ging es um die Zufahrtsstrasse zu einem zonenwidrigen Fischzuchtbetrieb in der Landwirtschaftszone, der als bestehende altrechtliche Anlage Bestandesschutz genoss. Das Bundesgericht verneinte ungeachtet des Bestandesschutzes die Standortgebundenheit des Betriebs und hielt fest, sei somit schon die Hauptanlage nicht standortgebunden, sei auch die Standortgebundenheit der Zufahrtsstrasse als betriebliche Nebenanlage zu verneinen (vgl. E. 3 des Urteils). Damit grenzte es den Fall von jenen Fällen ab, in denen es Bauten ausserhalb der Bauzonen, die einem zonenfremden, aber standortgebundenen Betrieb dienen und aus technischen und betriebswirtschaftlichen Gründen notwendig waren, grundsätzlich als standortgebunden anerkannt hatte (vgl. dazu BGE 124 II 252 E. 4c mit Hinweisen).

Entgegen der Darstellung der Vorinstanz verneinte das Bundesgericht im von ihr genannten Entscheid die (abgeleitete) Standortgebundenheit der fraglichen Zufahrtsstrasse somit nicht wegen der fehlenden Zonenkonformität der Hauptanlage, sondern weil diese nicht standortgebunden war. Dieser Entscheid wäre vorliegend deshalb nur einschlägig, wenn das Bergrestaurant auf dem Roggen ebenfalls nicht als standortgebunden zu beurteilen wäre. Dies erscheint mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach Bergrestaurants ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich als standortgebunden anerkannt werden, da sie aus betriebswirtschaftlichen Gründen auf einen solchen Standort angewiesen sind (vgl. BGE 136 II 214 E. 2.2 mit Hinweis; zurückhaltender Urteil 1C_496/2011 vom 20. September 2012 E. 3.4), als fraglich, kann jedoch offenbleiben. Die Beschwerdeführerin zeigt wie vor der Vorinstanz nicht auf, wieso das Bergrestaurant auf dem Roggen die Betonierung des unteren Teilstücks der Roggenstrasse erforderlich machen sollte, obschon selbst schwere Waldmaschinen eine derartige Befestigung nicht zu rechtfertigen vermögen. Solches resp. ein objektives Bedürfnis für ein Betonband auf diesem Strassenabschnitt für das Bergrestaurant ergibt sich auch nicht aus ihren Ausführungen zu den dieses betreffenden Umbau- und Sanierungsplänen. Es besteht deshalb kein Anlass, darauf bzw. auf die von der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang angeführten touristischen Interessen weiter einzugehen. Ebenso wenig brauchte die Vorinstanz dies zu tun.

E. 5.3.2

Soweit die Beschwerdeführerin zugunsten der strittigen Befestigung der unteren Roggenstrasse zusätzlich Interessen des öffentlichen Verkehrs anführt, ist dies unbeachtlich. Die Busverbindung auf den Roggen wurde erst nach der ohne Bewilligung vorgenommenen Betonierung des streitbetroffenen Strassenabschnitts auf Betreiben der Beschwerdeführerin installiert. Ihre Einrichtung diene auch dazu, die Notwendigkeit des eigenmächtig eingebauten Betonbandes nachträglich zu begründen. Dies verdient ungeachtet der Frage, ob die Busverbindung im Falle eines Rückbaus des Betonbandes

tatsächlich aufgehoben werden muss, keinen Schutz. Es ist daher nicht weiter auf die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin einzugehen. Ebenso wenig brauchte die Vorinstanz dies zu tun.

E. 5.3.3

Angesichts des vorstehend Ausgeführten vermöchte die von der Beschwerdeführerin verlangte Gesamtbetrachtung an der fehlenden Notwendigkeit eines betonierten unteren Abschnitts der Roggenstrasse nichts zu ändern. Auch insoweit erweisen sich die Vorbringen der Beschwerdeführerin zu Art. 24 RPG somit als unbehelflich. Indem die Vorinstanz verneint hat, dass die Betonierung des streitbetroffenen Strassenabschnitts nach dieser Bestimmung bewilligt werden kann, hat sie kein Bundesrecht verletzt.

E. 6

Strittig ist ausserdem, ob für die Betonierung des fraglichen Strassenteilstücks eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24c RPG erteilt werden kann.

E. 6.1

Gemäss Art. 24c RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Abs. 1). Sie können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massiv erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Abs. 2). In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Abs. 5). Die nach Art. 24c Abs. 2 RPG zulässigen Änderungen werden in Art. 42 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) konkretisiert. Als Grundregel für alle Bauvorhaben gilt, dass die Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleiben muss, wobei Verbesserungen gestalterischer Art zulässig sind (Art. 42 Abs. 1 RPV). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (Art. 42 Abs. 2 RPV). Ob die Identität im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Art. 42 Abs. 3 Satz 1 RPV).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist darauf abzustellen, ob die Änderung bei einer Gesamtbetrachtung untergeordneter Natur ist. Die Wesensgleichheit der Baute oder Anlage muss hinsichtlich Umfang, äusserer Erscheinung sowie Zweckbestimmung gewahrt werden und es dürfen keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden (vgl. BGE 132 II 21 E. 7.1.1; 127 II 215 E. 3a; Urteile 1C_9/2019 vom 4. Oktober 2019 E. 3.3; 1C_350/2014 vom 13. Oktober 2015 E. 4.1). Gefordert ist nicht völlige Gleichheit von Alt und Neu; die Identität bezieht sich vielmehr auf die "wesentlichen Züge", also die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts (Urteil 1C_626/2017, 1C_628/2017 vom 16. August 2018 E. 6.3).

E. 6.2

Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid ausgeführt, die Roggenstrasse habe schon immer Erschliessungsfunktion für den Berghof auf dem Roggen und seit es den Gasthof gebe, auch für diesen gehabt. Es sei von einer bestehenden, seit mehr als 30 Jahren, seit Inkrafttreten des Verbots von Motorfahrzeugverkehr im Wald teilweise zonenwidrigen Anlage ausserhalb der Bauzone im Sinne von Art. 24c RPG auszugehen. Anders als im Fall

Blüemlimatt in Egerkingen gehe es vorliegend allerdings nicht darum, dass eine bestehende Mergelstrasse mit einem Bitumenbelag versehen werde. Hier sei - in erster Linie wegen der touristischen Nutzung - betoniert worden. Die Betonierung verändere die Strasse hinsichtlich ihres Erscheinungsbildes und ihrer baulichen Qualität massgeblich. Schon die fehlende Identität dürfte somit die Anwendbarkeit von Art. 24c RPG ausschliessen. Die Frage könne jedoch offengelassen werden, widerspreche eine Bewilligung der Betonierung des streitbetroffenen Strassenabschnitts doch wichtigen Anliegen der Raumplanung. Die Betonierung verletze den sogenannten Trennungsgrundsatz als einen der tragenden Gedanken des Raumplanungsrechts. Das fragliche Strassenteilstück befinde sich zudem in der Juraschutzzone, was bedeute, dass Bauvorhaben in besonderer Weise auf das Landschaftsbild Rücksicht nehmen müssten. Betonierte Strassen beeinträchtigten die Landschaft mehr als Mergelwege, die sich als naturnahe Anlagen gut in den Wald und die Landschaft einfügten.

E. 6.3

Die Beschwerdeführerin bringt vor, im Fall Blüemlimatt habe die Vorinstanz die Bewilligungsfähigkeit der Asphaltierung nach Art. 24c RPG bejaht und unter anderem festgehalten, die Identität der betreffenden Strasse werde durch den reinen Einbau eines Hartbelags gewahrt. Was für die Blüemlimattstrasse gelte, müsse erst recht für die Roggenstrasse gelten. Die Identität müsse im Weiteren nur in den wesentlichen Zügen gewahrt werden, was vorliegend der Fall sei. Mit dem (Material-) Wechsel von Mergel zu Beton entstehe nichts Neues. Die Anlage bleibe hinsichtlich ihres Umfangs, der äusseren Erscheinung und der Zweckbestimmung wesensgleich. Mit der Betonierung werde sodann auch nicht gegen den Trennungsgrundsatz verstossen, bestehe die Roggenstrasse doch seit Jahrzehnten, sodass deren Betonierung nicht zur Zersiedlung beitragen könne. Auch der Hinweis der Vorinstanz auf die Juraschutzzone und die angebliche stärkere Beeinträchtigung der Landschaft durch eine Betonstrasse sei unbehelflich bzw. unzutreffend.

E. 6.4.1

Im Entscheid Blüemlimatt der Vorinstanz vom 7. Oktober 2009 (SOG 2009 Nr. 19) ging es um die Frage, ob die Asphaltierung des steilsten oberen Viertels (520 m) der auf die Blüemlimatt - wo ebenfalls ein Berggasthof betrieben wird - führenden, gemergelten Waldstrasse nach Art. 24c RPG bewilligungsfähig sei. Die Vorinstanz bejahte diese Frage grundsätzlich. Sie hielt dabei namentlich fest, das Erscheinungsbild einer gemergelten Waldstrasse werde zwar durch die teilweise Asphaltierung verändert; jede teilweise Änderung einer Anlage gehe jedoch über die blosser Erhaltung und Erneuerung hinaus. Gesamthaft gesehen werde die Identität der Strasse in Umfang, Erscheinung und Bestimmung durch die teilweise Asphaltierung im Wesentlichen gewahrt. Der Rahmen der Geringfügigkeit werde nicht gesprengt.

Im vorliegenden Fall geht es zwar - ungeachtet der Frage, wie der Entscheid Blüemlimatt bundesrechtlich zu beurteilen ist - ebenfalls um die zusätzliche Befestigung eines Teilstücks (von 660 m Länge) einer Waldstrasse, die unter anderem als Zufahrt zu einem Berggasthof dient. Wie die Vorinstanz hervorgehoben hat, wurde dieses Teilstück jedoch nicht asphaltiert (mit einem Bitumenbelag versehen), sondern betoniert. Hinzu kommt - ebenfalls im Unterschied zum Fall Blüemlimatt -, dass nach der Betonierung des betreffenden Teilstücks wegen der bereits früher erfolgten Sanierung des mittleren Strassenabschnitts

lediglich noch der obere Streckenteil mit Mergel belegt ist. Anstatt wie vorher im Wesentlichen eine Naturstrasse mit einem einzelnen betonierte Teilstück - aus den Akten ergibt sich, dass der mittlere Strassenabschnitt nicht geteert, sondern betonierte wurde - liegt nunmehr im Wesentlichen eine Betonstrasse mit lediglich einem Teilstück Naturstrasse (letzter Strassenabschnitt) vor. Damit wurde entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin nicht nur ein Materialwechsel auf dem unteren Strassenabschnitt vorgenommen (von Mergel zu Beton). Vielmehr wurde die Zufahrtsstrasse zum Roggen bzw. Berggasthof im Ergebnis wesentlich verändert. Es ist daher weder unter dem Gesichtswinkel von Art. 24c RPG noch sonst bundesrechtlich zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Erfordernis der Identität grundsätzlich als nicht erfüllt erachtet hat. Daran ändern auch die von der Beschwerdeführerin zitierten bundesgerichtlichen Urteile nichts, lässt sich daraus doch nichts zu ihren Gunsten ableiten.

E. 6.4.2

Auch soweit die Vorinstanz zum Schluss gekommen ist, einer Bewilligung nach Art. 24c RPG stünden wichtige Anliegen der Raumplanung entgegen, hat sie im Ergebnis kein Bundesrecht verletzt. Zwar ist die Bedeutung des Trennungsgrundsatzes mit Blick darauf, dass die Roggenstrasse seit langer Zeit besteht und den Berggasthof seit dessen Bestehen erschliesst, etwas zu relativieren. Auch ist nicht ganz einsichtig, wieso der Juraschutzzone vorliegend im Unterschied zu früheren Fällen, etwa der Sanierung des mittleren Teilstücks der Roggenstrasse oder dem Fall Blüemli matt, besondere Bedeutung zukommen soll. Mit dem weiteren Ausbau der Roggenstrasse zu einer bis auf das letzte Teilstück betonierte Strasse soll indes auch die Attraktivität des Roggen bzw. des Bergrestaurants als Ausflugsziel gesteigert werden, indem die Zufahrt mit Privatfahrzeugen noch bequemer sowie eine unproblematische Postautoverbindung möglich ist. Die zusätzliche Betonierung der Wald- und früheren Naturstrasse zu (u.a.) diesem Zweck, obschon gemäss der Darstellung der Beschwerdeführerin bereits heute ein nicht unbeachtliches Verkehrsaufkommen bestehen soll und mit dem mittleren Teilstück der steilste und kurvenreichste Strassenabschnitt bereits betonierte ist, steht im Spannungsverhältnis zum wichtigen raumplanerischen Anliegen, die natürlichen Lebensgrundlagen, namentlich Wald und Landschaft, zu schützen (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a und Art. 3 Abs. 2 RPG). Jedenfalls in Anbetracht auch dieses Umstands durfte die Vorinstanz bei den gegebenen Verhältnissen - die sich, wie erwähnt, massgeblich von jenen im Fall "Blüemli matt" unterscheiden - bejahen, dass wichtige raumplanerische Anliegen einer Bewilligung der Betonierung des unteren Abschnitts der Roggenstrasse entgegenstehen. Die Beschwerde erweist sich auch in diesem Punkt als unbegründet.

E. 7

Nach dem Dargelegten kann die Betonierung des streitbetreffenen Strassenabschnitts weder nach Art. 22 RPG noch nach Art. 24 oder Art. 24c RPG bewilligt werden. Zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin allenfalls nach den Grundsätzen der Gleichbehandlung im Unrecht einen Anspruch auf eine Bewilligung hat. Soweit sie geltend macht, sie verlange keine Gleichbehandlung im Unrecht, sondern eine rechts- und praxisgleiche Behandlung im Recht, greift ihr Vorbringen wegen der fehlenden Bewilligungsfähigkeit nach den genannten Bestimmungen ins Leere.

E. 7.1

Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht wird nach der Rechtsprechung nur ausnahmsweise anerkannt, wenn die zu beurteilenden Fälle in den tatbestandserheblichen Sachverhaltselementen übereinstimmen, dieselbe Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und zudem zu erkennen gibt, auch inskünftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen. Überdies dürfen keine überwiegenden Gesetzmässigkeitsinteressen oder Interessen Dritter bestehen (vgl. BGE 139 II 49 E. 7.1 ; 136 I 65 E. 5.6; je mit Hinweisen; Urteil 1C_453/2018 vom 22. August 2019 E. 4.1).

E. 7.2

Die Vorinstanz hat sich im angefochtenen Entscheid einlässlich mit der Frage befasst, ob die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht vorliegend erfüllt sind. Sie ist insbesondere in Auseinandersetzung mit den vom Bau- und Justizdepartement (vgl. vorne Sachverhalt Bst. B) und vom Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Solothurn edierten Unterlagen zum Schluss gekommen, es sei keine rechtswidrige Praxis zu erkennen. In Einzelfällen sei zwar grosszügiger entschieden worden. Dies räume der Beschwerdeführerin jedoch keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht ein. Die Vorinstanz hat ausserdem auf ihr Urteil vom 24. August 2006 (VWBES.2006.97) verwiesen, worin sie erklärt hatte, eine teilweise Teerung der Roggenstrasse sei ohne Weiteres zulässig. Bereits damals habe sie einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht verneint. Sie habe festgehalten, die von der Beschwerdeführerin zum Vergleich herangezogenen Bergzufahrten unterschieden sich mit einer Ausnahme, bei der es sich um einen "Betriebsunfall" gehandelt habe (Teerung der Oberbuchsiter Alp), in wesentlichen Punkten von der vorliegenden Situation. Es sei deshalb in Zukunft nicht mit einer gesetzeswidrigen Praxis zu rechnen. Auf die damaligen Erwägungen könne verwiesen werden. Inzwischen habe sich keine gesetzeswidrige Handhabung abgezeichnet.

E. 7.3

Die Beschwerdeführerin legt unter dem Titel "Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung" ausführlich dar, wieso ihr angesichts der Bewilligungspraxis des Bau- und Justizdepartements und des Volkswirtschaftsdepartements die Betonierung des streitbetreffenen Strassenabschnitts zu bewilligen sei. Im Rahmen ihrer Ausführungen wirft sie der Vorinstanz dabei erneut auch eine unvollständige Sachverhaltsfeststellung vor, namentlich weil sie sich im angefochtenen Entscheid nicht mit dem Kreisschreiben 04/2019 (Grundsätze zur Subventionierung von Güterwegen) des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW betreffend (u.a.) die Wahl der Deckschicht bei Güterwegen sowie dem eingereichten Gutachten der A._____ vom 11. September 2019 zur Wahl der Fahrbahnoberfläche auf dem unteren Teilstück der Roggenstrasse befasst habe. Weder aus diesen Dokumenten noch - bei aller Ausführlichkeit - den Vorbringen der Beschwerdeführerin geht indes hervor, dass entgegen der Darstellung der Vorinstanz eine ständige Praxis des Bau- und Justizdepartements oder des Volkswirtschaftsdepartements bestünde, in Fällen, die mit dem vorliegenden in den tatbestandserheblichen Sachverhaltselementen übereinstimmen, eine Strassenasphaltierung oder -betonierung zu genehmigen, obschon weder eine Bewilligung nach Art. 22 RPG noch eine Ausnahmbewilligung (hier nach Art. 24 und Art. 24c RPG) erteilt werden kann. Die Beschwerdeführerin hat entsprechend auch keinen auf eine solche Praxis gestützten Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht dergestalt, dass die Betonierung des unteren Teilstücks der Roggenstrasse zu bewilligen ist. Ihre Beschwerde erweist sich daher auch insofern als unbegründet. Dasselbe gilt für ihre Rüge, die

Vorinstanz habe den Sachverhalt unvollständig festgestellt.

E. 8

Zu prüfen bleibt, ob die Anordnung, den rechtmässigen Zustand des streitbetreffenen Strassenabschnitts wiederherzustellen, unverhältnismässig ist, wie die Beschwerdeführerin rügt.

E. 8.1

Der Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kommt massgebendes Gewicht für den ordnungsgemässen Vollzug des Raumplanungsrechts zu. Werden ausserhalb der Bauzonen errichtete illegale Bauten nicht beseitigt, sondern auf unabsehbare Zeit geduldet, wird der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet in Frage gestellt und rechtswidriges Verhalten belohnt. Formell rechtswidrige Bauten, die auch nachträglich nicht legalisiert werden können, müssen daher grundsätzlich beseitigt werden (vgl. zum Ganzen: BGE 136 II 359 E. 6 mit Hinweisen). Der Wiederherstellungsanspruch verwirkt dabei ausserhalb der Bauzonen nicht nach 30 Jahren (vgl. Urteil 1C_469/2019, 1C_483/2019 vom 28. April 2021 E. 5.7, zur Publikation vorgesehen).

Die Wiederherstellungsanordnung ist im Einzelfall unzulässig, wenn ihr allgemeine Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts entgegenstehen. Dazu gehört namentlich der in Art. 5 Abs. 2 BV statuierte Grundsatz der Verhältnismässigkeit (vgl. BGE 136 II 359 E. 6). Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kann etwa unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt (vgl. BGE 132 II 21 E. 6). Auf die Verhältnismässigkeit berufen kann sich auch ein Bauherr, der nicht gutgläubig gehandelt hat. Er muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, namentlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baulichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen und die ihm allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Mass berücksichtigen (vgl. BGE 132 II 21 E. 6.4).

E. 8.2

Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin aufgrund der Vorgeschichte in Sachen Befestigung der Roggenstrasse als klar bösgläubig bezeichnet. Das Vorgehen der Beschwerdeführerin weise daher einen besonders schweren Unrechtsgehalt auf und sei stossend. Eine Bewilligung der nachträglichen Baueingabe würde die Normen des Raumplanungsrechts faktisch ausser Kraft setzen und damit die Glaubwürdigkeit von Raumplanung und Rechtsstaat beeinträchtigen. Unter diesen Umständen seien die der Beschwerdeführerin erwachsenden finanziellen Nachteile in der Gesamthöhe von Fr. 410'000.-- (Fr. 250'000.-- Baukosten + Fr. 160'000.-- Rückbaukosten) grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. Zweifellos werde die Beschwerdeführerin dadurch hart getroffen. Das ändere aber nichts daran, dass die öffentlichen Interessen an der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands die Vermögensinteressen der Beschwerdeführerin überwögen. Die Wiederherstellungsanordnung sei verhältnismässig und rechens.

E. 8.3

Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht substantiiert, dass sie bösgläubig war. Sie hält aber die finanziellen Nachteile von insgesamt Fr. 410'000.-- auch für den Fall ihrer Bösgläubigkeit für unverhältnismässig. Ihre Vorbringen vermögen indes nicht zu

überzeugen. Weder handelt es sich bei der Betonierung des streitbetroffenen Strassenabschnitts um ein unbedeutendes Abweichen von den (raumplanungs-) rechtlichen Vorgaben, wie sie verharmlosend nahezulegen versucht, noch bestehen öffentliche Interessen oder private Interessen der Strassenbenützer, welche die öffentlichen Interessen an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands überwiegen würden. Sodann sind die finanziellen Folgen der Wiederherstellung zwar offenbar erheblich. Die Beschwerdeführerin nahm die Betonierung jedoch klar bösgläubig und in voller Kenntnis der vom Bau- und Justizdepartement im Jahr 2009 unmissverständlich geäusserten ablehnenden Haltung vor (vgl. vorne Sachverhalt Bst. A). Sie hat die finanziellen Folgen daher selbst zu verantworten. Die Wiederherstellungsanordnung ist verhältnismässig. Dass sie aus anderen Gründen Bundesrecht verletzen würde, macht die Beschwerdeführerin nicht geltend und ist nicht ersichtlich. Die Beschwerde erweist sich somit auch in diesem Punkt und damit insgesamt als unbegründet.

E. 9

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen. Der Beschwerdeführerin ist eine neue Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands anzusetzen, die jene im angefochtenen Entscheid (Dispositiv-Ziff. 2) ersetzt.

Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend. Obschon sie das fragliche Strassenteilstück insbesondere wegen der forstlichen Nutzung betonierte haben will und den Bürgergemeinden gemäss der Verfassung des Kantons Solothurn unter anderem die naturnahe Bewirtschaftung ihrer Wälder obliegt (Art. 52 lit. d der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV/SO; BGS 111.1]), macht sie ausdrücklich geltend, sie habe (als Strasseneigentümerin) wie eine Privatperson und nicht in ihrem amtlichen Wirkungskreis gehandelt. Darauf ist sie zu behaften. Sie hat somit die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.