

An dieser Beurteilung ändert auch die Empfehlung "Gestaltungsplan nach § 21 BauG" des BVU, Abteilung Raumentwicklung, vom Januar 2009 (Stand September 2011), nichts. Zwar lassen sich die Liste mit Minimalinhalten von Gestaltungsplänen in Ziff. 3.1, S. 7, besagter Empfehlung und die dortigen Ausführungen zu den "internen" Grenz- und Gebäudeabständen durchaus dahingehend interpretieren, dass im Aussenverhältnis (zu Parzellen ausserhalb des Perimeters) keine speziellen, mithin vom allgemeinen Nutzungsplan abweichende Regelungen möglich sind. Doch kommt der erwähnten Empfehlung lediglich der Charakter einer generellen Dienstanweisung und damit einer Verwaltungsverordnung zu. Als solche ist sie für das Verwaltungsgericht nicht bindend und wird nur insoweit berücksichtigt, als sie eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der einschlägigen Rechtssätze zulässt, welche diese überzeugend konkretisiert (vgl. BGE 144 III 353, Erw. 2.2; Urteil des Bundesgerichts vom 23. Juli 2019 [1C_121/2019], Erw. 3.2; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 81 ff.). Wie gesehen, liefern § 21 Abs. 2 BauG und § 8 Abs. 2 lit. a BauV keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass eine Überbauung nach Gestaltungsplan den ordentlichen Grenzabstand gegenüber einer Parzelle ausserhalb des Planungsperimeters nicht unterschreiten darf. Weder der Wortlaut dieser Bestimmungen (für sich allein und im systematischen Gefüge betrachtet) noch die ratio legis gebieten ein solches Auslegungsergebnis. Hinzu kommt, dass die Vorinstanz als Herausgeberin der Empfehlung dem in Frage stehenden Inhalt offenbar selbst zumindest nicht jene Bedeutung zumisst, welche die Beschwerdeführer ihr geben wollen.

(...)

19 Erschliessungsplanung

Die Koordinationsvorschriften sind auf die Erschliessungsplanung sinngemäss anwendbar, sofern damit Lage und Ausdehnung öffentlicher

Strassen verbindlich festgelegt werden; diesfalls sind die Gesuchsunterlagen und die gewässerschutzrechtliche Bewilligung gemeinsam aufzulegen und die Entscheide gleichzeitig zu eröffnen.

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 15. Juli 2019, in Sachen A. AG und B. AG gegen Stadtrat C., Gemeinderat D. und Departement Bau, Verkehr und Umwelt (WBE.2018.322).

Aus den Erwägungen

6.6.

Der Gewässerraum steht dem Gewässer zur Verfügung und gewährleistet damit dessen natürlichen Funktionen (vgl. Art. 36a Abs. 1 lit. a GSchG) wie auch den Schutz vor Hochwasser (vgl. lit. b); der Gewässerraum kann der Gewässernutzung dienen (vgl. lit. c; CHRISTOPH FRITZSCHE, in: PETER HETTICH/LUC JANSEN/ROLAND NORER [Hrsg.], Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 36a N 14 ff.). Gewässerräume sind vielfältige und biologisch wertvolle Lebensräume, die zu erhalten und aufzuwerten sind (Richtplan, Kapitel L 1.2, S. 4, Planungsgrundsatz B).

Im Gewässerraum sind Bauten und Anlagen zulässig, wenn sie standortgebunden sind und im öffentlichen Interesse liegen (vgl. Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV). Typischerweise handelt es sich dabei um Bauten und Anlagen, die aufgrund ihres Verwendungszwecks auf einen Standort am Gewässer angewiesen sind wie beispielsweise Brücken oder Wasserkraftwerke (vgl. JEANNETTE KEHRLI, in: Raum & Umwelt 4/2017, S. 19). Auch Verkehrswege fallen jedenfalls dann darunter, wenn damit ein Strassenausbau verbunden ist (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 24. März 2015 [B_2013/153], Erw. 5.2 mit Hinweis; für Verkehrsübergänge explizit: Art. 38 Abs. 2 lit. b GSchG). Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV sieht dafür eine gewässerschutzrechtliche Bewilligung vor, mit welcher das grundsätzliche Bauverbot im Gewässerraum und Uferstreifen durchbrochen wird (vgl. JEANNETTE KEHRLI, Bauen im Gewässer-

raum und Uferstreifen, in: URP 2015, S. 681 ff.; zum grundsätzlichen Überdeckungs- und Eindolungsverbot gemäss Art. 38 Abs. 1 GSchG vgl. FRITZSCHE, a.a.O., Art. 38 N 1 ff.).

6.7.

In der Sondernutzungsplanung ist eine umfassende Interessenabwägung (Art. 3 Abs. 1 RPV) vorzunehmen, wobei alle erheblichen rechtlichen und tatsächlichen Interessen zu ermitteln, zu gewichten und gegeneinander abzuwägen sind; mit dem Ziel, dass die wichtigen Interessen möglichst umfassend wirksam werden können (vgl. HEINZ AEMISEGGER/SAMUEL KISSLING, in: HEINZ AEMISEGGER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N 13 ff.). Art. 47 RPV verlangt bei Nutzungsplänen eine Berichterstattung an die kantonale Genehmigungsbehörde. Im Bericht sind die Interessenabwägungen darzulegen und die Entscheide umfassend zu begründen. Art. 47 Abs. 1 RPV umschreibt den Mindestinhalt des Planungsberichts (AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N 45 ff.). Dieser zeigt auf, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG) und den Richtplan berücksichtigen und wie den Anforderungen des Bundesrechts Rechnung getragen wird (vgl. Art. 47 Abs. 1 RPV).

Auf die gewässerschutzrechtliche Bewilligung ist bereits in der Erschliessungsplanung einzugehen. Die Sondernutzungsplanung hat sich insbesondere zur Freihaltung der Gewässerbereiche und zur Erforderlichkeit besonderer Massnahmen zu äussern (vgl. Empfehlungen für die Nutzungsplanung, Planungsberichte nach Art. 47 RPV, Beilage 2: Checkliste Sondernutzungsplanung des BVU, Abteilung Raumentwicklung). Der Erschliessungsplan "F.-Strasse" legt die Strassenführung mit Weg- und Strassenlinien im Bereich der Querung des E.-Bachs verbindlich fest (vgl. § 6 Abs. 1 BauV). Damit werden Lage und Ausdehnung der Erschliessungsanlagen für ein künftiges Bauprojekt vorgegeben. Insoweit kommt auch die Erschliessungsplanung nicht umhin, sich zur Querung des betreffenden Gewässerraums zu äussern. Der Planung fehlt es an einer generellen

Aussage, wie der Zweck des Gewässerraums umgesetzt werden soll. Insbesondere wird nicht aufgezeigt, wie die Erschliessungsstrasse, welche den E.-Bach quert, unter den gewässerschutzrechtlichen Vorgaben realisierbar ist. Der vorliegende Planungsbericht datiert vor dem Inkrafttreten der geänderten bundesrechtlichen Gewässerschutzbestimmungen und konnte sich mit dieser Thematik daher nicht auseinandersetzen (vgl. Planungsbericht und präzisierter Planungsbericht, wonach sich die Situation durch den Raumbedarf des E.-Bachs erschwere). Zu diesem räumlichen Konflikt kann er folglich keine Antworten geben. Dementsprechend wurde in den Planbeschlüssen des Gemeinderats D. und des Stadtrats C. ebenfalls nicht auf den Gewässerraum eingegangen. Eine entsprechende Interessenabwägung wurde nicht vorgenommen.

6.8.

Der vom Stadtrat und Gemeinderat eingelegte Schnittplan für eine mögliche Brücke ist im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens nicht zu beurteilen. Dieses Dokument wurde vor Verwaltungsgericht eingereicht und lag den Vorinstanzen daher nicht vor. Ergänzend ist jedoch festzuhalten, dass sich neben dem Brückenbauwerk als solchem insbesondere dessen Pfeiler im Gewässerraum und Uferstreifen des E.-Bachs befinden.

6.9.

Kantons- und Gemeindestrassen können in Nutzungsplänen festgelegt werden (vgl. § 93 Abs. 1 und 2 BauG). Art. 25a RPG und § 64 BauG schreiben eine Koordinationspflicht vor, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert. Art. 25a Abs. 4 RPG erklärt die Grundsätze der Koordination auf Sondernutzungsplanungsverfahren für sinngemäss anwendbar. Die Ausdehnung auf die Nutzungsplanung wird mitunter damit begründet, dass eine Sondernutzungsplanung die anschliessende Baubewilligung weitgehend präjudizieren kann (vgl. BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 25a N 72). Dies betrifft auch Lage und Ausdehnung öffentlicher Strassen, welche im Erschliessungsplan verbindlich festgelegt werden; Strassenlinien bestimmen dabei den Umfang des Enteignungsrechts (vgl. § 17 und § 132 Abs. 1 lit. c

BauG; § 6 Abs. 1 und 2 BauV). Diese Vorgaben sind für ein nachfolgendes Projekt verbindlich. Damit rechtfertigt sich im Einzelfall die sinngemässe Anwendung der Koordinationsvorschriften auf Erschliessungspläne, sofern damit Lage und Ausdehnung öffentlicher Strassen verbindlich festgelegt werden (vgl. zum Ganzen: Urteil des Bundesgerichts vom 19. September 2001 [1P.365/2001], Erw. 5c/dd).

Mit dem vorliegenden Sondernutzungsplan wird die Lage der F.-Strasse für ein nachfolgendes Projekt vorgegeben. Dies betrifft auch die Querung des E.-Bachs mit einer Strasse samt Gehweg, welche im Erschliessungsplan beidseitig mit Strassenlinien begrenzt wird. Dies gilt unabhängig von der unterbliebenen Kennzeichnung als "Erschliessungsstrasse neu" und der fehlenden näheren Ausgestaltung. Insoweit rechtfertigt sich die analoge Anwendung von Art. 25a Abs. 2 RPG, wonach die für die Koordination verantwortliche Behörde insbesondere für eine gemeinsame Auflage aller Gesuchsunterlagen (lit. b) sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen sorgt (lit. d). Die gewässerschutzrechtliche Bewilligung liegt noch nicht vor und wurde im Genehmigungsentscheid des BVU lediglich in Aussicht gestellt. Vorliegend drängt sich indessen eine gemeinsame Auflage der Erschliessungsplanung und der Gesuchsunterlagen für die gewässerschutzrechtliche Bewilligung auf; weiter ist die gleichzeitige Eröffnung der Planbeschlüsse und Einwendungsentscheide mit der gewässerschutzrechtlichen Bewilligung angezeigt. Beides wurde indessen bis dato versäumt.