

steht aus drei verselbständigten Gebäudeteilen bzw. -körpern, welche am Hang seitlich versetzt angeordnet sind. Aufgrund der gestaffelten Bauweise sind Gebäudehöhe, Firsthöhe und Geschosszahl für jeden Gebäudeteil einzeln zu messen (§ 12 Abs. 3 ABauV). Die Parameter sind somit bei den Koten 436.89, 438.02 und 439.40 je neu zu messen. Dabei ist festzustellen, dass der hinterste bzw. oberste Gebäudekörper bei Kote 439.40 dreigeschossig ist, was in der HW2 unzulässig ist.

32 Erschliessungsplanung; Gemeindeautonomie

- **Die verkehrstechnische Dimensionierung einer Erschliessungsstrasse steht nicht im "freien Ermessen" der Gemeinde.**
- **Bedeutung der "Sockellinie".**
- **Rechtsgrundsätze für die Interessenabwägung.**

Urteil des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 30. Juni 2009 in Sachen A.M. gegen den Regierungsrat (WBE.2007.134).

Aus den Erwägungen

1.

1.1.

Der Erschliessungsplan "Gatterächer" sieht u.a. den teilweisen Ausbau des südlichen Teils der (bestehenden) Haselstrasse auf eine Breite von 5 m vor. Entlang der West- und Nordseite des auszubauenden Teils soll ein 2 m breites Trottoir, abgetrennt durch einen 1 m breiten Grünstreifen und von 6 Parkplätzen, erstellt werden. Anschliessend sind Trottoir und Haselstrasse rund 83 m ungetrennt geführt und die Strasse (ohne Trottoir) geht weiter in eine Ringstrasse, welche in süd- bzw. westlicher und nördlicher Richtung wieder in die Haselstrasse einmündet und ebenfalls eine Breite von 5 m aufweisen soll. Das Trottoir wird demgegenüber als Rad- und Fusswegverbindung in die Gatterächerstrasse weitergeführt (Erschliessungsplan "Gatterächer", Situationsplan 1:500, vom Regierungsrat genehmigt am 14. März 2007).

1.2.

Die im umstrittenen Perimeter des Erschliessungsplans "Gatterächer" zu erschliessenden Parzellen sind zur Hauptsache den Wohnzonen E2 und anfangs Haselstrasse der W2 und der Dorfzone, zugewiesen. Die Haselstrasse dient auch der Erschliessung des Kindergartens in der Zone für öffentliche Bauten (Bauzonenplan vom 5. März 2002 vom Grossen Rat genehmigt [Stand 15. Februar 2005]).

2.

2.1.

Der Beschwerdeführer beanstandet die geplante Breite der Hasel- und der Ringstrasse von 5 m. Er anerkennt, dass die Breite der Ringstrasse bzw. der Haselstrasse so beschaffen sein müsse, dass die Interessen aller Verkehrsteilnehmer gewahrt seien. Mit einer Breite von 4 m für die Ring- bzw. 4,5 m für die Haselstrasse, wie dies die VSS-Normen maximal vorsähen, sei diesen Interessen genüge getan. Es bedürfe überzeugender Argumente, um von den Normen abzuweichen. Sowohl der Gemeinderat X. als auch der Regierungsrat, welcher im Übrigen auch keine Ermessensüberprüfung vorgenommen habe, hätten es unterlassen, eine umfassende Abwägung der beteiligten Interessen vorzunehmen. Im Weiteren sei dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit mangelhaft Rechnung getragen worden.

2.2.

Die Gemeinde X. macht geltend, die Schätzung der Fachperson der Abteilung Verkehr des BVU, wonach höchstens 30 Wohneinheiten zu erschliessen seien, habe sich nur auf die Ring-, nicht auf die Haselstrasse bezogen. Die Haselstrasse werde im Endausbau des Gebiets offensichtlich mehr als 30 Wohneinheiten erschliessen. Die Ringstrasse weise enge Kurven und relativ kurze gerade Teilstücke auf. Ausweich- und Abstellmöglichkeiten für Lastwagen seien keine vorgesehen. Es sei unübersehbar, dass sich in Wohnquartieren – abgesehen von den kommunalen Ver- und Entsorgungsfahrzeugen – mehr und mehr auch Lastwagen bewegten und abgestellt werden müssten, so z.B. Umzugs-, Zuliefer- und Servicefahrzeuge. Im Übrigen lasse die Zonenordnung auch nicht störendes Gewerbe zu. Zur Breite von 5 m führt der Gemeinderat X. aus, auf Erschlies-

sungsstrassen sei der Sicherheit der Fussgänger und Radfahrer Vorrang einzuräumen. Dies sei vorliegend umso mehr geboten, als aus Süden und Osten Fussgängerverbindungen in die Ringstrasse einmündeten. Mit zu geringen Erschliessungsstrassenbreiten habe der Gemeinderat X. schlechte Erfahrungen gemacht.

2.3.

Der Regierungsrat stützt sich in seinem Beschwerdeentscheid auf die Ausführungen der Gemeinde X. ab, wonach diese mit Strassenbreiten von 4,5 m schlechte Erfahrungen gemacht habe, den Schutzbedürfnissen der Fussgänger und Fahrradfahrer Rechnung getragen werden solle und sich in unmittelbarer Nähe des streitigen Bereichs ein Kindergarten befinde. Zudem werde der bestehende Gehweg entlang der Bahnlinie aufgehoben und durch den neuen Gehweg ersetzt, welcher insbesondere für den Kindergarten und die darin situierte Mütterberatung wichtig sei. Die Ausführungen der Gemeinde seien nachvollziehbar und in sich schlüssig. Des Weiteren sei zu berücksichtigen, dass 5 m breite Strassen zwar zu einer Erhöhung der Geschwindigkeit verleiten könnten, die Anordnung des Erschliessungsringes und die Kürze des vom Ausbau betroffenen Teils der Haselstrasse jedoch eine starke Erhöhung der Geschwindigkeiten verhinderten. Insgesamt sei die Erschliessungsplanung im Bereich der Haselstrasse und des Erschliessungsringes zwar als eher grosszügig einzustufen, die Gemeinde X. habe ihr Ermessen aber nicht überschritten.

3.

3.1.

Die Erschliessung hat grundsätzlich im Rahmen von Sondernutzungsplänen zu erfolgen, damit der Boden umweltschonend, landsparend und wirtschaftlich genutzt wird (§ 33 Abs. 1 BauG; siehe auch § 16 Abs. 1 Satz 1 BauG; Art. 19 Abs. 2 RPG). Der Erschliessungsplan im Besonderen bezweckt, Lage und Ausdehnung von Erschliessungsanlagen und Bahngleisen festzulegen und das hiezu erforderliche Land auszuscheiden. Erschliessungspläne können Bau-, Strassen-, Niveau- und Leitungslinien sowie Sichtzonen enthalten (§ 17 Abs. 1 und 2 BauG). Sodann können Erschliessungspläne mit der Erschliessung zusammenhängende Anordnungen ent-

halten, insbesondere über die Erstellung von Fuss- und Radwegverbindungen, über die Gestaltung und Bepflanzung des Strassenraumes und der Abstellplätze, über Lärmschutzmassnahmen sowie über Ver- und Entsorgungseinrichtungen (§ 1 ABauV i.V.m. § 17 Abs. 4 BauG). Mit der Genehmigung von Erschliessungs- und Gestaltungsplänen ist das Enteignungsrecht für die darin mit genügender Bestimmtheit festgelegten, im öffentlichen Interesse liegenden Werke erteilt (§ 132 Abs. 1 BauG).

3.2.

Land ist erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (Art. 19 Abs. 1 RPG; § 32 Abs. 1 lit. b BauG). Das Erfordernis der genügenden strassenmässigen Erschliessung (Art. 19 Abs. 1 RPG; § 32 Abs. 1 lit. b BauG) soll den Anschluss der Bauten an das öffentliche Strassennetz unter verkehrs-, feuer-, sicherheits- und gesundheitspolizeilichen sowie raumplanerischen Gesichtspunkten sicherstellen (AGVE 1999, S. 202 mit Hinweisen). Richtschnur für die Beurteilung, ob eine Erschliessung als genügend zu beurteilen ist, bildet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV; § 2 Satz 2 KV; § 3 Abs. 1 aVRPG, wobei die Erschliessungsanforderungen je nach Nutzungszone unterschiedlich sein können (Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008, S. 269 f.). Einerseits bestimmt sich die Erschliessung nach der beanspruchten Grundstücksnutzung, andererseits nach den massgeblichen Umständen des Einzelfalls (BGE 116 Ib 159 Erw. 6b; Walter Haller / Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Auflage, Zürich 1999, Rz. 575).

3.3.

Eine Erschliessung hat im Weiteren das in § 33 Abs. 1 Satz 2 BauG festgehaltene Gebot zu beachten, wonach der Boden umweltschonend, landsparend und wirtschaftlich zu nutzen ist. Im gleichen Sinne hält § 92 Abs. 1 Satz 1 BauG fest, dass Strassen möglichst flächensparend zu erstellen, zu ändern und zu erneuern sind.

4.

4.1.

Der Massstab für die Anforderungen an die strassenmässige Erschliessung bestimmt sich im Rahmen der jeweiligen Verkehrsverhältnisse und des Standes der Strassenbautechnik nach den VSS-Normen (AGVE 2005, S. 203 ff. mit Hinweisen, siehe auch § 92 Abs. 4 BauG i.V.m. § 44a Abs. 1 ABauV). Die VSS-Normen sind jedoch nicht völlig schematisch und stur zu übernehmen; deren Anwendung muss im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, standhalten. Das Erfordernis Land sparender und wirtschaftlicher Lösungen lässt Ausnahmen zu (Entscheid des Bundesgerichts vom 26. Oktober 2004 [1P.40/2004], Erw. 3.2.1; AGVE 2005, S. 204; AGVE 1990, S. 251). Da es vorliegend um die Erschliessung eines Wohnquartiers geht, ist mit der Vorinstanz auf die VSS-Norm 640'045 "Strassentyp Erschliessungsstrasse" abzustellen (lit. A Ziffer 4). Diese unterscheidet zwischen den Typen Quartiererschliessungsstrasse, Zufahrtsstrasse und Zufahrtsweg. Die Zufahrtsstrasse ist zur Erschliessung von Siedlungsgebieten in der Grösse bis zu 150 Wohneinheiten oder bei Verkehrsaufkommen gleichwertiger Quellen anzuwenden (lit. C Ziffer 8 Abs. 2); er weist einen oder zwei Fahrstreifen auf, ist in der Regel nicht durchgehend befahrbar, basiert bezüglich Wegbreite auf dem Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen und kann einen durchschnittlichen stündlichen Verkehr von 100 Fahrzeugen verkraften (Tabelle 1). Der Typ Zufahrtsweg ist zur Erschliessung von Siedlungsgebieten in der Grösse bis zu 30 Wohneinheiten anzuwenden (lit. C Ziffer 8 Abs. 5); er weist einen Fahrstreifen auf, ist nicht durchgehend befahrbar, basiert bezüglich der Wegbreite auf dem Grundbegegnungsfall Personenwagen/Fahrrad und kann einen durchschnittlichen stündlichen Verkehr von 50 Fahrzeugen verkraften (Tabelle 1; AGVE 1999, S. 206 f.).

4.2.

Der Ausbau der Haselstrasse mit der geplanten Ringstrasse dient der Erschliessung der Parzellen in der östlichen Hälfte des Erschliessungsperimeters. Anlässlich der Augenscheinsverhandlung vor der Vorinstanz führte die Fachperson des BVU, Abteilung Verkehr,

aus, bei der Ringstrasse handle es sich um eine Erschliessungsstrasse. Da nicht mehr als 30 Wohneinheiten erschlossen seien, genüge ein Zufahrtsweg mit einer Breite von 3 bis 3,5 m. Laut der Richtlinie müsse aber bei einem Begegnungsfall Personenwagen/Personenwagen (PW/PW) das angrenzende Land, d.h. Land eines Privaten, beansprucht werden. Dies sei nicht erwünscht, weshalb von der nächst höheren Strassenkategorie mit 4 bis 4,5 m auszugehen sei. In der Gemeinde X. sei zudem eine Strassenbreite von 4,5 m üblich. Die vorgesehene Breite von 5 m sei ein Grenzfall. Auch der von der Gemeinde X. beauftragte Planer führte aus, östlich der Haselstrasse sei mit etwa 15 zusätzlichen Wohneinheiten zu rechnen, wobei eher nicht mit über 30 Wohneinheiten zu rechnen sei. Der Beschwerdeführer räumt ein, dass die Zufahrt Haselstrasse und die Ringstrasse die Interessen aller Verkehrsteilnehmer zu berücksichtigen habe, sieht aber diese Interessen mit einer Breite von 4 m (Ringstrasse) bzw. 4,5 m (Zufahrt Haselstrasse), wie dies die VSS-Normen maximal vorsehen, als ausreichend gewahrt.

4.3.

4.3.1.

Die Verfahrensbeteiligten sind sich mit dem Sachverständigen dahingehend einig, dass im vorliegenden Fall vom Grundbegegnungsfall PW/PW auszugehen ist. Das Verwaltungsgericht hat keine Veranlassung von dieser Beurteilung abzuweichen.

Die Hasel-, mit der Ringstrasse, ist rund 350 m lang und erschliesst Wohneinheiten in der Wohnzone E2, welche für den Bau von alleinstehenden Ein-, Zwei- und Doppel Einfamilienhäusern bestimmt ist und in der auch nichtstörende Betriebe zulässig sind (§ 11 der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde X. vom 26. Oktober/12. Dezember 2000, genehmigt durch den Grossen Rat am 5. März 2002 [BNO]). Der auszubauende Teil der Haselstrasse dient zudem der Erschliessung von Parzellen in der Dorfzone (D) und der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ÖB), auf der sich der Kindergarten befindet. Die Dorfzone ist für Wohnbauten, Kleingewerbe, Dienstleistungsbetriebe, Landwirtschaft und öffentliche Dienste bestimmt. Mässig störende Betriebe werden unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zugelassen (§ 9 Abs. 2 und 3 BNO). Aus den

Nutzungsbestimmungen der BNO lässt sich nicht zwingend ein Grundbegegnungsfall Lastwagen/Personenwagen (LW/ PW) annehmen, zumal nur kleinere Gewerbe- bzw. Dienstleistungsbetriebe zugelassen sind. Es ist daher höchstens mit gelegentlichem Lieferwagenverkehr zu rechnen und Lastwagenverkehr ist allenfalls im Zusammenhang mit der Kehrriechtabfuhr oder einem Umzugstransport zu erwarten. Diese seltenen Liefer- oder Lastwagenfahrten können keinen Grundbegegnungsfall LW/PW begründen, auch wenn berücksichtigt wird, dass grosse Fahrzeuge nach der Einfahrt in die Haselstrasse mangels Wendemöglichkeit über die Ringstrasse ausfahren müssen. Im Gebiet "Gatterächer" ist auf sämtlichen Erschliessungsstrassen, d.h. u.a. auch auf der Hasel- und der Ringstrasse, ein Geschwindigkeitslimit von 30 km/h geplant.

Zusammenfassend ist sowohl für den auszubauenden Teil der Haselstrasse als auch für die Ringstrasse vom Grundbegegnungsfall PW/PW auszugehen. Eine Erschliessungsstrasse, welche im überbauten bzw. überbaubaren Abschnitt eine Länge von über 300 m, enge Kurven mit kurzen geraden Abschnitten aufweist, muss gewährleisten, dass sich zwei PW gefahrlos kreuzen können.

Das Verwaltungsgericht berechnete gestützt auf die VSS-Norm 640'201 in AGVE 1999, S. 208 für den Grundbegegnungsfall von zwei Personenwagen 4,40 m als Mindestbreite, wobei es zum Schluss kam, dass auch 4 m genügen würden, sofern die Seitenfreiheit gewährleistet sei bzw. der Fahrbahnrand ausgefahren werden könne. Eine unter diesem Mindestmass liegende Breite hielt es in der Regel für nicht verantwortbar. An dieser Rechtsprechung hat das Verwaltungsgericht auch in neueren Entscheiden festgehalten (AGVE 2005, S. 203 ff.; VGE III/65 vom 21. August 2002 [WBE.2001.389]). Üblich ist für diesen Grundbegegnungsfall eine Strassenbreite von 4,5 m, die auch vom BVU empfohlen wird. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers und der Gemeinde X. besteht, soweit es um die verkehrstechnische Dimensionierung einer Erschliessungsstrasse nach den VSS-Normen geht, kein "freies" Ermessen der Gemeinde. Abweichungen von den verkehrstechnisch erforderlichen Strassenbreiten erfordern vielmehr eine sachliche Be-

gründung und die Abwägung der involvierten Interessen (AGVE 2005, S. 203 f.; siehe auch AGVE 1990, S. 251).

4.3.2.

Nach § 111 Abs. 1 lit. c BauG haben Einfriedungen bis 80 cm Höhe gegenüber Gemeindestrassen einen Abstand von 60 cm einzuhalten. Für Einfriedungen von mehr als 80 cm bis zur Höhe von 180 cm und einzelne Bäume beträgt der Abstand vom Strassenmark gegenüber Gemeindestrassen ebenfalls 60 cm (§ 111 Abs. 1 lit. d BauG). Diese gesetzlichen Abstandsvorschriften haben zur Folge, dass gegenüber der Strasse eine Seitenfreiheit von je 60 cm besteht und eine Mindestbreite der befahrbaren und mit Belag versehenen Verkehrsfläche von 4 m ausreichen würde. Die Strassenabstände können gemäss § 111 Abs. 2 BauG u.a. durch Nutzungspläne erhöht, herabgesetzt oder aufgehoben werden.

Nach dem Erschliessungsplan sind die Strassenlinien gleichzeitig sogenannte Sockellinien (Legende zum Erschliessungsplan "Gatterächer", Situationsplan 1:500, vom Regierungsrat genehmigt am 14. März 2007). Der Begriff "Sockellinie" ist allerdings weder in der ABauV, noch in den kommunalen Bauvorschriften näher definiert. Zum Genehmigungsinhalt des Erschliessungsplanes "Gatterächer" gehören nebst den Strassen- und Sockellinien auch Baulinien gemäss § 111 Abs. 1 lit. a BauG (vgl. Erschliessungsplan). Diese Baulinien setzen ausdrücklich den Abstand für Bauten gegenüber der Hasel- und Ringstrasse fest und folgen teilweise den bisherigen Baulinien im aufgehobenen Überbauungsplan "Zelgli/Gatter-Äcker" oder wurden zum Teil neu im Abstand von drei bis vier Metern von der Strassenlinie festgelegt. Die Sockellinien in der Sondernutzungsplanung "Gatterächer" haben daher nur die Herabsetzung der Abstandsvorschriften für Einfriedungen und einzelne Bäumen gemäss §§ 111 Abs. 1 lit. c und d BauG zum Inhalt, mit dem Ergebnis, dass Einfriedungen und einzelne Bäume gegenüber dem befahrbaren und mit Belag versehenen Strassenraum von 5 m keinen (zusätzlichen) Abstand einzuhalten haben. Diese Sockellinien sind somit besondere Baulinien für Einfriedungen und Bäume. Die Möglichkeit neben den klassischen Baulinien, welche den Mindestabstand bezeichnen, "weitere" Baulinien vorzuschreiben, ist im Baugesetz vor-

gesehen (§ 18 Abs. 2 BauG) und solche Baulinien können Bestandteil einer Sondernutzungsplanung sein (§ 17 Abs. 2 und § 111 Abs. 2 BauG). Die Sicherstellung des Strassenraumes mit zusammenfallenden Strassen- und Sockellinien für Einfriedungen und Bäume im angefochtenen Erschliessungsplan bedeutet, dass im Perimeter des Erschliessungsplanes "Gatterächer" Einfriedungen und einzelne Bäume an die Strassenlinie gebaut bzw. gepflanzt werden dürfen und die Einhaltung von Abständen gemäss § 111 Abs. 1 lit. c und d BauG die Änderung des Erschliessungsplanes erfordert. Nachdem für Einfriedungen und einzelne Bäume die gesetzlichen Abstände von 60 cm gegenüber dem Strassenmark der projektierten Hasel- und Ringstrasse nicht eingehalten werden muss, ist - mangels Seitenfreiheit - verkehrstechnisch eine Strassenbreite von mindestens 4,5 m erforderlich.

4.4.

4.4.1.

Als Begründung für die Strassenbreite von 5 m führt die Gemeinde X. an, dem Gebot flächensparender Erschliessung gemäss § 92 Abs. 1 BauG stehe die Anweisung des Abs. 2 gegenüber, wonach auf Erschliessungsstrassen der Sicherheit der Fussgänger und Radfahrer Vorrang einzuräumen sei. Der Gemeinderat gewichte im Zweifelsfall Letzteres höher. Dies sei im vorliegenden Fall umso mehr geboten, als in die Ringstrasse aus Richtung Süden und Osten auch Fussgängerverbindungen einmündeten. Sodann führt die Gemeinde an, die ausgeschiedene Ringstrasse weise enge Kurven und relativ kurze gerade Teilstücke auf. Ausweich- und Abstellmöglichkeiten für Lastwagen seien keine vorgesehen. Es sei unübersehbar, dass sich in Wohnquartieren mehr und mehr auch Lastwagen bewegen und abgestellt werden müssten.

4.4.2.

Eine Erschliessungsstrasse hat grundsätzlich eine Vielzahl von Anforderungen zu erfüllen. So muss sie die örtlichen Verhältnisse berücksichtigen und die Verkehrssicherheit aller Benutzer (Fussgänger, Radfahrer, Personenwagen, öffentliche Dienste wie Sanität, Feuerwehr, Kehrtafelfuhr) gewährleisten (Haller / Karlen, a.a.O., Rz. 577). Des Weiteren sind die Anforderungen des Natur- und Hei-

matschutzes, des Umweltschutzes sowie weitere wichtige Anforderungen der Raumplanung, insbesondere die haushälterische Bodennutzung, zu berücksichtigen (Art. 1 und 3 RPG; Art. 11 und 25 USG). Die genannten Erfordernisse können im Einzelfall miteinander kollidieren. Da keinem von ihnen ein absoluter Vorrang zukommt, ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Unter verschiedenen möglichen Varianten ist jene zu wählen, welche unter Berücksichtigung aller Umstände den Verhältnissen am Besten angepasst ist. Dabei kommt den Gemeinden ein grosser Ermessensspielraum zu (Art. 2 Abs. 3 RPG; zum Ganzen: BGE vom 6. Mai 1993 [1P.115/1992], in: ZBl, S. 91; VGE IV/32 vom 1. September 2005 [WBE.2003.347], S. 15 f.). Das heisst allerdings nicht, dass beliebige Anforderungen gestellt werden dürfen, die Planungsbehörde ist an Gesetz und Recht gebunden (§ 2 Abs. 1 aVRPG). Auch dort, wo eine Norm der rechtsanwendenden Behörde Ermessen einräumt, besteht eine Bindung der Ermessensbetätigung an das Gesetz und die Verfassung (Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz. 441; AGVE 2005, S. 152; AGVE 2003, S. 190 mit Hinweis). Trotz ihrer durch die Kantonsverfassung begründeten autonomen Stellung müssen die Gemeinden die Nutzungsplanung in ihrem Gemeindegebiet daher nach den bundesrechtlichen Grundsätzen und Zielen sowie den kantonalen Vorgaben der Raumplanung ausrichten. Die auch durch Art. 2 Abs. 3 RPG normierte Zurückhaltung verlangt von den Genehmigungs- und Rechtmittelinstanzen nicht, bei Planungsentscheiden der Gemeinden erst einzuschreiten, wenn sich diese als unsachlich oder unhaltbar erweisen. Korrekturen sind vielmehr schon dann möglich, wenn sich die gemeindeseitig getroffene Lösung auf Grund überkommener Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder diesen unzureichend Rechnung trägt (Waldmann Bernhard / Hänni Peter, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Art. 33 N 64 f. mit Hinweisen; BGE 127 II 238 Erw. 3.b.aa; BGE 119 Ia 321 Erw. 5.a). Auch die Genehmigungsbehörde hat die Nutzungsplanung der Gemeinde vollumfänglich, aber differenzierend nach Massgabe der Rolle, die sie im betreffenden Sachzusam-

menhang sachlich und institutionell erfüllt, zu prüfen. Die Überprüfung hat sich dabei in dem Umfang zurückzuhalten, als es um rein lokale Anliegen und örtlich spezifische Interessen geht und weder überörtliche Interessen noch überwiegende Rechtsschutzanliegen berührt sind (AGVE 1994, S. 369 f.).

Im Rechtsschutzverfahren schreibt § 26 BauG eine vollumfängliche Überprüfung des Planungsentscheides der Gemeinde einschliesslich der Ermessenskontrolle vor (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG; § 26 i.V.m. § 4 Abs. 1 BauG und § 49 aVRPG). Auch die Beschwerdeinstanz ist indessen und insbesondere bei der Beurteilung von kommunalen Interessen zur Zurückhaltung verpflichtet, was bedeutet, dass der Gemeinde ihre Gestaltungsfreiheit in der Planung auch im Rechtsmittelverfahren zu belassen ist (Art. 2 Abs. 3 RPG; BGE 121 I 117 Erw. 4.c; BGE 116 Ia 221 Erw. 2; Pierre Tschannen, in: Heinz Aemissegger / Alfred Kuttler / Pierre Moor / Alexander Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999 [im Folgenden: Kommentar RPG], Art. 2 N 60 f.). Die Gestaltungsfreiheit konkretisiert sich daher bei der Wahl unter mehreren zur Verfügung stehenden angemessenen Vorkehren und soll grundsätzlich der Gemeinde als nachgeordnete Behörde überlassen bleiben (Art. 2 Abs. 3 RPG). Der Regierungsrat als übergeordnete Behörde darf im Beschwerdeverfahren auch eine unangemessene Lösung der Gemeinde nicht aus ihrem eigenen Ermessen ersetzen, solange sachliche Gründe für den Entscheid der Planungsbehörde vorliegen (Tschannen, a.a.O., Art. 2 N 64; AGVE 1996, S. 307; AGVE 2002, S. 286; VGE IV/67 vom 13. November 2001 [BE.1996.284], S. 15; VGE IV/52 vom 11. Dezember 2002 [WBE.2000.271], S. 33 f.).

Entsprechend kann der Planungsentscheid der Gemeinde X. auf Erweiterung der Strassenbreite um 50 cm nicht bereits unter Verweis auf ihre verfassungsrechtlich garantierte Entscheidungsfreiheit sanktioniert werden. Vielmehr müssen sich sowohl Genehmigungsbehörde wie auch Beschwerdeinstanz auf der Grundlage der bundes- und kantonrechtlichen Planungs- und Erschliessungsgrundsätze mit dem Sondernutzungsplan auseinandersetzen und entsprechend ihren

Funktionen das kommunale Planungsermessen zwar beachten, aber die Rechtmässigkeit der Ermessensbetätigung prüfen.

4.4.3.

Zum Vornherein wenig überzeugend ist das Argument der Gemeinde, der Erschliessungsplan lege die Maximaldimensionierung fest und schaffe einen Planungsspielraum. Zwar trifft es zu, dass über die definitive Strassenbreite erst anhand der konkreten Überbauung und Nutzung definitiv entschieden wird. Der Erschliessungsplan mit den Strassen- und Baulinien verschafft der Gemeinde das Enteignungsrecht (§ 132 Abs. 1 BauG) und hat u.a. den Zweck die Ausdehnung von Strassen festzulegen und das hierzu erforderliche Land auszuscheiden (§ 17 Abs. 1 BauG). Mit dem Eingriff in das Eigentum nicht vereinbar ist daher die Ausscheidung von Land zur Schaffung eines Planungsspielraums.

Die Gemeinde führt zur Begründung der Erweiterung der Strassenbreite ihre (schlechten) Erfahrungen in anderen Quartieren mit Strassenbreiten unter 5 m an. Insbesondere für die Ringstrasse (Schlaufe) wird sodann auf das fehlende Trottoir hingewiesen. Ergänzend wird angeführt, mit den Fahrbahnbreiten sollen auch die Voraussetzungen für Strassen als "Begegnungszonen" geschaffen werden. Betont wird weiter das Schutzbedürfnis der Fussgänger und Radfahrer, insbesondere zur Erschliessung des Kindergartens und der darin situierten Mütterberatung.

4.4.4.

Das Gebiet "Gatterächer" liegt zentral im Siedlungsgebiet der Gemeinde X.. Die Haselstrasse dient in nordsüdlicher Richtung als zentrale Fuss- und Radwegachse für die Schüler aus dem Gebiet "Flüh" und "Zelgli" zu den Schulhäusern "Ländli". Die mit 5 m vorgesehene Strassenbreite für die Haselstrasse und dem zusätzlichen Trottoir dient auch der Erschliessung des Kindergartens, dabei ist dem erhöhten Schutzbedürfnis der Kinder Rechnung zu tragen. Das Trottoir wurde in der Breite auf 2 m reduziert, weshalb der Fahrradverkehr auf die Strasse verwiesen wird. Geplant sind auch in Ost-Westrichtung durchgehende Fuss- und Radwege zur Verbindung der östlich an den Perimeter angrenzenden Wohngebiete mit dem Zentrum an der Kantonsstrasse. Diese Argumente sind nachvollzieh-

bar. Zunächst stellt das Gesetz selber den Grundsatz auf, dass auf Strassen, die vorwiegend der Erschliessung dienen, die verschiedenen Verkehrsteilnehmer grundsätzlich gemischt werden (§ 92 Abs. 2 Satz 1 BauG). Der Sicherheit der Fussgänger und Radfahrer ist zudem Vorrang einzuräumen (§ 92 Abs. 2 BauG). Im Weiteren erscheint die Annahme, dass mit der Aufhebung des Gehwegs entlang der Bahnlinie, der Fuss- und Fahrradverkehr von den östlichen Wohngebieten vermehrt von der neuen Erschliessung aufgenommen werden muss, nicht abwegig. In zentral gelegenen Wohngebieten besteht auch an der Schaffung von "Begegnungszonen" im Interesse der Kinder ein legitimes Interesse. Das Argument der erhöhten Sicherheitsanforderungen der Fussgänger und Radfahrer, rechtfertigt daher die Verbreiterung um 50 cm, auch soweit es um die Ringstrasse geht. Zusätzlich zu berücksichtigen sind hier die Fusswegverbindung, die von der Strasse "Am Bach" in die Ringstrasse führt und auch der Nord-Süd-Verbindung dient, sowie die engen Kurven. Auch wenn die schlechten Erfahrungen der Gemeinde X. im Einsprache- und den Rechtsmittelverfahren nicht substantiiert wurden, bestehen hinreichend sachliche Argumente für eine Verbreiterung um 0,5 m. Der Beschwerdeführer wendet zwar mit Recht ein, dass auch das Interesse an einem Landflächen sparenden und wirtschaftlichen Strassenbau ein gewichtiges öffentliches Interesse darstellt (§ 92 Abs. 1 BauG). Es ist aber nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde X. die Sicherheitsaspekte und die Siedlungsgestaltung im Vergleich zu den in Frage stehenden rund 175 m² höher gewichtet. Sie folgt damit bei der Interessenabwägung den Zielvorstellungen des Gesetzgebers (siehe vorne Erw. 4.4.2) und entscheidet mit haltbaren Gründen, wenn sie dem Sicherheitsbedürfnis der Radfahrer und Fussgänger, insbesondere den Kindern, ein relativ starkes Gewicht beimisst. Eine solche Entscheidung muss der Gemeinde X. infolge ihrer Sachnähe, Ortskenntnis, und auch der Gemeindeautonomie zugebilligt werden. Sind solche lokalen Aspekte von Bedeutung, hat sich die Planprüfung im Beschwerdeverfahren auf die Frage zu beschränken, ob eine angemessene Lösung getroffen wurde (Heinz Aemisegger / Stephan Haag, in: Kommentar RPG, Art. 33 N 61 f.).

4.4.5.

In der Interessenabwägung sind auch die privaten Interessen des Beschwerdeführers und der betroffenen Grundeigentümer einzubeziehen. Hinsichtlich des Schopfes auf Parzelle Nr. Y. ist festzuhalten, dass dieser selbst bei einer Strassenbreite von 4,5 m und einer Reduktion der Breite auf dieser Seite der Ringstrasse dem Erschliessungsvorhaben weichen muss. Gewichtiger erscheint das Interesse des Beschwerdeführers, soweit die Parzelle Nr. Y. direkt enteignungsrechtlich tangiert wird. Die zusätzliche Breite von 50 cm beansprucht eine zusätzliche Fläche von ca. 42 m² dieses Grundstücks bzw. insgesamt von rund 175 m². Das Interesse des Beschwerdeführers und der übrigen Grundeigentümer ist damit nicht als derart erheblich einzustufen, dass die Gemeinde X. mit der vorgenommenen Interessenabwägung ihr Ermessen überschritten hat.

33 Überbautes Gebiet; Enteignung; Zuweisung zum Baugebiet

- **Baulücke, weitgehend überbautes Gebiet**
- **Siedlungszusammenhang im ländlichen Raum**

Urteil des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 19. Januar 2009 in Sachen W.M. gegen Schätzungskommission (WBE.2008.103).

Aus den Erwägungen

3.

3.1.

Im neuen Zonenplan wurde die Parzelle Nr. Z. mit rund 1,3 ha der Zone W3, 2. Etappe, und teilweise der Uferschutzzone sowie mit ca. 0,3 ha der OE zugewiesen. Eine Fläche von rund 0,09 ha in der Uferschutzzone wurde im Jahre 2003 an den Kanton abgetreten. Die verbleibenden Flächen im Baugebiet unterliegen besonderen Sondernutzungsplanpflichten gemäss § 16 Abs. 2 und 3 BNO betreffend Erschliessung und gemäss § 21 Abs. 2 BNO betreffend Gestaltungsplan. Die "Bleiwiese" ist unüberbaut und grenzt im Osten und Norden unmittelbar an Parzellen, die in der W3 oder in der Dorfzone