

Art. 97 Abs. 2 SSV verlangt. In all den Fällen also, in welchen die Strassengrenze weiter als 3 m vom Fahrbahnrand entfernt liegt, dürfen Strassenreklamen im werbetechnisch günstigen (vorne Erw. 2.3.1) und verkehrssicherheitsmässig unbedenklichen (vorne Erw. 2.2.2) Abstand von 3 m vom Fahrbahnrand aufgestellt werden, während sonst ein Abstand von 6 m von der Strassengrenze eingehalten werden muss. Eine solche, letztlich von einer Zufälligkeit abhängige Ungleichbehandlung grenzt an Willkür. Sie führt dazu, dass auch in den Fällen, in welchen die Abstandsvorschrift von § 111 Abs. 1 lit. a BauG an sich zum Tragen kommt, grundsätzlich nur die Einhaltung des Abstands von 3 m gemäss Art. 97 Abs. 2 SSV verlangt werden darf.

3.4. Ausnahmegewilligungen können mit einem Beseitigungsrevers verknüpft werden (§ 67 Abs. 3 BauG). Die Beschwerdeführerin ist mit einer solchen Auflage einverstanden.

4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Beschwerde aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung als stichhaltig erweist. Ziffer 2.4 der "Bedingungen und Auflagen" der Baubewilligung vom 19. Juli 2004 ist aufzuheben. Im Übrigen ist der Beschwerdeführerin von Amtes wegen ein Revers im Sinne von § 67 Abs. 3 BauG aufzuerlegen.

34 Rechtliche Zuordnung eines bahnnahen Nebenbetriebs im "übrigen Gebiet" einer Gemeinde.

- Verhältnis zwischen dem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren und dem kantonalen Bau- und Raumplanungsrecht (Erw. 2).
- Als "übriges Gebiet" bezeichnetes Areal gilt als Bauzone, wenn es sich mitten im Baugebiet befindet, selbst wenn die Nutzungsordnung die Subsumtion unter Art. 24 RPG vorschreibt (Erw. 3).
- Zulässigkeit eines Speisekiosks als "standortgebundener" bahnnaher Nebenbetrieb; zu prüfende Kriterien (Erw. 4).

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 1. März 2006 in Sachen B. AG gegen Regierungsrat.

Aus den Erwägungen

1. Streitgegenstand bildet das Aufstellen eines Speisekiosks mit separatem WC durch die Beschwerdegegnerin. Der Kiosk mit einer Grundfläche von 3.36 m x 2.26 m soll samt dem WC (Conducta-Einmanntoilette mit einer Grundfläche von 1.26 m x 1.11 m) neben dem Güterschuppen Nr. 242 der SBB auf der bestehenden Rampe errichtet werden. Zu diesem Zweck hat die Beschwerdegegnerin mit den SBB einen entsprechenden Mietvertrag abgeschlossen; dessen Gültigkeit ist seitens der SBB bestätigt worden.

2. Da die Bauparzelle Nr. 2 zum Bahnareal der SBB gehört, ist vorab das Verhältnis zwischen dem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren und dem kantonalen Bau- und Raumplanungsrecht zu klären.

2.1. Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen), dürfen nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden (Art. 18 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG, Fassung vom 18. Juni 1999; SR 742.101]). Kantonale Bewilligungen und Pläne sind für solche Anlagen nicht erforderlich (Art. 18 Abs. 4 EBG). Die Abgrenzung zu anderen Bauten und Anlagen hat dabei auf Grund einer funktionellen Betrachtung zu erfolgen. Von einer ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienenden Anlage kann nur gesprochen werden, wenn sachlich und räumlich ein notwendiger, enger Zusammenhang derselben mit dem Bahnbetrieb besteht (BGE 127 II 234 mit Hinweisen). Auch bei grösseren, nicht nur baulich, sondern auch funktionell und betrieblich zusammenhängenden Bauten und Anlagen stellt das Bundesgericht darauf ab, ob das Gesamtbauwerk überwiegend dem Bahnbetrieb diene; in diesem Sinne wurden die Ladenzentren im Zürcher Hauptbahnhof und im Bahnhof Zürich-Stadelhofen in das bundesrechtliche Plangenehmigungsverfahren gewiesen und nicht als selbständige Teile dem kantonalen Bewilligungsverfahren unterstellt (BGE 122 II 272 f.; 116 Ib 407 ff.). Dagegen wurde ein enger Zusammenhang mit einem Busbahnhof sowie einer Allee und Unterführung im Bereich des Bahnhofs Sissach verneint (BGE vom 23. Mai 1995 [1A.147/1994], publiziert in:

ZBl 97/1996, S. 377 f.), ebenso derjenige mit einer neu auf einem SBB-Grundstück zu errichtenden Lagerhalle, in welcher Alteisen gesammelt, verarbeitet, gelagert und anschliessend mittels der Eisenbahn weitertransportiert werden sollte (BGE 111 Ib 42 ff.). Im Lichte dieser Rechtsprechung besteht offensichtlich kein enger Zusammenhang zwischen dem geplanten Speisekiosk und dem Bahnbetrieb der SBB, weshalb eine bundesrechtliche Plangenehmigungspflicht gemäss Art. 18 Abs. 1 EBG ausser Betracht fällt.

2.2. Gemäss Art. 18m Abs. 1 EBG unterstehen die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen (Nebenanlagen), dem kantonalen Recht; sie dürfen nur mit Zustimmung der Bahnunternehmung bewilligt werden, wenn die Nebenanlage Bahngrundstücke beansprucht oder an solche angrenzt (lit. a) oder die Betriebssicherheit beeinträchtigen könnte (lit. b). Ob es sich beim Speisekiosk um eine Nebenanlage in diesem Sinne oder um eine Baute handelt, die in keiner Art und Weise mit dem Eisenbahnrecht des Bundes im Zusammenhang steht, kann offen gelassen werden, da der Speisekiosk unstreitig einer Baubewilligung bedarf, so oder so kantonalem Recht untersteht und die Zustimmung der Bahnunternehmung in Form des Mietvertrags vom 16./19. September 2003 vorliegt.

3. 3.1. Die Parzelle Nr. 2 ist im Bauzonenplan der Gemeinde Döttingen vom 9. Dezember 1988 / 3. November 1992 als weisse Fläche dargestellt, d.h. keiner besonderen Zone zugewiesen. § 26 der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Döttingen vom 11. Juni 1999 / 29. Mai 2002 (BNO) bestimmt dazu Folgendes:

¹Das keiner Nutzungs- oder Schutzzone zugewiesene und nicht zum Wald oder zu den Gewässern gehörende Areal wird als übriges Gebiet bezeichnet.

²Für Bauten und Anlagen gilt Art. 24 RPG."

Das fragliche Bahnareal liegt mitten im Baugebiet der Gemeinde Döttingen bzw. ist allseitig von Bauzonen umgeben (Kernzone, Gewerbe- und Wohnzone 3, Gewerbe- und Industriezone, Wohnzone 3, Dorfzone). Auch die Richtplan-Gesamtkarte weist es vollumfänglich dem Siedlungsgebiet zu. Diese Umstände legen die Frage nahe, was der Verweisung auf Art. 24 RPG in § 26 Abs. 2

BNO für eine Bedeutung zukommt; die erwähnte Bestimmung des Bundesrechts regelt die Ausnahmen für Bauten und Anlagen *ausserhalb* der Bauzonen.

3.2. Das Bundesgericht hat sich in zwei Fällen mit ähnlichen Problemstellungen auseinandergesetzt:

3.2.1. Im einen Fall aus dem Jahre 1988 sollte auf dem "Herrenacker", einem Platz in der Altstadt der Stadt Schaffhausen, ein unterirdisches Parkhaus errichtet werden. Der "Herrenacker" war, wie die anderen öffentlichen Strassen und Plätze im Zonenplan der Stadt, weiss gelassen worden. Für die Frage, ob der mitten in der Altstadt liegende Platz zur Bauzone gehöre oder eine nicht überbaubare Insel in der Bauzone bilde, hielt das Bundesgericht fest, es sei auf die kantonalen Vorschriften, die kommunalen Nutzungsbestimmungen und den Willen der für die Ortsplanung zuständigen Instanzen abzustellen, soweit dieser sich aus dem Zonenplan selbst oder aus den Vorarbeiten ergebe. Es kam zum Ergebnis, dass für den "Herrenacker" keine nutzungsmässige Sonderregelung getroffen worden sei, die ihn von der Bauzone ausgeschlossen hätte; er sei deshalb gleich wie die anderen Erschliessungsflächen der Zone zuzurechnen, in der er liege, d.h. der Altstadtzone. Zwar sei einzuräumen, dass die Bauvorschriften dieser Zone nicht auf Bauten wie das umstrittene Parkhaus zugeschnitten seien und auch das kantonale Baugesetz keine Spezialbestimmungen für grössere unterirdische Anlagen enthalte. Dieser Mangel sei jedoch durch Änderung des kantonalen und kommunalen Rechts zu beheben und nicht durch Anwendung von Art. 24 RPG, dessen Zweck darin bestehe, das vom Siedlungsgebiet abzugrenzende Kulturland von zonenwidrigen Bauten möglichst freizuhalten und für Ausnahmen eine einheitliche Regelung zu schaffen (BGE 114 Ib 344 ff., insbesondere 349 f.).

3.2.2. Im BGE vom 18. März 2004 [1A.140/2003] ging es um die Baubewilligung für eine Mobilfunkantenne auf dem Bahnareal Rothenburg Dorf. Das Bundesgericht hielt hierzu u.a. Folgendes fest (Erw. 2.5):

"Im vorliegenden Fall geht es um ein Areal, das dem Bahnbetrieb dient und deshalb grundsätzlich der Eisenbahnhoheit des Bundes und nicht dem kommunalen und kantonalen Planungsrecht un-

terliegt (Art. 18 EBG; BGE 115 Ib 166 E. 3 und 4 S. 172 ff.). Dieser Tatsache trägt der Zonenplan der Gemeinde Emmen Rechnung, wenn er das Bahnareal weiss darstellt und es nicht selbst einer bestimmten Nutzung zuordnet. Die Nutzung dieses Grundstücks ist nicht unbestimmt; vielmehr ist es bereits durch eisenbahnrechtliche Plangenehmigung dem Eisenbahnverkehr gewidmet. Dann aber ist es nicht willkürlich, die Anwendbarkeit von § 56 PBG/LU im vorliegenden Fall zu verneinen. Der Verzicht auf eine eigene Planung dieses Gebiets durch die Gemeinde, die ohnehin nur für allfällige betriebsfremde Nutzungen des Bodens Wirkung entfalten könnte (BGE 115 Ib 166 E. 4 S. 174), folgt aus der Zuständigkeitsordnung des EBG und ist nicht als bewusster Ausschluss des Bahnhofareals aus der umgebenden Bauzone zu verstehen.

Das Verwaltungsgericht hat deshalb für die Frage, ob das Areal als Bauzone oder Nichtbauzone zu betrachten sei, zu Recht nicht allein auf die Darstellung (weisse Fläche) im Zonenplan, sondern auf weitere Kriterien abgestellt, namentlich die bereits erfolgte Überbauung des Gebiets zu Zwecken des Bahnbetriebs, seine Lage inmitten von Bauzonen und seine Zuordnung zum Siedlungsgebiet im Richtplan. Es hat ferner geprüft, ob mit der Bewilligung einem beschränkten Mobilfunkantennenverbot der Gemeinde im Wege der Nutzungsplanung, insbesondere aus Gründen der Ästhetik, des Ortsbilds- oder Landschaftsschutzes zuvorgekommen werde, und hat dies verneint. Diese Erwägungen widersprechen weder den leitenden Prinzipien des Raumplanungsrechts, namentlich der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet, noch liegt ihnen eine willkürliche Auslegung und Anwendung kantonalen Planungsrechts zugrunde. Zumindest in der vorliegenden Konstellation besteht, wie das Verwaltungsgericht zu Recht festgehalten hat, auch keine Gefahr der Nichteinhaltung der vom RPG vorgeschriebenen Entscheidungsfolge: Während bei einer Lücke in einem Nutzungsplan im allgemeinen ein Handlungsbedarf für die Nutzungsplanung besteht (...), ist eine kommunale Planung des fraglichen Bahnareals erst möglich, wenn der Bahnbetrieb an dieser Stelle einmal aufgegeben werden sollte (BGE 115 Ib 166 E. 4 S. 174). Bis dahin erscheint es aber durchaus sinnvoll, Bahnareale, die im Siedlungsgebiet liegen, baulich zu nut-

zen, z.B. für die Erstellung von Mobilfunkanlagen; ein Interesse an der Freihaltung solcher Areale besteht nicht."

Dementsprechend ging das Bundesgericht davon aus, dass es sich beim fraglichen Bauvorhaben um ein solches innerhalb der Bauzone handle, das keiner Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG bedürfe (a.a.O., Erw. 2.6).

3.2.3. In Anlehnung an diese Entscheide ist auch § 26 BNO auszulegen. Es ist klarerweise unlogisch, eine mitten im Baugebiet liegende Landfläche Nutzungsbestimmungen zu unterstellen, deren Hauptzweck in der Freihaltung von Bauten und Anlagen besteht. Das raumplanerische Ziel, in Befolgung des Gebots der haushälterischen Nutzung des Bodens (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG) die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern (BGE 124 II 395 mit Hinweisen), wird in der zur Diskussion stehenden Situation in keiner Weise aufgeweicht, wenn das Areal des Bahnhofs Döttingen grundsätzlich als Bauzone betrachtet wird. Es besteht diesbezüglich weitgehende Parallelität mit dem zweitgenannten BGE betreffend das Bahnareal Rothenburg Dorf; auch dort hat das Bundesgericht entgegen dem Wortlaut des einschlägigen § 56 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 ("In dieser Zone gelten die Bestimmungen der Landwirtschaftszone.") dafür gehalten, es mache von der Sache her keinen Sinn, Land, das bereits jetzt durch die Bahn baulich genutzt werde sowie grossmehrheitlich von Bauland umgeben und gemäss Richtplan dem Siedlungsgebiet zugeordnet sei, als Nichtbauzone zu betrachten (a.a.O., Erw. 2.1, 2.5, 2.6). Diese Überlegungen gewinnen noch an Gewicht, wenn in Rechnung gestellt wird, dass das in Frage stehende "Übrige Gebiet" im Zuge einer unmittelbar bevorstehenden Gesamtrevision des Zonenplans der Bauzone zugewiesen werden soll. Damit sind die Argumente, welche die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit Art. 24 RPG vorbringt, obsolet.

4. 4.1. Die erstinstanzlich zuständige Abteilung für Baubewilligungen des BVU verfolgt die Praxis, sog. bahnnahen Nebenbetriebe auf dem Areal der SBB als "standortgebunden" zuzulassen. Eine solche Nutzung diene zwar nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbe-

trieb, stehe aber dem Bahnbetrieb insofern nahe, als so die Kundenbedürfnisse befriedigt werden könnten. Dazu gehörten etwa ein Lebensmittelgeschäft, ein Blumenladen, Taxistandplätze, Postautoabstellplätze, Reklamestände, ein Take-away-Betrieb sowie Waren- oder andere Automaten. An der Augenscheinsverhandlung vom 1. März 2006 haben die Vertreter der Abteilung für Baubewilligungen dem Verwaltungsgericht drei einschlägige Teilverfügungen übergeben, wovon zwei (datierend vom 7. Juni 2004) die Erstellung von Park-and-Rail-Anlagen auf den Bahnhöfen Beinwil a.S. und Birrwil betreffen. Der Regierungsrat trägt diese Praxis mit.

Das BVU vertritt weiter die Meinung, auch ein Speisekiosk könne im erwähnten Sinne als "standortgebunden" bezeichnet werden. Ein solcher Kiosk befriedige die Bedürfnisse der Bahnreisenden. Dass auch andere Kunden den Kiosk aufsuchten, könne nicht ganz ausgeschlossen werden. Dieser Umstand schliesse aber die "Standortgebundenheit" nicht aus. Der Regierungsrat argumentiert in der gleichen Richtung: In örtlicher Hinsicht genüge es, wenn sich ein Bahnnebenbetrieb an einem Bahnhof, d.h. in der Nähe der Bahnsteige, der Geleise oder an den Hauptverkehrswegen im Bahnhof zu oder von den Geleisen befinde. Mit zunehmender räumlicher Distanz von den genannten Bahnanlagen könne allerdings eine Baute ihre Qualifikation als Bahnnebenbetrieb verlieren.

Die Beschwerdeführerin wendet sich in grundsätzlicher Hinsicht nicht gegen diese Verwaltungspraxis. Sie leuchtet auch dem Verwaltungsgericht ein, zumal sie sich an Art. 39 Abs. 1 EBG anlehnt. Danach sind die Bahnunternehmungen befugt, an Bahnhöfen und in Zügen Nebenbetriebe einzurichten, soweit diese auf die Bedürfnisse der Bahnkunden ausgerichtet sind (siehe zur einschlägigen Rechtsprechung BGE vom 22. März 2002 [2A.255/2001] Erw. 4.1; BGE vom 22. März 2002 [2A.256/2001] Erw. 6.1 und 6.2).

4.2. Bezogen auf den konkreten Einzelfall hält der Regierungsrat fest, das Warenangebot der Beschwerdegegnerin umfasse Imbiss-Gerichte (Kebab, Bratwürste, Hot Dogs, Hamburger und gebackene Kartoffeln), Bier und alkoholfreie Getränke. Ein solches Angebot sei für einen Bahnnebenbetrieb typisch. Im Weiteren befinde sich zwar der geplante Standort rund 150 m vom Bahnhofsgebäude entfernt

und sei für ortsunkundige Bahnreisende, die nicht aus südlicher Richtung zum Bahnhof gelangten, kaum wahrnehmbar. Es sei aber zu berücksichtigen, dass die fraglichen Bauten auf die Rampe eines noch in Gebrauch befindlichen Güterschuppens der SBB zu stehen kämen. Auch grenze der Speisekiosk an die Gleisanlagen, und er sei von zahlreichen Park-and-Ride-Parkplätzen der SBB umgeben. Es sei daher naheliegend, dass ihn vorwiegend Bahnkunden aufsuchen würden. Bei einer Gesamtbetrachtung sei davon auszugehen, dass der Speisekiosk vornehmlich den Bahnkunden diene. Dem hält die Beschwerdeführerin im Wesentlichen die Distanz bzw. den fehlenden Sichtkontakt zum Bahnhof entgegen. Das Schwergewicht des Bahnhofs sei nach dessen Umgestaltung markant nach Norden verlegt worden. Der ehemalige Güterschuppen der SBB sei zum heutigen Zeitpunkt an eine gemeinnützige Stiftung vermietet und habe mit dem Bahnbetrieb nichts mehr zu tun. Das Bauvorhaben sei vom Bahnhof "abgenabelt".

Der streitbetroffene Speisekiosk erfüllt in sachlicher Hinsicht die Anforderungen an einen bahnnahen Nebenbetrieb; angeboten werden darin wie erwähnt herkömmliche Imbiss-Gerichte sowie Bier und alkoholfreie Getränke. In örtlicher Hinsicht befindet sich der Speisekiosk zwar nicht unmittelbar im Bahnhofsgelände, sondern in ca. 150 m Distanz dazu. Indessen ist nach der Rechtsprechung zu den Bahnnebenbetrieben nicht erforderlich, dass sich diese im Bahnhof selbst befinden. Entscheidend ist vielmehr der funktionale Bezug des Betriebs zum Bahnhof, und dieser Bezug ist hier klarerweise zu bejahen; der Speisekiosk grenzt unmittelbar an die Gleisanlagen an, ist vor einem Güterschuppen der SBB situiert und überdies von zahlreichen Park-and-Ride-Parkplätzen der SBB umgeben. Dass der Güterschuppen heute nicht mehr von den SBB genutzt wird, tut nichts zur Sache; wesentlicher ist seine Erscheinungsweise, die immer noch dieselbe ist wie vorher und ihn seitens der Passanten ohne weiteres dem Bahnbetrieb zuordnen lässt.

5. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Beschwerde unbegründet und deshalb abzuweisen ist.

35 Nutzungsweise in der Landwirtschaftszone.

- **Trennung zwischen der Frage der Baubewilligungspflicht und jener der materiellen Rechtmässigkeit der Nutzung (Erw. 2).**
- **Eine Nutzung als Blumenwiese oder Rasen stellt keine landwirtschaftliche Nutzung im Sinne von Art. 16 RPG dar (Erw. 3).**
- **Fehlen der Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG (Erw. 4).**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 8. November 2005 in Sachen Einwohnergemeinde Dintikon gegen Baudepartement.

Aus den Erwägungen

1. 1.1. Die Beschwerdegegner haben gestützt auf die Baubewilligung des Gemeinderats Dintikon vom 22. Juli 2002 auf der Parzelle Nr. 1032 eine zweigeschossige Wohnbaute realisiert. Das Grundstück liegt gemäss dem Zonenplan der Gemeinde Dintikon vom 30. Mai / 28. Oktober 1997 in der Wohnzone 2. Streitgegenstand im Verfahren vor Verwaltungsgericht bildet die Nutzung einer südlich an die Parzelle Nr. 1032 angrenzenden, auf der Parzelle Nr. 170 gelegenen Teilfläche von ca. 44 m². Die im Eigentum von R. stehende Parzelle Nr. 170 liegt gemäss dem Kulturlandplan der Gemeinde Dintikon vom 23. November 1992 / 21. Dezember 1993 in der Landwirtschaftszone. Die Beschwerdegegner haben mit der Eigentümerin per 1. März 2003 einen mündlichen Pachtvertrag auf 10 Jahre zur Nutzung und Bewirtschaftung dieses Landstücks abgeschlossen; (...).

1.2. Die Beschwerdegegner haben auf der in Frage stehenden Landfläche Rasen gesät sowie vier bis fünf einheimische Sträucher und einen Niederstammapfelbaum gepflanzt. Zusätzlich haben sie im südöstlichen Bereich der Rasenfläche zwei Gartenbeete angelegt, welche durch locker gesetzte und begehbare Gartenplatten voneinander abgetrennt sind.

2. Das Baudepartement hat die Streitfrage, ob die Nutzung der gepachteten Landfläche der in der Landwirtschaftszone zulässigen Nutzungsweise entspreche, auf die Frage fokussiert, ob eine baube-