

4. Bauwesen, Raumplanung

1198

Erlass und Änderung von Plänen. Überprüfungsbefugnis des Regierungsrates. Verhältnis von Raumplanungsmassnahmen zur Eigentums-garantie. Verhältnis von Zonenplan und Nutzungsplan. Erschliessung.

Der Gemeinderat Herisau wies eine Einsprache gegen den Quartierplan Obstmarkt ab. Der Regierungsrat bestätigte den Entscheid. Aus den Erwägungen:

1. Im Rekurs- und Genehmigungsverfahren überprüft der Regierungsrat im Sinne von Art. 33 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) alle Nutzungspläne hinsichtlich ihrer Rechtmässigkeit und des öffentlichen Interesses voll. In der Prüfung der Zweckmässigkeit kommunaler (Sonder-)Nutzungspläne auferlegt er sich aber eine gewisse Zurückhaltung, denn er ist nicht obere Planungsbehörde. Es bleibt vielmehr Sache der Gemeinden, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG, Art. 50 Abs. 3 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Raumplanung, EG RPG; bGS 721.1; RRB 438/89 E. 1c «Speicherschwendi», AR GVP 1988 1145 und BGE in ZBI 90/1989 S. 363 i.S. Gde. Oberwil BL E. 3, in ZBI 84/1983 S. 316 E. 3c je mit Hinweisen; *Aldo Zaugg*, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Bern 1987, N. 3 zu Art. 61 BauG; *EJPD/BRP*, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, N. 10 zu Art. 26 RPG).
2. Die Rekurrentin geht davon aus, dass das Quartier O. möglichst als verkehrsfreie Wohnzone bewahrt werden müsse und durch die Zulassung der geplanten Bauvolumen nur «einseitig private Interessen gefördert würden». Die vorgesehene Quartierplanung sehe nur die Förderung der bauwilligen Grundeigentümer vor, was die bestehende Bausubstanz und die Wohnqualität massiv beeinträchtige. Damit widerspreche sie der in der Bundesverfassung garantierten Eigentums-garantie, ohne dass dafür ein öffentliches Interesse geltend gemacht werden könne.

Raumplanungsmassnahmen, welche die geordnete Besiedlung des Landes bezwecken und auch den Zielen und Planungsgrundsätzen von Art. 1 und 3 RPG (bzw. Art. 1 und 2 EG RPG) entsprechen, verwirklichen den verfassungsmässigen Auftrag von Art. 22quater der Bundesverfassung (BV; SR 101). Solche siedlungspolitischen Massnahmen sind als Teil des öffentlichen Eigentumsrechtes mit der Eigentumsgarantie vereinbar (vgl. BGE 112 Ia 65 E. 3b i.S.B. mit zahlreichen Hinweisen; *Georg Müller*, in: Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern 1987 ff., Art. 22ter BV, Rz. 22, *Riccardo Jagmetti*, in: Kommentar BV, Art. 22quater BV, Rz. 86; *Peter Saladin*, Raumplanung und Eigentumskonzept, in: Das Bundesgesetz über die Raumplanung, BTJP 1980, Bern 1980, S. 44 ff.), denn «der Inhalt des Grundeigentums wird nicht nur durch die Privatrechtsordnung geprägt, sondern durch die verfassungsrechtliche Ordnung und das darauf gestützt erlassene öffentliche Recht als Ganzes» (BGE 105 Ia 330 E. 3c mit Hinweisen). Nach anderer Auffassung greifen diese Massnahmen in die Eigentumsgarantie ein (vgl. etwa BGE 113 Ia 444 E. 4b-f; *Jörg Paul Müller/Stefan Müller*, Grundrechte, besonderer Teil, Bern 1985 S. 296 N. 42). Sie sind aber mit dieser Garantie vereinbar, wenn sie u.a. auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen (vgl. BGE 113 Ia 444 E. 3 mit Verweisen). Raumplanungsmassnahmen können sich regelmässig auf Bestimmungen des RPG abstützen, also auf eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn. Das öffentliche Interesse an einer Planungsmassnahme zeigt sich in beiden Fällen in einer Abwägung der im Raumplanungsgesetz festgehaltenen Zielsetzungen mit den entgegenstehenden privaten Interessen. Auszugehen ist vorab vom Gebot der zweckmässigen Nutzung des Bodens (Art. 22quater BV) und dem häuslicherischen Umgang mit dem Boden (Art. 1 Abs. 1 RPG).

Die Quartierplanung kann sich bei dieser Abwägung der Interessen zunächst auf die Vorgaben der zu überlagernden Grundzone stützen (vgl. Art. 43 Abs. 2 und 3 EG RPG mit den Ausnahmen; *Erich Zimmerlin*, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Auflage, Aarau 1985, § 141 N. 1b und 6). In der Ortsplanung ist nämlich bereits die von der Rekurrentin geforderte Interessenabwägung zwischen den Bedürfnissen der einzelnen Grundeigentümer vorgenommen worden. Soweit sich die Quartierplanung also auf die geltende Zonenordnung stützt, ist die zweckmässige Nutzung des bestimmten Bodens bereits verbindlich festgesetzt und im vorliegenden Rekurs nicht mehr zu überprüfen. Die Gemeinde Herisau hat das ganze Quartierplangebiet Obstmarkt der Kern-

zone zugewiesen – also einer mehrstöckigen Mischzone und keiner reinen Wohnzone.

3. Die Sondernutzungsplanung, wie sie mit dem Quartierplan Obstmarkt verwirklicht werden soll, dient in erster Linie dazu, den kommunalen Rahmennutzungsplan auf ein kleinräumiges Gebiet mit besonderem Gestaltungsbedarf umzusetzen. Voraussetzung dafür ist einerseits eine Untersuchung dessen, was nach der Grundordnung im betroffenen Gebiet angestrebt wird und zugelassen ist. Andererseits bedarf es dazu einer Siedlungs- und Strukturanalyse (vgl. *Vatter*, Ganzheitliche Planung, in: DISP 103/1990, S. 23f.).

a) In der Kernzone sind «wertvolle Einzelbauten und Gebäudegruppen ... möglichst zu erhalten und zu pflegen. Die Entwicklung soll der kulturellen und wirtschaftlichen Funktion des Dorfkerns Rechnung tragen» (Art. 20 Abs.1 Bauordnung H., BO; vom 28. Dezember 1970). Das kantonale Recht stärkt die funktionale Bedeutung der Ortskerne gegenüber der historischen: Nach Art. 26 Abs. 1 EG RPG können als Kernzonen jene Ortsteile bezeichnet werden, «die bestehende oder neu zu schaffende Zentrumsfunktionen aufweisen oder dem Ort das Gepräge geben.»

b) Nach diesen Definitionen werden in der Kernzone zwei unterschiedliche Ziele verfolgt – ein kulturelles und ein wirtschaftliches. Zum einen soll die wertvolle Bausubstanz möglichst erhalten werden. Zum andern soll aber die bauliche Entwicklung auch den Zentrumsfunktionen des Dorfkerns Rechnung tragen. Diese beiden Ziele stehen in einem klaren Konflikt zueinander und werden allein durch das unbestimmte Kriterium des «Wertes» bestehender Bauten abgegrenzt.

c) Der Quartierplan setzt mit seiner Idee eines nach Norden hin geschlossenen Obstmarktes voraus, dass die bestehende Bausubstanz entlang der Kasernenstrasse und der Bahnhofstrasse (Plangebiete A und B) nicht den Wert aufweise, dass sie zu schützen wäre. (Was bestätigt wird.)

Der Planbereich C um die Bachstrasse herum ist unbestrittenermassen baulich wertvoll. Diese Bausubstanz sollte, auch von ihrem grossen Erlebniswert her, unbedingt erhalten bleiben. Die traditionelle Bachstrasse mit dem historischen Brunnen innerhalb sehr alter und siedlungsgeschichtlich wertvoller Bausubstanz bildet ein ortsprägendes Erlebnis. Die tatsächlichen Verhältnisse im Planbereich C unterscheiden sich damit bereits grundlegend von denen entlang der beiden Hauptstrassen. Der Bereich C ist deshalb anders zu behandeln und als wertvolle Gebäudegruppe zu bewahren. Der Vorwurf der Rekurrentin, der Gemeinderat habe mit der

unterschiedlichen Behandlung das Gleichbehandlungsgebot verletzt, geht deshalb fehl.

4. Die zulässige Bauweise, die Bauhöhe und die Grenzabstände in der zu überlagernden Kernzone sind in den Art. 20 bis 22 der Bauordnung geregelt. Nach Art. 20 Abs. 3 BO sind «Neubauten der bestehenden Bebauung anzupassen, wenn diese durch ihre Eigenart schützenswert ist. In der Umgebung wertvoller Einzelbauten oder Gebäudegruppen sind Umbauten oder einzelne Neubauten dem Bestand harmonisch einzugliedern, namentlich hinsichtlich Baukörper, Fassadengestaltung und Farbgebung. In sanierungsbedürftigen Gebieten ist eine sinnvolle bauliche Entwicklung anzustreben, die sich dem bestehenden Ortsbild gut einfügt.»

Nach dem vorher Festgestellten müssen die Plangebiete A und B entlang den beiden Staatsstrassen als sanierungsbedürftig angesehen werden. Gemäss Art. 20 Abs. 3 BO ist also in diesem Bereich eine sinnvolle bauliche Entwicklung anzustreben, die sich gut in das bestehende Ortsbild einfügt.

a) Der Quartierplan O. orientiert sich bezüglich der Bauweise der einzelnen Teilgebiete einerseits an der ausserhalb des Quartierplangebietes anschliessenden Bebauung – im Westen und Süden an der städtischen Umgebung, im Norden an der historischen Bebauungsart. Andererseits stellt der Quartierplan auch auf die heutige Bebauungsart innerhalb des Quartiers ab. (...) Mit dieser geschlossenen, mehrstöckigen Bauweise kann die zonenkonforme zentrumsbildende Überbauung optimal verwirklicht werden. Diese dichte Bauweise steht in Übereinstimmung mit dem Gebot des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und verwirklicht die erwünschte Siedlungsentwicklung (Art. 1 Abs. 1 RPG). Mit den Gestaltungsvorschriften des Quartierplanes wird eine städtische Wirkung gegen den Obstmarkt erzielt. Aber auch die Einpassung in das feingliedrige Gefüge des alten Dorfteiles wird mit den Gestaltungsvorschriften – insbesondere mit der Höhenabstufung der Baukörper und der Fassadengestaltung – im geforderten Mass erreicht werden. Der Quartierplan Obstmarkt nimmt so die Spannung zwischen dem alten Dorfteil an der Bachstrasse und den städtischen Funktionen des Obstmarktes gut auf und gliedert sich harmonisch in das bestehende Ortsbild ein.

5. Im weiteren wird die Erschliessung des Quartiers als unzulässig angesehen, da sie auf eine weitgehende Zerstörung des bestehenden Wohnquartiers hinauslaufe und durch den zusätzlichen Verkehr in seiner Wohnqualität massiv beeinträchtige.

Nach Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG darf eine Baubewilligung unter anderem nur erteilt werden, wenn «das Land erschlossen ist». Die Erschliessung von Bauland «umfasst alle Einrichtungen, die notwendig sind, damit Grundstücke zonen- und bauordnungsgerecht genutzt werden können» (EJPD/BRP, N.5 zu Art. 19 RPG mit Hinweisen), insbesondere die genügende Zufahrt.

a) Eine Erschliessungsstrasse ist hinreichend, wenn sie den zonenkonformen Verkehr des maximal ausgenützten Einzugsgebietes aufzunehmen vermag. Von der zulässigen Baudichte und dem Zonenzweck ist in einer Kernzone mit einem recht grossen Verkehrsaufkommen zu rechnen. Dies beeinflusst direkt die notwendige Breite und Ausgestaltung der Erschliessungsstrasse. Der Gemeinderat Herisau geht zu Recht davon aus, dass die bestehenden Strassen nicht zur vollen Erschliessung des Quartierplangebietes ausreichen.

Aber auch die beiden Staatsstrassen, welche entlang der Süd- und Westgrenze des Quartierplangebietes führen, können nicht als Erschliessungsstrassen für das Quartier Obstmarkt genutzt werden: Beides sind Hauptverkehrsstrassen, die in erster Linie dem Durchgangsverkehr und der Verbindung von Ortschaften dienen – nicht aber der Erschliessung (vgl. Art. 5 Abs. 1 Gesetz über die Staatsstrassen, StrG; bGS 731.11). Da beide Strassen bereits heute sehr stark befahren sind, können und dürfen sie nicht mit zusätzlichen innerörtlichen Funktionen belastet werden. Für das Quartier O. ist somit eine eigene, rückwärtige Erschliessung unabdingbar.

c) Die Rekurrentin hält aber dafür, dass die Bauten im Planbereich B über Tiefgaragen aus der Überbauung Gutenberg erschlossen werden müssten. Indessen sind Erschliessungsstrassen grundsätzlich über jenes Gebiet zu führen, das damit erfasst wird. Die notwendigen Erschliessungsstrassen sind zonenkonform und deren Immissionen als Nebenfolge von den Anwohnern zu dulden. Die Grundeigentümer haben auch keinen Anspruch darauf, dass eine bestehende Unternutzung ihrer Zone aufrechterhalten bleibt, sondern müssen die zonenüblichen Immissionen tolerieren (vgl. etwa BL VGE 1981 S. 71 E. 3; 1980 S. 115 E. 4).

RRB 20.11.1990