

602 2009-30

602 2009-31

Urteil vom 11. März 2010

II. Verwaltungsgerichtshof

BESETZUNG

Präsident: Christian Pfammatter
Richter: Josef Hayoz, Michel Wuilleret

PARTEIEN

U. Beschwerdeführer 1,
V. und W. Beschwerdeführer 2,
X. und Y. Beschwerdeführer 3,
Z. , Beschwerdeführer 4,

alle in 3186 Düringen und vertreten durch Rechtsanwalt Rainer Weibel,
Herrengasse 30, 3011 Bern,

gegen

OBERAMT DES SENSEBEZIRKS, Kirchweg 1, Postfach 104, 1712 Tavers,
Vorinstanz,

FRISCHBETON AG TAFERS, 1712 Tavers, **Beschwerdegegnerin 1**,
vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Schneuwly, Rue de Romont 35,
Postfach 1447, 1701 Freiburg,

GEMEINDE DÜDINGEN, Postfach 85, 3186 Düringen,
Beschwerdegegnerin 2, vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Meyer,
Pérolles 12, Postfach 720, 1701 Freiburg,

GEGENSTAND

Raumplanung und Bauwesen

Beschwerde vom 2. Juni 2009 gegen den Entscheid vom 30. April 2009.

S a c h v e r h a l t

A. Die Frischbeton AG bezweckt die Herstellung und den Vertrieb von Frischbeton sowie von Beton-Fertigteilen. Sie hat ihren Betrieb und Sitz in Tafers. Am 16. November 2007 reichte sie ein Baugesuch für den Neubau einer Betonzentrale sowie für eine Stützmauer und ein Rückhaltebecken ein. Die Bauten sollen in der Gemeinde Düdingen auf den Grundstücken Nr. 4728 und Nr. 4729 erstellt werden. Beide Parzellen liegen im Perimeter des Quartiers Schürli, wo die Nutzung der Grundstücke für Industrie- und Gewerbebauten bestimmt ist.

B. Für das Quartier Schürli besteht ein Bebauungsplan mit einem entsprechenden Reglement. Das Quartier umfasst die beiden erwähnten Parzellen. Die Nr. 4729 ist ein lang gezogenes Grundstück, das ungefähr 15 m breit und 170 m lang ist. Sie ist im Norden (in ihrer ganzen Länge) durch die Autobahn A12 und im Westen durch einen Wald begrenzt. Im Süden der Nr. 4729 (von West nach Ost) befinden sich die Parzellen Nr. 4728, Nr. 5787 und Nr. 5788. Südlich der Nr. 5787 und gleichzeitig östlich der Nr. 4728 ist die Parzelle Nr. 5790 (6072). Östlich der Nr. 5790 (6072) und auch südlich der Nr. 5788 ist die Nr. 6059. Die Parzellen Nr. 4729, Nr. 5788 und Nr. 6059 sind im Osten begrenzt durch die Bonnstrasse und die Nr. 4728, Nr. 5790 (6072) und Nr. 6059 im Süden durch die Industriestrasse.

Nach dem Bebauungsreglement (Projektbeschrieb Ziff. 4) wird das Quartier von der Industriestrasse her erschlossen. Weiter dürfen gestützt auf Ziff. 2.14 auf den Parzellen Nr. 4728 und Nr. 4729 grundsätzlich keine Silos gebaut werden. Immerhin wird auf die Möglichkeit hingewiesen, dass mittels eines Ausnahmeverfahrens solche Bauten erlaubt werden können.

C. Die Nr. 4729 ist reserviert für eine mögliche Umfahrungsstrasse der Gemeinde Düdingen (Freihaltekorridor; Entlastungs-/Umfahrungsstrasse V1). Diese Freifläche kann für Kleinbauten und bewegliche Bauten genutzt werden, die jedoch vor einer allfälligen Erstellung der Umfahrungsstrasse von der Freifläche zu entfernen sind (Ziff. 4.2 Projektbeschrieb; Ziff. 1.4 Bebauungsreglement).

Im Juni 2009 unterbreitete der Staatsrat dem Grossen Rat eine Botschaft zu einem Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für die Studien und den Landerwerb für die Umfahrungsstrasse von Düdingen. Daraus ergibt sich, dass die Umfahrungsstrasse V1 aufgegeben werden soll. Stattdessen wird eine neue Variante (Umfahrungsstrasse V2) geprüft. Die neue Strasse soll vom künftigen Kreisel Birch in die geplante Strasse Birch-Luggiwil münden. Die Grossräte stimmten dem Verpflichtungskredit zu (Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg, TGR, vom Juni 2009, Debatte: S. 912 ff.; Botschaft: S. 1048 ff.; Plan der Umfahrungsstrasse V2: S. 1055). Die neue Umfahrungsstrasse V2 soll etwa 500 m vom Quartier Schürli entfernt gebaut werden.

D. Das Bauvorhaben der Frischbeton AG sieht zwei Ausnahmen vom Bebauungsreglement vor. Im westlichen Bereich der Nr. 4729 sollen 4 Bindemittelsilos erstellt werden. Weiter soll die Betonaufbereitungsanlage, die - ausser den Silos und dem Rückhaltebecken - vollumfänglich auf der Nr. 4728 gebaut werden, nicht von der Industriestrasse her erschlossen werden. Vorgesehen ist eine neue Zufahrt von der Bonnstrasse über die

Nr. 4729, parallel der Autobahn entlang, also (teilweise) auf dem vorgesehenen Trasse der Umfahrungsstrasse V1. Für diese beiden Vorhaben stellte die Frischbeton AG Ausnahmegesuche.

E. Das Baubewilligungs- und das Ausnahmegesuch wurden am 23. November 2007 öffentlich aufgelegt. Gegen beide Begehren gingen mehrere Einsprachen ein.

F. Am 27. August 2008 erteilte die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) das Einverständnis, dass die Gemeinde Düdingen die ersuchten Ausnahmen (Silo und Zufahrt) bewilligen kann. Daraufhin genehmigte der Gemeinderat von Düdingen am 9. September 2008 die Ausnahmegesuche. Gegen diesen Entscheid erhoben mehrere Einsprecher am 15. Oktober 2008 Beschwerde beim Oberamtmann des Sensebezirks. Dieser hiess das Rechtsmittel am 28. Oktober 2008 gut, hob die Verfügung vom 12. (recte: 9.) September 2008 auf und wies die Sache an den Gemeinderat zu neuem Entscheid zurück. Am 25. November 2008 erteilte der Gemeinderat erneut die Ausnahmebewilligungen. Dagegen wurde am 14. Januar 2009 wiederum Beschwerde beim Oberamtmann erhoben.

G. Mit Verfügungen vom 30. April 2009 gewährte der Oberamtmann die *"nach-gesuchte Baubewilligung für den Bau einer Betonzentrale / Stützmauer und Rückhalte-becken / Ausnahme für die Zufahrt sowie der Silobauten und -höhe ..."* und wies die Einsprachen, sofern er darauf eintrat, im Sinne der Erwägungen ab, beziehungsweise verwies sie an den Zivilrichter.

H. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 2. Juni 2009 liessen die Beschwerdeführer 1 - 4 dem Kantonsgericht die Aufhebung des Entscheids vom 30. April 2009 (Rechtsbegehren 1) und die Rückweisung der Angelegenheit an den Oberamtmann (Rechtsbegehren 2) beantragen. Eventuell seien das Baubewilligungsgesuch und die Ausnahmebewilligungsgesuche abzuweisen (Rechtsbegehren 3). Zudem seien der Beschwerde die vollumfängliche aufschiebende Wirkung zuzuerkennen (Rechtsbegehren 4) und ein zweiter Schriftenwechsel durchzuführen (Rechtsbegehren 5).

I. Nachdem der Instruktionsrichter den Schriftenwechsel vorab auf das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung beschränkte, hiess der II. Verwaltungsgerichtshof mit Entscheid vom 24. Juni 2009 dieses Begehren gut und wies die Beschwerdeführer an, eine Sicherheit von 5'000 Franken zu leisten.

J. Der Oberamtmann, die Gemeinde Düdingen (Beschwerdegegnerin 2) sowie die Frischbeton AG (Beschwerdegegnerin 1) schliessen auf Abweisung der Beschwerde, sofern darauf überhaupt eingetreten werden kann. Das Tiefbauamt liess sich ebenfalls vernehmen. Die Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 bestreiten im Wesentlichen die Anfechtungsbefugnis der Beschwerdeführer.

Es fanden weitere Schriftenwechsel statt.

K. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit notwendig, in den nachfolgenden Erwägungen eingetreten.

E r w ä g u n g e n

1. a) Angefochten sind die Verfügungen des Oberamtmanne vom 30. April 2009. Sie ergingen in Anwendung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 (RPBG; SGF 710.1). Am 1. Januar 2010 trat das neue RPBG vom 2. Dezember 2008 (noch nicht in der systematischen Gesetzessammlung) in Kraft und jenes vom 9. Mai 1983 wurde aufgehoben (vgl. Art. 185 RPBG, Fassung vom 2. Dezember 2008). Die vorliegende Streitsache wurde vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts eingeleitet und vorinstanzlich entschieden, so dass sie gestützt auf Art. 176 RPBG (Fassung vom 2. Dezember 2008) und auf die allgemeinen Grundsätze über das Übergangsrecht nach dem bisherigen Recht zu beurteilen ist (ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Rz. 325 ff.).

b) aa. Ordentliche Baubewilligungsbehörde ist der Oberamtmann; er entscheidet über das Baugesuch und die unerledigten Einsprachen (aArt. 174 Abs. 4 RPBG). Gegen seine Entscheide kann beim Kantonsgericht Beschwerde erhoben werden (aArt. 176 Abs. 1 RPBG).

bb. Nach aArt. 55 Abs. 1 RPBG kann eine Gemeinde mit dem Einverständnis der RUBD innerhalb der Bauzone Abweichungen von den Plänen und den Gemeindevorschriften bewilligen, wenn weder ein höheres öffentliches Interesse noch überwiegende Interessen Dritter entgegenstehen und zwar für Bauten im öffentlichen Interesse (lit. a), für Bauten, welche für die Allgemeinheit von Bedeutung sind (lit. b) in Fällen, bei denen die Anwendung einer Vorschrift ihrem Zweck zuwiderläuft oder den Eigentümer übermässig schädigen würde (lit. c) und für bewegliche und provisorischen Bauten (lit. d; vgl. auch aArt. 90 Abs. 1 des Ausführungsreglements vom 18. Dezember 1984 zum Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983 [ARRPBG; SGF 710.11]). Der Eigentümer, welcher in Abweichung geltender Gesetze, Pläne und Reglemente bauen möchte, richtet ein Ausnahmegesuch an den Gemeinderat, wenn es sich um Gemeindevorschriften handelt, und an das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), wenn es kantonale Vorschriften betrifft (aArt. 91 Abs. 1 ARRPBG).

Im vorliegenden Fall betreffen die beiden Ausnahmegesuche Gemeindevorschriften, so dass der Gemeinderat von Düringen für den Erlass der Ausnahmegewilligungen zuständig war.

Das Ausnahmegesuch wird gleichzeitig mit dem Baubewilligungsgesuch eingereicht (aArt. 91 Abs. 3 ARRPBG). Der Gemeinderat hat seinen Entscheid zu begründen und unter Angabe des Rechtsweges und der Rechtsmittelfrist den Betroffenen mitzuteilen (aArt. 95 Abs. 1 ARRPBG). Gegen seine Verfügung kann beim Oberamtmann Beschwerde eingereicht werden (aArt. 95 Abs. 3 ARRPBG). Dieser entscheidet gleichzeitig über die Beschwerde und das Baubewilligungsgesuch (aArt. 95 Abs. 3 ARRPBG). Gegen den Entscheid kann gestützt auf aArt. 176 Abs. 1 ARRPBG beim Kantonsgericht Beschwerde geführt werden.

cc. Nach dem Gesagten ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegeben (vgl. auch Art. 114 Abs. 1 lit. c des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SGF 150.1]).

c) Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer erhielt den angefochtenen Entscheid am 1. Mai 2009. Demnach endete die dreissigtägige Beschwerdefrist (Art. 79 Abs. 1 VRG) am Sonntag, 31. Mai 2009. Fällt der letzte Tag einer Frist auf einen Samstag, Sonntag oder einen anderen Feiertag oder einem Feiertag gleichgestellten Tag, so endet sie am nächsten Werktag (Art. 27 Abs. 1 und 2 VRG). Am 1. Juni 2009 war Pfingstmontag, also ein Feiertag (Art. 1 lit. b des Gesetzes vom 11. Februar 1965 betreffend den Ablauf von Fristen [SGF 270.3]). Mit der Aufgabe der Beschwerdeschrift bei einer schweizerischen Poststelle am 2. Juni 2009 ist die Rechtsmittelfrist eingehalten.

d) Die Legitimation zur Beschwerdeführung ist von Amtes wegen zu prüfen, wobei die Beschwerdeführenden aufgrund ihrer prozessualen Pflicht, die Beschwerde zu begründen, ihre Legitimation zu substantizieren haben (statt vieler: ISABELLE HÄNER, *in* Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Auer / Müller / Schindler [Hrsg.], Bern/St. Gallen 2008, Rz. 2 zu Art. 48). Im Verwaltungsverfahren ist die Aktivlegitimation Eintretensvoraussetzung (Urteil des Bundesgerichts 1P.164/2004 vom 17. Juni 2004, E. 2.3, mit Hinweisen, *in* ZBI 106/2005 S. 587).

Die Beschwerdeführer sind als Adressaten des angefochtenen Entscheids zur Beschwerde legitimiert. Zu prüfen wird indessen ihre Rechtsmittellegitimation in der Sache selbst sein. Ist sie nicht gegeben, so hätte der Oberamtmann auf die Einsprachen gegen das Baugesuch und die Beschwerden gegen die Ausnahmegewilligungen nicht eintreten sollen. Wenn er es trotzdem tat, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen (ALFRED KÖLZ / JÜRIG BOSSHART / MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Rz. 96 zu Vorbem. §§ 19-28).

e) Die Beschwerdeführer bezahlten rechtzeitig den Prozesskostenvorschuss (Art. 128 Abs. 2 VRG) und die im Rahmen der Gewährung der aufschiebenden Wirkung verlangte Sicherheitsleistung (aArt. 176a Abs. 2 RPBG).

2. a) Die Beschwerdeführer beantragen die Durchführung eines Augenscheins. Konkret begründet wird dieses Begehren nicht.

Nach Art. 46 Abs. 1 lit. d VRG kann die Behörde einen Augenschein anordnen. Diese Bestimmung ist eine "Kann-Vorschrift". Damit räumt der Gesetzgeber der für die Rechtsanwendung zuständigen Stelle Ermessen ein (ULRICH HÄFELIN / WALTER HALLER / HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. A., Zürich 2008, Rz. 440). Die Pflicht, eine Ortsbesichtigung durchzuführen, besteht nur dann, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise überhaupt nicht abgeklärt werden können (KÖLZ / BOSSHART / RÖHL, Rz. 41 f. zu § 7).

Die vorliegenden Pläne und technischen Berichte der amtlichen Dienststellen enthalten eine ausführliche und kommentierte Dokumentation und Beschreibung der bestehenden Verhältnisse. Damit geht der massgebliche Sachverhalt, soweit prozessrelevant, aus den Akten hinreichend hervor, weshalb es sich erübrigt, einen Augenschein vorzunehmen.

b) Alle übrigen Beweisanträge werden schon deshalb abgewiesen, weil die Anfechtungsbefugnis der Beschwerdeführer nicht gegeben ist.

3. a) Vorweg ist auf den Einwand der Beschwerdeführer, ihr rechtliches Gehör sei verletzt worden, einzugehen. Wegen dessen formeller Natur führt nämlich eine Gehörs-

verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (BGE 127 V 431 E. d/aa S. 437 f).

b) Nach Auffassung der Beschwerdeführer ist der angefochtene Entscheid mangelhaft begründet. Der Oberamtmann habe nicht in nachvollziehbarer Weise dargelegt, welcher der in aArt. 55 Abs. 1 RPBG aufgezählte Fall anwendbar sei. Er habe keine Güterabwägung vorgenommen und nicht aufgezeigt, dass der Abweichung der Quartiervorschriften kein höheres öffentliches Interesse und überwiegende Interessen entgegenstehen. Auch sei ihnen die Einsicht der Verkehrsstudie "Unterer Sensebezirk" vom 28. Februar 2009 (Schlussbericht) verweigert worden.

c) aa. Der in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sowie in Art. 57 ff. VRG gewährleistete Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Die Begründungspflicht und der Anspruch auf Begründung sind aber nicht bereits dadurch verletzt, dass sich die urteilende Behörde nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (BGE 129 I 232 E. 3.2 S. 236 f.).

bb. Auch das Recht auf Akteneinsicht ist Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör und findet seine Grundlage in Art. 29 Abs. 2 BV beziehungsweise in Art. 63 VRG. Demnach haben die Parteien eines Verfahrens Anspruch auf Einsicht in die Verfahrensakten, die der Behörde als Grundlage für ihre Entscheidung dienen.

d) aa. Es mag zutreffen, dass sich der Oberamtmann nicht mit allen Argumenten der Beschwerdeführer auseinandersetzte und nicht klar darlegte, auf welche genauen Bestimmungen er seinen Entscheid stützt. Dazu war er auch nicht verpflichtet. Es muss ersichtlich sein, von welchen Überlegungen er sich hat leiten lassen (BGE 126 I 96 E. 2b S. 102 f.). Das ist vorliegend eindeutig der Fall. Der Entscheid ist so abgefasst, dass die Beschwerdeführer ihn gestützt auf die übrigen Akten haben sachgerecht anfechten können. Immerhin reichten sie eine über 34-seitige Beschwerdeschrift ein und sind durch einen Rechtsanwalt vertreten, der um die Tragweite des Entscheids wissen muss und dessen Rechtmässigkeit überprüfen kann. Damit vermag der angefochtene Entscheid den Anforderungen an die Begründungsdichte zu genügen.

bb. Es blieb unbestritten, dass der Oberamtmann den Beschwerdeführern die erwähnte Verkehrsstudie nicht aushändigte. Der Grund dürfte eher ein Versehen als eine eigentliche Verweigerung sein. In einer mehrseitigen Eingabe vom 23. April 2009 verlangte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers Einsicht in dieses Dokument. Der Oberamtmann reagierte darauf nicht. Ob dieses Verhalten bereits als Verletzung des Akteneinsichtsrechts ausgelegt werden kann, ist fraglich, braucht aber nicht weiter geprüft zu werden, da, wie noch auszuführen ist, einerseits die Verkehrspolitik des unteren Sensebezirks nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheids und andererseits auf die Problematik der Umfahrung der Gemeinde Düringen nicht einzutreten ist.

4. a) In verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren sind grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu überprüfen und zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich - in Form einer Verfügung - Stellung genommen hat. Insoweit bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungs-

gegenstand. Vom Anfechtungsobjekt - im vorliegenden Fall: das Ausnahmegewilligungs- und das Baugewilligungsgesuch - zu unterscheiden ist der Begriff des Streitgegenstandes. Dieser bezeichnet den Umfang, in dem das mit der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis umstritten ist. Das Rechtsmittelverfahren beschränkt sich auf diesen Streitgegenstand (THOMAS MERKLI / ARTHUR AESCHLIMANN / RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, Rz. 6 zu Art. 72). Als Rügen gelten die Einwände (Sachvorbringen) gegen die vorinstanzliche Beurteilung oder ein geplantes Vorhaben. Mit ihren Rügen legen die Parteien somit den Streitgegenstand für die Rechtsmittelbehörden fest. Nach Ablauf der Rechtsmittelfrist dürfen keine über den Streitgegenstand hinauszielende Rügen mehr erhoben werden (MERKLI / AESCHLIMANN / HERZOG, Rz. 4 zu Art. 25 und Rz. 7 zu Art. 72; KÖLZ / BOSSHART / RÖHL, Rz. 4 zu § 52).

b) Die Beschwerdeführer rügen lediglich, aber immerhin, die Bewilligungserteilung für den Bau der Zufahrtsstrasse und der Silos. Streitgegenstand sind somit die Ausnahmegewilligungen. Nicht betroffen und nicht bestritten ist die Baugewilligung; so wird nicht etwa behauptet, das Bauvorhaben sei nicht standortgebunden oder baupolizeiwidrig. Damit gehört die nicht beanstandete Baugewilligung als Teilaspekt des verfügungsweise festgelegten Rechtsverhältnisses zum Anfechtungs-, nicht aber zum Streitgegenstand (vgl. BGE 125 V 413 E. 1b S. 414 f.; ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. A., Zürich 1998, Rz. 403 ff.).

c) Jedoch bestreiten die Beschwerdeführer die Zonenkonformität der vorgesehenen Baute. Auf dieses Argument ist schon deshalb nicht einzutreten, da die Beschwerdelegitimation zu verneinen ist. Immerhin Folgendes:

Eine Baute ist dann zonenkonform, wenn sie dem Zweck der Nutzungszone entspricht. Bei der Beurteilung der Zonenkonformität ist zu beachten, dass eine Baute oder Anlage nicht nur hinsichtlich der mit ihr verbundenen Immissionen, sondern auch von ihrer raumplanerischen Zweckbestimmung her in eine bestimmte Zone passt. Demnach ist der gesamte Betrieb zu würdigen. Auch Betriebe, die nicht gegen das Umweltschutzgesetz und seine Ausführungsbestimmungen verstossen, können in einer Zone zonenwidrig sein, wenn sie ihrem Charakter nach nicht in eine solche Zone passen. Dieses Erfordernis gilt aufgrund der allgemein gebotenen Übereinstimmung mit dem Zonenzweck auch dort, wo es in der Bau- und Zonenordnung nicht ausdrücklich festgehalten ist (vgl. BERNHARD WALDMANN / PETER HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, 2006, Rz. 20 ff. zu Art. 22).

Nach dem Bebauungsreglement befindet sich das strittige Baugrundstück in der Industrie- und Gewerbezone, die für Produktions- und Reparaturwerkstätten, Lagerbauten und Dienstleistungsbetriebe bestimmt ist (Ziff. 1.4). Zudem ist dem Bericht des Amtes für Umwelt (AfU) vom 13. Mai 2008 unter anderem zu entnehmen, dass die besagte Zone der Empfindlichkeitsstufe IV zugeordnet ist. Die Vorgaben der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; 814.41) und der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) würden eingehalten. Dass eine Betonaufbereitungsanlage grundsätzlich in einer Industrie- und Gewerbezone erstellt werden kann, dürfte wohl ausser Frage stehen. Insofern kann die Zonenkonformität nicht bestritten werden.

5. a) Hinsichtlich der neuen Zufahrt hält der Oberamtmann fest, dass die vorgesehene Umfahrungsstrasse V1 keine realisierbare Variante mehr darstelle und nicht mehr weiter verfolgt werde. Damit könne die freigewordene Fläche zu Erschliessungszwecken verwendet werden. Mit der hängigen Revision der Ortsplanung habe die Beschwerdegegnerin 2 beschlossen, den bestehenden Quartierplan aufzuheben. Aber selbst wenn die Umfahrungsstrasse V1 am ursprünglich vorgesehenen Ort gebaut würde, sei hierzu, mit einigen Anpassungen der Zufahrtsstrasse und der Einfahrt zur Betonanlage, immer noch genügend Platz vorhanden.

b) Die Beschwerdeführer erachten diese Darstellung als grob willkürlich, weil sie nicht zutrefte; ein entsprechendes Planänderungsverfahren habe es gar nie gegeben. Solange kein anderes konkretes Projekt vorliege, sei der vorgesehene Korridor für die Umfahrungsvariante V1 sicherzustellen. Zudem könne das Bauprojekt und/oder die Zufahrtsstrasse nicht als Kleinbaute oder provisorische Baute bezeichnet werden. Weiter seien die Voraussetzungen, die in aArt. 55 Abs. 1 RPBG aufgelistet sind, nicht gegeben, um in einer Bauzone eine Abweichung von den Gemeindevorschriften vorzunehmen. Schliesslich lassen sich die Beschwerdeführer über mehrere Seiten in ihrer Rechtschrift über die Umfahrungsstrasse V1 und V2 aus.

c) Das Gericht hat sich zur Frage, ob die Umfahrungsstrasse V2 gesichert ist und deshalb kein Interesse am Beibehalt des Freihaltekorridors für die Umfahrungsstrasse V1 besteht, nicht zu äussern, weil dies nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung ist. Für das vorliegende Verfahren ist nicht relevant, welcher Variante der Vorzug zu geben ist und welche Personen und welche Verbände aus welchen Gründen auch immer dieser oder jener Lösung den Vorzug geben. Auf all die zahlreichen Vorbringen für und wider die geplanten Umfahrungsstrassen V1 und V2 ist infolgedessen nicht einzutreten.

6. a) Das Bauvorhaben auf den Parzellen Nr. 4728 und Nr. 4729 grenzt nicht unmittelbar an die Grundstücke der beschwerdeführenden Parteien. Dem Situationsplan, der dem Gericht am 4. September 2009 zugestellt wurde, ist zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer 1 eine Liegenschaft bewohnt, die innerhalb eines Radius von etwa 120 m von der fraglichen Anlage entfernt liegt. Die Beschwerdeführer 2 haben ihr Grundstück innerhalb eines Radius von 220 m und die Beschwerdeführer 3 innerhalb eines solchen von 240 m; die Liegenschaft des Beschwerdeführers 4 befindet sich 320 m vom Baugrundstück entfernt. Bei dieser Sachlage stellt sich, wie eingangs gesagt, die Frage, ob die Beschwerdeführer überhaupt zur Beschwerde legitimiert sind.

b) Gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) gewährleistet das kantonale Recht gegen Verfügungen betreffend die Raumplanung - dazu gehört die Baubewilligung nach Art. 22 RPG (vgl. (WALDMANN / HÄNNI, Rz. 18 zu Art. 33) - die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass die kantonalen Behörden die Rechtsmittelbefugnis nicht enger fassen dürfen, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht vorgesehen ist (WALDMANN / HÄNNI, Rz. 27 zu Art. 33).

c) Nach Art. 76 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. a) sowie jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Gesetz als beschwerdeberechtigt anerkennt (lit. b). Gemäss aArt. 176 Abs. 2 RPBG sind

zur Beschwerdeerhebung befugt der Gesuchsteller, die Einsprecher sowie die nach dem Gesetz beschwerdeberechtigten Behörden. Diese Bestimmungen entsprechen den bundesrechtlichen Legitimationsregeln von Art. 48 Abs. 1 lit. a und b VwVG beziehungsweise von Art. 89 Abs. 1 lit. b und c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110). Demnach kann für die Frage der Beschwerdelegitimation auf die vom Bundesgericht entwickelten Kriterien abgestellt werden.

Nicht jedermann kann Einsprache gegen ein Baugesuch führen, sondern nur jeder Interessierte (aArt. 172 Abs. 2 RPBG). Infolgedessen ist die Einsprachebefugnis nicht ohne Weiteres gegeben. Wurde sie von den vorinstanzlichen Behörden zu Unrecht anerkannt, kann dies im Verwaltungsgerichtsverfahren geltend gemacht werden (ALDO ZAUGG / PETER LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Kommentar Bd. I, 3. A., Bern 2007, Rz. 5a zu Art. 40; BERNHARD WALDMANN, in Marcel Niggli / Peter Uebersax / Hans Wiprächtiger, Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, Basel 2008, Rz. 9 zu Art. 89).

d) Damit die Beschwerdelegitimation bejaht werden kann, wird neben der formellen Beschwerde verlangt, dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 133 II 409 E. 1.3 S. 413 mit Hinweisen). Diese Anforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Um eine solche Beschwerde zu verhindern, wird namentlich verlangt, dass die beschwerdeführende Person von der Streitsache unmittelbar und intensiv betroffen ist und dadurch ein ausreichendes Interesse an der Überprüfung der angefochtenen Verfügung besitzt. Ein generelles Interesse an der Einhaltung der Rechtsordnung, wie es grundsätzlich von jedermann in Anspruch genommen werden kann, beziehungsweise das Interesse an der Beantwortung einer Rechtsfrage reichen zur Begründung der Beschwerdebefugnis nicht aus, sowenig wie die Wahrung irgendwelcher unbestimmter öffentlicher Interessen (BLKGE 2008 II Nr. 40 E. 2.1; URS PETER CAVELTI / THOMAS VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen - dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. A., Rz. 389 f.).

e) Die Rechtsmittelbefugnis des Nachbarn in Bausachen hängt davon ab, ob für ihn einerseits eine hinreichend enge nachbarliche Raumbeziehung zum Baugrundstück besteht und ob er andererseits durch die Erteilung der Baubewilligung mehr als irgendjemand oder die Allgemeinheit in eigenen Interessen berührt ist (vgl. BGE 125 II 10 E. 3 S. 15 f., mit Hinweisen). Der Nachbar kann sich auch auf rein tatsächliche Interessen berufen, sofern er in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht (WALDMANN / HÄNNI, Rz. 35 zu Art. 33). Dabei ist die räumliche Distanz zwischen dem Bauvorhaben und der Liegenschaft der Beschwerdeführer ein wichtiges, aber nicht das einzige Kriterium. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarn bis im Abstand von etwa 100 Metern zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Bauvorhaben legitimiert. Allerdings ergibt sich die Legitimation nicht nur allein aus der räumlichen Nähe, sondern kann auch wegen materiellen oder ideellen Immissionen gegeben sein. Eine besondere Betroffenheit wird vor allem dann bejaht werden können, wenn von einer Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit Immissionen

(Lärm-, Staub-, Erschütterungs-, Licht- oder andere Einwirkungen) auf das Nachbargrundstück ausgehen oder die Anlage einen besonderen Gefahrenherd darstellt und die Anwohner einem besonderen Risiko ausgesetzt werden (Urteil des Bundesgerichts 1P.164/2004 vom 17. Juni 2004, E. 2.5, mit Hinweisen, *in* ZBI 106/2005 S. 587; HEINZ AEMISEGGER, *Der Beschwerdegang in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten*, *in* Ehrenzeller/Schweizer [Hrsg.], *Die Reorganisation der Bundesrechtspflege - Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis*, St. Gallen 2006, S. 152; WALDMANN, Rz. 21 zu Art. 89).

f) Wann der Nachbar stärker als jedermann betroffen ist und eine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache beanspruchen kann, lässt sich nicht allgemeingültig umschreiben, sondern bedarf der Wertung im Einzelfall. Bei grossen Anlagen wie Abfalldeponien oder Kiesgruben kann sich die Beschwerdebefugnis auf eine erhebliche Anzahl von Personen erstrecken, soweit das strittige Projekt spezifische Auswirkungen (zum Beispiel Lärmimmissionen durch Lastwagenverkehr) auf ihr Grundstück hat (WALTER HALLER, *in* *Beraten und Prozessieren in Bausachen*, Münch / Karlen / Geiser [Hrsg.], Basel/Genf/München, Rz. 10.72 f.; KÖLZ / BOSSHART / RÖHL, Rz. 21 und 34 ff. zu § 21). In dicht besiedelten Gebieten kann somit grundsätzlich sehr vielen Personen die Beschwerdelegitimation zukommen, ohne dass von einer Popularbeschwerde gesprochen werden müsste (Urteil des Bundesgerichts 1C_165/2009 vom 3. November 2009 E. 2.1, mit Hinweisen). Wird die spezifische Betroffenheit Dritter in einem Rechtsmittelverfahren aus befürchteten Immissionen abgeleitet, so ist auf die Art und Intensität dieser Immissionen abzustellen. Die Legitimation ist zu bejahen, wenn die mutmasslichen Auswirkungen eines Bauvorhabens deutlich wahrnehmbar sind und ohne technisch aufwändige und kostspielige Abklärungen festgestellt und von den allgemeinen Immissionen, wie sie zum Beispiel der Strassenverkehr mit sich bringt, unterschieden werden können (BGE 113 Ib 225 E. 1c S. 228; 112 Ib 154 E. 3 S. 158 f.; Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 3. November 1995 *in* URP 1996 S. 342 E. 2c S. 345).

g) Schliesslich ist festzuhalten, dass die Beschwerdelegitimation sich nicht aus der Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verfügung ergibt. Sie ist umgekehrt Voraussetzung dafür, dass die Partei die behauptete Rechtswidrigkeit überhaupt prozessual beanstanden kann. Dies kann dazu führen, dass gelegentlich eine materiell rechtswidrige Verfügung trotzdem rechtskräftig wird, weil diejenigen, die sie anfechten möchten, dazu nicht legitimiert sind. Solche Ergebnisse liessen sich nur durch eine Popularbeschwerde vermeiden, die aber gerade verhindert werden soll (Urteil des Bundesgerichts 1P.164/2004 vom 17. Juni 2004, E. 2.4, mit Hinweisen, *in* ZBI 106/2005 S. 587).

7. Nach Auffassung der Beschwerdegegnerin 2 fehlt es den Beschwerdeführern an der Legitimation zur Anfechtung der Ausnahmegewilligung bezüglich der Höhe der Silos schon deshalb, weil sie betreffend Silohöhe keine Einsprache erhoben hätten.

Die Einsprache gegen ein Baubewilligungsgesuch und die Beschwerde gegen eine Ausnahmegewilligung sind zu begründen (Art. 172 Abs. 1 RPBG; Art. 81 Abs. 1 VRG). Dieser Anforderung sind die Beschwerdeführer nur unzureichend nachgekommen. Indes fällt dies nicht besonders ins Gewicht und führt nicht zur Verneinung ihrer Beschwerdebefugnis. Damals waren sie noch durch keinen Rechtsanwalt vertreten und grundsätzlich sind an Laienbeschwerden geringere Anforderungen zu stellen (vgl. KÖLZ / BOSSHART / RÖHL, Rz. 7 zu § 54 und Rz. 3 zu § 23). Aufgrund ihrer Ausführungen ist ersichtlich, dass sie sich sinngemäss auch gegen den Bau der Silos gewandt hatten.

8. a) In seinem Entscheid vom 30. April 2009 stellte der Oberamtmann die Anfechtungsbefugnis der Beschwerdeführer nicht in Frage. Er hielt fest, dass die Einsprecher als Bewohner der angrenzenden Wohnquartiere mehr als die Allgemeinheit von der geplanten Anlage betroffen und mithin zur Einsprache legitimiert sind.

b) Auch für die Beschwerdeführer steht ihre Legitimation ausser Diskussion. Im Zeitpunkt der Einsprachen seien sie noch durch keinen Rechtsanwalt vertreten gewesen. Damals hätten sie auf die unbefriedigende und durch den Bau und Betrieb der Frischbetonanlage sich verschärfende Verkehrsführung hingewiesen. Weiter hätten sie sich gegen den Bau der Frischbetonzentrale als solche, gegen die mit dem Betrieb der Anlage verbundenen Emissionen und Immissionen und damit gegen die offenbar betriebsnotwendigen Bestandteile der Anlage und der Zufahrt ausgesprochen. Es wäre mit dem Verbot des überspitzten Formalismus und dem Grundsatz von Treu und Glauben unvereinbar, separate Anträge mit separaten Begründungen vorzubringen. Aus den Einsprachen sei ersichtlich, dass diese sich gegen den mit dem Betrieb der Anlage verbundenen Lastwagenverkehr, Lärm und Staub richten. Damit hätten sie sich sowohl gegen die neue Zufahrtsstrasse als auch gegen den Bau der Silos gewehrt.

9. Aufgrund der örtlichen Verhältnisse liegt eine besondere Betroffenheit der Beschwerdeführer hinsichtlich der Silos keinesfalls auf der Hand. So sind die Beschwerdeführer nicht Anstösser. Die Beschwerdeführer 2, 3 und 4 wohnen östlich der vorgesehenen Baute in einem Wohnquartier, das mindestens 150 m von jener entfernt ist. Dem Gutachten AfU vom 13. Mai 2008 ist gar zu entnehmen, dass sich die nächste Wohnzone mehr als 200 m vom Projekt entfernt befindet. Zwischen diesem und dem Wohnquartier der Beschwerdeführer 2, 3 und 4 sind die Autobahn A12, ein Wald und ein grösserer Baukomplex. In diesem Zusammenhang machte die Beschwerdegegnerin 2 sowohl im vorinstanzlichen wie auch im vorliegenden Verfahren geltend, dass die Beschwerdeführer keine Sichtverbindung zu den Silos hätten. Diese Behauptung blieb unwidersprochen, weshalb schon deshalb den Beschwerdeführern hinsichtlich des Silos keine Beschwerdebefugnis zukommt. Dies muss umso mehr gelten, als sie nicht geltend machen, sie seien wegen den Silos in ihren persönlichen Interessen betroffen. Abgesehen davon vermöchte auch eine blosser Sichtverbindung zum Bauprojekt für sich allein gesehen hier keine Beschwerdebefugnis zu begründen. Zudem ist im Bebauungsreglement (Ziff. 2.14) ausdrücklich vorgesehen, dass der Bau von Silos im Rahmen eines Ausnahmeverfahrens bewilligt werden kann. Schliesslich legten die Beschwerdeführer nicht in substantiierter Weise dar, dass der durch den Bau der Silos angeblich entstehende Lärm und Staub sie nachhaltig beeinträchtigen werden. Damit kann von einer unmittelbaren Betroffenheit der Beschwerdeführer nicht gesprochen werden; ein besonderes faktisches Betroffensein - mehr als die Allgemeinheit - ist nicht gegeben. Zu prüfen ist nunmehr, ob eine Betroffenheit durch den Bau der Erschliessungsstrasse auf Parzelle Nr. 4729 gegeben ist.

10. a) Hinsichtlich der neuen Zufahrtsstrasse befürchten die Beschwerdeführer eine Zunahme von Lärm und Staub sowie eine Verschärfung der bestehenden Sicherheitsmängel durch den mit dem Bau des streitigen Frischbetonwerks verbundenen massiven Lastwagenverkehr. Dabei stützen sie sich im Wesentlichen auf einen technischen Bericht der Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) vom März 2008. Dieser Bericht gibt Empfehlungen für die sichere Ausgestaltung einer Langsamverkehrsachse vom Bahnhofgebiet in Richtung Bonn ab. Danach soll die Industriestrasse entlastet werden

und durch eine Sperre nur noch der Langsamverkehr durchfahren können. Die Zu- und Wegfahrt zur Betonzentrale ist vor dieser Sperre geplant.

b) Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, dass sich der mit dem Bau und Betrieb der Frischbetonanlage verbundene Lastwagenverkehr nicht mit der geplanten Langsamverkehrsachse vereinbaren lasse. Auch ohne diesen zusätzlichen Verkehr dürfe nach den Ausführungen der bfu die Langsamverkehrsachse nur von geübten Radfahrern benutzt werden; unsichere sowie Schulkinder der Unterstufe sollten dazu angehalten werden, diese Strecke zu Fuss zurückzulegen. Durch den zusätzlichen Lastwagenverkehr verschärfe sich diese Gefährdung auf die schwächsten Verkehrsteilnehmer zusätzlich. Es würde demnach eine gefährliche Langsamverkehrsstrasse erstellt, die nicht von allen Verkehrsteilnehmern befahren werden könne. Wenn der Oberamtmann behaupte, die Strassensicherheit sei hinreichend gewährleistet, und gleichzeitig zugebe, es gebe noch ein zu lösendes Sicherheitsproblem, widerspreche er sich. Es sei fraglich, ob sich die Beschwerdegegnerin 2 mit den Sicherheitsproblemen auseinandergesetzt und entsprechende Massnahmen getroffen habe.

c) Der Umweltbericht der Firma Triform sei keine hinreichende Entscheidungsgrundlage, weil er von der Beschwerdegegnerin 1 in Auftrag gegeben worden sei. Damit handle es sich nicht um ein unabhängiges Gutachten und diene in erster Linie der Rechtfertigung der streitigen Baute. Dieser Bericht befasse sich auch nicht mit dem kritischen Abschnitt der Einfahrt auf die Bonnstrasse und dessen Auswirkungen und sei vermutlich zu einem Zeitpunkt erstellt worden, als die Zufahrt zum Bauvorhaben noch über die Industrie- strasse vorgesehen gewesen sei.

d) Weiter machen die Beschwerdeführer eine Verletzung des Koordinationsgrundsatzes geltend. Die Beschwerdegegnerin 2 habe weder rechtsverbindlich noch rechtzeitig beschlossen, den motorisierten Individualverkehr (MIV) oder zumindest den Lastwagenverkehr von der Bonnstrasse zur neuen Umfahrung Luggiwil zur Autobahneinfahrt und in Richtung Murten zu unterbinden und zu verbieten. Eine solche Massnahme sei lediglich in Aussicht gestellt worden. Es bestehe die Gefahr, dass nach Fertigstellung der Luggiwilstrasse der Verkehr über ihr Quartier (St. Johannisquartier) abgewickelt würde.

11. Die geplante Luggiwilstrasse ist nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheids. Infolgedessen sind mögliche, zukünftige Auswirkungen dieser Strasse hier nicht zu prüfen.

12. a) Die Beschwerdeführer wenden sich gegen den mit dem Betrieb der Anlage verbundenen Lastwagenverkehr, Lärm und Staub. Vorab ist diesbezüglich zu wiederholen, dass gemäss dem Bericht des AfU vom 13. Mai 2008 das Projekt in der Industrie- und Gewerbezone erstellt werden soll, die der Empfindlichkeitsstufe IV zugeordnet ist. Die Vorgaben der LSV und der LRV würden eingehalten. Dieser Erklärung bringen die Beschwerdeführer nichts entgegen. Immerhin ist zu prüfen, ob sie hinsichtlich der neuen Zufahrtsstrasse überhaupt anfechtungsbefugt sind.

b) Die Beschwerdeführer benützen zwar die Industrie- und Bonnstrasse, um zu ihren Grundstücken zu gelangen. Ihre Liegenschaften sind jedoch vom Lastwagenverkehr, der vom Betonwerk ausgehen wird, nicht betroffen, weil dieser Verkehr anderweitig verläuft. Vor diesem Hintergrund lässt sich füglich fragen, ob sie als unmittelbare Anstösser gelten können und somit zur Anfechtung der geplanten neuen Zufahrt

legitimiert sind. Wie auch immer, ihre Anfechtungsbefugnis ist aus einem anderen Grund zu verneinen.

c) Bei der Frage, ob ein Mehrverkehr und die damit zu erwartenden Verkehrsimmissionen in Bezug auf die Betroffenen eine eigene, schutzwürdige Betroffenheit zu begründen vermögen, hielt das Bundesgericht in BGE 112 Ib 154 E. 3 S. 159 fest, dass weder der Mehrverkehr, der durch die künftigen Bewohner eines Quartierplangebietes ausgelöst würde, noch die Quartierzugehörigkeit allein ein schutzwürdiges Interesse zu begründen vermöchten. Immerhin werde aber die Beschwerdebefugnis dann weit gezogen, wenn die (mutmasslichen) Auswirkungen eines Werkes deutlich als wahrnehmbar und ohne technisch aufwendige und kostspielige Abklärungen festgestellt und von den allgemeinen Immissionen geschieden werden können. Das Bundesgericht weist speziell auf den Schiess- und Flugplatzlärm hin. Als nicht vom allgemeinen Strassenverkehr unterscheidbar und daher nicht deutlich wahrnehmbar erachtete das Bundesgericht den zusätzlichen Verkehr auf einer Kantonsstrasse infolge des Baus einer Autobahn und eines Halbanschlusses in 1 km Entfernung (BGE 111 Ib 290 E. 1b S. 291 f.). Ebenso hatte es entschieden, dass Anwohner einer Dorfstrasse, auf welcher der Lastwagenverkehr infolge des Betriebs einer 900 m entfernten Abfalldeponie um weniger als 1/10 und die Lärmimmissionen um weniger als 5% zunehmen, nicht stärker betroffen sind als jedermann (BGE 112 Ib 154 E. 3 S. 158 ff.). Als Richtwert für die Anfechtungsbefugnis wird nach der neueren Praxis eine Zunahme des durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens um 10 % angenommen (Urteil des Bundesgerichts 1A.148/2005 vom 20. Dezember 2005 E. 3.5 f. und 1A.227/2003 vom 9. November 2004 E. 3). Bejaht wurde die Beschwerdelegitimation etwa bei zusätzlichem Lastwagenverkehr von durchschnittlich 120 Fahrten pro Tag auf einer bis anhin nicht stark befahrenen Durchgangsstrasse (BGE 113 Ib 225 E. 1c S. 228 f.) oder bei einer allgemeinen Verkehrszunahme von 23 % (vgl. URP 1996 S. 342 E. 2c S. 345 f.).

Das Verwaltungsgericht Zürich weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eine Erhöhung des Verkehrslärmpegels um 1dB (A), die einer Zunahme des Strassenverkehrs um 25% entspricht, wahrnehmbar stärkere Verkehrslärmimmissionen im Sinne von Art. 9 lit. LRV verursacht. Als nicht vom allgemeinen Strassenverkehr unterscheidbar und daher nicht deutlich wahrnehmbar, erachte die Praxis beispielsweise den aus einer etwa 900 m entfernten Deponie resultierenden Lastwagenverkehr auf einer bereits stark befahrenen Strasse. Voraussetzung der hinreichenden Betroffenheit durch Mehrverkehr bilde jedoch stets, dass der Betroffene mit seinem Grundstück direkt an die belastete Strasse anstösst (zum Ganzen: Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2003.00304 vom 4. Dezember 2003 E. 2.2, mit Hinweisen; ROBERT WOLF, Auswirkungen des Lärmschutzrechts auf Nutzungsplanung und Baubewilligung, in AJP 1999 S. 1067; DERSELBE, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2000, Rz. 9 zu Vorbem. Art. 19-25).

Bei der Überprüfung von Prognosen über künftige Verkehrsaufkommen auferlegen sich die Gerichte Zurückhaltung, weil solche Voraussagen zwangsläufig mit beträchtlichen Unsicherheiten verbunden sind (Urteil des Bundesgerichts 1E.17/1999 und 1E.18/1999 vom 25. April 2001 in ZBI 103/2002 S. 375 E. 3A S. 376 f.). Das Gericht hat vorab zu prüfen, ob zumutbare Abklärungen getroffen wurden und von sachrichtigen Beurteilungsfaktoren ausgegangen wurde (KÖLZ / BOSSHART / RÖHL, Rz. 7 zu § 51).

d) Aus dem Umweltbericht der Firma Triform ist zu entnehmen, dass nach dem Bau der Betonanlage mit einem zusätzlichen, mittleren Verkehr pro Betriebstag von 67 Fahrzeugen oder von 7 Fahrzeugen pro Stunde auszugehen ist. Bezogen auf das Verkehrsaufkommen auf der Industriestrasse von 5'400 Fahrzeugen pro Tag mit einem LKW-Anteil von 8% entspreche dies lediglich einer Erhöhung des Gesamtverkehrs von weniger als 1% beziehungsweise einer Erhöhung des Schwerverkehrsanteils von rund 2,5%, so dass in Zukunft auf der Industriestrasse ein LKW-Anteil von 10,5% resultiere. Diese Steigerung des Verkehrs werde im Ort Düdingen selbst zu einer Anhebung des Lärmpegels von rund 0,1 (dB(A)) führen, was nicht wahrnehmbar sei. Im Bereich der Industriestrasse liege der Beurteilungspegel bei $L_r = 62$ dB(A), der Immissionsgrenzwert bei $L_r = 70$ dB(A). Der mit der Betonzentrale verbundene Mehrverkehr könne bei den betroffenen Liegenschaften keine Immissionsgrenzwertüberschreitung verursachen. Auch der Lärm, der durch den Betrieb selbst verursacht werde, werde nicht übermässig sein; die Bestimmungen der LSV seien eingehalten.

Hinsichtlich der Luftreinhaltung führt die Firma Triform aus, dass bei Einhalten verschiedener Massnahmen die "Staubemittierung" und Verfrachtung erfolgreich bekämpft werden könne.

e) Die Beschwerdeführer setzen sich mit dem Umweltbericht der Firma Triform überhaupt nicht auseinander, sondern begnügen sich damit, an der Unparteilichkeit der Experten zu zweifeln. Es trifft offensichtlich zu, dass dieser Bericht im Auftrag der Beschwerdegegnerin 1 erstellt worden ist. Das hindert nicht, dass das Gericht sich auf diesen Bericht stützen kann, umso weniger als sich das AfU *"mit den Bemerkungen und Schlussfolgerungen des Umweltberichts des Büros Triform AG"* einverstanden erklärt. Zudem war das Büro Triform in anderen Angelegenheiten für das Gericht als Gutachter tätig. Das Gericht hat somit keine Veranlassung, an der Objektivität des erwähnten Berichts zu zweifeln.

f) Demnach ist davon auszugehen, dass keine Mehrimmissionen wahrnehmbar sein werden und die allgemeine Verkehrszunahme vernachlässigbar sein wird. Infolgedessen waren die Beschwerdeführer im Rahmen des Ausnahmegesuchs nicht beschwerdebefugt. Aus dem Umstand, dass sie sowohl die Industrie- wie auch die Bonnstrasse benützen, um zu ihren Grundstücken zu gelangen, vermögen sie ebenfalls keine legitimationsbegründende Betroffenheit ableiten.

g) Was schliesslich die Verkehrssicherheit betrifft, so hat die Beschwerdegegnerin 2 zugesichert, die Verkehrssituation der Bonnstrasse neu zu regeln und den Langsamverkehr aufzuwerten. An der östlichen Seite der Bonnstrasse werde neu ein Trottoir gebaut und ein Fussgängerstreifen zurückversetzt. Die Kreuzung Industriestrasse/Bonnstrasse werde verkehrsberuhigender gestaltet durch die Aufhebung des Vortrittsrechts auf der Industriestrasse. Weiter werde mit einer Sperrung der Durchgangsverkehr weiter beruhigt.

An diesen Ausführungen ist die Beschwerdegegnerin 2 zu behaften. Im Übrigen sind die Einwände der Beschwerdeführer hinsichtlich der Verkehrsgefährdung schwer nachvollziehbar. Es ist nicht anzunehmen, dass der doch eher geringe Mehrverkehr zu einer kritischeren Situation führen wird als heute.

h) Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Beschwerdeführer durch den Bau der Strasse und den dadurch und den Betrieb der Betonanlage entstehenden Immissionen hinsichtlich Art und Intensität nicht wesentlich stärker als jedermann betroffen sind. Auch haben sie keine wesentlichen Erschwerungen bei der Benützung der Industrie- und Bonnstrasse sowie des übrigen Strassennetzes zu gewärtigen, wie sie nicht jeder Strassenbenützer im Rahmen des Gemeingebrauchs in Kauf nehmen muss. Damit ergibt sich, dass der Oberamtmann auf die Beschwerde gegen die Ausnahmebewilligung hinsichtlich der projektierten Zufahrt nicht hätte eintreten dürfen.

13. Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde in der Sache im Ergebnis als unbegründet und ist insofern abzuweisen, ohne dass die weiteren Rügen der Beschwerdeführer zu prüfen sind.

14. a) Bei diesem Ausgang werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit die Kosten des Verwaltungsgerichtsverfahrens, die auf 3'000 Franken festgesetzt und mit dem geleisteten Vorschuss (der Saldo wird ihnen zurückerstattet) verrechnet werden, auferlegt (Art. 131 Abs. 1 VRG; Art. 1 und 2 des Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [TarifVJ; SGF 150.12]).

b) aa. Die Beschwerdegegnerin 1 hat als obsiegende Partei Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 137 Abs. 1 VRG; Art. 1 und 2 TarifVJ). Als angemessen erscheint eine Entschädigung in der Höhe von 4'665.70 Franken (Honorar: 4'101.65 Franken, Auslagen: 234.50 Franken, Mehrwertsteuer: 329.55 Franken). Es ist daran zu erinnern, dass im Verwaltungsgerichtsverfahren die vom Vertreter angefertigten Fotokopien mit 30 Rappen berechnet werden (Art. 9 Abs. 2 TarifVJ).

bb. Die Beschwerdeführer haben gestützt auf den Antrag der Beschwerdegegnerin 2 und auf aArt. 176a RPBG eine Sicherheit für eine allfällige Parteientschädigung in der Höhe von 5'000 Franken leisten müssen. Diese Kautionsleistung ist, da die Beschwerdeführer unterlegene Partei sind, nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils Rechtsanwalt Schneuwly im Umfange von 4'665.70 Franken auszuzahlen, der Saldo wird den Beschwerdeführern zurückerstattet (vgl. MERKLI / AESCHLIMANN / HERZOG, Rz. 23 zu Art. 105).

c) aa. Die durch einen Rechtsanwalt vertretene Beschwerdegegnerin 2, die sich ebenfalls am Verfahren beteiligte, hat gestützt auf Art. 139 VRG als obsiegende Partei dann Anspruch auf eine Parteientschädigung, wenn ihre Vermögensinteressen betroffen sind, was hier offensichtlich nicht der Fall ist, oder wenn besondere Umstände die Beziehung aussenstehender Vertreter oder Beistände nötig gemacht haben.

bb. Der Anspruch auf eine Parteientschädigung für ein Gemeinwesen ist zwar nicht ausgeschlossen, aber die Ausnahme. Das Bundesgericht hat vor Inkrafttreten des BGG kleineren und mittleren Gemeinden, die über keinen eigenen Rechtsdienst verfügen und sich in komplexeren Angelegenheiten durch einen Rechtsanwalt vertreten lassen mussten, eine Parteientschädigung zugesprochen. Das BGG lässt keine Ausnahmen mehr zu (vgl. BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f.). Das kantonale Recht kennt keine solche restriktive Regelung und eine einheitliche Rechtsprechung zur Frage der Zusprechung einer Parteientschädigung an die Gemeinwesen gibt es nicht. Das Gericht entscheidet jeweils nach der Schwierigkeit der sich im Einzelfall stellenden Rechtsfragen.

cc. Die Beschwerdegegnerin 2 gilt mit 7'100 Einwohnern als eine der grössten Gemeinden des Kantons. Sie verfügt indes über keinen eigenen Rechtsdienst. Immerhin

erfüllt sie im Bereich Bau- und Raumplanung eine gesetzliche Aufgabe. Aber die Beantwortung von Rechtsmitteln gehört nicht gerade zur alltäglichen Tätigkeit ihrer Verwaltung. Dessen ungeachtet muss die Beschwerdegegnerin 2 jedoch grundsätzlich in der Lage sein, ihre Verfügungen in einem Rechtsmittelverfahren zu verteidigen.

dd. Wesentliches Kriterium für die Zusprechung einer Parteientschädigung ist, wie schon gesagt, die Schwierigkeit des Prozessstoffs. Im vorliegenden Fall hat der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer eine 34-seitige Beschwerdeschrift verfasst und mehrere Argumente vorgebracht, welche die Beteiligung der Beschwerdegegnerin 2 am Verfahren notwendig machte. Wenn sie hierzu einen Anwalt hinzuzog, erscheint dies gerechtfertigt zu sein. Das Gericht ist demnach der Auffassung, dass dem Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin 2 zu Lasten der Beschwerdeführer eine Parteientschädigung auszurichten ist. Diese wird auf 2'975.45 Franken festgesetzt (Honorar: 2'587.50 Franken, Auslagen: 177.80 Franken, Mehrwertsteuer: 210.15 Franken). Die Reduktion der Auslagen erfolgte deshalb, weil pro Fotokopie nicht 30 Rappen berechnet wurden.

d) Die Beschwerdeführer haften für die an die Rechtsanwälte Schneuwly und Meyer geschuldeten Parteikosten solidarisch (Art. 141 und Art. 142 VRG).

e) Für ihren Aufwand im Beschwerdeverfahren haben die Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 137 Abs. 1 VRG).

D e r H o f e r k e n n t :

- I. Die Beschwerde wird, soweit darauf eingetreten wird, abgewiesen.
- II. Die dem Staat Freiburg geschuldeten Gerichtskosten von 3'000 Franken werden unter solidarischer Haftung den Beschwerdeführern auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet; der Restbetrag des Kostenvorschusses wird ihnen zurückerstattet.
- III. Dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführer wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
- IV. Die Rechtsanwalt Schneuwly geschuldete Parteientschädigung wird auf 4'665.70 Franken (inkl. MwSt) festgesetzt. Sie ist mit der von den Beschwerdeführer geleisteten Prozesskaution von 5'000 Franken zu kompensieren.

Die Gerichtskanzlei des Kantonsgericht wird angewiesen, nach Rechtskraft des vorliegenden Urteil Rechtsanwalt Schneuwly 4'665.70 Franken auszubezahlen; der Saldo wird den Beschwerdeführern zurückerstattet.

- V. Die Beschwerdeführer werden unter solidarischer Haftung verpflichtet, Rechtsanwalt Meyer eine Entschädigung von 2'975.45 Franken (inkl. MwSt) zu bezahlen.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht, Lausanne, eingereicht werden.

202.2; 202.29;202.33