II. Verwaltungsgerichtshof. **Entscheid vom 26. November 1999** in den Beschwerdesachen **(2A 99 68 und 2A 99 69)** die **Käsereigenossenschaft Düdingen** und die **Erbengemeinschaft Pius Meuwly**, beide in 3186 Düdingen und beide vertreten durch Rechtsanwalt ... Beschwerdeführerinnen, gegen die **Baudirektion des Kantons Freiburg**, Chorherrengasse 17, 1700 Freiburg, und die **Gemeinde Düdingen**, 3186 Düdingen, Beschwerdegegnerinnen, betreffend **Planauflage (Quartierplan) (Verfügung der Baudirektion vom 7. Juli 1999)**

Aus dem Sachverhalt:

A. Die Bachtelmatte befindet sich ungefähr im Dorfzentrum der Gemeinde Düdingen. Es handelt sich um ein unbebautes Tälchen, das sich entlang eines Waldes (Brugeraholz) bis in das Dorfzentrum hineinzieht. Im Westen grenzt sie an die Kantonalstrasse. Entlang dieser Strasse ist die Migros-Genossenschaft Eigentümerin des Grundstücks Nr. 4189, auf dem sie ein Einkaufszentrum erstellen will. Im Süden ist die Parzelle Nr. 4191 der Eisenhandlung-Immobilien AG. Am westlichen Rand dieser Liegenschaft befindet sich die bereits erwähnte Kantonalstrasse. Südlich der Nr. 4191 und im Westen, ebenfalls an die Kantonalstrasse angrenzend, liegt das Grundstück Nr. 4193 der Erbengemeinschaft Pius Meuwly. Im Südwesten grenzt dieses Grundstück an einen Kreisel. In diesen Kreisel münden die Kantonalstrasse, ein Zufahrtsweg, der sich im Süden des Art. 4193 befindet, und, weiter im Westen an der gegenüberliegenden Seite des Zufahrtswegs, die Kirchstrasse.

Die Käsereigenossenschaft von Düdingen ist Eigentümerin des Art. 4194, der sich im Süden der Liegenschaft Nr. 4191 und im Osten des Art. 4193 befindet. An seiner Südseite ist der bereits erwähnte Zufahrtsweg.

Weiter im Süden der Grundstücke der Erbengemeinschaft Meuwly und der Käsereigenossenschaft sowie angrenzend an den Zufahrtsweg befindet sich das Hotel Ochsen, das im Süden an die Chännelmattstrasse grenzt. Diese Strasse mündet im Westen in die Kantonalstrasse; im Osten mündet die Sandacherstrasse in die Chännelmattstrasse.

Die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Düdingen sieht für das Gebiet der Bachtelmatte obligatorisch die Ausarbeitung eines Quartierplans vor.

B. Am 3. Oktober 1997 hat die Gemeinde Düdingen den Quartierplan Bachtelmatte 1, der sich nur auf den westlichen Teil der Bachtelmatte bezieht, öffentlich aufgelegt. Daraus ergibt sich, dass die Chännelmattstrasse für den

Motorfahrzeugverkehr zum Teil aufgehoben und - ab Einmündung der Sandacherstrasse - durch einen Neubau nach Nordwesten verlegt werden und zwischen den Liegenschaften Nr. 4193/4194 und dem Hotel Ochsen (anstelle des Zufahrtswegs) in den erwähnten Kreisel münden soll. Vor der Einmündung in die Kantonalstrasse und den Liegenschaften Nr. 4193/4194 wird diese neue Strasse mittels einer Verzweigung die Bachtelmatte vom Süden her erschliessen. Der bestehende Kreisel bei der Kantonalstrasse soll umgebaut beziehungsweise vergrössert werden; bei der Einmündung der Sandacherstrasse in die Chännelmattstrasse soll ein neuer Kreisel gebaut werden.

C. Gegen den Quartierplan Bachtelmatte 1 gingen sechs Einsprachen ein, darunter von der Erbengemeinschaft Pius Meuwly und von der Käsereigenossenschaft Düdingen. Diese beiden Einsprecher wehren sich gegen die vorgesehene Linienführung der Chännelmattstrasse und den Ausbau des Kreisels. Die Gemeinde Düdingen wies die Einsprache der Käsereigenossenschaft am 21. April 1998 und jene der Erbengemeinschaft am 27. März 1998 ab.

D. Am 20. November 1998 fand eine öffentliche Auflage der Anpassung des "Quartierplanbereiches Bachtelmatte" im Zonennutzungsplan statt. Der Grund für diese Veröffentlichung lag darin, dass der Perimeter des Quartierplans Bachtelmatte 1 mit demjenigen des Zonennutzungsplanes weitgehend nicht übereinstimmte. (Diese neue Auflage hat mit den vorliegenden Beschwerdeverfahren grundsätzlich nichts zu tun.)

E. Gegen die Entscheide der Gemeinde Düdingen gelangten die beiden Einsprecher mit Beschwerde an die Kantonale Baudirektion, welche die Beschwerden am 7. Juli 1999 abwies und mit separatem Entscheid vom gleichen Tag die Änderung "Quartierplanbereich Bachtelmatte" im Zonennutzungsplan sowie den Quartierplan Bachtelmatte 1 mit seinem Reglement genehmigte.

F. Die Erbengemeinschaft Pius Meuwly und die Käsereigenossenschaft Düdingen reichten am 27. Juli 1999 getrennt eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht ein.

Die Erbengemeinschaft verlangt, dass auf das Verlegen der Chännelmattstrasse zu verzichten und der auf der Kantonalstrasse geplante Kreisel so abzuändern sei, dass zwischen der Südwestecke ihres Hauses und dem Trottoir ein Zwischenraum von mindestens 2 Meter beziehungsweise zum Kreisel selbst ein solcher von mindestens 4 Meter verbleibe.

Die Käsereigenossenschaft stellt das Begehren, auf den Neubau der Chännelmattstrasse zu verzichten.

Die Baudirektion und die Gemeinde Düdingen schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Auf die Begründungen der einzelnen Anträge wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingetreten.

Rechtliche Erwägungen:

1. a) Die von der Erbengemeinschaft Pius Meuwly und der Käsereigenossenschaft getrennt eingereichten Beschwerden betreffen den gleichen Gegenstand. Es rechtfertigt sich daher, die beiden Verfahren gestützt auf Art. 42 Abs. 1 lit. b des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1) zu vereinigen.

   b) Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden ergibt sich aus Art. 114 Abs. 1 lit. c VRG und aus Art. 80a Abs. 3 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 (RPBG; SGF 710.1).

   c) Die Grundstücke der beiden Beschwerdeführerinnen grenzen unmittelbar an die geplante Linienführung der Chännelmattstrasse. Die Beschwerdeführerinnen sind somit vom Quartierplan direkt betroffen. Mithin ist ihre Einsprache- beziehungsweise Beschwerdebefugnis gestützt auf Art. 76 lit. a VRG zu bejahen.

2. a) Mit einer Beschwerde kann gerügt werden die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 77 Abs. 1 lit. a und b VRG). Nach Art. 78 Abs. 2 VRG kann die Unangemessenheit nur gerügt werden, wenn die Angelegenheit das Gebiet der öffentlichen Abgaben oder der Sozialversicherung betrifft (lit. a) oder die Angelegenheit der Beschwerde an eine zur Überprüfung dieser Rüge befugte Bundesbehörde unterliegt (lit. b) oder ein Gesetz diesen Beschwerdegrund ausdrücklich vorsieht (lit. c). Im vorliegenden Fall kann das Verwaltungsgericht die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids nicht überprüfen, da keiner der in Art. 78 Abs. 2 VRG genannten Fälle vorliegt. Überdies ist das Verwaltungsgericht zweite Beschwerdeinstanz. Nach der Praxis kommt

die freie Überprüfung der ersten Rechtsmittelinstanz, also der Baudirektion, zu.

b) Das Gericht hat aber eine umfassende Sachverhaltsprüfung vorzunehmen und die Rechtsanwendung frei zu überprüfen. Bei Ermessensfragen hat es sich richterliche Zurückhaltung aufzuerlegen, da das Ermessen - auf den vorliegenden Fall bezogen - der Gemeinde zusteht. Mit dieser Einschränkung der Kognition hat der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung getragen, dass dem Verwaltungsgericht im gewaltenteiligen Aufbau unseres Staatswesens nicht die Funktion einer Oberplanungsbehörde zugedacht ist, und es auch nicht eine allgemeine Aufsicht über die (politischen) Planungsinstanzen auszuüben hat. Dies bedeutet, dass in erster Linie zu prüfen ist, ob die planende Behörde ihre Abwägungspflicht nachgekommen ist, d.h. ob sie die relevanten Interessen ermittelt und diese im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und die möglichen Auswirkungen richtig gewichtet und möglichst umfassend berücksichtigt hat (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über die Raumplanung vom 2. Oktober 1989, RPV, SR 700.1). Hält das zu prüfende Planwerk diesen Anforderungen stand, entfällt die Prüfung weiterer Planungsvarianten. Handelt es sich wie hier um ein kommunales Planwerk, ist Zurückhaltung bei der Überprüfung auch mit Rücksicht auf die autonome Stellung der Gemeinden zu üben (Art. 2 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, RPG, SR 700). Demzufolge ist festzuhalten, dass eine richterliche Korrektur grundsätzlich nur angebracht ist, wenn bestimmt abgefasste Rechtsvorschriften verletzt worden sind, sich planerische Wertungen und Werturteile als offensichtlich ungeeignet erweisen oder wenn der Genehmigungsentscheid sonstwie sachlich unhaltbar ist, so etwa, wenn ein in der planerischen Rechtsnorm enthaltenes Werturteil gegen zwingende Gebote des Rechtsstaates verstösst (vgl. hierzu Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, ZBl, 98/1997 S. 473 Erw. 2a; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide, AGVE, 1995 S. 287 mit Hinweisen).

Das Gericht hat in erster Linie die technischen Aspekte des Ermessens und den Beurteilungsspielraum der Gemeinde und der Baudirektion als Genehmigungsbehörde zu berücksichtigen. Wie bereits erwähnt, greift es nur bei Überschreitung des Ermessens ein und prüft die Fragen, zu deren Beurteilung die Vorinstanzen über die besseren Kenntnisse der örtlichen, technischen oder persönlichen Verhältnisse verfügen, zurückhaltend. So erachtet das Bundesgericht es im Verfahren der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht als seine Aufgabe zu untersuchen, ob die getroffene Lösung die beste unter mehreren möglich sei. Das Gericht, das weder Oberplanungsbehörde noch Aufsichtsinstanz in Umweltschutzbelangen sei, habe nur zu prüfen, ob die Vorinstanz durch unrichtige Gewichtung oder Nichtbeachtung öffentlicher Interessen Rechtsnormen verletzt oder das ihr zuste-

hende Ermessen missbraucht oder überschritten habe (BGE 118 Ib 206 Erw. 10; 117 Ia 497 Erw. 2e). Für das vorliegende Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht gelten analoge Überlegungen.

c) Hier stehen durch den Umbau eines Kreisels und das Verlegen und mithin den Neubau der Chännelmattstrasse nicht nur raumplanerische, sondern auch strassenbauliche Aspekte im Vordergrund. Auf diesem Gebiet kommt der Gemeinde qualifiziertes Planungsermessen zu (vgl. Art. 5 Strassengesetzes vom 15. Dezember 1967, StrG, SGF 741.1). Der Entscheid über den Ausbau einer Strasse ist weitgehend eine Angelegenheit des technischen Ermessens, dem ein weiter Spielraum zugestanden ist. Die Baudirektion und das Gericht haben sich demnach in ihrer Prüfungsbefugnis zu beschränken.

3. Im Beschwerdeentscheid vom 7. Juli 1999 führt die Baudirektion aus, dass bereits im Leitbild "Düdingen im Jahr 2000", das die Grundlage für die Ortsplanung bilde, der Raum von der Einmündung der Chännelmattstrasse bis zur Einmündung der Kirchstrasse in die Kantonalstrasse als Problembereich definiert werde. Im Verkehrsrichtplan vom 20. April 1995 sei dieser Problematik Rechnung getragen worden und man habe die Verlegung der Chännelmattstrasse auf die Nordseite des Hotels Ochsen vorgesehen. Für den Anschluss der neuen Chännelmattstrasse an die Kantonalstrasse habe man in den Erläuterungen zum Verkehrsrichtplan einen Kreisel vorgeschlagen. Diese Lösung habe den Vorteil, dass ein leistungsfähiger Knoten (Kantonalstrasse/Chännelmattstrasse/Kirchstrasse) entstehe, der einen optimalen Verkehrsfluss gewährleiste. Auf diesen Grundlagen habe man im Bau- und Baureglement der Gemeinde Düdingen vom 11. Dezember 1996 (PBR) vorgeschlagen, dass die Erschliessung der Zone mit Quartierplanpflicht Bachtelmatte über eine neu zu erstellende Strasse zwischen den Parzellen 4372 (= Hotel Ochsen) und 4193 (= Erbengemeinschaft Meuwly) zu erfolgen habe.

Die Belastung auf der Chännelmattstrasse betrage heute rund 3300 Fahrzeuge pro Tag und für den neuen Abschnitt werde mit einer zusätzlichen Verkehrsmenge von 2000 Fahrzeugen pro Tag gerechnet. Vor der Käserei werde es zu einem Mehrverkehr kommen, der aber im Rahmen bleibe und eine durchschnittliche gewerbliche Tätigkeit in keiner Weise beeinträchtige. Durch den Mehrverkehr würde die Lärm-Emission zunehmen. Diese bestehe aber schon jetzt, namentlich verursacht durch den Verkehr auf der Kantonalstrasse und den Zuliefer- und Abholverkehr, welcher der Betrieb der Käserei selber mit sich bringe.

Die neue Linienführung der Chännelmattstrasse werde durch einen lärmunempfindlicheren Bereich geführt als heute. Im Bereich der bestehenden

unteren Chännelmattstrasse, die hauptsächlich lärmempfindliche Wohnnutzungen erschliesse, werde damit eine Reduktion der Lärmbelastung erreicht.

4. a) Die Beschwerdeführerinnen machen mit identischer Begründung geltend, das Verlegen der Chännelmattstrasse sei verkehrstechnisch unzweckmässig, unangemessen und unsinnig. Das Ziel sei einzig, das Grundstück der Migros zu erschliessen. Heute erschliesse aber die Chännelmattstrasse in optimaler Weise das ganze Wohnquartier Chännelmatte, das anschliessende Friedhofareal, die Sportanlagen, das grosse Wohnquartier Sandacher und schliesslich die weiter entfernt liegenden Weiler Heitiwil und Berg. Das Leitbild 2000 der Gemeinde Düdingen, das aus dem Jahre 1987 datiere, habe die Verlegung der Chännelmattstrasse nicht vorgesehen, sondern habe auf der wichtigen Achse Chännelmattstrasse aufgebaut. Der heutige Zustand dieser Strasse sei geradezu optimal ausgestaltet für den ihm zugewiesenen lokalen und regionalen Fahrzeug- und Fussgängerverkehr. Dass mit dem Plan der untere Teil der Strasse für den Verkehr geschlossen werden solle, sei in Anbetracht des täglichen Verkehrsaufkommens von 3300 Fahrzeugen verkehrstechnisch widersinnig. Das Verlegen lasse sich vernünftigerweise nicht begründen. So sei der zur Verfügung stehende Raum am neuen Standort wesentlich enger als am heutigen Standrot und die Durchfahrt vor der Käserei viel zu eng für den vorgesehenen intensiven Fahrzeugverkehr. Das neue Trasse führe weiter oben in engen Kurven wiederum auf die Fortsetzung der Chännelmattstrasse. So könnten die Anwohner und Geschäftskunden am unteren Teil der Chännelmattstrasse nur über lange und komplizierte Umwege zu ihrem Wohnsitz oder zu ihrem Geschäft gelangen. Völlig unverständlich sei das Vorhaben auch deshalb, weil mit dem Bau des Einkaufszentrums der Migros zum bisherigen Verkehr von 3300 Fahrzeugen noch täglich zusätzlich 2000 Fahrzeuge kommen würden. So werde der ohnehin enge Raum zwischen der Käserei und dem Hotel Ochsen täglich mit 5300 Motorfahrzeugen, namentlich auch mit Güterverkehr auf Lastwagen, belastet werden.

Die Beschwerdeführerinnen bringen weiter vor, dass eine Alternative möglich sei, indem das Einkaufszentrum direkt von der Kantonalstrasse erschlossen werde. Die Liegenschaft der Migros läge an der Kantonalstrasse. Auf der Höhe des Grundstücks könne ein neuer Kreisel gebaut werden, der den Zu- und Wegverkehr zur Migros optimal regeln werde. Damit könne auf den Kreisel bei der Kirchstrasse verzichtet werden. Für die Fussgänger, insbesondere für die Schulkinder, sei beim Grundstück der Migros auf die gegenüberliegenden Seite der Kantonalstrasse (auf Art 4184) ohnehin eine Fussgängerunterführung vorgesehen. Der zusätzliche Verkehr, der das Einkaufszentrum verursachen werde, müsse unbedingt direkt von und zur Kantonalstrasse geführt werden. Der künstlich erzwungene Umweg um die verlegte

Chännelmattstrasse, vorbei an der Käserei und an Wohnhäusern sei unsinnig. Möglich sei auch ein Umweg über die bestehende Chännelmattstrasse mit einer Zufahrt von hinten auf Art. 4189. Die Gemeinde solle sich auch überlegen, ob der Standort des Einkaufszentrums auf Art. 4189 im alten Dorfkern von Düdingen sinnvoll und ortsplanerisch zweckmässig sei. Es gäbe wohl dafür günstigere Standorte, wo die Verkehrsprobleme ohne schwerwiegende Eingriffe gelöst werden könnten.

Weiter weisen die Beschwerdeführerinnen auf die mutmasslichen Kosten hin. Das Verlegen der Chännelmattstrasse auf das Grundstück der Käsereigenossenschaft habe zum Beispiel zur Folge, dass die Gemeinde 50% der Kosten zu tragen habe, die andere Hälfte werden von der Migros bezahlt. Mit den Entschädigungen an die Grundeigentümer müssten mit Kosten von über einer Million Franken gerechnet werden. Bei einer direkten Zufahrt ab der Kantonalstrasse zum Grundstück der Migros müsste diese allein finanzieren; der Gemeinde würden keine Kosten entstehen.

Gesamthaft gesehen, meinen die Beschwerdeführerinnen zusammenfassend, stehe die Verlegung der Chännelmattstrasse, die offensichtlich allein zur Erschliessung der Migroseinkaufszentrums diene, im Widerspruch zu einer sinnvollen und zweckmässigen Verkehrsregelung. Es handle sich um eine Fehlplanung und die einseitige Berücksichtigung eines einzelnen Grundeigentümers überschreite das pflichtgemässe Ermessen.

b) Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), das für die Baudirektion die Vernehmlassung an das Gericht einreichte, verweist auf Art. 14 PBR, der von den Beschwerdeführerinnen nicht angefochten worden sei. Diese Bestimmung sehe unter anderem vor, dass die Erschliessung der Bachtelmatte über eine neu zu erstellende Strasse zwischen den Parzellen 4372 und 4193 erfolgen werde. Diese Regelung entspreche auch der im Verkehrsrichtplan vom 20. April 1995 festgehaltenen Lösung. Der Gemeinderat habe sich bei der Ausarbeitung des Quartierplanes Bachtelmatte 1 an die genehmigte Ortsplanung gehalten.

c) Nach Auffassung der Gemeinde Düdingen entspricht das Verlegen der Chännelmattstrasse auf den von der Baudirektion im Rahmen der Revision der Ortsplanung am 20. April 1995 genehmigten Verkehrsrichtplan. Das Vorhaben sei vom Gemeinderat, der Ortsplanungskommission sowie von einem Verkehrsingenieur eingehend bearbeitet worden. Mit dem Verlegen der Chännelmattstrasse käme es zu einer konzentrierten Verknüpfung der Verkehrsströme der beiden Gemeindestrassen (Kirchstrasse und Chännelmattstrasse) mit jenem der Kantonalstrasse. Der Neubau der Strasse diene weiter der Verkehrserschliessung des gemäss Zonenplan definierten Quartier-

planbereichs Bachtelmatte. Diese Zone umfasse gesamthaft 43'250m^2. Davon gehörten 7075m^2 oder 16% der Migros und dieses Grundstück sei gemäss Quartierplan für eine Ortskernfunktion beziehungsweise für kundenintensive Verkaufsgeschäfte des Detailhandels bestimmt. Die neue Channelmattstrasse werde auch weiterhin die Wohnquartiere Channelmatte und Sandacher sowie den Friedhof, die Sportanlagen und die beiden Weiler Heitiwil und Berg erschliessen. Heute münde die Channelmattstrasse als Stoppstrasse in die Kantonalstrasse. Diese Verkehrsregelung führe zu erheblichen Problemen bei der Verknüpfung der beiden Verkehrsströme. Eine Zufahrt ab der Kantonalstrasse zur Bachtelmatte entspreche nicht der Zielsetzung der Ortskerngestaltung und würde zudem den Verkehrsablauf auf der Kantonalstrasse zusätzlich behindern. Das geplante Einkaufszentrum der Migros gehöre zur Kernfunktion einer Gemeinde wie Düdingen, die gemäss kantonalem Richtplan und der Regionalplanung der Region Sense die Funktion eines wirtschaftlichen Regionalzentrums einnehme. Es sei falsch zu behaupten, die neue Channelmattstrasse diene nur der Erschliessung des Einkaufszentrums.

5. a) Es mag zutreffen, dass das Verlegen der Channelmattstrasse im Leitbild "Düdingen im Jahr 2000" nicht erwähnt ist. Diesem Leitbild kommt jedoch keine Verbindlichkeit zu. Es wurde von der Gemeinde in der Absicht erarbeitet, die Bevölkerung im Hinblick auf die Revision der Ortsplanung mit einer breit angelegten Vernehmlassung zur Mitarbeit einzuladen. Das Leitbild soll einerseits den Ist-Zustand der Gemeinde darlegen und andererseits zu den bestehenden Problemen Lösungsvorschläge aufzeigen. In einer weiteren Phase werden die Anregungen und Wünsche der Bevölkerung nach Möglichkeit in die definitive Planung aufgenommen. Somit können die Beschwerdeführerinnen nichts zu ihren Gunsten ableiten, dass das Verlegen der Channelmattstrasse im genannten Leitbild nicht erwähnt ist.

b) Entlang der Kantonalstrasse soll die Bachtelmatte gemäss gültiger Zonenplanung der Kernnutzung dienen (Art. 14 PBR). In solchen Zonen sind Bauten für Handel, Büro, Gewerbe mit geringen Immissionen, Gastgewerbe, private und öffentliche Dienstleistungsbetriebe und für Wohnen möglich (Art. 13 ff. PBR; Leo Schürmann/Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern, 3. Auflage, S. 139) und mithin auch für Einkaufszentren. Der Plan ist rechtskräftig und es besteht vorliegend keine Veranlassung, ihn nach knapp drei Jahren seit seiner Genehmigung wieder in Frage zu stellen. Auf den Antrag der Beschwerdeführerinnen, es sei ein anderer Standort für das Einkaufszentrum vorzusehen, ist somit nicht näher einzutreten.

c) Die Gemeinde besitzt einen von der Baudirektion am 20. April 1995 genehmigten Verkehrsrichtplan, der bereits die Verlegung der Chännelmattstrasse vorsieht. Im Erläuterungsbericht (Seite 6) wird festgehalten, dass mit dem vorgesehenen Ausbau des Kreisels Chännelmattstrasse/Kantonalstrasse/Kirchstrasse sowohl den verkehrstechnischen Kriterien (vorab Leistungsfähigkeit) als auch den gestalterischen Ansprüchen im Zusammenhang mit der Quartierplanung genügen wird. Die alte Chännelmattstrasse werde vollständig von der Hauptstrasse abgetrennt und umgestaltet. Schliesslich sieht Art. 14 lit. d PBR vor, dass die Erschliessung der Bachtelmatte über eine neu zu erstellende Strasse zwischen den Parzellen 4372 und 4193 erfolgen werde.

Nach Art. 9 Abs. 1 RPG sind Richtpläne für die Behörden verbindlich. Private sind wegen der blossen Behördenverbindlichkeit des Richtplans nicht unmittelbar betroffen. Diese fehlende Rechtsverbindlichkeit hat zur Folge, dass Richtpläne als solche durch Private nicht angefochten werden können. Hingegen können Private im Rahmen der Anfechtung von Nutzungsplänen die uneingeschränkte akzessorische Prüfung der Richtpläne verlangen, sofern sie geltend machen, ein Richtplan habe rechtswidrige Auswirkungen, so dass auch die entsprechenden Festsetzungen des Nutzungsplans unhaltbar seien (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs- und Baurecht, Zürich, 2. Auflage, 1992, N. 215 ff. und N. 1061 ff.; Pierre Tschannen, Kommentar RPG, Art. 9 Rz. 11). Richtpläne sind im Rechtsmittelverfahren über Nutzungspläne auch dann einer akzessorischen Überprüfung zugänglich, wenn sich die betroffenen Grundeigentümer gegen ein Richtplan als solchen nicht zur Wehr setzen konnten (BGE 119 Ia 362 Erw. 4a). Im Rahmen dieser Überprüfung kommt aber das Gebot der Planbeständigkeit zum Tragen.

Die von den Beschwerdeführerinnen gegen das Verlegen der Chännelmattstrasse vorgebrachten Gründe vermögen nicht zu überzeugen. Unbestritten ist, dass die neue Strasse zur Erschliessung der Grundstücke der Migros dient. Aber nicht nur, denn in weiteren Phasen sollen offenbar mit der gleichen Strasse die übrigen Unterquartiere der Bachtelmatte erschlossen werden. Ein solcher Plan ist verkehrstechnisch weder unzweckmässig, noch unangemessen, noch unsinnig. Die Erschliessung der Wohnquartiere Chännelmatte und Sandacher, des anschliessenden Friedhofareals, der Sportanlagen sowie der Weiler Heitiwil und Berg kann auch über die neue Strasse erfolgen. Es wird nicht behauptet, dass diese Erschliessung unmöglich sei oder unannehmbar erschwert würde. Es trifft hingegen zu, dass der zur Verfügung stehende Raum am neuen Standort enger ist als am heutigen Standort. Die Beschwerdeführerinnen können daraus aber nichts zu ihren Gunsten ableiten, da die Erschliessung ihrer Liegenschaften - namentlich zur Käserei - gewährleistet bleiben. Die Behauptung, die Anwohner und Geschäftskunden am unteren Teil der Chännelmattstrasse könnten nur über lange und komplizierte Umwege zu ihrem Wohnsitz oder zu ihrem Geschäft

gelangen, ist unbegründet, weshalb das Gericht diesen Einwand nicht näher prüfen kann. Natürlich werden gewisse Personen Umwege machen müssen, diese sind indes nicht untragbar. Das grössere Verkehrsaufkommen von voraussichtlich täglich 2000 Fahrzeugen wird für die Anwohner zweifellos Schwierigkeiten schaffen. Diesen kann aber, sofern überhaupt notwendig, mit baulichen Massnahmen entgegengewirkt werden.

d) Hinsichtlich des Lärms ist auf das Gutachten des Kantonalen Amtes für Umweltschutz, Abteilung Lärmschutz, hinzuweisen. Danach habe das Bauvorhaben gesamthaft gesehen positive Auswirkungen für die Bevölkerung, da die Zahl der betroffenen lärmempfindlichen Räume reduziert werden. Die Emissionsbegrenzungen (Art. 8 der Lärmschutz-Verordnung, LSV, 814.41) sind eingehalten und nach Meinung der erwähnten Abteilung werden die Bauten, nicht dazu führen, dass die Immissionsgrenzwerte überschritten werden oder dass wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden. Diese Feststellungen sind unbestritten.

e) Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass für die Erschliessung der Bachtelmatte technisch andere Möglichkeiten offenstehen. Aber darauf kommt es nicht an. Ausschlaggebend ist, dass das Vorhaben dem Richtplan und dem Planungs- und Baureglement der Gemeinde entspricht und es nicht als rechtswidrig bezeichnet werden kann. Die neue Strasse scheint auch nicht im Widerspruch zu bestehenden Bauvorschriften - namentlich über den Strassenbau - zu sein. Die Gemeinde verfügt, wie bereits erwähnt, im Strassenbau über einen sehr weiten Ermessensspielraum und im vorliegenden Fall kann nicht von einer Verletzung dieses Grundsatzes gesprochen werden, auch wenn andere Alternativen technisch möglich wären. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Gemeinde Düdingen und mithin die Baudirektion ihren Ermessens- und Beurteilungsspielraum nicht überschritten haben.

6. Die beiden Beschwerdeführerinnen machen weiter einen unverhältnismässigen und unangemessenen Eingriff in ihre Eigentumsrechte geltend.

a) Die Käsereigenossenschaft bringt in diesem Zusammenhang vor, dass die zurzeit bestehende Zufahrt von der Kantonalstrasse zur Käserei über ihr Grundstück Nr. 4194 erfolge. Dieser private, auf die Kunden und Lieferanten der Käserei beschränkte Eingang werde nunmehr enteignet. Darüber hinaus verlaufe das geplante Trottoir vollumfänglich auf ihrem Grundstück und entlang der Käserei. Auch dies stelle eine entschädigungspflichtige Enteignung dar. Ihr Grundstück umfasse eine Fläche von 1754m^2. Das sei für ihren Betrieb bescheiden. Die "Amputation" der überbauten Parzelle um weit über

100m^2 an sensibler Stelle, namentlich des bestehenden betrieblich notwendigen Vorplatzes, stelle einen empfindlichen Eingriff in das Grundeigentum dar. Das Trottoir komme zudem auf eine bestehende Gebäulichkeit zu stehen, welche abzubrechen wäre. Das stelle einen zusätzlichen Eingriff mit Entschädigungsfolge dar. Die neue Chännelmattstrasse werde auf einer Distanz von kaum 10 Meter vom Gebäude entfernt gebaut, was eine unzumutbare Immission für den Betrieb und die darin befindende Wohnung bedeute. Das Trottoir grenze an die Hauswand und an einem Gebäude führe die Strasse auf einem Abstand von 2 Meter vorbei. Der Grenzabstand beziehungsweise die Baulinie gemäss Vorschriften im Strassengesetz von 16 oder gar 20 Meter sei nicht eingehalten. Die Milchanlieferungen würden auch zeitlich mit dem intensivsten Fahrzeugverkehr auf der neuen Chännelmattstrasse kollidieren.

Der zusätzliche Durchgangsverkehr von 5300 Fahrzeugen pro Tag mit den damit verbundenen Abgasen werde eine katastrophale Wirkung auf die Käseproduktion haben. Die Abgas-Immissionen würden noch dadurch verstärkt, dass auf der gegenüberliegenden Seite des Hotels Ochsen eine hohe Mauer vorgesehen sei, welche die Abgase zusätzlich der Käserei zuführen werde. Abgase und Strassenstaub seien Träger von Keimen aller Art wie Pollen, Bakterien, Pilzen und Sporen und würden somit besondere Hygienerisiken darstellen. Der Strassenverkehr werde schädliche Auswirkungen auf die Lagerung und Reifung des Käses im Keller haben. Der Keller reiche direkt an das geplante Trottoir heran, weshalb das Kellerklima ungünstig beeinflusst werden könnte. Die Bauarbeiten würden einerseits die Käseproduktion und andererseits den Lagerraum durch Erschütterungen und Vibrationen beeinträchtigen. Dasselbe gelte für den anschliessenden dauernden Durchgangsverkehr.

b) Die Erbengemeinschaft Meuwly wehrt sich grundsätzlich nicht gegen den Ausbau des Kreisels, unter der Voraussetzung aber, dass die Chännelmattstrasse nicht verlegt wird. Sie macht dazu geltend, dass mit dem Neubau der Strasse die Zufahrt zum bestehenden Lebensmittelgeschäft praktisch verunmöglicht werde. Die Lärmimmissionen und Erschütterungen namentlich durch den Güterverkehr mit Lastwagen würden nun auf zwei Seiten des Gebäudes ausgedehnt. Der Betrieb des Lebensmittelgeschäftes dürfe durch die Ausgestaltung des Kreisels nicht gefährdet werden. Das geplante 2 Meter breite Trottoir reiche ganz an die Ecke des Gebäudes und sei daher unzumutbar. Die beiden für das Lebensmittelgeschäft existentiell wichtigen Parkplätze entlang der Kantonalstrasse würden vernichtet und könnten wegen des zu grossen Niveauunterschieds auf der Südseite nur schwerlich ersetzt werden. Das Ergebnis sei ein Lebensmittelgeschäft ohne Parkplatz, was unzumutbar sei. Die Erbengemeinschaft weist auch darauf hin, dass sich unter dem Vorplatz, auf welchem das Trottoir erstellt werde, ein Hohlraum mit ei-

nem Tank für das Heizöl befinde. Die Fahrbahn des Kreisels und damit der Fahrzeugverkehr führten 2 Meter an der Südwest-Hausecke des Lebensmittelgeschäft und der Wohnung vorbei. Das sei für Kunden und Hausbewohner unzumutbar. Der Kreisel müsse so geplant werden, dass das Trottoir in einem Abstand von mindestens 12 Meter (recte 2 Meter) von der Südwest-Hausecke zu stehen komme und der Kreiselrand von der Hausecke einen Abstand von mindestens 4 Meter einhalte. Wenn für Bauten entlang von öffentlichen Strassen gesetzliche oder ortsplanerische Baulinien mit Bauverboten bestehen würden (hier 24 Meter ab Strassenmitte), dann müsse sich die Gemeinde bei der Verbreiterung von Strassen oder beim Erstellen von Kreiseln auch an diese Schutzabstände von bestehenden Bauten halten.

c) Zu den Vorwürfen der Käsereigenossenschaft entgegnet die Gemeinde Düdingen, dass die erfolgte Interpretation des Strassengesetzes hinsichtlich Abstände falsch sei. Die Zu- und Wegfahrt zur Käserei würde so geregelt, dass nicht mit grösseren Schwierigkeiten zu rechnen sei. Der Käsereibetrieb befinde sich bereits jetzt in der mit Luftimmissionen vorbelasteten Kernzone der Gemeinde. Ob das Verkehrsaufkommen zu einer Mehrbelastung führen werde, sei schwierig zu beurteilen. Die Gemeinde werde die notwendigen baulichen Vorkehren treffen müssen, um allfällige schädliche Auswirkungen auf den Käsekeller abzuwenden.

Hinsichtlich den Ausführungen der Erbengemeinschaft bringt die Gemeinde vor, dass die neue Gemeindestrasse kaum mit Lastwagen belastet sein werde. So würde das Migros-Einkaufszentrum eine Zulieferung von lediglich 2 Lastwagen im Tag erfordern. Nach dem Quartierplan Bachtelmatte grenze das geplante Trottoir im Bereich des Kreisels, der einen Fahrbahndurchmesser von 27 Meter aufweise, an den Gebäuden der Liegenschaft der Erbengemeinschaft. Nach der erfolgten Einsprache der Erbengemeinschaft habe man den Durchmesser des Kreisels auf 25 Meter herabgesetzt. Damit könne der zwischen den Gebäudecken und dem Trottoir geforderte Abstand von 2 Meter eingehalten werden. Bis zum Fahrbahnrand betrage der Abstand 4 Meter. Das Bauprojekt sehe vor, dass die beiden bestehenden "inoffiziellen" Parkplätze im Bereich des Trottoirs entlang der Kantonalstrasse durch 2 bis 3 Parkplätze mit Zufahrt ab der neuen Gemeindestrasse ersetzt würden. Der Hohlraum mit dem Öltank sei im Rahmen der Problemanalyse zum Bauprojekt vom Ingenieur erfasst worden. Die Gemeinde werde als Bauherrin die für den Schutz des Öltanks notwendigen baulichen Massnahmen vorkehren müssen.

7. a) Nach Art. 41 StrG werden die Grundstücke und Rechte, welche für den Bau oder die Korrektur von Strassen notwendig sind, freihändig oder durch eine Güterumlegung erworben (Abs. 1). Kommt keine Einigung zustande, so wird

das Enteignungsverfahren durchgeführt (Abs. 2). Die Enteignung erfolgt nach den Bestimmungen des Enteignungsgesetzes und des Raumplanungs- und Baugesetzes (Art. 42 StrG). Somit besteht im kantonalen Recht eine klare gesetzliche Grundlage dafür, dass Grundstücke für den Bau von Strassen und ihrer Bestandteile beansprucht und nötigenfalls enteignet werden können. Ob es gegebenenfalls zu einer Enteignung kommen wird, ist hier nicht zu prüfen.

Hinsichtlich der Fläche der Landabtretung kann nicht behauptet werden, die Grundstücke der Beschwerdeführerinnen würden in einem Ausmass betroffen, das mit den öffentlichen Interessen nicht mehr vereinbar beziehungsweise unverhältnismässig wäre. Die Käserei muss etwa 100m^2 abgeben. Die Substanz der Liegenschaften beider Beschwerdeführerinnen bleibt grundsätzlich gleich und ihr Land wird nicht dermassen belastet, dass es mit dem Grundsatz des öffentlichen Interesses nicht mehr vereinbar wäre. Sowohl der Betrieb der Käserei wie auch jener des Lebensmittelgeschäftes bleiben gewährleistet. Die Zu- und Wegfahrt ist sichergestellt und anstelle der 2 Parkplätze werden an anderer Stelle wieder mindestens 2 Plätze erstellt. Das Vorhaben der Gemeinde ist somit verhältnismässig. Von einer Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 22ter der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, BV, SR 101) kann nicht die Rede sein.

b) Nach dem Bericht des kantonalen Laboratoriums vom 7. April 1999 werde der negative Einfluss der zusätzlichen Immissionen auf die Produktion des Käses kaum erheblich sein. Es sei in Betracht zu ziehen, dass schon jetzt Immissionen bestehen würden und zwar durch den bestehenden Verkehr, die Traktoren der Milchlieferanten und durch die Lastwagen, welche Produkte abholten. Auch der Forschungsanstalt Liebefeld seien keine Fälle bekannt, wo Strassenimmissionen zu Störungen der Käsefabrikation geführt hätten. Man habe sich mit dieser Problematik aber auch nie besonders auseinandergesetzt. Die hygienisch kritischste Phase sei mit Sicherheit die Bauphase. Es sei bekannt, dass die Luftqualität dann besonders schlecht sei. Während dieser Phase seien besonders strenge Vorsichtsmassnahmen angezeigt.

Die Käsereigenossenschaft bestreitet diese Ausführungen nicht. Es muss somit davon ausgegangen werden, dass das Bauvorhaben grundsätzlich auf die Produktion, Lagerung und Reife von Käse keinen Einfluss haben wird. Gegebenenfalls müsste die Gemeinde, wie sie das in ihrer Vernehmlassung ausführte, die notwendigen baulichen Massnahmen treffen.

c) Die Baugrenzen bestimmen die Grenze, bis zu der beidseits der Strasse Häuser, Anlagen und andere Bauten erstellt werden dürfen (Art. 115 Abs. 1 StrG). Im vorliegenden Fall beträgt der Baugrenzenabstand für zweispurige Fahrbahnen 16 oder 20 Meter (Art. 116 Abs. 1 und 2 StrG), das heisst entweder 8 oder 10 Meter auf beiden Seiten von der Strassenmitte aus gemessen (Art. 118 StrG). Die Distanz von der Strassenmitte zur Käserei wird 12 Meter betragen und jene zu einem Nebengebäude der Käsereigenossenschaft 5,5 Meter. Im letzten Fall wird der gesetzlich vorgeschriebene Abstand nicht eingehalten sein. Das Gesetz lässt aber Ausnahmen zu. Diese werden gewährt, wenn weder ein höheres öffentliches Interesse noch überwiegende Interessen Dritter entgegenstehen, und die Bauten im öffentlichen Interesse sind oder für die Allgemeinheit von Bedeutung sind (Art. 119 StrG i.V.m. Art. 54 und 55 RPBG). Im vorliegenden Fall sind diese Voraussetzungen gegeben und sowohl die Gemeinde wie auch die Baudirektion haben ihre Zustimmung zum Unterschreiten der gesetzlich vorgeschriebenen Distanz erteilt. Die Abweichung des Baugrenzabstandes ist von der Käsereigenossenschaft in Kauf zu nehmen.

d) Die Behauptung der Erbengemeinschaft Meuwly, die Zufahrt zu ihrem Geschäft werde mit dem Neubau der Chännelmattstrasse verunmöglicht, ist nicht richtig. Die Gemeinde Düdingen sichert anstelle der bestehenden 2 Parkplätze den Bau von 2 bis 3 neuen Plätzen zu und zwar mit Zufahrt ab der neuen Gemeindestrasse. Lärmimmissionen und Erschütterungen durch den zusätzlichen Verkehr werden gegebenenfalls mit baulichen Massnahmen eingeschränkt werden können. Zu denken wäre an Geschwindigkeitsbeschränkungen oder zeitlich befristete Fahrverbote für Lastwagen. Der Betrieb des Lebensmittelgeschäfts dürfte durch die Ausgestaltung des Kreisels nicht gefährdet werden. Weiter hat die Gemeinde in ihrer Vernehmlassung an das Gericht den von der Erbengemeinschaft geforderten Abstände von 2 Meter vom Trottoir zur Gebäudeecke und von 4 Meter von der Strasse zum Haus zugesichert. Darauf ist somit nicht mehr zurückzukommen. Hinsichtlich des Hohlraums für den Heizöltank wird die Gemeinde als Bauherrin alle notwendigen baulichen Massnahmen treffen müssen, damit keine Gefahr entstehen wird.

8. Nach dem Gesagten steht fest, dass die von den Beschwerdeführerinnen vorgetragenen privaten Interessen das allgemeine erhebliche Interesse am Bau der Chännelmattstrasse mit Trottoir und dem Ausbau des Kreisels nicht in Frage zu stellen vermochten. Eine andere Erschliessung der Bachtelmatte insbesondere der Grundstücke, welche für den Bau des Einkaufszentrums vorgesehen sind, mag zwar aus technischen Gründen möglich sein, drängt sich aber im vorliegenden Fall aus Gründen des Beurteilungs- und Ermessensspielraumes, welcher den kommunalen Behörden im Strassen- und

Trottoirbau zusteht, nicht auf. Das Bauvorhaben lässt sich durchaus vertreten. Die mutmasslichen Kosten der Bauten ist eine politische Frage, über die hier nicht zu urteilen ist. Die Beschwerde ist somit als unbegründet abzuweisen.

9. (Verfahrenskosten)

Demnach entscheidet
der II. Verwaltungsgerichtshof:

1. Die Beschwerden der Erbengemeinschaft Pius Meuwly und der Käsereigenossenschaft Düdingen werden abgewiesen.

2. ...