

# **AG\_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2022.215 vom 7. Dezember 2022**

AG Verwaltungsgericht, 2022-12-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ag\\_verwaltungsgericht\\_WBE.2022.215](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ag_verwaltungsgericht_WBE.2022.215)

FR: AG\_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2022.215 du 7 décembre 2022

IT: AG\_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2022.215 del 7 dicembre 2022

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Subeventualiter sei das Bauprojekt baulich dahingehend anzupassen, dass auf eine Landbeanspruchung verzichtet werden kann oder es sei auf andere Weise dafür zu sorgen, dass die bestehende Nutzung und die künftigen Nutzungsmöglichkeiten der Parzelle bbb im bisherigen Rahmen gewährleistet bleiben.

#### **E. 3.1**

Strassen, Wege und Plätze sind ihrer Zweckbestimmung entsprechend möglichst flächensparend zu erstellen, zu ändern und zu erneuern. Dabei sind insbesondere die Auswirkungen auf Anwohner, Natur, Landschaft und Ortsbild sowie wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen (§ 92 Abs. 1 BauG). Da die zulasten des Beschwerdeführers verfügte Landabtretung für diesen eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung darstellt, sind auch die Art. 26 und Art. 36 BV und § 21 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV; SAR 110.000) zu beachten. Ein Eingriff in die durch die verfassungsmässige Eigentumsgarantie geschützten Rechte ist mit der darin enthaltenen Bestandesgarantie nur vereinbar, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vgl. Art. 36 BV; § 8 Abs. 1, § 21 Abs. 2 KV; vgl. auch ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2344 ff.; PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Bern 2022, § 63 N 1784 ff.). Die für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit eines Eingriffs erforderliche Abwägung zwischen divergierenden Interessen fordert auch § 92 Abs. 1 BauG.

#### **E. 3.2**

Das Erfordernis einer genügenden gesetzlichen Grundlage für das vorliegende Strassenbauprojekt mit Landabtretung ab Grundstücken, welche an die Kantonsstrasse Kaaa angrenzen, ist gegeben (§ 92 BauG; vgl. auch §§ 130 ff. BauG, namentlich § 132 Abs. 1 lit. b BauG) und wird vom Beschwerdeführer auch nicht bestritten.

#### **E. 3.3**

Ausgewiesen ist sodann ein gewichtiges öffentliches Interesse an den projektierten Strassenbaumassnahmen, die darauf ausgerichtet sind, die beiden Bushaltestellen "V. W." behindertengerecht auszugestalten. Dabei handelt es sich, wie gesehen, um eine Verpflichtung nach dem BehiG, die gemäss Art. 22 Abs. 1 BehiG bis spätestens Ende Dezember 2023 umzusetzen ist (vgl. dazu schon Erw. 1 vorne). Der Beschwerdeführer stellt das öffentliche Interesse an der Realisierung von behindertengerechten Bushaltestellen und

dessen hohe Bedeutung nicht in Frage. Er kritisiert einzig, es bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse an den konkret projektierten baulichen Massnahmen für eine behindertengerechte Ausgestaltung der Bushaltestellen "V. W.", für die es in seinen Augen bessere und mildere, mithin ihn weniger stark belastende und ihm deshalb eher zumutbare Alternativen gibt, mit denen seine Eigentumsrechte nicht

- 13 - oder weniger geschmälert würden. Diese Interessenabwägung mit Beantwortung der aufgeworfenen Fragen nach geeigneteren oder gleich geeigneten, milderen und ihm zumutbareren Ersatzlösungen bildet allerdings Gegenstand der nachfolgenden Verhältnismässigkeitsbeurteilung. Ein öffentliches Interesse an behindertengerechten Bushaltestellen auch am vorgesehenen Ort (V. W.) besteht allemal.

### **E. 3.4.1**

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und das verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln steht (vgl. statt vieler: BGE 140 I 2, Erw. 9.2.2; 136 I 87, Erw. 3.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 514, 521 ff., 2352 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 21 N 453 ff., § 63 N 1787 f.).

#### **E. 3.4.2.1**

Das Element der Geeignetheit dient der Prüfung der Präzision staatlichen Handelns. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischießt, d.h. keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zwecks gar erschwert oder verhindert. Zu prüfen ist somit die Zwecktauglichkeit einer Massnahme (BGE 144 I 126, Erw. 8.1; 138I 256, Erw. 6.2 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 522; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 21 N 456). Dass die geplante Erhöhung der Haltekante der bestehenden Busbucht von heute 8 cm auf 22 cm auf einer Länge von 9,6 m (sowie auf 16 cm auf einer Länge von 7 m) samt den dafür notwendigen Niveausgleichen auf einer Gesamtlänge von 8,25 m und einer Senkung der Haltekante auf 3 cm auf einer Länge von 4,75 m, welche Änderungen eine Verlängerung der Busbucht und dadurch die genehmigte Landabtretung ab der Parzelle Nr. bbb des Beschwerdeführers bedingen, zusammen mit weiteren Massnahmen, gegen die sich der Beschwerdeführer nicht explizit wendet (Anpassung des Buswartehäuschens auf der Parzelle Nr. iii, Anbringung von taktil-visuellen Markierungen, Belagsverbesserungen etc.), mit Bezug auf die Bushaltestelle "V. W." Fahrtrichtung U. eine behindertengerechtere Nutzung als im heutigen Zustand erlauben, scheint unbestritten zu sein. Demnach eignen sich die erwähnten strassenbaulichen Massnahmen, um das damit verfolgte Ziel der Beseitigung von Nachteilen für Menschen mit Behinderungen zu erreichen. Eine andere Frage ist, ob es andere Massnahmen gäbe, die sich für die Erreichung desselben Ziels noch besser eignen würden, beispielsweise eine Fahrbahnhaltestelle mit einer Haltekantenhöhe von 22 cm auf der gesamten Länge der Plattform bzw. an allen Türen des haltenden Busses. Eine Busbucht mit Vollausbau (vier niveaugleichen Einstiegen auf 22 cm Höhe; vgl. dazu die Empfehlungen

- 14 - Bushaltestellen, Anhang 1.1) ist am vorgesehenen Ort bekanntlich aus Platzgründen nicht möglich. Die bessere Eignung einer Ausbauvariante, die zudem gar nicht oder weniger stark in die Eigentumsrechte des Beschwerdeführers eingreifen würde, macht die gewählte Ausbaumassnahme (Busbucht Teilausbau mit zwei niveaugleichen Einstiegen; vgl. dazu die Empfehlungen Bushaltestellen, Anhang 1.3) indessen nicht ungeeignet.

Fraglich ist in einem solchen Fall vielmehr die Erforderlichkeit des damit bewirkten Eingriffs in die Eigentumsgarantie.

#### **E. 3.4.2.2**

Eine Strassenbaumassnahme hat zu unterbleiben, wenn eine (mindestens) gleich geeignete, aber mildere, d.h. den davon in seinen Eigentumsrechten Betroffenen weniger belastende Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Das Element der Erforderlichkeit dient der Prüfung der Intensität staatlichen Handelns. Das Gebot der Erforderlichkeit wird auch als Prinzip der "Notwendigkeit", des "geringstmöglichen Eingriffs", der "Zweckangemessenheit" oder als "Übermassverbot" bezeichnet (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/ UHLMANN, a.a.O., Rz. 527 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 21 N 458). Mildere Massnahmen finden sich mit etwas Fantasie fast immer. Entscheidend ist der Eignungsnachweis der Massnahmenalternative. Eine mildere Massnahme fällt als ungeeignet ausser Betracht, wenn sie eine geringere Zwecktauglichkeit als die ursprüngliche ins Auge gefasste Vorkehrung aufweist. Gleiches gilt, wenn die mildere Massnahme zwar zwecktauglich wäre, das Gemeinwesen dafür aber einen grossen Mehraufwand in Kauf zu nehmen hätte (TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 21 N 459). Der Beschwerdeführer hält eine Fahrbahnhaltestelle mit einer auf der gesamten Plattformlänge durchgehend auf 22 cm erhöhten Haltekante, für deren Bau er kein Land ab seiner Parzelle Nr. bbb an den Kanton bzw. die Strassenparzelle Nr. nnn abtreten müsste, für geeigneter zur Herstellung der Behindertentauglichkeit als der projektierte Teilausbau der bestehenden Busbucht (mit nur zwei anstelle von vier niveaugleichen Einstiegsmöglichkeiten). Dem wäre zuzustimmen, wenn es einzig darum ginge, die Bushaltestelle möglichst behindertengerecht auszugestalten. Zu berücksichtigen sind jedoch zusätzlich die Aspekte des Verkehrsflusses, der Netzsicherheit, der Verkehrssicherheit und der Fahrplanstabilität. Während die Fahrplanstabilität mit einer Fahrbahnhaltestelle mindestens so gut gewährleistet werden kann wie mit einer Busbucht, die bei Bedarf (hohem Verkehrsaufkommen) zu einer gesteuerten Busschleuse umfunktioniert wird, bei welcher das Herausfahren aus der Haltestelle für den Bus mit einer Lichtsignalanlage erleichtert wird (vgl. dazu die Empfehlungen Bushaltestellen, S. 9), hängt die Gewährleistung der Verkehrssicherheit von den strassenbaulichen Gegebenheiten vor Ort ab. In der Empfehlung BM.020- 2017 "Verkehrstechnik" der BFU (Beschwerdebeilage 13) werden zwar für den Innerortsbereich prinzipiell Fahrbahnhaltestellen empfohlen, die den - 15 - Vorteil hätten, dass der haltende Bus als "natürliche Verkehrsberuhigung" wirke, hinter welchem der motorisierte Individualverkehr seine Fahrt verlangsamen und warten müsse. Zudem habe der Bus nach dem Halt freie Fahrt, womit dieser Haltestellentyp als echte Busbevorzugung wirke (a.a.O., S. 2). Aus Verkehrssicherheitsgründen gegenüber Busbuchten zu priorisieren sind jedoch Fahrbahnhaltestellen nur unter der Voraussetzung, dass die Fahrzeuge des motorisierten Individualverkehrs tatsächlich gezwungen sind, hinter dem haltenden Bus zu warten. Besteht hingegen eine Überholungsmöglichkeit und könnten durch unbedachte Überholmanöver die Teilnehmenden des Gegenverkehrs gefährdet werden, würde die Verkehrssicherheit durch eine Fahrbahnhaltestelle tendenziell stärker beeinträchtigt als durch eine Busbucht. Das machen auch die Ausführungen der BFU auf S. 3 der erwähnten Empfehlungen klar, wonach gleich hinter dem (mit einer Zickzacklinie markierten) Wartebereich des Busses eine Mittelinsel zu errichten sei, mit welcher das Überholen des wartenden Busses verhindert werde. Bei der Haltestelle "V. W." Fahrtrichtung U. besteht nun aber bereits eine solche Mittelinsel als

Querungshilfe für Fussgänger. Der Wartebereich des Busses könnte bei einer Fahrbahnhaltestelle durchaus so angelegt werden, dass die hinter dem haltenden Bus wartenden Fahrzeuge diesen wegen der Mittelinsel nicht überholen könnten. Damit wäre eine Fahrbahnhaltestelle der geplanten Busbucht aus Sicht der Verkehrssicherheit mindestens ebenbürtig. Die gegenteilige Einschätzung der Fachperson Verkehr, die in der Stellungnahme vom 8. Juli 2022 auf eine erhöhte Kollisionsgefahr zwischen Radfahrern und auf der Fahrbahn- haltestelle haltenden Bussen hinweist (a.a.O., S. 3), kann nicht vorbehalt- los geteilt werden. Ein aus der Busbucht herausfahrender Bus könnte von Radfahrern ebenso oder sogar noch wahrscheinlicher übersehen werden als ein bereits auf der Fahrbahn stehender Bus. Anders präsentiert sich die Lage beim Verkehrsfluss, der durch eine Fahr- bahnhaltestelle klar stärker beeinträchtigt würde als durch eine Busbucht. Das gilt selbst dann, wenn die Busbucht dereinst zu einer gesteuerten Bus- schleuse umfunktioniert würde, was daran liegt, dass das Herausfahren aus der Busbucht tendenziell weniger Zeit beansprucht, während welcher der sich hinter dem Bus befindliche motorisierte Individualverkehr aufge- halten wird, als der Haltevorgang für Ein- und Aussteigende aus dem Bus (die zum Teil vielleicht sogar noch eine Fahrkarte lösen müssen) samt nachfolgender Anfahrt. Eine stärkere Beeinträchtigung des Verkehrsflus- ses kann auch negative Auswirkungen auf die Netzsicherheit haben, was im Fachbericht der Abteilung Verkehr des BVU, Sektion Verkehrsplanung, vom 31. Januar 2022 (Vorakten, act. 40–42) schlüssig aufgezeigt wird. Weil die Kantonsstrasse K aaa als ehemalige Hauptverbindung zwischen dem X-Tal und U. als Ersatzroute für die Nationalstrasse A3 zwischen X. und P. dient, könnte das Verkehrsaufkommen auf der Kantonsstrasse im Falle eines Ereignisses auf der Nationalstrasse vorübergehend stark zunehmen. Eine zusätzliche Beeinträchtigung des dadurch gebremsten

- 16 - Verkehrsflusses durch anhaltende Busse auf einer Fahrbahnhaltestelle würde daher die Netzsicherheit nachteilig beeinflussen. Relativierend bleibt diesbezüglich anzufügen, dass bei sehr dichtem Verkehr oder sogar sto- ckendem Kolonnenverkehr die von einer Fahrbahnhaltestelle ausgehende Beeinträchtigung des Verkehrsflusses höchstens marginal zusätzlich ins Gewicht fiele. Es ist trotzdem nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz respektive die projektierende Behörde der Sicherstellung des Verkehrsflus- ses und der Netzsicherheit neben der behindertengerechten Ausgestaltung von Bushaltestellen ein gleich oder ähnlich hohes Gewicht einräumt und im Grundsatz die Strategie verfolgt, entlang des übergeordneten Strassennet- zes (HVS und RVS [Regionalverbindungsstrassen]) Busbuchten zu erstel- len, die es erlauben, dass der übrige Verkehr ungehindert am wartenden Bus vorbeifahren kann, und von dieser Strategie nur in Ausnahmefällen (z.B. bei fehlenden Flächen für eine Busbucht wegen bestehender Gebäu- de oder Haltestellen in einem geschützten Ortsbild) abweicht (vgl. dazu den erwähnten Fachbericht, S. 2; Empfehlungen Bushaltestellen, S. 5). Mit einem durchschnittlichen täglichen Verkehr (DTV) von beinahe 8'500 Fahrzeugen an der Zählstelle Nr. 000 im Jahr 2007 – diese Zahl dürfte zwi- schenzeitlich infolge eines allgemein gesteigerten Verkehrsvolumens noch deutlich angestiegen sein, selbst wenn die gemäss kantonalem Verkehrs- modell prognostizierte jährliche Wachstumsrate (vgl. dazu den Fachbe- richt, S. 1 f.) zu hoch angesetzt sein sollte – ist die Kantonsstrasse K aaa eine mittelstarkbelastete Strasse, die mehr noch als sehr stark belastete Strassen, auf denen es vor allem an den Hauptverkehrszeiten regelmässig zu Staus kommt, empfindlich auf Verkehrsflussstörungen reagiert, wie sie von auf Fahrbahnhaltestellen wartenden Bussen ausgehen. Der Beschwer- deführer selber berichtet im Zusammenhang mit einer nicht repräsentativen Zählung, die er

an einem Freitag (27. August 2021) vorgenommen hat, von bis zu zehn Fahrzeugen, die an den wartenden Bussen vorbeigefahren seien und bei einem Bushalt auf einer Fahrbahnhaltestelle hätten anhalten müssen. Auch wenn die Wartezeit dabei regelmässig nur zwischen 12 Sekunden und einer halben Minute oder durchschnittlich rund 20 Sekunden betragen sollte (Beschwerde, S. 17) und nicht jeder Bus der drei Buslinien, welche die Haltestelle zu den Hauptverkehrszeiten im Halbstundentakt und zu den Nebenverkehrszeiten im Stundentakt mit gesamthaft 72 Kursen bedienen (Fachbericht, S. 2), bei der Haltestelle "V. W." Fahrtrichtung U. anhalten muss (Beschwerde, S. 18), die Nutzungsdichte von Seiten der Buspassagiere insgesamt also nicht besonders hoch oder eher gering ist, wäre die Beeinträchtigung des Verkehrsflusses im Falle einer Fahrbahnhaltestelle mit Sicherheit vor allem während den Hauptverkehrszeiten spürbar und würde zu gewissen Behinderungen führen. Insofern lässt sich nicht sagen, eine Fahrbahnhaltestelle sei gegenüber der geplanten Verlängerung der Busbucht eine für den Beschwerdeführer mildere und mindestens gleich geeignete bzw. in jeder Hinsicht (nicht nur mit Blick auf

- 17 - die Behindertentauglichkeit der Haltestelle, sondern auch auf die Gewährleistung des Verkehrsflusses und der Netzsicherheit) gleichwertige Variante. Mit einer Busbucht kann der übrige Verkehr einen wartenden Bus ausserhalb des Schleusenbetriebs ungehindert passieren. Und selbst im Falle des Schleusenbetriebs mit verkürzten Verkehrsflussunterbrüchen (durch herausfahrende Busse), der ohnehin nur bei dichterem Verkehr, mit hin reduziertem Verkehrsfluss zum Einsatz käme, um die Anschlusssicherheit und Fahrplanstabilität zu gewährleisten, könnten die übrigen Fahrzeuge ungehinderter passieren als bei einem Bushalt auf einer Fahrbahnhaltestelle. In einer Gesamtbetrachtung, welche die Behindertentauglichkeit von Bushaltestellen und das öffentliche Interesse an einem möglichst ungehinderten Verkehrsfluss einbezieht, erweist sich die vom Beschwerdeführer bevorzugte Fahrbahnhaltestelle demnach nicht als mildere Massnahme im Vergleich zur geplanten (verlängerten) Busbucht, die sämtliche Zwecktauglichkeitskriterien mindestens gleich gut oder besser erfüllt. Dass eine Fahrbahnhaltestelle in mancher Hinsicht, etwa punkto Ortsbildverträglichkeit, allenfalls auch Vorteile gegenüber einer Verlängerung der Busbucht und der damit einhergehenden Ausdehnung von Verkehrsflächen aufweisen und deshalb eine Ausnahme vom Grundsatz der Erstellung von Busbuchten auf Hauptverkehrsstrassen erheischen könnte, wird im Rahmen der Interessenabwägung bei der Beurteilung der Zumutbarkeit der Massnahme zu prüfen sein. Eine örtliche Verschiebung der geplanten (verlängerten) Busbucht in östliche Richtung (um 14 bis 15 m) würde zwar für den Beschwerdeführer, der in diesem Fall nur noch Land im nicht überbaubaren östlichen Bereich seiner Parzelle Nr. bbb für die Zwecke des Strassenausbaus abgeben müsste, einen milderen Eingriff in seine Eigentumsrechte darstellen, gleichzeitig jedoch neu auch den Eigentümer der östlichen Nachbarparzelle Nr. ggg relativ stark belasten. Dieser müsste für eine entsprechend verschobene Busbucht noch mehr Land abtreten als der Beschwerdeführer mit einer Fläche von 25 m<sup>2</sup> im östlichen Bereich, so dass der Landbedarf ab privaten Grundstücken signifikant steigen würde. Hinzu kämen ein durch die Verschiebung entstehender erheblicher bautechnischer Mehraufwand für den behindertengerechten Ausbau der Bushaltestelle, nicht zuletzt aufgrund der Notwendigkeit einer aufwändigen Stützkonstruktion auf der Parzelle Nr. ggg, der nach dem oben Gesagten entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers auch in die Evaluation verschiedener Ausbauvarianten einfließen darf, sowie die Verringerung des Strassenabstands des bestehenden Gebäudes auf der Parzelle Nr. ggg von heute ca. 4 m

auf nur noch ca. 1,7 m (vgl. Stellungnahme der Abteilung Verkehr vom 8. Juli 2022, S. 4). Die Nachteile für den Eigentümer der Parzelle Nr. ggg beschränken sich folglich nicht auf den reinen Verlust von Vorgartenland und die dadurch bedingte Einbusse an Nutzungsreserven, sondern beinhalten auch eine

- 18 - unmittelbar feststellbare Einbusse bei der Wohnqualität im bestehenden Gebäude. Über alles betrachtet kann somit eine vom vorgesehenen Standort nach Osten verschobene Busbucht nicht als milderer Eingriff in die Eigentumsrechte von privaten Strassenanstössern gelten. Dem Gleichbehandlungsgrundsatz kommt in Planungsfragen so oder so nur abgeschwächte Bedeutung zu (vgl. BGE 142 I 162, Erw. 3.7.2; die Urteile des Bundesgerichts 1C\_530/2021 vom 23. August 2022, Erw. 6.3, und 1C\_241/2019 vom 19. August 2019, Erw. 3.2). Abgesehen davon liegt keine Verletzung desselben vor, wenn – wie hier – sachliche Gründe für eine bestimmte Ausbauvariante sprechen, auch wenn dadurch ein Grundeigentümer im Vergleich zu anderen ungleich stärker belastet wird oder die Last sogar alleine tragen muss. Noch weiter östlich könnte eine Busbucht nach der plausiblen und insoweit unbestritten gebliebenen Darstellung der Abteilung Verkehr in der Stellungnahme vom 8. Juli 2022 (S. 4), wenn überhaupt, frühestens im Bereich der Parzellen Nrn. eee und hhh, mithin in einer Distanz von rund 200 m zum bestehenden Standort errichtet werden. Eine Verschiebung der Busbucht in westliche Richtung scheidet gemäss Abteilung Verkehr ebenfalls an mangelnden Platzverhältnissen oder befände sich zu nahe bei der Bushaltestelle an der Abzweigung S. (Kantonstrasse K ppp). Nicht diskutiert und in Erwägung gezogen wurde im vorinstanzlichen Verfahren offenbar die Umgestaltung der bestehenden Busbucht in eine sogenannte Teilbucht (oder Halbbucht), die sich dadurch auszeichnet, dass sich ein Teil des Wartebereichs der Busse auf der Fahrbahn befindet, der andere in einer Ausbuchtung ausserhalb des Fahrbahnbereichs (siehe dazu die Empfehlungen Bushaltestellen, S. 4). Eine solche Teilbucht könnte im Vergleich zur projektierten normalen Busbucht möglicherweise mit weniger Landfläche ab der Parzelle Nr. bbb des Beschwerdeführers (und auch ab der Parzelle Nr. jjj [Strassenparzelle M-Strasse] der Gemeinde U.) behindertengerecht ausgestattet werden. Zudem würde der Verkehrsfluss durch eine Teilbucht, die gemäss den Empfehlungen Bushaltestellen (S. 5) so zu bemessen wäre, dass das Vorbeifahren am haltenden Bus ermöglicht würde, weniger beeinträchtigt als durch eine reine Fahrbahnhaltestelle. Aufgrund der bestehenden Fahrbahnbreite von 3,25 m bis zur Mittelinsel bzw. 4,5 m bis zur Mittellinie (vgl. Plan Situation 1:200) bliebe im Falle einer Teilbucht mit einem ca. einen Meter in die Fahrbahn ragenden Buswartebereich allenfalls genügend Platz, damit wenigstens gängige Fahrzeuge bis zu einer Breite von 2 m an wartenden Bussen vorbeifahren könnten. Die auf S. 13 der Empfehlungen Bushaltestellen angegebene minimale Durchfahrtsbreite von 3 m wäre lediglich auf Höhe der hinter dem Buswartebereich zurückversetzten Mittelinsel punktuell tangiert, danach aber voll gewährleistet. Die Beeinträchtigung des Verkehrsflusses wäre aber immerhin noch grösser als im Falle einer normalen Busbucht, weil grundsätzlich immer damit gerechnet werden muss, dass Fahrzeuglenker

- 19 - die Überholmöglichkeit gegenüber einem teilweise auf der Fahrbahn haltenden Bus nicht nutzen. Wird sie dennoch genutzt, könnte dies der Verkehrssicherheit abträglich sein, weil durch die Fokussierung auf den Gegenverkehr und den wartenden Bus den Fussgängern, welche die Fahrbahn bei der Mittelinsel überqueren, weniger Beachtung geschenkt werden könnte. So gesehen erfüllt auch eine Teilbucht nicht sämtliche

Zwecktauglichkeitskriterien in gleichem Masse wie eine normale Busbucht, indem sie den Verkehrsfluss stärker beeinträchtigt als eine solche und die Verkehrssicherheit Einbussen erfahren könnte. Dementsprechend ist die Erforderlichkeit der geplanten Verlängerung der Busbucht ausgewiesen. Es gibt keine mildere Massnahme, mit der sich das damit verfolgte Ziel einer behindertengerechten Ausgestaltung der Bushaltestelle "V. W." Fahrtrichtung U. ebenso gut erreichen liesse, ohne gleichzeitig unerwünschte Abstriche bei der Sicherstellung des Verkehrsflusses und der Netzsicherheit hinnehmen zu müssen.

### **E. 3.4.2.3**

Zumutbar ist eine Strassenbaumassnahme, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff (in die Eigentumsrechte), den sie für den von einer dafür notwendigen Landabtretung Betroffenen bewirkt, wahrt. Verlangt ist eine angemessene Zweck-Mittel-Relation. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an einer Massnahme und die durch ihre Wirkungen beeinträchtigten privaten Interessen miteinander vergleicht. Die Massnahme muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Nur in diesem Fall ist sie dem Betroffenen zumutbar. Für die Interessenabwägung massgeblich ist also einerseits die Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen und andererseits das Gewicht der betroffenen privaten Interessen. Eine Massnahme, an der nur ein geringes öffentliches Interesse besteht, die aber tiefgreifende Auswirkungen auf die Rechtsstellung des betroffenen Privaten hat, soll unterbleiben. Die Bedeutung bzw. das Gewicht der involvierten öffentlichen und privaten Interessen kann dabei nicht in abstrakter Weise bestimmt werden, sondern ist anhand der konkreten Umstände im Einzelfall zu beleuchten (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 556 ff.; vgl. auch TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 21 N 468). Das öffentliche Interesse an der behindertengerechten Ausgestaltung von Bushaltestellen ist mit der Vorinstanz hoch zu gewichten, und zwar unabhängig davon, wie gut eine Haltestelle (von Personen mit einer Behinderung) frequentiert ist. Die Benützung einer Haltestelle durch Personen mit einer Behinderung lässt sich ohnehin nie oder höchstens in speziell gelagerten Ausnahmefällen vollständig ausschliessen. Weil sich jedoch die Bushaltestelle "V. W." Fahrtrichtung U., wie gesehen (vgl. dazu die Ausführungen in Erw. 3.4.2.2 vorstehend), auch mit einem weniger starken

- 20 - Eingriff in die Eigentumsrechte des Beschwerdeführers behindertengerecht ausgestalten liesse, durch die Wahl eines anderen Haltestellentyps (Fahrbahnhaltestelle oder Teilbucht), steht bei der aufgrund der konkreten Umstände im Einzelfall vorzunehmenden Interessenabwägung im Vordergrund, ob das öffentliche Interesse an der Sicherstellung des Verkehrsflusses und der Netzsicherheit, das durch eine Fahrbahnhaltestelle oder eine Teilbucht nicht im gleichen Masse gewährleistet werden kann wie durch die projektierte normale Busbucht, das private Interesse des Beschwerdeführers an einer ungeschmälernten Nutzung seiner Parzelle Nr. bbb überwiegt. Je schwerer die Nutzungseinschränkungen durch die vorgesehene Landabtretung im Umfang von 30 m<sup>2</sup> für den Beschwerdeführer wiegen und je geringfügiger die von einer Fahrbahnhaltestelle oder einer Teilbucht ausgehenden nachteiligen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss und die Netzsicherheit sind, desto eher ist die Zumutbarkeit der von der Vorinstanz genehmigten normalen Busbucht, die den Beschwerdeführer im Vergleich mit anderen Haltestellentypen maximal belastet, zu verneinen. Der Beschwerdeführer erleidet durch die Landabtretung ab seiner Parzelle Nr. bbb im Umfang von 30 m<sup>2</sup> für die geplante Verlängerung der Busbucht

eine erhebliche Nutzungseinschränkung. Das Gewicht dieses Eingriffs in seine Eigentumsrechte lässt sich auch nicht damit relativieren, dass seine Parzelle Nr. bbb schon im heutigen Zustand schwer überbaubar sei, nachdem die Parzelle im Zuge früherer Strassenausbaumassnahmen (Erweiterung des östlichen Einmündungsradius der M-Strasse, Errichtung der bestehenden Busbucht und Abspargellierung des Grundstücks Nr. iii für die Errichtung des Buswartehäuschens) schon mehrfach durch Landabtretungen für Zwecke des Strassenbaus verkleinert und ungünstig verformt wurde (siehe dazu den Plan zum am 7. April 1967 beurkundeten Dienstbarkeitsvertrag [Vorakten, act. 36–39] im Vergleich zum aktuellen Plan der amtlichen Vermessung, abrufbar auf dem Geoportal AGIS). Sollte die Vorinstanz annehmen, das Interesse des Beschwerdeführers an einer ungeschmälerter Nutzung seiner Parzelle Nr. bbb wiege vergleichsweise gering, weil das Grundstück seit Jahrzehnten als Bauzone ausgeschieden und nicht bzw. nur mit einem kleinen Geräteraum überbaut worden sei (Beschwerdeantwort des BVU, Rechtsabteilung, S. 2), kann dem nicht gefolgt werden. Vielmehr ist bei der Beurteilung von Eigentums- und Nutzungsbeschränkungen jeglicher Art in erster Linie auf die objektiven Nutzungsmöglichkeiten, nicht auf die subjektiven Absichten des jeweiligen Eigentümers abzustellen (vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichts 1C\_653/2017 vom

#### **E. 4**

Es seien dem Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der Realisierung des vorliegenden Bauprojekts (z.B. im Zuge eines Beitragsplanes) keine Kosten aufzuerlegen.

#### **E. 5**

Es sei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die aufschiebende Wirkung zu gewähren.

#### **E. 6**

Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Mit den vorerwähnten Ausnahmen (Antrag 1 mit Bezug auf die Aufhebung des vorinstanzlichen Genehmigungsentscheids für den Projektbestandteil Haltestelle in Fahrtrichtung X.; Anträge 3 und 4) ist auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten.

#### **E. 7**

Mit der Beschwerde können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzung geltend gemacht werden, einschliesslich Ermessensmissbrauch und -überschreitung (vgl. § 55 Abs. 1 VRPG). Nach § 55 Abs. 3 lit. f VRPG ist die Rüge der Unangemessenheit namentlich dann zulässig, wenn dies nach Bundesrecht vorgeschrieben ist. Das trifft hier zu: Wenn der Regierungsrat Projektgenehmigungsbehörde ist, kann die von Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) geforderte unabhängige Beschwerdeinstanz mit voller Überprüfungsbefugnis nur das Verwaltungsgericht sein, weshalb es den angefochtenen Entscheid mit umfassender Kognition zu überprüfen hat. Volle Überprüfung bedeutet dabei auch die Beurteilung der Frage, ob das Planungsermessen richtig und zweckmässig ausgeübt worden ist. Die Rüge der Unangemessenheit des zu beurteilenden Strassenbauprojekts ist also zu hören und in diesem Zusammenhang auch zu prüfen, ob die gewählte Planvariante zweckmässig ist. Freilich ist eine gewisse Zurückhaltung insoweit angebracht, als es um lokale Angelegenheiten geht; die Beschwerdebehörde ist Rechtsmittel- und nicht Planungsinstanz. Ein Planungsentscheid ist zu schützen, wenn er sich als zweckmässig erweist, unabhängig davon, ob sich weitere, ebenso zweckmässige Lösungen erkennen lassen (AGVE 2004, S. 183 ff.; statt vieler:

Entscheide des Verwaltungsgerichts WBE.2019.425 vom 24. August 2020, Erw. I/3, WBE.2017.54 vom 1. November 2017, Erw. I/3, und WBE.2005.21 vom 25. April 2006, Erw. I/1.2).

## E. 8

Gemäss § 46 Abs. 1 VRPG kommt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu. Eine gegenteilige Anordnung besteht hier nicht. § 28 BauG, der sich auf Genehmigungsentscheide des Regierungsrats in Planungsverfahren bezieht, ist auf die Genehmigung von Strassenbauprojekten nicht anwendbar, auch nicht analog. Antrag 5 der Beschwerde stösst somit ins Leere.

- 8 - II. 1. Die geplanten Bushaltestellen "V. W." liegen an der Kantonsstrasse K aaa (Y-Strasse), die von U. über den Q. nach X. führt und im Kantonsstrassennetz als Hauptverkehrsstrasse (HVS) klassiert ist (vgl. den Beschluss des Grossen Rates vom 8. Juni 2021 betreffend die Neuklassierung des Kantonsstrassennetzes, GR 21.91, und die Übersicht über das Kantonsstrassennetz im Richtplankapitel M2.2, S. 3). Die Bushaltestellen befinden sich im Innerortsbereich mit einer signalisierten Geschwindigkeit von 50 km/h. Im Jahr 2007 betrug der durchschnittliche tägliche Verkehr (DTV) auf der K aaa an der den Bushaltestellen nahegelegenen Zählstelle Nr. 000 8'477 Fahrzeuge (Strassenbelastungsplan auf dem Geoportal des Geographischen Informationssystems des Kantons Aargau [AGIS]). Das am 1. Januar 2004 in Kraft getretene BehiG, das die Verhinderung, Verringerung oder Beseitigungen von Benachteiligungen bezweckt, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind (Art. 1 Abs. 1 BehiG), verlangt namentlich, dass bestehende Bauten und Anlagen sowie Fahrzeuge für den öffentlichen Verkehr spätestens nach 20 Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes (d.h. bis 1. Januar 2024) behindertengerecht sein müssen (Art. 22 Abs. 1 BehiG). Behindertengerecht bedeutet bei Bushaltestellen, dass ein niveaugleicher Einstieg zu gewährleisten und die Haltekante mit einer Höhe von 22 cm auszuführen ist. Wo ein geradliniges Anfahren ohne Überstreichen mit dem Heck des Fahrzeugs nicht möglich ist, kann die Kantenhöhe auf 16 cm reduziert werden. Anzustreben ist gemäss der VSS-Norm SN 640 075 "Fussgängerverkehr; Hindernisfreier Verkehrsraum" vom Dezember 2014 die Maximallösung mit niveaugleichem Einstieg (auf 22 cm Höhe) an allen Türen. Ist dies nicht möglich, so ist dort die schrittweise Prüfung der zu realisierenden Kantenhöhe (evtl. unter Verkürzung des 22-cm-Bereichs) definiert ("Empfehlungen Bushaltestellen" des BVU, Abteilung Tiefbau, vom 26. März 2020, S. 10). Die dazugehörige Checkliste im Dokument IMS 222.316 wird auf S. 4 des Technischen Berichts zum vorliegenden Strassenbauprojekt (nachfolgend: Technischer Bericht) wiedergegeben. Danach kann die Haltekante auch nur teilweise, auf einer möglichst grossen Länge (mindestens 5,4 m) mit einer Höhe von 22 cm und der Rest mit einer Höhe von 16 cm ausgeführt werden, wenn sich eine Haltekantenhöhe von 22 cm über die ganze Plattformlänge (mindestens 15 m) auch mittels Verschieben der Haltestelle nicht realisieren lässt. Die Mindestlänge von 5,4 m bei der Teillösung gewährleistet einen niveaugleichen Einstieg wenigstens an einer Türe (Empfehlungen Bushaltestellen, Anhang 1.4). Die bestehende Bushaltestelle "V. W." Fahrtrichtung U. ist nicht normgerecht organisiert und weist ungenügende bauliche Elemente wie den vertikal abgesetzten Warteraum auf. Der Bus hält in einer verkürzten

- 9 - Busbucht. Die Haltekante weist einen Absatz von lediglich 8 cm zum Fahrbahnniveau auf. Zudem sind keine taktil-visuellen Markierungen vorhanden, die für blinde und sehbehinderte Personen den Bereich der Einstiegsstelle bei der Vordertüre des Busses

durch ein Aufmerksamkeitsfeld kennzeichnen (vgl. dazu Empfehlungen Bushaltestellen, S. 14 f.). Der vorhandene Unterstand verfügt über einen 8 cm hohen Absatz zum Gehweg und ist deshalb nicht für alle Personen nutzbar. Schliesslich ist der Belag des Gehwegs stellenweise beschädigt (Risse) und weist diverse Fugen auf (Technischer Bericht, S. 5 f.). Neu soll die Haltekante auf einer Länge von 9,6 m auf eine Höhe von 22 cm angehoben werden, damit das Einstiegsniveau bei zwei Bustüren erreicht wird. Die Standardlösung mit niveaugleichem Einstieg an allen Türen kann aus Platzgründen nicht realisiert werden. Eine Verschiebemöglichkeit für die Busbucht konnte nicht gefunden werden. Des Weiteren sind gewisse bauliche Anpassungen an der Querungsinsel in der Strassenmitte, an der Strassenentwässerung und am Buswartehäuschen, ein neuer Belag an der Haltestelle sowie das Anbringen von taktil-visuellen Markierungen vorgesehen (Technischer Bericht, S. 6; Plan Situation 1:200). Für die mit der Erhöhung der Haltekante einhergehende Verlängerung der Busbucht müssen von Privaten 31 m<sup>2</sup>, davon 30 m<sup>2</sup> ab der Parzelle Nr. bbb des Beschwerdeführers, und von der Gemeinde 19 m<sup>2</sup> Land erworben werden. Vorübergehend beansprucht werden von privater Seite 74 m<sup>2</sup>, davon 61 m<sup>2</sup> von der Parzelle Nr. bbb des Beschwerdeführers, und von der Gemeinde 24 m<sup>2</sup> (Technischer Bericht, S. 7; Plan Landerwerb 1:200, Landerwerbstabelle). 2. 2.1. Die Vorinstanz erachtet das Strassenbauprojekt als recht- und zweckmässig. Die Eigentumsgarantie werde nicht verletzt. Das Projekt und der damit verbundene Eingriff in die Eigentumsrechte des Beschwerdeführers durch Landabtretung beruhen mit den §§ 90 ff. und 132 Abs. 1 lit. b BauG auf einer gesetzlichen Grundlage, seien durch das gewichtige öffentliche Interesse an der Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen bzw. deren Gleichstellung mit Menschen ohne Behinderungen gerechtfertigt und auch verhältnismässig. Es falle keine mildere Massnahme als eine Erhöhung der Haltekante auf einer Länge von 9,6 m in Betracht. Eine Fahrbahnhaltestelle scheide auf einer Hauptverkehrsstrasse mit einem für das Jahr 2040 prognostizierten Verkehrsaufkommen in der Grössenordnung von 12'000 Fahrzeugen pro Tag und an einer Haltestelle mit einer mehr als geringen Nutzungsdichte, die von drei Buslinien bedient werde, aus Gründen der Sicherstellung der Netzsicherheit und des Verkehrsflusses aus. Die vom Beschwerdeführer verlangte Verschiebung der Busbucht nach Osten würde den Landbedarf (zu Lasten Privater) insgesamt erhöhen und die Nachbarparzelle Nr. ggg stärker tangieren, da die Bushaltestelle sehr nahe an das dort bestehende Wohnhaus zu liegen käme.

- 10 - Die Verkehrssicherheit und die Fahrplanstabilität könnten mit einer Busbucht, die sich bei Bedarf zu einer gesteuerten Busschleuse umfunktionieren lasse (gestützt auf das Konzept Verkehrsmanagement U. Regio sei die Inbetriebnahme einer Busschleuse für einen späteren Zeitpunkt geplant), ebenso gut wie mit einer Fahrbahnhaltestelle gewahrt werden, womit eine Busbucht im vorliegenden Fall unter allen Aspekten die beste Lösung sei. Wie das umstrittene Projekt zeige, fehle es auch nicht an Platz für eine Busbucht. Die bestehende Überbauung und Ortsbildschutzgründe (Eintrag im ISOS als Ortsbild von regionaler Bedeutung und die Kernzonenvorschriften der Bau- und Nutzungsordnung [BNO] der Stadt U. vom 22. November 2019) stünden einer solchen nicht entgegen. Aus den vom Beschwerdeführer angeführten Beispielen mit (geplanten) Fahrbahnhaltestellen, etwa an der D-Strasse im Gebiet Z., könne aufgrund des derzeitigen Planungsstadiums und mangels Vergleichbarkeit nichts zu seinen Gunsten abgeleitet werden. Zudem sei dem Beschwerdeführer eine Landabtretung im Umfang von 30 m<sup>2</sup> zumutbar. Die Nutzbarkeit seiner Parzelle werde dadurch im Vergleich zum heutigen Zustand nur unwesentlich

stärker eingeschränkt. Entsprechend sei das Interesse am Erhalt seines Eigentums als weniger gewichtig einzustufen als das öffentliche Interesse daran, Menschen mit Behinderungen den Alltag zu erleichtern. 2.2. Der Beschwerdeführer rügt, die ab seiner Parzelle Nr. bbb für die Verlangung der Busbucht benötigte Fläche von 30 m<sup>2</sup> liege ausgerechnet im westlichen Bereich, der sich aufgrund der gegen Osten zusammenlaufenden Form des Grundstücks am besten für eine Überbauung eigne. Durch den Verlust eines Landstreifens von bis zu 2,4 m Breite bei der Einmündung M-Strasse werde ihm eine bauliche Nutzung seiner Parzelle stark erschwert oder gar verunmöglicht. Für die Realisierung einer behindertengerechten Bushaltestelle gebe es geeignetere und zweckmässigere Lösungen, die mit wesentlich geringeren Eingriffen in seine Eigentumsrechte zu bewerkstelligen wären. Insofern stelle das Strassenbauprojekt einen übermässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar, der obendrein den raumplanungsrechtlichen Anliegen der haushälterischen Bodennutzung und der baulichen Verdichtung widerspreche. Mit einer Fahrbahnhaltestelle und einer Erhöhung der Haltekante auf der gesamten Plattformlänge werde dem öffentlichen Interesse an Behindertengleichstellung letztlich besser Rechnung getragen, ohne übermässig in die Eigentumsrechte des Beschwerdeführers einzugreifen. Deshalb sei die gewählte Variante weder durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt oder sinnvoll noch verhältnismässig. Es fehle in den vorinstanzlichen Entscheidungen und im von der Vorinstanz eingeholten Fachbericht an einer ausreichenden Begründung dafür, weshalb im konkreten Fall eine Fahrbahnhaltestelle nicht infrage komme. Die Nutzungsdichte der Haltestelle sei gemäss den Angaben im Fachbericht

- 11 - mit 74 ein- und aussteigenden Personen auf 72 Kursen pro Tag sowie den eigenen Erhebungen des Beschwerdeführers mit zehn Bushaltes und 24 ein- und aussteigenden Personen in der morgendlichen Hauptverkehrszeit nicht hoch und die Fahrplanstabilität lasse sich durch eine Fahrbahnhaltestelle optimal gewährleisten. Dafür bedürfe es keiner mit Zusatzkosten verbundenen und für technische Störungen anfälligen Busschleuse, die derzeit ohnehin nicht als notwendig erachtet werde, was wiederum zeige, dass der Verkehrsfluss durch eine Fahrbahnhaltestelle nicht erheblich gestört würde. Aufgrund der eigenen Erhebungen des Beschwerdeführers sei von einer eher geringen Verkehrsfrequenz auf der Kaaa auszugehen und die auf den DTV-Daten aus dem Jahr 2007 basierenden Verkehrsprognosen hätten sich offenbar nicht bewahrheitet. Andernfalls würde schon heute ein Bedarf für eine Busschleuse bestehen. Die Vorteile einer solchen gegenüber einer Fahrbahnhaltestelle seien nicht ersichtlich. Die Netzsicherheit (Redundanz) werde durch eine Fahrbahnhaltestelle ebenfalls nicht gefährdet. Die (künftige) Zugehörigkeit des Haltestellenbereichs zu einem Verkehrsmanagementraum, die engen Platzverhältnisse und die Lage im Gebiet eines geschützten Ortsbilds (ISOS) liessen sich hier als Gründe für die ausnahmsweise Genehmigung einer Fahrbahnhaltestelle an einer Hauptverkehrsstrasse anführen. Aus Sicht der Verkehrssicherheit seien Fahrbahnhaltestellen, die verkehrsberuhigend wirkten, gegenüber Busbuchten zu bevorzugen, was aus Empfehlungen der Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) hervorgehe. An anderen Orten in U. vermöchten Fahrbahnhaltestellen nach Ansicht der Behörden den Anforderungen zu genügen. Die unterschiedliche Beurteilung im vorliegenden Fall verletze den Anspruch auf Gleichbehandlung. Obwohl für die Zentrumsentwicklung Z. in U. erst eine Machbarkeitsstudie vorliege, sei darauf abzustellen, dass die darin enthaltenen Aussagen ernstgemeint seien. Zur angeblich fehlenden Vergleichbarkeit sei anzufügen, dass die Strassenbelastung auf der D-Strasse im Vergleich zur Y-Strasse doppelt so hoch sei.

Weitere Fahrbahnhaltestellen auf Kantonsstrassen seien auf der deutlich stärker frequentierten E-Strasse (K ccc) in B., auf der ungefähr gleich stark befahrenen G-Strasse (K ddd) in N. oder der K-Strasse (K fff) in O. anzutreffen. Alternativ liesse sich die Übermässigkeit des Eingriffs in die Eigentumsrechte des Beschwerdeführers durch eine Verschiebung der Busbucht auf ein vertretbares Mass reduzieren. Durch eine Verschiebung nach Osten könnte die Busbucht in den östlichen, faktisch ohnehin nicht überbaubaren Bereich der Parzelle Nr. bbb verlegt werden. Weshalb ein dafür zusätzlich benötigter Landerwerb ab der östlichen Nachbarparzelle Nr. ggg einen stärkeren Eingriff in die Eigentumsgarantie darstellen sollte als der geplante Landerwerb ab der Parzelle Nr. bbb, sei nicht nachvollziehbar und mit dem Gleichbehandlungsgebot nicht zu vereinbaren. Die Nutzung der schon überbauten Parzelle Nr. ggg würde durch eine Abtretung von Land im - 12 - Strassenraum höchstens geringfügig tangiert. Auf die höheren Erstellungskosten wegen Stützmassnahmen auf dieser Parzelle komme es bei der Interessensabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung nicht an. 3.

## **E. 12**

März 2019, Erw. 4.4). Eine Auszonung des Grundstücks ist aufgrund seiner zentralen Lage ohnehin nicht in Betracht zu ziehen. Folglich ist dessen Überbaubarkeit nach Möglichkeit zu gewährleisten. Wegen der sich gegen Osten verschmälernden Grundstücksform ist die Parzelle Nr. bbb tatsächlich am ehesten im westlichen Bereich überbaubar,

- 21 - wo die horizontale Überbaumöglichkeit durch die streitgegenständliche Landabtretung mit einer Breite von bis zu 2,4 m (an der Grenze zur Strassenparzelle Nr. jjj) weiter eingeschränkt würde. Unter Einhaltung der gesetzlichen Strassenabstände von 6 m zur Kantonsstrasse aaa und 4 m zur kommunalen M-Strasse (§ 111 Abs. 1 lit. a BauG) bliebe der Parzelle Nr. bbb nur eine relativ kleine überbaubare Gebäudegrundfläche mit einer Maximalbreite (im Westen) von ca. 11 m, falls dort bis an die Grenze zur Parzelle Nr. kkk gebaut werden dürfte. Die BNO U. legt zwar für die Kernzone, in welcher die Parzelle Nr. bbb liegt, keine (bestimmten) Grenzabstände fest (vgl. § 13 Abs. 1 BNO), was aber noch nicht bedeutet, dass die Parzelle Nr. bbb auf jeden Fall bis zur Grenze der Parzelle Nr. kkk überbaut werden dürfte, zumal zum bestehenden Gebäude auf der Parzelle Nr. kkk, das beinahe an die Grenze zur Parzelle Nr. bbb gebaut ist, wohl ein minimaler Gebäudeabstand einzuhalten wäre, der einen referenzierten kleinen Grenzabstand von 4 m nicht allzu stark unterschreiten dürfte (vgl. § 77 i.V.m. § 13 Abs. 1 BNO). Ein Zusammenbau mit dem Gebäude auf der Parzelle Nr. kkk (geschlossene Bauweise) käme zwar aus rechtlicher Sicht infrage (vgl. § 18 Abs. 1 BNO), würde aber eine Kooperation zwischen den Eigentümern der Grundstücke Nrn. bbb und kkk erfordern, die nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden darf. Östlich des Gebäudes auf der Parzelle Nr. kkk dürfte der Grenzabstand, den eine Baute auf der Parzelle Nr. bbb gegenüber jenem Grundstück einzuhalten hat, aufgrund privatrechtlicher Vereinbarung wohl nicht unterhalb der Marke von 3 m festsetzbar sein. Der Dienstbarkeitsvertrag vom 7. April 1967 (Vorakten, act. 36–39) zwischen den damaligen Eigentümern der Vorgängerparzellen der heutigen Grundstücke Nrn. bbb und kkk sieht nämlich für den dortigen Bereich ein Näherbaurecht mit einem Abstand von 3 m zur gemeinsamen Parzellengrenze auf einer Länge von 8 m vor. Wegen der ungünstigen Form der Parzelle Nr. bbb würde sich die im Westen maximal realisierbare Gebäudebreite von 11 m schnell sehr stark verringern und nach einer Gebäudelänge von 10 m nur noch rund 3,6 m betragen (vgl. Beschwerdebeilage 9). Ein Landstreifen entlang der Kantonsstrasse K aaa von bis zu 2,4 m Breite mehr oder weniger fallen bei solchen

Verhältnissen für die Überbaubarkeit der Parzelle Nr. bbb schon ins Gewicht. Soweit die Vorinstanz und die Abteilung Verkehr den Beschwerdeführer auf die Möglichkeit zur Unterschreitung der gesetzlichen Strassenabstände verweisen, ist ihnen entgegenzuhalten, dass dafür eine Ausnahmegewilligung gemäss § 67 Abs. 1 BauG erforderlich wäre, die nur unter restriktiven Bedingungen erteilt werden darf. Auch wenn die Chancen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung aufgrund der konkreten Verhältnisse (ungünstige Grundstücksform und mehrmalige Landenteignungen) intakt erscheinen, lässt sich eine solche nicht mit hundertprozentiger Sicherheit vorwegnehmen. Ebenfalls mit Unsicherheiten behaftet wäre die von der Abteilung Verkehr vorgeschlagene Festsetzung von Baulinien zur Verringerung der

- 22 - gesetzlichen Strassenabstände, die erst noch im Verfahren der allgemeinen Nutzungs- oder der Sondernutzungsplanung zu beschliessen wären und denen überwiegende öffentliche Interessen (beispielsweise der Verkehrssicherheit und des Lärmschutzes) entgegenstehen könnten. Überhaupt bedürfte es für eine Sondernutzungsplanung (Erschliessungs- oder Gestaltungsplanung) auch zwecks anderer Abweichungen von der Regelbauweise wiederum des Zusammenwirkens des Beschwerdeführers mit den Eigentümern von Nachbarparzellen. Weil die benachbarten Grundstücke weitgehend überbaut und auf keine neuen Erschliessungsmassnahmen angewiesen sind, dürfte der Anreiz für einen Erschliessungs- oder Gestaltungsplan gegenwärtig und in absehbarer Zukunft gering sein. Ein Sondernutzungsplan allein für die Parzelle Nr. bbb dürfte ausser Betracht fallen. Die vertikale Überbaumöglichkeit der Parzelle Nr. bbb ist trotz des offenen Gehalts von § 13 Abs. 1 BNO, der für die Kernzone keine Festlegungen zur Anzahl Vollgeschosse, zur Ausnützung und zur Gesamthöhe trifft, sondern den Entscheid darüber dem Stadtrat im Einzelfall überlässt, keineswegs unbegrenzt. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist die rechtsanwendende Behörde in Fällen mit sehr offen gehaltenen Normen und dadurch eröffnetem grossen Ermessensspielraum gehalten, nach objektiven Kriterien und in Anlehnung an das bestehende Recht Regeln zu erarbeiten, die der Verallgemeinerung fähig sind. Es braucht in solchen Fällen Leitplanken zur Begrenzung der Entscheidungsfreiheit, nicht zuletzt zum Schutz der Nachbarn. Von Bedeutung sind dabei insbesondere die allgemeinen Bestimmungen der Bau- und Zonenordnung einerseits und die speziellen Bestimmungen der angrenzenden Zonen sowie jener Zonen, in welchen ein Bauvorhaben der fraglichen Art am ehesten zu realisieren wäre (sogenannte Referenzzonen), andererseits. Von den auf diese Weise gewonnenen Kriterien darf nur insoweit abgewichen werden, als dies aufgrund einer Abwägung der konkret in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen begründet erscheint und die Grundmassstäblichkeit der geltenden Ordnung insgesamt nicht erheblich gestört wird (AGVE 2002, S. 232 ff. mit Hinweisen; Entscheide des Verwaltungsgerichts WBE.2019.286 vom 11. Mai 2020, Erw. II/3.1, WBE.2017.525 vom 4. September 2018, Erw. II/6.2.1, und WBE.2015.201 vom 5. April 2016, Erw. II/3.3). Die Parzelle Nr. bbb ist von Bauten umgeben, die zwei oder höchstens drei Geschosse aufweisen (vgl. dazu die Bildaufnahmen auf GoogleMaps [Streetview]). Von der Bewilligung einer Baute mit wesentlich mehr Geschossen kann somit nicht ausgegangen werden. Insofern vermögen die ebenfalls limitierten vertikalen Nutzungsmöglichkeiten die durch die streitige Landabtretung bedingte Einschränkung der horizontalen Überbaumöglichkeit des Grundstücks nicht massgeblich zu kompensieren. Die ohnehin schon schwierige Überbaubarkeit der Parzelle wird durch das vorliegende Strassenbauprojekt zusätzlich akzentuiert und die Grenze zum

- 23 - faktischen Entzug der Überbaumungsmöglichkeit ist nicht mehr allzu weit entfernt. Neben dem aufgrund der vorstehenden Ausführungen als gewichtig einzu- stufenden privaten Interesse des Beschwerdeführers am ungeschmälernten respektive nicht weiter zu schmälern den Erhalt seines Eigentums durch Verzicht auf die streitige Landabtretung, welche die Überbaumungsmöglich- keit der Parzelle Nr. bbb noch stärker einschränken würde, sprechen zu- dem Ortsbildschutzgründe und das wichtige raumplanerische Interesse an innerer baulicher Verdichtung gegen einen Haltestellenausbau zulasten der Parzelle Nr. bbb. Dem schützenswerten Ortsbild von V. kommt – wie bereits von der Vorinstanz erwähnt – zwar keine nationale Bedeutung zu (vgl. dazu den Anhang 1 zur Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 13. November 2019 [VISOS; SR 451.12]). Immerhin wird dem Ortsbild, ISOS-basiert, eine regionale Be- deutung zuerkannt. Entsprechend ist es im ISOS verzeichnet. Bei der Be- wertung des Ortsbildes im regionalen Vergleich (O-Blatt) werden dem "klei- nen, ehemaligen Bauerndorf" keine besonderen Lagequalitäten, aber ge- wisse räumliche und architekturhistorische Qualitäten zugeschrieben, unter Hinweis auf den von traufständig aufgereihten Bauernhäuser gut begren- ten Strassenraum und die relativ intakte bäuerliche Bausubstanz mit Kirche und Pfarrhaus aus dem 18. Jahrhundert. Die Parzelle Nr. bbb liegt am Rand des Gebiets 1 "Dorf", für welches gemäss L-Blatt bei Aufnahmekate- gorie A (Gebiet mit ursprünglicher Substanz, d.h. die Mehrheit der Bauten und Räume hat historisch die gleiche epochenspezifische oder regionalty- pische Bedeutung) das Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz: Alle Bau- ten, Anlagenteile und Freiräume integral erhalten, störende Eingriffe beseiti- gen) gilt. Die Vorinstanz erwog, mit der Zuweisung dieses Gebiets zur Kernzone sei das ISOS umgesetzt worden. Aus dem Umstand, dass der geplante Ausbau der Busbucht nicht gegen die Kernzonenvorschriften verstosse, scheint wiederum darauf geschlossen zu werden, dass der Aus- bau das Ortsbild nicht beeinträchtige, zumal nur eine kleinere, marginale sowie vom Dorfkern optisch abgesetzte Fläche der Kernzone davon betrof- fen sei und einzig Infrastrukturanlagen in Form von Tiefbauten vorgesehen seien. Bei dieser Argumentation blendet die Vorinstanz aus, dass auch die Ausdehnung von Verkehrsflächen (Tiefbauten) zulasten von Bauland in ei- ner Kernzone ein Ortsbild, das sich wie im Fall von V. durch eine relativ lockere Bebauung mit grosszügigen Freiräumen auszeichnet und damit einen typischen ländlichen Charakter aufweist, durchaus störend aus- wirken kann, auch wenn sich das Störungspotenzial hier in Grenzen hält, weil die Freiraumqualitäten der Parzelle Nr. bbb im Falle einer Überbaumung ohnehin mit dem östlichen Bereich des Grundstücks zu gewährleisten wären, wo nur 4 m<sup>2</sup> Land für die Verlängerung der Busbucht abgetreten werden müssten. Im Allgemeinen eignen sich Kernzonen auch sehr gut für eine innere bauliche Verdichtung der Siedlungsfläche im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. abis und Art. 3 Abs. 3 lit. abis RPG, wobei dieses Anliegen durch

- 24 - das Interesse an der Erhaltung des schützenswerten Ortsbildes von V. nicht vorrangig dort zu realisieren ist. Indessen verleiht der im All- gemeinwohl liegende Verdichtungsgrundsatz dem privaten Interesse des Beschwerdeführers daran, dass die Überbaubarkeit seiner Parzelle Nr. bbb nicht noch einmal weiter eingeschränkt wird, ein zusätzliches Gewicht. Auf der anderen Seite handelt es sich bei der Sicherstellung des Verkehrs- flusses und der Netzsicherheit ebenfalls um gewichtige öffentliche Interes- sen, die durch eine Fahrbahnhaltestelle oder eine Teilbucht anstelle der geplanten normalen Busbucht tangiert wären. Allerdings ist hier aufgrund der in Erw. 3.4.2.2 vorne beschriebenen Situation mit einer nicht besonders hohen Fahrplandichte und einer eher

geringen Dichte der Busnutzung ins- besondere zu den Nebenverkehrszeiten zwar mit gewissen Wartezeiten für den motorisierten Individualverkehr zu rechnen, wenn die Bushaltestelle als Fahrbahnhaltestelle oder als Teilbucht ausgestaltet würde, jedoch eher nicht mit schwerwiegenden Störungen des Verkehrsflusses und der Netz- sicherheit. Unter diesen Umständen erscheint dem Beschwerdeführer die von der Vorinstanz genehmigte Landabtretung im Umfang von 30 m<sup>2</sup> mit klaren Nachteilen für die Überbaubarkeit seiner Parzelle Nr. bbb höchstens dann zumutbar, wenn sich die Bushaltestelle "V. W." Fahrtrichtung U. aufgrund der örtlichen Verhältnisse nicht oder nur mit einer erheblichen Verschlechterung der Verkehrssicherheit zu einer behindertengerecht ausgestalteten Teilbucht ausbauen liesse. Als zusätzliche Voraussetzung für die Zumutbarkeit einer Teilbucht müsste der Landverlust für den Beschwerdeführer bedeutend geringer ausfallen als mit der geplanten Vollbucht, ansonsten wiederum eine Fahrbahnhaltestelle ins Auge zu fassen wäre. Wegen zu geringer Gewichtung des privaten Interesses des Beschwerdeführers im vorinstanzlichen Verfahren muss die Interessenab- wägung mit Blick auf alle möglichen Haltestellentypen, die das Grundstück des Beschwerdeführers weniger belasten als die projektierte Vollbucht, wiederholt werden. Weil sich erst aufgrund eines ausgearbeiteten Projekts zu einer Teilbucht definitiv beurteilen lässt, ob und gegebenenfalls wie stark der Verkehrsfluss durch einen entsprechenden, alternativen Haltestellenumbau beeinträch- tigt würde und wie viel Land ab der Parzelle Nr. bbb des Beschwerdefüh- rers für eine solche Ausbauvariante in Anspruch genommen werden muss- te, was für die Interessenabwägung und die Einschätzung der Zumutbarkeit der Massnahme im vorliegenden Fall wesentlich sein könnte, sind die vor- instanzlichen Entscheide (der Genehmigungsentscheid teilweise mit Bezug auf die Haltestellung in Fahrtrichtung U.) aufzuheben und die Sache ist zur Vervollständigung des Sachverhalts und neuen Beurteilung an die Vor- instanz zurückzuweisen. Anhand einer Ergänzung des Strassenbaupro- jekts um die für den Beschwerdeführer möglicherweise vorteilhaftere Aus- bauvariante in der Form einer Teilbucht sind die verschiedenen auf dem

- 25 - Spiel stehenden Interessen noch einmal sorgfältig gegeneinander abzuwä- gen mit vertiefter Prüfung dessen, ob die mit einer Teilbucht oder einer Fahrbahnhaltestelle zu befürchtenden Störungen des Verkehrsflusses und der Netzsicherheit eine Landabtretung mit erheblicher Erschwerung der Überbaubarkeit eines Bauzonengrundstücks rechtfertigen. Aus der Errichtung von Fahrbahnhaltestellen an anderen Orten auf Kan- tonsstrassen kann jedoch der Beschwerdeführer grundsätzlich nichts zu seinen Gunsten ableiten. Auf S. 3 der Stellungnahme vom 8. Juli 2022 er- örtert die Abteilung Verkehr nachvollziehbar, weshalb die Situation mit Be- zug auf die dort genannten, schon realisierten Fahrbahnhaltestellen nicht 1:1 mit den hier zu beurteilenden Verhältnissen vergleichbar ist; bezüglich der auf der D-Strasse angedachten Fahrbahnhaltestelle besteht erst eine Entwicklungsstudie mit noch unsicherer Umsetzung in der Planung. Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, vermag nicht zu überzeugen. Namentlich kann eine höhere Strassenbelastung als auf der Kan- tonsstrasse K aaa auch für Fahrbahnhaltestellen sprechen, wenn der Ver- kehrsfluss (zu den Hauptverkehrszeiten) bereits aufgrund eines sehr hohen Verkehrsaufkommens stark eingeschränkt ist. Sodann muss es immer möglich sein, die Eignung der verschiedenen Haltestelletypen für be- stimmte Situationen neu zu überdenken und zu anderen Schlüssen zu ge- langen als bei bereits realisierten Projekten. Schliesslich darf der Gewähr- leistung des Verkehrsflusses je nach Strassenkategorie und Bedürfnissen der Funktionsfähigkeit ein unterschiedliches Gewicht beigemessen wer- den. 4. Zusammenfassend sind in teilweiser Gutheissung der vorliegenden Be- schwerde die vorinstanzlichen Entscheide aufzuheben, der

Genehmigungs- entscheid jedoch nur mit Bezug auf die Bushaltestelle "V. W." Fahrtrichtung U., und die Angelegenheit ist zur Ergänzung des Sachverhalts bzw. zur ergänzenden Interessenabwägung mit Prüfung von für den Beschwerdeführer vorteilhafteren Haltestellenausbauvarianten mit mil- derem Eingriff in seine Eigentumsrechte und neuem Entscheid im Sinne der vorstehenden Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Im Üb- rigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. III. 1. Nach den §§ 31 Abs. 2 und 32 Abs. 2 VRPG werden im Beschwerdever- fahren die Verfahrens- und Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Obsiegens und Unterliegens auf die Parteien verlegt. Den Behörden wer- den jedoch Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Ver- fahrensfehler begangen oder willkürlich entschieden haben (§ 31 Abs. 2

- 26 - Satz 2 VRPG). Eine solche Privilegierung der Behörden findet bei den Par- teikosten nicht statt. Gemäss neuerer Praxis des Verwaltungsgerichts (Entscheide des Verwal- tungsggerichts WBE.2019.324 vom 12. März 2020, Erw. II/2, WBE.2018.126 vom 18. Oktober 2018, Erw. III/1.2, und WBE.2017.79 vom 1. November 2017, Erw. II/2.3.3), die derjenigen des Bundesgerichts folgt (BGE 141 V 281, Erw. 11.1; 137 V 210, Erw. 7.1; 132 V 215, Erw. 6.1; Ur- teile des Bundesgerichts 4A\_571/2016 vom 23. März 2017, Erw. 6, 1C\_597/2014 vom 1. Juli 2015, Erw. 6.1, und 2C\_845/2013 vom 28. April 2014, Erw. 3 und 4.1), ist bei Rückweisung mit offenem Verfahrensausgang von einem vollständigen Obsiegen des Beschwerdeführers auszugehen. Folglich gilt der Beschwerdeführer als obsiegende und der Regierungsrat als unterliegende Partei, dem allerdings weder schwerwiegende Verfah- rensfehler noch Willkür in der Sache vorzuwerfen sind. Somit sind die ver- waltungsggerichtlichen Verfahrenskosten auf die Staatskasse zu nehmen. 2. Der Beschwerdeführer hat sodann Anspruch auf den Ersatz seiner Partei- kosten für seine anwaltliche Vertretung vor Verwaltungsgericht, der sich gemäss § 8a Abs. 1 des Dekrets über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif; SAR 291.150) am Streitwert bemisst. In Bausachen geht das Verwaltungsgericht praxisgemäss von einer vermö- gensrechtlichen Streitsache aus, wobei der Streitwert in der Regel 10% der Bausumme beträgt (vgl. AGVE 1992, S. 398; 1989, S. 284 f.; 1983, S. 250). Für den umstrittenen Haltestellenausbau werden gemäss techni- schem Bericht (S. 7) Kosten von Fr. 150'000.00 veranschlagt. Entspre- chend beläuft sich der Streitwert auf weniger als Fr. 20'000.00, was zu einer Parteientschädigung von Fr. 600.00 bis Fr. 4'000.00 berechtigt (§ 8a Abs. 1 lit. a Ziff. 1 Anwaltstarif). Innerhalb dieser Rahmenbeträge richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwaltes sowie nach der Bedeutung und Schwierigkeit des Falles (§ 8a Abs. 2 Anwaltsta- rif). Der anwaltliche Aufwand sowie die Bedeutung des Falles für den Be- schwerdeführer sind als hoch einzustufen, wobei kein ausserordentlicher Aufwand im Sinne von § 8b Abs. 1 Anwaltstarif angenommen werden kann (vgl. dazu auch § 7 Abs. 1 Anwaltstarif), der zu einer Überschreitung des Rahmens nach § 8a Abs. 1 lit. a Anwaltstarif (um bis zu 50%) berechtigen würde. Die Parteientschädigung des Beschwerdeführers ist demnach auf Fr. 4'000.00 zu bemessen. In diesem Gesamtbetrag sind Auslagen und Mehrwertsteuer enthalten (§ 8c Anwaltstarif).

- 27 - Das Verwaltungsgericht erkennt:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.