

Urteil vom 6. Oktober 2011

II. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

BESETZUNG	Präsident: Richter: Gerichtsschreiberin-Praktikantin:	Christian Pfammatter Josef Hayoz, Gabrielle Multone Isabelle Schuwey
PARTEIEN	U. Beschwerdeführer 1, V. und W. Beschwerdeführer 2, X. und Z. Beschwerdeführer 3, alle vertreten durch Rechtsanwalt Rainer Weibel, Herrengasse 30, 3011 Bern, gegen OBERAMT DES SENSEBEZIRKS , Kirchweg 1, Postfach 104, 1712 Tifers, Vorinstanz, FRISCHBETON AG TAFERS , 1712 Tifers, Beschwerdegegnerin 1 , vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Schneuwly, Rue de Romont 35, Postfach 1447, 1701 Freiburg, GEMEINDE DÜDINGEN , Postfach 85, 3186 Dündingen, Beschwerdegegnerin 2 , vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Meyer, Pérolles 12, Postfach 720, 1701 Freiburg,	
GEGENSTAND	Raumplanung und Bauwesen Beschwerde vom 2. Juni 2009 gegen den Entscheid vom 30. April 2009 Verfahrenswiederaufnahme nach Rückweisung durch das Bundesgericht.	

S a c h v e r h a l t

A. Die Frischbeton AG Tafers reichte am 16. November 2007 ein Baugesuch für den Neubau einer Betonzentrale sowie für eine Stützmauer und ein Rückhaltebecken ein. Zugleich stellte sie zwei Ausnahmegesuche für die Erstellung von vier Bindemittelsilos und einer neuen Zufahrt. Die Bauten sollen in der Gemeinde Düdingen auf den Parzellen Nr. 4728 und Nr. 4729 erstellt werden. Die Baugrundstücke befinden sich innerhalb des Perimeters des Detailbebauungsplanes Schürli beziehungsweise in der Industrie- und Gewerbezone. Sie sind bestimmt für Produktions- und Reparaturwerkstätten sowie für Lagerbauten und Dienstleistungsbetriebe.

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

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

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

C. Das Bauvorhaben der Frischbeton AG sieht zwei Ausnahmen vom Bebauungsreglement vor. Im westlichen Bereich der Nr. 4729 sollen 4 Bindemittelsilos erstellt werden. Weiter soll die Betonaufbereitungsanlage, die - ausser den Silos und dem Rückhaltebecken - vollumfänglich auf der Nr. 4728 gebaut werden soll, nicht von der Industriestrasse her erschlossen werden. Vorgesehen ist eine neue Zufahrt von der Bonnstrasse über die Nr. 4729, parallel der Autobahn entlang, also (teilweise) auf dem vorgesehenen Trasse der Umfahrungsstrasse V1.

D. Das Baubewilligungs- und die Ausnahmegesuche wurden am 23. November 2007 öffentlich aufgelegt. Gegen beide Begehren gingen mehrere Einsprachen ein.

Am 27. August 2008 erteilte die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (nachfolgend: RUBD) das Einverständnis zur Bewilligung der ersuchten Ausnahmen (Silos und Zufahrt) durch die Gemeinde Düdingen. Mit Verfügung vom 9. September 2008 genehmigte der Gemeinderat von Düdingen die Ausnahmegesuche. Dagegen erhoben mehrere

Einsprecher am 15. Oktober 2008 Beschwerde beim Oberamtmann des Sensebezirks, der sie am 28. Oktober 2008 guthiess, den Entscheid vom 9. September 2008 aufhob und die Sache zur Neuurteilung an den Gemeinderat zurückwies. Der Gemeinderat erteilte am 25. November 2008 wiederum die Ausnahmegewilligungen. Dagegen wurde am 14. Januar 2009 erneut Beschwerde beim Oberamtmann erhoben. Mit Verfügungen vom 30. April 2009 gewährte dieser die Baugewilligung sowie die Ausnahmegewilligungen und wies die Einsprachen ab, soweit er darauf eintrat. Einen Teil der Einsprachegründe verwies er an den Zivilrichter.

E. Am 2. Juni 2009 liessen U. (Beschwerdeführer 1), V. und W. (Beschwerdeführer 2), X. und Z. (Beschwerdeführer 3) sowie eine andere Person beim Kantonsgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen. Sie beantragten die Aufhebung des Entscheids vom 30. April 2009 (Rechtsbegehren 1) und die Rückweisung der Angelegenheit an den Oberamtmann (Rechtsbegehren 2). Eventuell seien das Baugewilligungsgesuch und die Ausnahmegewilligungsgesuche abzuweisen (Rechtsbegehren 3). Zudem seien der Beschwerde die vollumfängliche aufschiebende Wirkung zuzuerkennen (Rechtsbegehren 4) und ein zweiter Schriftenwechsel durchzuführen (Rechtsbegehren 5). Die Beschwerdeführer rügen unter anderem den Bau der Silos sowie der Erschliessungsstrasse. Überdies werde die Verkehrssicherheit beeinträchtigt.

F. Mit Urteil vom 11. März 2010 (602 2009 30 / 602 2009 31) wies das Kantonsgericht die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Dagegen erhoben die Beschwerdeführer 1, 2 und 3 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, das am 5. Juli 2010 (1C_221/2010) die Beschwerde guthiess, das Urteil des Kantonsgerichts vom 11. März 2010 aufhob und die Angelegenheit zur neuen Beurteilung im Sinne der Erwägungen an das Kantonsgericht zurückwies. Das Bundesgericht erblickte im Umstand, dass das Kantonsgericht den Beschwerdeführern keine Möglichkeit bot, zu den Eingaben der anderen Verfahrensbeteiligten Position beziehen zu können, eine Verletzung des rechtlichen Gehörs im Sinne von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

G. Nach Eingang des Bundesgerichtsurteils wurde die Streitsache beim Kantonsgericht unter der Nummer 602 2010 54 eingetragen. Alle Akten des früheren Verfahrens wurden beigezogen. Im Rahmen des wiederaufgenommenen Verfahrens wurden die Beschwerdeführer mit Schreiben des Instruktionsrichters vom 16. Juli 2010 aufgefordert, eine weitere Rechtsschrift einzureichen.

H. Mit Eingabe vom 1. September 2010 stellten die Beschwerdeführer den Antrag, die zurückgewiesene Angelegenheit sei in einer anderen Besetzung zu beurteilen als anlässlich des Urteils vom 11. März 2010. Es bestünden ernsthafte Gründe, an der Unbefangenheit der Richter zu zweifeln. Mit Urteil vom 23. November 2010 wies das Kantonsgericht das Ausstandsgesuch ab. Dieser Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

I. Die Beschwerdeführer reichten ihre am 16. Juli 2010 geforderte Stellungnahme am 28. März 2011 ein. Dazu liessen sich die Gemeinde Düdingen, die Frischbeton AG Tafers sowie das Amt für Umwelt (AfU) und das Tiefbauamt vernehmen.

J. Mit Schreiben vom 29. September 2011 schloss der Instruktionsrichter das Beweisverfahren.

E r w ä g u n g e n

1. Im Anschluss an den Rückweisungsentscheid des Bundesgerichts wird das kantonale Verfahren in dem Zustand wiederaufgenommen, in welchem es sich unmittelbar vor dem Erlass des aufgehobenen Entscheids befand (JEAN-FRANÇOIS POUURET, *in* Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, Bd. II, Bern 1990, Art. 66 N. 1.2 mit Hinweisen). Dies muss im vorliegenden Fall umso mehr gelten, als das Urteil des Kantonsgerichts wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs aufgehoben wurde. Für die erneute Beurteilung durch die kantonalen Instanzen sind die entscheidungswesentlichen Erwägungen des Bundesgerichts verbindlich; zusätzliche Rechtsgründe oder Tatsachen, zu denen sich das Bundesgericht nicht geäußert hat, dürfen jedoch in Betracht gezogen werden (ULRICH MEYER, *in* Basler Kommentar zum Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [BGG] Art. 107 Rz. 18 mit Hinweisen).

2. Die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der Beschwerde vom 2. Juni 2009, die rechtzeitig eingereicht wurde sowie den formellen und inhaltlichen Anforderungen genügt, ist gegeben (vgl. E. 1b und c des Urteils vom 11. März 2010). In materieller Hinsicht beurteilt sich die Angelegenheit nach dem vor dem 1. Januar 2010 geltenden Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983 (aRPBG; vgl. E. 1a des Urteils vom 11. März 2010).

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

b) Die Beschwerdeführer haben am vorinstanzlichen Einspracheverfahren teilgenommen. Demnach sind sie durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 76 lit. a des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SGF 150.1]). Zu prüfen ist indessen ihre Rechtsmittellegitimation in der Sache selbst. Ist sie nicht gegeben, so hätte der Oberamtmann auf die Einsprachen gegen das Baugesuch und die Beschwerden gegen die Ausnahmebewilligungen nicht eintreten sollen. Wenn er es trotzdem tat, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen (ALFRED KÖLZ / JÜRIG BOSSHART / MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Rz. 96 zu Vorbem. §§ 19-28).

c) Das Kantonsgericht hat in seinem Entscheid vom 11. März 2010 die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer teilweise verneint. Dabei ist es im Wesentlichen von einer rügebezogenen Beurteilung der Legitimation ausgegangen, indem es bei den Einwänden der Beschwerdeführer die Frage des Rechtsschutzinteresses gesondert prüfte. Darauf ist aus folgenden Gründen zurückzukommen.

Im BGE 137 II 30 (E. 2.3) hat das Bundesgericht eine rügebezogene Beurteilung der Legitimation als unzulässig erklärt, weil ansonsten Beschwerdelegitimation und Beschwerdegründe vermengt würden. Die Beschwerdelegitimation richte sich ausschliesslich

nach Art. 89 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110). Wenn die Voraussetzungen gegeben sind, seien die Beschwerdeführer mit sämtlichen der in Art. 95 ff. BGG aufgeführten Rügen zum Verfahren zuzulassen, wenn ihnen durch die Gutheissung der Beschwerde ein praktischer Nutzen entstehen würde.

d) Das kantonale Recht muss die Legitimation im gleichen Umfang gewährleisten wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [RPG; SR 700]). Die kantonalen Behörden dürfen die Rechtsmittelbefugnis nicht enger fassen, als dies für die Beschwerde ans Bundesgericht vorgesehen ist. Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor Bundesgericht ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung besitzt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Verlangt ist somit neben der formellen Beschwer (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG), dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt (Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG) und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht (Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG). Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann, so dass von der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils gesprochen werden kann. Der Nachteil muss persönlich und unmittelbar sein. Diese Anforderungen grenzen die Einsprache beziehungsweise Beschwerde betroffener Drittpersonen von der unzulässigen Populäreinsprache beziehungsweise -beschwerde ab. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse berechtigt nicht zur Einsprache. Ebenso wenig verdient eine besondere subjektive Empfindlichkeit des Betroffenen einen Rechtsschutz. Die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 lit. b und lit. c BGG hängen eng zusammen; insgesamt kann insoweit an die Grundsätze angeknüpft werden, die zur Legitimationspraxis bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Art. 103 lit. a des früheren Organisationsgesetzes vom 16. Dezember 1943 (OG) entwickelt worden sind (vgl. BGE 137 II 30 E. 22 S. 32 ff; BGE 136 II 281 E. 2 S. 283 f.; BVR 2006 S. 261 E. 2.2 S. 263 f.).

Ein Kriterium für die Beurteilung der Beschwerdebefugnis ist die räumliche Distanz der Liegenschaft eines Beschwerdeführers zum umstrittenen Bauprojekt. Das Beschwerderecht wird in der Regel anerkannt, wenn die Liegenschaft des Nachbarn unmittelbar an das Baugrundstück angrenzt oder allenfalls nur durch einen Verkehrsträger davon getrennt wird. Daneben wird eine besondere Betroffenheit vor allem in Fällen bejaht, in welchen von einer Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit Immissionen auf Nachbargrundstücke ausgehen oder die Anlage einen besonderen Gefahrenherd darstellt und die Anwohner einem besonderen Risiko ausgesetzt werden. Das Bundesgericht prüft die Legitimationsvoraussetzungen in einer Gesamtwürdigung anhand der im konkreten Fall vorliegenden tatsächlichen Verhältnisse. Es stellt nicht schematisch auf einzelne Kriterien (wie zum Beispiel: Distanz zum Vorhaben, Sichtverbindung usw.) ab (Urteil des Bundesgerichts 1C_317/2010, 319/2010 vom 15. Dezember 2010 E. 4.3 mit Hinweisen).

e) Die Liegenschaften der Beschwerdeführer grenzen weder unmittelbar an das vom Bauvorhaben betroffene Grundstück noch sind sie nur durch einen Verkehrsträger davon

getrennt. Immerhin benützen sie, um zu ihren Liegenschaften zu gelangen, die Industrie- und Bonnstrasse, welche die strittige Bauparzelle erschliessen werden. Auch machen sie geltend, dass sie von den Immissionen durch den Lastwagenverkehr (Lärm, Mehrverkehr, Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit) unmittelbar betroffen seien. Es mag zutreffen, dass die Beschwerdeführer durch den Mehrverkehr in ihrer Ruhe gestört werden, auch wenn der Immissionsgrenzwert oder der Alarmwert nicht überschritten wird (1P_754/2000 vom 3. April 2001 E. 2.a). Darauf kommt es für die Frage der Legitimation aber nicht an (Urteil des Bundesgerichts (1P_754/2000 vom 3. April 2001 E. 2.a). Wie auch immer, die Verweigerung der Baubewilligung hätte insofern einen tatsächlichen Einfluss auf die Situation der Beschwerdeführer, als sie keinen Immissionen ausgesetzt wären. Aufgrund dieser Sachlage ist davon auszugehen, dass sie zur Einsprache gegen das Bauvorhaben befugt waren. Mithin ist ihre Beschwerdebefugnis zu bejahen und müssen sie mit allen Rügen zum Verfahren zugelassen werden. Würden sie mit einer der Rügen durchdringen, könnte das Bauvorhaben nicht wie geplant realisiert werden (vgl. BGE 137 II 30 E. 2.3 S. 34).

4. Die Beschwerdeführer beantragen, wie schon im ersten Verfahren, die Durchführung eines Augenscheins. Ein solcher sei zur Wahrung des rechtlichen Gehörs notwendig.

Das Gericht hatte dieses Begehren abgewiesen mit der Begründung, dass der massgebliche Sachverhalt aus den Akten hinreichend hervorgehe (E. 2a des Urteils vom 11. März 2010). An dieser Auffassung hält das Gericht weiterhin fest; die Akten dokumentieren die örtlichen Verhältnisse in rechtsgenügender Weise. Im Übrigen legen die Beschwerdeführer in keiner Weise dar, welcher entscheidenderhebliche Sachverhalt mit einer Ortsbesichtigung zu beweisen wäre.

5. a) Die Beschwerdeführer ersuchen um Einsicht in verschiedene Akten, die von den Vorinstanzen nicht vorgelegt wurden. Die Weigerung, ihnen diese Dokumente zur Verfügung zu stellen, sei als Verletzung des rechtlichen Gehörs zu qualifizieren.

b) Das Recht auf Akteneinsicht ist Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör (GEROLD STEINMANN, *in* St. Galler Kommentar zu Bundesverfassung, Bernhard Ehrenzeller / Rainer J. Schweizer / Philippe Mastronardi / Klaus A. Vallender, [Hrsg.], 2. A., Art. 29 Rz. 28 ff.). Nach Art. 63 Abs. 1 VRG haben die Parteien Anspruch darauf, die Aktenstücke einzusehen, welche die Tatsachen, auf die sich der Entscheid stützt, belegen sollen. Das Recht auf Akteneinsicht bezieht sich grundsätzlich auf alle für den Entscheid erheblichen Akten. Gemäss Bundesgerichtspraxis, die in der Lehre aber auf Kritik stösst (vgl. STEPHAN C. BRUNNER, *in* Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Christoph Auer / Markus Müller / Benjamin Schindler [Hrsg.], Bern / St. Gallen 2008, Rz. 39 ff. zu Art. 26 mit Hinweisen), unterliegen verwaltungsinterne Akten nicht dem Akteneinsichtsrecht. Als solche Akten gelten Unterlagen, denen bei der Behandlung eines Falles kein Beweischarakter zukommt, welche vielmehr ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und somit für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt sind (so etwa Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege (zum Ganzen: BGE 125 II 473 E. 4 S. 474 ff.)).

c) Die Beschwerdeführer erachten den Umstand, dass sie keine Einsicht in die Verkehrsstudie Unterer Sensebezirk vom 28. Februar 2009 erhalten, als Rechtsverweigerung.

Diese Studie, die dem Gericht nicht vorliegt und von ihm auch nicht ediert wurde, wird im angefochtenen Entscheid im Zusammenhang mit der Umfahrungsstrasse von Düdingen erwähnt. Informationen über die Umfahrungsstrasse können der Botschaft des Staatsrats zu einem Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für die Studien und den Landerwerb für die Umfahrungsstrasse von Düdingen entnommen werden (vgl. Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg, TGR, vom Juni 2009, S. 1048 ff.; unten E. 9). Im Übrigen ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Studie etwas zur Sache beitragen könnte (vgl. 3d/bb des Urteils vom 11. März 2010); es geht hier nicht um die Umfahrungsstrasse von Düdingen. Es besteht somit keine Veranlassung für eine Aushändigung dieser Studie.

d) Weiter verlangen die Beschwerdeführer die Edition eines Schreibens vom 29. Juli 2009 des Tiefbauamts an die Gemeinde Düdingen. Dabei handle es sich gemäss Aussagen des Tiefbauamts um ein Dokument, das der Gemeinde nicht zugestellt worden sei, sondern nur innerhalb der Kantonsverwaltung zur Verfügung gestanden hätte. Trotzdem sei dieses Schreiben zu edieren, da die Frage, mit welchen Massnahmen den Risiken des zusätzlichen Lastwagenverkehrs auf der Langsamverkehrsachse Bonnstrasse begegnet werden solle, sowohl für die Beschwerdelegitimation als auch für die streitige Vereinbarkeit der Erschliessung mit der Orts- und Verkehrsplanung rechtserheblich sei.

Wie oben ausgeführt, erstreckt sich das Akteneinsichtsrecht auf alle für den Entscheid wesentlichen Akten. Ob die Behörde ein Papier als Internum einstuft, ist nicht von Belang. Massgebend ist ausschliesslich die objektive Bedeutung eines Schriftstücks für die entscheidungswesentliche Sachverhaltsfeststellung. Zu den wesentlichen Akten sind insbesondere verwaltungsintern erstellte Berichte und Gutachten zu streitigen Sachverhaltsfeststellungen zu zählen (KÖLZ / BOSSHART / RÖHL, Rz. 66 zu § 8). Doch vermittelt das Akteneinsichtsrecht keinen Anspruch auf Einsicht in Dokumente, die der entscheidenden Behörde bloss zur internen Erarbeitung ihrer Rechtsauffassung dienen, wie etwa diesbezügliche Notizen, Anträge und Entwürfe (BGE 122 I 153 E. 6a S. 161 f.; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1833/2009 vom 24. August 2011 E. 5.1).

Das Tiefbauamt war und ist im vorliegenden Verfahren nicht entscheidende Behörde. Immerhin hat es zum Bauvorhaben Stellung bezogen. Das fragliche Dokument, ist im angefochtenen Entscheid nicht erwähnt und lag dem Oberamtmann, der den angefochtenen Entscheid fällte, offensichtlich auch nicht vor. Der Brief vom 29. Juli 2009 war demnach für den Entscheid nicht wesentlich und diente namentlich nicht zur Sachverhaltsfeststellung. Infolgedessen vermittelt das Akteneinsichtsrecht keinen Anspruch auf Einsicht in dieses Schreiben und es ist nicht den Akten beizuziehen.

6. Ebenfalls im Rahmen des rechtlichen Gehörs machen die Beschwerdeführer geltend, der Entscheid des Oberamtmannes vom 30. April 2009 sei mangelhaft begründet. Auf diesen Einwand ist das Gericht in seinem Urteil vom 11. März 2010 eingegangen und hat ihn verworfen. Es wird auf die entsprechende Erwägung 3 verwiesen.

7. a) Auch behaupten die Beschwerdeführer, dass sich die Ortsplanung der Gemeinde Düdingen seit der Bauauflage im November 2007 in einer Weise verändert habe, welche die Betonfabrik nicht mehr als zonenkonform erscheinen lasse, auch wenn diese in der Zone grundsätzlich zulässig sei. Aus diesem Grund seien die Zonenpläne, Reglemente und Bauprojekte bei der Gemeinde Düdingen zusammen mit einer Stellungnahme einzuholen.

b) Die Gemeinde Düringen bestreitet nicht, dass eine Revision der Ortsplanung im Gange ist. Diese habe aber auf das Grundstück, auf welchem die strittige Betonaufbereitungsanlage erstellt werden soll, keinen Einfluss. Überdies komme eine Umzonierung der Parzelle wegen der bestehenden Immissionen durch die Autobahn nicht infrage.

c) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz verlangen eine gewisse Planbeständigkeit (ALDO ZAUGG / PETER LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Kommentar Bd. II, 3. A., Bern 2010, Rz. 9 zu Art. 71). Überdies sind Baugesuche gestützt auf Art. 85 Abs. 1 aRPBG grundsätzlich nach den Vorschriften zu beurteilen, welche im Zeitpunkt der Prüfung durch die zuständigen Behörden gegolten haben, beziehungsweise nach dem zur Zeit der Errichtung der Baute massgebenden Recht.

d) Bis anhin erfuhr das streitbetroffene Grundstück - mit Ausnahme des Freihaltekorridors - keine Nutzungsänderung und eine solche ist offensichtlich auch nicht vorgesehen. Aus diesem Grund erübrigt es sich, auf die Anliegen der Beschwerdeführer einzugehen.

e) Nach Art. 22 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Abs. 1). Nach Abs. 2 ist Voraussetzung einer Bewilligung, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (lit. a) und das Land erschlossen ist (lit. b). Eine Baute ist dann zonenkonform, wenn sie dem Zweck der Nutzungszone entspricht. Bei der Beurteilung der Zonenkonformität ist zu beachten, dass eine Baute oder Anlage nicht nur hinsichtlich der mit ihr verbundenen Immissionen, sondern auch von ihrer raumplanerischen Zweckbestimmung her in eine bestimmte Zone passt. Demnach ist der gesamte Betrieb zu würdigen. Auch Betriebe, die nicht gegen das Umweltschutzgesetz und seine Ausführungsbestimmungen verstossen, können in einer Zone zonenwidrig sein, wenn sie ihrem Charakter nach nicht in eine solche Zone passen. Dieses Erfordernis gilt aufgrund der allgemein gebotenen Übereinstimmung mit dem Zonenzweck auch dort, wo es in der Bau- und Zonenordnung nicht ausdrücklich festgehalten ist (vgl. BERNHARD WALDMANN / PETER HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, 2006, Rz. 20 ff. zu Art. 22). Im kantonalen Recht wird das Zonensystem in den Art. 45 ff. aRPBG geregelt. Art. 45 aRPBG definiert die Arten von Bauzonen. Danach gibt es unter anderem Industrie- und Gewerbezone. Nach Art. 50 aRPBG sind die Industrie- und Gewerbezone den Fabrikations-, Dienstleistungs- und den Verwaltungsbetrieben vorbehalten (Abs. 1). Die Gemeindevorschriften können für Betriebe mit besonderen Immissionen Einschränkungen vorsehen (Abs. 3).

f) Das strittige Baugrundstück liegt im Quartier Schürli, in der Industrie- und Gewerbezone. Nach Art. 19 des Planungs- und Baureglements der Gemeinde Düringen ist eine solche Zone für Produktions- und Reparaturstätten, Lagerbauten sowie Dienstleistungen bestimmt. Unmittelbar nördlich des Autobahnanschlusses ist im Rahmen eines Quartierplans auf einer Bautiefe die Gastgewerbenutzung zugelassen (Abs. 1). Nach Abs. 2 sind betriebsbedingte, störende und umweltbelastende Auswirkungen wie Lärm, Erschütterungen, Rauch, Russ, Abgase, Staub, Gerüche usw. auf das technisch mögliche Mindestmass zu beschränken. Es gelten die Bestimmungen über die Empfindlichkeitsstufe IV der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; 814.41). Betriebe, die einen besonders grossen Motorfahrzeugverkehr verursachen, können nur mit Hilfe einer Spezialplanung gemäss Art. 69 und 70 aRPBG bewilligt werden (Abs. 3).

g) Nach dem Bericht des Amtes für Umwelt (AfU) vom 13. Mai 2008 ist die besagte Zone der Empfindlichkeitsstufe IV zugeordnet. Die Vorgaben der LSV und der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) würden eingehalten. Dass eine Betonaufbereitungsanlage grundsätzlich in einer Industrie- und Gewerbezone erstellt werden kann, dürfte wohl ausser Frage stehen. Demnach ist die Anlage am vorgesehenen Standort zonenkonform, weshalb sich der Einwand der Beschwerdeführer als haltlos erweist.

8. a) Nach dem Bebauungsreglement (S. 7 Ziff. 2.14) dürfen im Quartier Schürli keine Silos gebaut werden. Jedoch haben die zuständigen Behörden auf Antrag der Beschwerdegegnerin 1 eine Ausnahmegewilligung erteilt für den Bau von 4 Bindemittelsilos im westlichen Bereich der Nr. 4729. Silos seien ein betriebsnotwendiger Bestandteil des Bauvorhabens. Angesichts des Umstands, dass der Quartierplan im Rahmen der laufenden Ortsplanung aufgehoben werden soll und danach für diese Zone die allgemeinen Vorschriften der Industrie- und Gewerbezone gelten werden, lasse sich ein Beharren an der fraglichen Quartierplanvorschrift nicht rechtfertigen; die aktuellen Vorschriften liessen Silobauten von 50 m Höhe zu.

b) Diesbezüglich rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 55 Abs. 1 aRPBG. Danach könnten in der Bauzone Abweichungen von den Plänen und den Gemeindevorschriften bewilligt werden, wenn weder ein höheres Interesse noch überwiegende Interessen Dritter entgegenstehen. Die Ansiedlung von Industriebetrieben mit starken Umwelteinwirkungen sei im Quartier Schürli zu verhindern. Der Standort für eine Betonanlage widerspreche den Planungszielen des Quartiers und damit den schützenswerten Interessen der Beschwerdeführer. Das Siloverbot entspreche ästhetischen Minimalanforderungen und bezwecke den Schutz der Anwohner der umliegenden Quartiere. Die Ausnahmegewilligung stehe den öffentlichen Interessen und jenen Dritter entgegen.

c) Nach Auffassung der Gemeinde Düdingen fehlt es den Beschwerdeführern an der Legitimation zur Anfechtung der Ausnahmegewilligung bezüglich der Höhe der Silos schon deshalb, weil sie betreffend Silohöhe keine Einsprache erhoben hätten.

d) Die Einsprache gegen ein Baubewilligungsgesuch und die Beschwerde gegen eine Ausnahmegewilligung sind zu begründen (Art. 172 Abs. 1 aRPBG; Art. 81 Abs. 1 VRG). Dieser Anforderung sind die Beschwerdeführer im Rahmen des Einspracheverfahrens nur unzureichend nachgekommen. Damals waren sie jedoch noch durch keinen Rechtsanwalt vertreten und grundsätzlich sind an Laienbeschwerden geringere Anforderungen zu stellen (vgl. KÖLZ / BOSSHART / RÖHL, Rz. 7 zu § 54 und Rz. 3 zu § 23). Aufgrund ihrer Ausführungen ist ersichtlich, dass sie sich sinngemäss auch gegen den Bau der Silos gewandt hatten.

e) Vorab gilt es zu wiederholen, dass die Betonanlage zonenkonform ist und den gesetzlichen Anforderungen sowie den Bestimmungen des Baureglements der Gemeinde und des Quartierplans entspricht. Zudem hat die Gemeinde Düdingen klar zum Ausdruck gebracht, dass der Quartierplan Schürli mit den entsprechenden Bestimmungen aufgehoben werden wird und die ordentlichen Vorschriften der Industrie- und Gewerbezone gelten werden, was Silobauten von 50 m Höhe zulassen wird (vgl. auch unten E. 9c und e). Vor dem Hintergrund der konkreten Schritte der Gemeinde lässt sich demnach gegen die Ausnahmegewilligung für den Bau der Silos nichts entgegensetzen (vgl. ALEXANDER RUCH, *in* Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung [RPG], Heinz

Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen [Hrsg], Zürich 2009, Rz. 27, 29 zu Art. 27). Im Übrigen ist nicht ersichtlich, welche öffentlichen und privaten Interessen durch den Bau der Silos betroffen sein könnten. So sind die Beschwerdeführer nicht Anstösser. Das Wohnhaus des Beschwerdeführers 1 befindet sich etwa 140 m westlich vom Bauprojekt. Die Beschwerdeführer 2 und 3 wohnen östlich der vorgesehenen Baute in einem Wohnquartier, das mindestens 150 m von jener entfernt ist. Dem Gutachten AfU vom 13. Mai 2008 ist gar zu entnehmen, dass sich die nächste Wohnzone mehr als 200 m vom Projekt entfernt befindet. Zwischen diesem und dem Wohnquartier der Beschwerdeführer 2 und 3 sind die Autobahn A12, ein Wald und ein grösserer Baukomplex. In diesem Zusammenhang machte die Gemeinde Düdingen sowohl im vorinstanzlichen wie auch im vorliegenden Verfahren geltend, dass die Beschwerdeführer keine Sichtverbindung zu den Silos hätten. Schliesslich legen die Beschwerdeführer nicht in substantiiertes Weise dar, dass der durch den Bau der Silos angeblich entstehende Lärm und Staub sie nachhaltig beeinträchtigen werden. Ihre Einwände gegen den Bau der Silos sind somit zu verwerfen.

9. a) Der Oberamtmann erteilte die Bewilligung zur strassenmässigen Erschliessung über die Industrie- und Bonnstrasse. Dieser Entscheid erfordert, dass von der Betonanlage über den für die Umfahrungsstrasse V1 vorgesehenen Freihaltekorridor eine Strasse gebaut werden soll, die in die Bonnstrasse mündet. Der Oberamtmann legte dar, dass die Umfahrungsstrasse V1 keine realisierbare Variante mehr darstelle, das Projekt werde von Seiten der Gemeinde auch nicht weiter verfolgt. Diesbezüglich würden sich die Beschwerdeführer auch widersprechen: Einerseits würden sie auf der Beibehaltung des Freihaltekorridors für die Realisierung der Umfahrungsstrasse V1 beharren, andererseits bemängelten sie das zusätzliche Verkehrsaufkommen durch den hier strittigen Bau. Bei einer Realisierung der Entlastungsstrasse V1 müssten die Anwohner mit massiv höheren Verkehrszahlen und Emissionen rechnen. Es liege deshalb auf der Hand, dass die freigewordene Fläche nun zu Erschliessungszwecken verwendet werde. Aber selbst wenn sich der Kanton für die Umfahrungsstrasse V1 entscheiden würde, wäre mit einigen Anpassungen genügend Platz für den Bau vorhanden.

b) Die Beschwerdeführer legen weitschweifig dar, weshalb die Erschliessung nicht über den erwähnten Freihaltekorridor erfolgen dürfe. Sie bezeichnen die Darstellung des Oberamtmannes als grob willkürlich, weil sie nicht zutrefte und es ein entsprechendes Planänderungsverfahren nie gegeben habe. Auch lassen sie sich über mehrere Seiten in ihrer Rechtschrift über die zwei Varianten der Umfahrungsstrasse aus. Solange kein anderes konkretes Projekt vorliege, sei der vorgesehene Korridor für die Umfahrungsvariante V1 sicherzustellen. Zudem könne das Bauprojekt und/oder die Zufahrtsstrasse nicht als Kleinbaute oder provisorische Baute bezeichnet werden. Weiter seien die Voraussetzungen, die in Art. 55 Abs. 1 aRPBG aufgelistet sind, nicht gegeben, um in einer Bauzone eine Abweichung von den Gemeindevorschriften vorzunehmen.

c) Demgegenüber bringt die Gemeinde Düdingen vor, dass sie und der Kanton die Entlastungsstrasse V1 definitiv aufgegeben hätten; aus heutiger Sicht sei der Bau dieser Strasse völlig illusorisch. Im Verkehrsrichtplan der hängigen Ortsplanungsrevision sei die V1 nicht mehr vorgesehen und die kantonalen Behörden hätten diesbezüglich auch keine Vorbehalte angebracht. Der Quartierplan Schürli sei zwar noch nicht aufgehoben worden und mithin noch gültige Planungsunterlage, aber in der laufenden Ortsplanungsrevision werde die Aufhebung des Quartierplans Schürli verlangt (vgl. auch oben E. 8e).

Das Tiefbauamt betätigt, dass nunmehr eine neue Variante (Umfahrungsstrasse V2) im Vordergrund stehe. Ein Verzicht auf den Korridor V1 sei aber bis heute nicht beschlossen worden.

d) Voraussetzung einer Baubewilligung ist, dass das Land erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG; vgl. auch Art. 151 lit. a aRPBG). Nach Art. 19 Abs. 1 RPG ist das Land unter anderem dann erschlossen, wenn für die betreffende Nutzung eine hinreichende Zufahrt besteht. Art. 20 Abs. 1 des nunmehr aufgehobenen Ausführungsreglements vom 18. Dezember 1984 zum Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983 (aARRPBG) konkretisiert diese Bestimmung: Ein Grundstück gilt als erschlossen, wenn es entsprechend der vorgesehenen Benützung durch Zufahrten, welche die Verkehrssicherheit gewährleisten, erschlossen ist. Unter Zufahrt wird die Strassenverbindung zwischen dem Baugrundstück und dem allgemeinen Strassennetz verstanden. Sie umfasst die Hauszufahrt, den anschliessenden Strassenabschnitt, soweit darauf der Ziel- und Quellverkehr des erschlossenen Gebiets überwiegt, und dessen Anschluss an eine Strasse mit vorwiegendem Allgemeinverkehr (ZAUGG / LUDWIG, Art. 7/8 Rz. 14). Die hinreichende Zufahrt ist in erster Linie mit planerischen Mitteln sicherzustellen (BGE 136 III 130 E. 3.3.2 S. 135).

e) Die Beschwerdegegnerin 1 ist gehalten, ihr Baugrundstück über den erwähnten Freihaltekorridor zu erschliessen. Es trifft zu, dass der Quartierplan Schürli und mithin der Freihaltekorridor für die V1 bis heute formell nicht aufgehoben worden sind. Faktisch ist dem aber so. In der nunmehr hängigen Revision der Ortsplanung sieht die Gemeinde Düdingen ausdrücklich die Aufhebung vor. Die kantonalen Behörden widersetzen sich dieser Absicht nicht. So hat das Tiefbauamt in seinem Brief vom 30. August 2007 festgehalten, dass, weil die Gemeinde Düdingen die V2 als Umfahrungsstrasse gewählt habe, es die Erlaubnis erteilen könne, die Parzelle Nr. 4728 über den Freihaltekorridor V1 zu erschliessen. An dieser Meinung hält es auch in seiner Vernehmlassung vom 14. Juni 2011 fest.

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

f) Nach dem Gesagten kann festgestellt werden, dass die Entlastungsstrasse V1 offensichtlich keine realisierbare Variante mehr darstellt. Ob allenfalls einmal die Umfahrungsstrasse V2 erstellt werden wird, ist für die Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit nicht relevant. Ebenso wenig ist hier zu prüfen, welche Personen und welche Verbände aus welchen Gründen auch immer dieser oder jener Lösung den Vorzug geben oder sich dagegen wehren werden. Sollte schliesslich doch die V1 gewählt werden, so wird, wie dies klar aus den Schreiben der Behörden hervorgeht, die Beschwerdegegnerin 1 ihre Bauten so zurückstellen müssen, dass der Verkehr ungehindert sichergestellt ist. Es kann nicht rechtsverletzend sein, wenn grundsätzlich nicht ausschliesslich auf die tatsächlich geltenden Bauvorschriften abgestellt wird, sondern ebenfalls die unter den

konkreten Umständen in absehbarer Zeit zu erwartenden Änderungen berücksichtigt werden (RUCH, Rz. 29 zu Art. 27). Infolgedessen lässt es sich nicht beanstanden, wenn die Behörden im Rahmen einer Ausnahmegewilligung der Beschwerdeführerin die Bewilligung erteilt haben, ihr Grundstück über den Freihaltekorridor zu erschliessen.

10. a) Hinsichtlich der neuen Zufahrtsstrasse befürchten die Beschwerdeführer eine Verschärfung der bestehenden Sicherheitsmängel durch den mit dem Bau des streitigen Frischbetonwerks verbundenen massiven Lastwagenverkehr. Dabei stützen sie sich im Wesentlichen auf einen technischen Bericht der Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) vom März 2008. Dieser Bericht gibt Empfehlungen für die sichere Ausgestaltung einer Langsamverkehrsachse vom Bahnhofgebiet in Richtung Bonn ab. Danach soll die Industriestrasse entlastet werden und durch eine Sperre nur noch der Langsamverkehr durchfahren können. Die Zu- und Wegfahrt zur Betonzentrale ist vor dieser Sperre geplant.

b) Der Oberamtmann hielt im angefochtenen Entscheid fest, dass die Langsamverkehrsachse auch ohne die neue Zufahrt überquert werden müsste. Die Gemeinde habe hinsichtlich der Verkehrssicherheit Auflagen und Bedingungen verlangt sowie weitere Massnahmen in Aussicht gestellt. Ebenfalls das Tiefbauamt habe klare Forderungen betreffend die Fussgängerführung formuliert. Die Gemeinde Düdingen sei sich der Problematik bewusst und wolle alles daran setzen, um die Sicherheit der schwächeren Verkehrsteilnehmer auf dem besagten Strassenabschnitt zu gewährleisten. Die Bonnstrasse werde auch nicht mit zusätzlichem Verkehr belastet, was aber mit der Eröffnung der Verbindungsstrasse Birch-Luggiwil der Fall sein könnte. Der Oberamtmann stütze sich weiter auf einen Umweltbericht der Firma Triform SA vom 13. November 2007. Diesem sei zu entnehmen, dass nach dem Bau der Betonanlage mit einem zusätzlichen, mittleren Verkehr pro Betriebstag von 67 Fahrzeugen oder von 7 Fahrzeugen pro Stunde auszugehen sei. Bezogen auf das Verkehrsaufkommen auf der Industriestrasse von 5'400 Fahrzeugen pro Tag mit einem LKW-Anteil von 8% entspreche dies lediglich einer Erhöhung des Gesamtverkehrs von weniger als 1% beziehungsweise einer Erhöhung des Schwerverkehrsanteils von rund 2,5%, so dass in Zukunft auf der Industriestrasse ein LKW-Anteil von 10,5% resultiere.

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

Der Umweltbericht der Firma Triform SA sei keine hinreichende Entscheidungsgrundlage, weil er von der Beschwerdegegnerin 1 in Auftrag gegeben worden sei. Damit handle es sich nicht um ein unabhängiges Gutachten und diene in erster Linie der Rechtfertigung

der streitigen Baute. Dieser Bericht befasse sich auch nicht mit dem kritischen Abschnitt der Einfahrt auf die Bonnstrasse und dessen Auswirkungen und sei vermutlich zu einem Zeitpunkt erstellt worden, als die Zufahrt zum Bauvorhaben noch über die Industrie- strasse vorgesehen gewesen sei.

Der Mehrverkehr belaste nicht nur den Verkehrsfluss auf der Bonnstrasse, sondern es entstehe, eine im Ortplan nicht vorgesehene zusätzliche Kreuzung, womit ein weiteres Risiko entstehe. Die Bonnstrasse sei die einzige Verbindung des Quartiers Bonn und Santihans zum Dorfzentrum und habe den Charakter einer Quartierserschliessungsstrasse. Neben Fahrzeugen müssten auch Schulkinder und andere Bewohner, die zum Bahnhof gehen, die Strasse benutzen und seien mithin vom Lastwagenverkehr weit mehr als die Allgemeinheit beziehungsweise besonders betroffen.

Die Erschliessung über die Langsamverkehrsachse sei materiell nicht zulässig, weil der Lastwagenverkehr, insbesondere der Einbiege- und Ausfahrtsverkehr, mit der Funktion, dem Ziel und den Risiken einer Langsamverkehrsachse nicht vereinbar sei. Derzeit werde die Strasse von wenigen, höchstens 1 bis 2 Lastwagen pro Stunde befahren. Die geplante Zunahme sei massiv. Insbesondere würden Kinder durch den Verkehr erheblich gefährdet.

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

d) Die geplante - also noch gar nicht gebaute - Luggiwilstrasse ist nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheids. Infolgedessen sind mögliche, zukünftige Auswirkungen dieser Strasse hier nicht zu prüfen. In diesem Zusammenhang kann auch nicht von einer Verletzung des Koordinationsgrundsatzes gesprochen werden. Wo, wie im vorliegenden Fall, ein Bauvorhaben allein aufgrund einer Baubewilligung ausgeführt werden kann, ohne dass weitere Bewilligungen erforderlich sind, besteht kein Koordinationsbedarf, selbst wenn gleichzeitig noch weitere Massnahmen getroffen werden sollen, die eigene Bewilligungen erfordern. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die verschiedenen Verfahren koordinierbar sind, sondern ob Koordinationsbedarf besteht, weil auf das gleiche Bauprojekt verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden sind, zwischen denen ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen (EGV-SZ 2010 S. 113; BVR 2008 S. 360 E. 3.3 S.363).

e) Die vorgesehene Baute unterliegt nicht der Umweltverträglichkeitsprüfung. Trotzdem hat die Beschwerdegegnerin 1 einen Umweltbericht in Auftrag gegeben, was grundsätzlich zulässig ist (vgl. etwa: ROBERT WOLF, Kommentar USG, Rz. 97 zu Art. 25). Ein solcher Bericht ist nicht schon deshalb als Entscheidungsgrundlage unbrauchbar, weil er von privater Seite erstellt wurde. Immerhin haben die Behörden ihn besonders sorgfältig zu prüfen.

Im vorliegenden Fall wurde der Umweltbericht von der Triform SA erstellt. Diese Firma war in anderen Fällen bereits für das Kantonsgericht als Expertin tätig. Es kann davon ausgegangen werden, dass es sich um ein fachkundiges Büro für Umweltfragen mit ausgewiesenen Fachleuten handelt. Das Gutachten wurde von einem dipl. Bauingenieur ETH/SIA sowie einem Biologen erstellt. Es wurde dem AfU und dem Tiefbauamt unterbreitet. Diese kantonalen Ämter haben keine Kritiken vorgebracht und das AfU hat zudem erklärt, mit den Bemerkungen und Schlussfolgerungen des Umweltberichts des Büros Triform AG einverstanden zu sein. Somit ist davon auszugehen, dass die Angaben, Berechnungen und Messungen der Triform SA vollständig und richtig sind. Infolgedessen erweisen sich die Einwände der Beschwerdeführer gegen den Umweltbericht als nicht begründet und es ist auch kein amtliches Gutachten in Auftrag zu geben. Im Übrigen setzten sich die Beschwerdeführer mit dem Umweltbericht der Firma Triform überhaupt nicht auseinander, sondern begnügten sich damit, die Unparteilichkeit der Experten infrage zu stellen. Das Gericht hat keine Veranlassung, an der Objektivität des erwähnten Berichts zu zweifeln.

f) Es braucht keiner eingehenden Erläuterung, dass das Vorliegen einer verkehrssicheren Erschliessung für eine Baubewilligung von ausschlaggebender Bedeutung ist. Im vorliegenden Fall scheinen die gesetzlichen Vorschriften, namentlich jene des Strassenverkehrsgesetzes und den entsprechenden Verordnungen, eingehalten zu sein. Jedenfalls behaupten die Beschwerdeführer nicht, die geplante Strasse im Freihaltekorridor und/oder die damit verbundene Ausfahrt zur Bonnstrasse entsprächen nicht den technischen Anforderungen oder würden gegen das Gesetz verstossen.

Es ist nicht auszuschliessen, dass die Behörden im Zusammenhang mit Bauten und Anlagen, die ungewöhnlich starken Verkehr auslösen, auf Kosten des Bauherrn besondere Vorkehren zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit anordnen können. Eine solche Sachlage liegt hier aber nicht vor. Aus dem Umweltbericht der Firma Triform SA ist, wie schon gesagt, zu entnehmen, dass nach dem Bau der Betonanlage mit einem zusätzlichen, mittleren Verkehr pro Betriebstag von 67 Fahrzeugen oder von 7 Fahrzeugen pro Stunde auszugehen ist. Bezogen auf das Verkehrsaufkommen auf der Industriestrasse von 5'400 Fahrzeugen pro Tag mit einem LKW-Anteil von 8% entspreche dies lediglich einer Erhöhung des Gesamtverkehrs von weniger als 1% beziehungsweise einer Erhöhung des Schwerverkehrsanteils von rund 2,5%, so dass in Zukunft auf der Industriestrasse ein LKW-Anteil von 10,5% resultiere.

Schliesslich hat die Gemeinde Düringen zugesichert, die Verkehrssituation der Bonnstrasse neu zu regeln und den Langsamverkehr aufzuwerten. An der östlichen Seite der Bonnstrasse werde neu ein Trottoir gebaut und ein Fussgängerstreifen zurückversetzt. Die Kreuzung Industrie-/Bonnstrasse werde verkehrsberuhigender gestaltet durch die Aufhebung des Vortrittsrechts auf der Industriestrasse. Überdies werde mit einer Sperrung der Durchgangsverkehr weiter beruhigt. An diesen Ausführungen ist die Gemeinde Düringen zu behaften. Im Übrigen sind die Einwände der Beschwerdeführer hinsichtlich der Verkehrsgefährdung schwer nachvollziehbar. Es ist nicht anzunehmen, dass der doch eher geringe Mehrverkehr zu einer kritischeren Situation führen wird als heute.

g) Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der mit der Betonanlage verbundene Mehrverkehr als nicht übermässig beurteilt werden kann, weshalb sich diesbezüglich keine besonderen Anordnungen hinsichtlich der Verkehrssicherheit aufdrängen. Diese dürfte aufgrund der vorliegenden Infrastruktur (Strassenbreite, Trottoirs, Fuss-

gängerstreifen) und den geplanten Massnahmen nicht wesentlich beeinträchtigt werden, so dass die Sicherheit der Fussgänger - namentlich der Schulkinder - und der anderen Strassenbenützer im Rahmen des Möglichen gewährleistet bleibt.

11. a) Ebenfalls erwarten die Beschwerdeführer eine Zunahme von Lärm und Staub durch den mit dem Bau des streitigen Frischbetonwerks verbundenen massiven Lastwagenverkehr. Dazu führte der Oberamtmann im angefochtenen Entscheid aus, dass sämtliche Bestimmungen eingehalten sind, namentlich jene der LSV und der LRV.

b) Art. 74 BV verlangt vom Bund den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Solche Einwirkungen sind unter anderem Luftverunreinigungen und Lärm (Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 [USG; SR 814.01]). Bei den hier projektierten Bauten handelt es sich um eine neue Anlage, deren Emissionen zu keiner Überschreitung der Planungswerte führen dürfen (Art. 25 Abs. 1 USG).

c) Das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin wird in der Industrie- und Gewerbezone erstellt, die der Empfindlichkeitsstufe IV zugeordnet ist. Die Gutachter (Triform SA) haben Berechnungen des Lärms hinsichtlich des Verkehrs und des Betriebs der Betonanlage angestellt. Die Steigerung des Verkehrs werde im Ort Düringen selbst zu einer Anhebung des Lärmpegels von rund 0,1 dB(A) führen, was nicht wahrnehmbar sei. Im Bereich der Industriestrasse liege der Beurteilungspegel bei $L_r = 62$ dB(A), der Immissionsgrenzwert bei $L_r = 70$ dB(A). Der mit der Betonzentrale verbundene Mehrverkehr könne bei den betroffenen Liegenschaften keine Immissionsgrenzwertüberschreitung verursachen. Auch der Lärm, der durch den Betrieb selbst verursacht werde, werde nicht übermässig sein; die Bestimmungen der LSV seien eingehalten.

d) Das AfU stimmte diesen Ergebnissen zu und die Beschwerdeführer stellen die berechneten Werte nicht infrage. Damit ist zu schliessen, dass die vom Mehrverkehr und vom Betrieb ausgehenden Lärmemissionen die Grenzwerte gemäss LSV einhalten werden.

e) Zur Problematik der Staubentwicklung führten die Gutachter aus, dass bei einer kompletten Befestigung des Areals durch einen Schwarzbelag oder durch Beton sowie durch regelmässiges Reinigen der Oberfläche die Staubemittlung und Verfrachtung erfolgreich bekämpft werden könnten. Dieser Schlussfolgerung stellten die Beschwerdeführer nichts entgegen. Namentlich behaupten sie nicht, die Anlage werde übermässig Staub verursachen.

f) Nach dem Gesagten ist davon auszugehen, dass keine Mehrimmissionen wahrnehmbar sein werden und die allgemeine Verkehrszunahme vernachlässigbar sein wird.

12. Die übrigen Einwände der Beschwerdeführer gehen an der Sache vorbei. Es mag zutreffen, dass gegen das Bauvorhaben eine Petition mit über 1'000 Unterschriften eingereicht worden ist. Das Gericht darf jedoch auf Petitionen, die ein konkretes Gerichtsverfahren betreffen, nicht eintreten, weil sonst der Anspruch auf einen unabhängigen und unparteiischen Richter im Sinne von Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) verletzt würde. Den Verfahrensbeteiligten stehen die prozessualen Mittel zur Verfügung, um ihre Standpunkte im Prozess geltend zu machen (ULRICH HÄFELIN / WALTER HALLER / HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. A., Zürich

2008, Rz. 891). Das Bauvorhaben ist zonenkonform, entspricht der Bau- und Umweltschutzgesetzgebung. Bei dieser Sachlage kann die Bauherrschaft nicht verpflichtet werden, nach Alternativstandorten zu suchen.

13. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Oberamtmann die Baubewilligung zu Recht erteilt hat. Die Voraussetzungen hierfür sind erfüllt, weshalb die Beschwerdegegnerin 1 Anspruch auf Ausstellung der Baubewilligung hat. Damit ist die Beschwerde als unbegründet abzuweisen.

14. Bei diesem Ausgang werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit die Kosten des Verwaltungsgerichtsverfahrens, die auf 5'000 Franken festgesetzt, und mit dem geleisteten Vorschuss verrechnet werden, auferlegt (Art. 131 Abs. 1 VRG; Art. 1 und 2 des Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [TarifVJ; SGF 150.12]). Der fehlende Saldo von 1'000 Franken ist von den Beschwerdeführern noch zu bezahlen.

15. a) Den Beschwerdeführern ist als unterliegende Partei keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 137 Abs. 1 VRG).

b) Die Beschwerdegegnerin 1 hat obsiegt und demnach Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 137 Abs. 1 VRG; Art. 1 und 2 TarifVJ).

c) Die Beschwerdegegnerin 1 hat als obsiegende Partei Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 137 Abs. 1 VRG; Art. 1 und 2 TarifVJ). Für das erste Verfahren (602 09 30) wird die Entschädigung auf 4'665.70 Franken (Honorar: 4'101.65 Franken, Auslagen: 234.50 Franken, Mehrwertsteuer: 329.55 Franken) und für das zweite (602 10 54) auf 1'743.10 Franken (Honorar: 1'495 Franken, Auslagen: 119 Franken, Mehrwertsteuer: 129.10 Franken) festgesetzt, total also 6'408.80 Franken.

Die Beschwerdeführer haben gestützt auf den Antrag der Beschwerdegegnerin 1 und auf Art. 176a aRPBG eine Sicherheit für eine allfällige Parteientschädigung in der Höhe von 5'000 Franken leisten müssen. Diese Kautionsleistung ist, da die Beschwerdeführer unterlegene Partei sind, am Betrag von 6'408.80 anzurechnen. Mithin haben sie Rechtsanwalt Schneuwly noch 1'408.80 Franken zu bezahlen.

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

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

Die Gemeinde Düdingen gilt mit 7'500 Einwohnern als eine der grössten Gemeinden des Kantons. Sie verfügt indes über keinen eigenen Rechtsdienst. Immerhin erfüllt sie im Bereich Bau- und Raumplanung eine gesetzliche Aufgabe. Aber die Beantwortung von Rechtsmitteln gehört nicht gerade zur alltäglichen Tätigkeit ihrer Verwaltung. Dessen ungeachtet muss sie jedoch grundsätzlich in der Lage sein, ihre Verfügungen in einem Rechtsmittelverfahren zu verteidigen.

Wesentliches Kriterium für die Zusprechung einer Parteientschädigung ist, wie schon gesagt, die Schwierigkeit des Prozessstoffs. Im vorliegenden Fall hat der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer eine 34-seitige Beschwerdeschrift verfasst und mehrere Argumente vorgebracht, welche die Beteiligung der Gemeinde Düdingen am Verfahren notwendig machte. Wenn sie hierzu einen Anwalt hinzuzog, erscheint dies gerechtfertigt zu sein. Das Gericht ist demnach der Auffassung, dass ihrem Rechtsvertreter zu Lasten der Beschwerdeführer eine Parteientschädigung auszurichten ist. Diese wird für das erste Verfahren (602 09 30) auf 2'975.45 Franken (Honorar: 2'587.50 Franken, Auslagen: 177.80 Franken, Mehrwertsteuer: 210.15 Franken) und für das vorliegende (602 10 54) auf 1'487.60 Franken festgesetzt (Honorar: 1'188.35 Franken, Auslagen: 191.60 Franken, Mehrwertsteuer: 107.65 Franken), insgesamt also 4'463.05 Franken.

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

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

- I. Die Beschwerde wird abgewiesen.
- II. Die dem Staat Freiburg geschuldeten Gerichtskosten von 5'000 Franken werden unter solidarischer Haftung den Beschwerdeführern auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet; der fehlende Saldo von 1'000 Franken ist von den Beschwerdeführern ebenfalls unter solidarischer Haftung noch zu überweisen.
- III. Dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführer wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
- IV. Die Beschwerdeführer werden unter solidarischer Haftung verpflichtet, Rechtsanwalt Schneuwly eine Parteientschädigung von 6'408.80 Franken (inkl. MwSt) zu bezahlen. Dieser Betrag ist mit der von den Beschwerdeführern geleisteten Prozesskaution von 5'000 Franken zu kompensieren.

Die Gerichtskanzlei des Kantonsgerichts wird angewiesen, nach Rechtskraft des vorliegenden Urteil Rechtsanwalt Schneuwly 5'000 Franken auszubezahlen.

- V. Die Beschwerdeführer werden unter solidarischer Haftung verpflichtet, Rechtsanwalt Meyer eine Entschädigung von 4'463.05 Franken (inkl. MwSt) zu bezahlen.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht, Lausanne, eingereicht werden. Gegen die Festsetzung der Höhe der Verfahrenskosten und der Parteientschädigung ist die Einsprache an die Behörde, die entschieden hat, zulässig, sofern nur dieser Teil des Entscheides angefochten wird (Art. 148 VRG).

Givisiez, 6. Oktober 2011/JHA/dcu

Die Gerichtsschreiberin-Praktikantin:

Der Präsident:

Dieses Urteil wird den Rechtsvertretern der Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerinnen 1 und 2, dem Oberamtmann des Sensebezirks, der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion, dem Bau- und Raumplanungsamt, dem Amt für Umweltschutz sowie dem Tiefbauamt zugestellt.