

wissen will, schränkt er gestützt auf das Einordnungsgebot letztlich im vorliegenden Fall die Anzahl zulässiger Geschosse ein. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung darf indessen die Anwendung des Einordnungsgebotes nicht dazu führen, dass generell - etwa für ein ganzes Quartier oder ein Baugeviert - die Zonenordnung ausser Kraft gesetzt würde. Der Grundeigentümer hat grundsätzlich ein Recht, seinen Boden im Rahmen der jeweiligen baurechtlichen Ordnung zu nutzen. Mit dem Einordnungsgebot kann zwar die äussere Gestaltung einer Baute oder Anlage beeinflusst werden, in der Regel darf aber nicht Art und Mass der zulässigen Nutzung eingeschränkt werden (vgl. BGE 101 Ia 223). Unzulässig sind deshalb grundsätzlich Beschränkungen der erlaubten Gebäudedimensionen, die eine Mindernutzung zur Folge hätten (*Aldo Zaugg*, Kommentar zum Bausetz des Kantons Bern, 2. Auflage, Bern 1995, N. 20 zu Art. 9/10). Hat der Gesetzgeber z.B. eine gewisse Geschosshöhe zugelassen, ginge es nicht an, generell ein Geschoss weniger zu bewilligen mit der Begründung, nur dadurch würde eine gute Gesamtwirkung erreicht (vgl. BGE 114 Ia 346). Aus Ästhetikgründen darf nur in echten Ausnahmefällen die volle Ausnützung des zulässigen Bauvolumens verhindert werden. Das trifft nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dann zu, wenn die Nutzung des Baugrundes im Rahmen der Bauvorschriften als unvernünftig und irrational bezeichnet werden müsste ("dérisonnable et irrationnel", vgl. BGE 115 Ia 367, 101 Ia 213).

RRB 12.11.1996

1290

Sanierung eines Schiessstandes; Gewährung von Erleichterungen

Der Gemeinderat Herisau hat bei der Sanierung des Schiessstandes Nordhalde nachträglich den Einbau einer elektronischen Trefferanzeige bewilligt und befristete Erleichterungen von der Sanierungspflicht gewährt. Im Rekurs hat der Regierungsrat bestätigt, dass die Schiessanlage in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zonenkonform ist (E. 2), dass die Immissionen aber nach den Kriterien der

Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41) zu begrenzen sind (E. 3). Im weiteren hat er die Gewährung von Erleichterungen geprüft (E. 4). Aus den Erwägungen:

2. Zonenkonform ist eine Baute, wenn sie der Funktion der Zone entspricht, in der sie steht oder zu stehen kommt. Wofür die einzelnen Zonen dienen, wird vom kantonalen Recht umschrieben (vgl. Art. 14 und 18 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung, RPG, SR 700; und Art. 25 ff. EG RPG). Es kann dabei den Charakter der Zonen, die Nutzungsart und deren Intensität näher regeln. Die Lärmemissionen und die Luftverschmutzung einer Anlage fallen aber für die Beurteilung der Zonenkonformität ausser Betracht, denn sie sind nach dem Bundesrecht auf Grund einer separaten Immissionsplanung zu beurteilen (vgl. BGE 117 Ib 147 E. 2 i.S. Opfikon /ZH, 118 Ia 112 E. 1b i.S. Gassenzimmer Basel). Wohl sind beide Planungen aufeinander abzustimmen (Art. 2 Abs. 2 Verordnung über die Raumplanung, RPV; SR 700.1), aber es besteht trotz Art. 43 LSV keine direkte Abhängigkeit voneinander (vgl. BGer 24. 3.1992 in URP 1992, 617 E. 4 und Markus Neff, Die Auswirkungen der Lärmschutz-Verordnung auf die Nutzungsplanung, Diss. Zürich 1994, S. 147 ff.).

Nach Art. 32 EG RPG sind in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (OE) öffentliche oder öffentlichen Interessen dienende Bauten und Anlagen zugelassen. Als solche gelten „insbesondere Bauten der öffentlichen Verwaltung, Schulhäuser, Spitäler, Heime, Kirchen, Friedhöfe sowie öffentliche Sport- und Erholungsanlagen“. Der Schiessstand in der Nordhalde gehört zum Verwaltungsvermögen der Gemeinde, weil er kommunalen Aufgaben aus der Landesverteidigung dient. Die Anlage ist damit eine öffentliche und dient öffentlichen Interessen. Die beispielhafte Aufzählung der öffentlichen Anlagen in Art. 32 Abs. 2 EG RPG zeigt auch, dass diese Zone von stillen Heimen bis zu lärmigen Sportanlagen und den Kirchenglocken unabhängig von ihren Emissionen alles einschliesst, was der Öffentlichkeit dient. Die Schiessanlage ist in der OE-Zone zonenkonform. Der Einbau der elektronischen Trefferanzeige ist daher als zonenkonforme Anlage zu beurteilen.

3. Die Schiessanlage Nordhalde verursacht aber viel zu hohe Immissionen. Als ortsfeste Anlage, die wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beiträgt, ist der Schiessstand deshalb so weit zu sanieren, „a. als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und b. dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden“ (Art. 13 Abs. 2 LSV).

Zur Sanierung hat der Gemeinderat die strittige Trefferanzeige installieren lassen, die Schiesszeiten für die Vereine von 24 auf 13½ Halbtage im Jahr gekürzt und die militärischen Schiessen durch Auslagerung der Rekrutenschulen auf 7 Schiesshalbtage beschränkt. Diese Massnahmen haben die Lärmbelastung um 4 dB(A) reduziert. Der Immissionsgrenzwert wird aber weiterhin an zahlreichen Stellen und in beträchtlichem Mass überschritten. Vom übermässigen Lärm des Schiessstandes werden rund 200 Einwohner betroffen. Beim grösseren Teil davon wird der Immissionsgrenzwert um 10 bis 15 dB(A) überschritten. Dennoch ist der Gemeinderat Herisau der Auffassung, er habe alle Sanierungsmassnahmen ergriffen, die möglich und verhältnismässig seien.

a) Neben dem Einbau der automatischen Trefferanzeige sind jedenfalls keine baulichen Massnahmen ersichtlich, mit denen die Lärmbelastung weiter reduziert werden könnte. Die Schussbahn überquert das Tal in bis zu 40 m Höhe, was eine Abschirmung des Geschossknalls als unverhältnismässig ausschliesst. Die Schiessvereine halten zwar dafür, dass die Lärmsituation mit Schallschutztunnel im Mündungsbereich noch weiter zu verbessern sei. Dies mag theoretisch zutreffen, weil damit auch im Geschossknallbereich der Anteil des Mündungsknalls reduziert wird. In Wirklichkeit zeigen jedoch Schallschutztunnel „in der Regel keine Wirkung im Geschossknallbereich“ (*Reto Hönig*, Sanierung von 300m-Schiessanlagen, St.Gallen 1995, S. 7), weshalb diese Massnahme nicht weiter zu prüfen ist.

b) Es ist indessen zu prüfen, ob auch alle betrieblichen Möglichkeiten zur Lärmreduktion ausgeschöpft worden sind. Das Mass der Schiessstätigkeit, die im Interesse der Landesverteidigung liegt, wird in Art. 3 der Verordnung über das Schiesswesen ausser Dienst (SchO; SR 512.31 in der Fassung vom 24. Januar 1996) umschrieben. Danach gelten zunächst die Bundesübungen (Obligatorisches und Feldschiessen) und die Schiesskurse (Schützenmeister, Nachschiesskurse, Jungschützenkurse etc.) als notwendig. In der Nordhalde werden für die Bundesübungen 4½ Schiesshalbtage benötigt und 6½ für die Schiesskurse. Nach der Reduktion der Schiesspflichtigen um zwei Jahrgänge (vgl. Art. 5 Abs. 3 SchO), der Verkürzung des obligatorischen Programmes von 24 auf 20 Schüsse und der sinkenden Teilnehmerzahlen beim Feldschiessen können die Schiesszeiten für die Bundesprogramme eher noch etwas reduziert werden.

Nach Art. 3 Abs. 1 lit. b SchO liegen auch die freiwilligen Schiessübungen im Interesse der Landesverteidigung. „Vereinstrainings, Schiesswettkämpfe und Vorübungen zu den Bundesübungen“ sind den Schiessvereinen „nach Massgabe der Grösse der Schiessanlage, der Anzahl sie benützenden Schützen, der Mitgliederzahl der darauf trainierenden Schiessvereine sowie der Lärmbelastung“ zu bewilligen. „Bei kritischer Lärmbelastung ist für eine mittlere Schiessanlage auszugehen von jährlich

- sieben Schiesshalbtage für die Vereinstrainings und die Schiesswettkämpfe;
- vier Schiesshalbtage für die Vorübungen zu den Bundesübungen“.

Den Schiessvereinen gehören rund 70 aktive Schützen an, die gegen 1'000 Teilnehmer an den Bundesübungen betreuen. Damit stehen viele obligatorische Schützen einer relativ geringen Anzahl regelmässiger Schützen gegenüber. Angesichts der sehr hohen Lärmbelastung von sehr vielen Anwohnern muss es den Vereinen in dieser Situation zugemutet werden, dass ihr Schiessen in der Nordhalde massiv unter dem Mittel festgelegt wird, das in der Schiessordnung genannt wird. Die Schwelle zur Unzumutbarkeit von Betriebseinschränkungen wächst nämlich mit der Grösse der entgegenstehenden Interessen. Die Schiessvereine vergleichen ihre Situation denn auch zu Unrecht mit jener in Risch /ZG: Wurden dort lediglich 35 Einwohner mit maximal 10 dB(A) übermässigem Lärm betroffen (BGE 119 Ib 463 E. 4a), so sind es in Herisau sechs Mal mehr und in stärkerem Mass Betroffene.

Es ist daher zu prüfen, ob nicht sogar noch weitergehende Betriebseinschränkungen zumutbar sind, als sie der Gemeinderat verfügt hat. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre und der Armee-reform darf dies bejaht werden. Es ist den Vereinen zuzumuten, dass der Schiessbetrieb unter Einschluss der Bundesübungen und der Schiesskurse auf gesamthaft 10½ Schiesshalbtage werktags und ½ sonntags begrenzt wird. Die Schusszahl der Vereine kann dabei wegen der geringeren Anzahl Schüsse bei Bundesübungen auf 45'000 begrenzt werden, so dass die Pegelkorrektur mit den militärischen Schiessen zusammen auf 17 dB(A) gedrückt werden kann.

4. Auch wenn damit alle Emissionsbegrenzungen getroffen sind, die baulich und betrieblich möglich und verhältnismässig sind, werden die Immissionsgrenzwerte immer noch nicht eingehalten. Es ist daher

zu prüfen, ob der Gemeinderat die Sanierung des Schiessstandes erleichtern durfte (vgl. Art. 17 Abs. 1 USG).

a) Die Rekurrenten halten den Einbau der automatischen Trefferanzeige für eine „wesentliche Änderung“ der Schiessanlage, weshalb Erleichterungen generell unzulässig seien. „Als wesentliche Änderungen ortsfester Anlagen gelten Umbauten, Erweiterungen und vom Inhaber der Anlage verursachte Änderungen des Betriebs, wenn zu erwarten ist, dass die Anlage selbst oder die Mehrbeanspruchung bestehender Verkehrsanlagen wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugen. Der Wiederaufbau von Anlagen gilt in jedem Fall als wesentliche Änderung“ (Art. 8 Abs. 3 LSV). Kriterium der wesentlichen Änderung sind damit die Beurteilung der künftigen Lärmimmissionen oder grundlegende bauliche Änderungen. Das Bundesgericht hat im Fall Risch auch geklärt, dass der Einbau einer elektronischen Anzeige (trotz ihrer hohen Kosten) als reine Sanierung anzusehen ist, wenn sie keine Mehrbeanspruchung zur Folge hat.

Der Gemeinderat Herisau hat dargelegt, dass mit der elektronischen Trefferanzeige nur eine Reduktion der Betriebszeiten und keine Ausweitung der Schiessstätigkeit angestrebt wurde. Die Reduktion der Schiesszeiten der Vereine, die abnehmende Teilnehmerzahl beim Obligatorischen und Feldschiessen und die Auslagerung der Rekrutenschulen trotz verbessertem Schiesskomfort belegen die Richtigkeit dieser Aussage deutlich. Der Gemeinderat hat daher zu Recht festgestellt, er habe nur eine „reine“ Sanierung vorgenommen und keine „wesentliche Änderung“ der Anlage. Dementsprechend können im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 LSV Sanierungserleichterungen gewährt werden.

b) Nach Art. 14 Abs. 1 LSV gewährt die Vollzugsbehörde Erleichterungen, soweit „a. die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen würde; b. überwiegende Interessen namentlich des Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutzes, der Verkehrs- und Betriebssicherheit sowie der Gesamtverteidigung der Sanierung entgegenstehen“. Die Gewährung von Erleichterungen entscheidet über den Weiterbestand des Schiessstandes oder über die Behelligung von Wohngebieten mit Immissionen. Sowohl die Gewährleistung der Landesverteidigung wie auch die Schaffung und Erhaltung wohnlicher Siedlungen sind Ziele des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 Abs. 2 lit. b und e RPG). Wo bei der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben Zielkonflikte bestehen, sind die berührten Interessen zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen (vgl. Art. 3 Abs. 1 RPV),

bevor der Entscheid gefasst wird. Diese Abwägung ist im vorliegenden Fall jedenfalls nicht genügend in die Begründung des angefochtenen Entscheides eingeflossen.

Das Ausmass der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte wurde oben dargelegt. Dem gegenüber steht die Verpflichtung der Gemeinde, diejenigen Schiessanlagen zur Verfügung zu stellen, „die für die ausserdienstlichen militärischen Schiessübungen sowie die entsprechende Tätigkeit der Schiessvereine benötigt werden. Die Schiessanlagen sind der Truppe gegen Entschädigung für Schiessübungen zur Verfügung zu stellen“ (Art. 133 Abs. 1 Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung, SR 510.10).

Die Gemeinde Herisau besitzt neben der Nordhalde keine weiteren Schiessanlagen, und am 7. Mai 1995 verwarfen die Stimmbürger den Kredit für eine Ersatzanlage im Vereinsacker wuchtig. Im Gemeindegebiet stehen zwar noch zwei kleinere private Schiessanlagen; deren Lärmsituation ist aber ebenfalls als kritisch einzustufen. Ein Anschluss von Herisau an die Gemeinschaftsschiessanlage im Breitfeld scheitert an deren Kapazität und der ablehnenden Haltung des eidg. Militärdepartementes. Eine Zuweisung der rund 1'000 Herisauer Teilnehmer an den Bundesprogrammen auf andere Schiessanlagen im Kanton ist schliesslich an deren beschränkter Kapazität und der Lärmsituation unmöglich; tatsächlich mussten wegen der Streubauweise bei allen Sanierungen von Schiessanlagen im Kanton Appenzell A.Rh. Erleichterungen in Anspruch genommen werden.

Nach der Zonenplanung von Herisau soll der Konflikt um die Nordhalde zu Gunsten der Wohngebiete entschieden werden. So wurden die Wohnzonen in der Umgebung des Schiessstandes trotz der Lärmvorbelastung nicht in die Empfindlichkeitsstufe III aufgezont (Art. 43 Abs. 2 LSV). Dies schliesst eine Sanierung der Nordhalde ohne Erleichterungen bereits aus, müsste die Pegelkorrektur doch auf unrealistische -28 gesenkt werden. Die Herisauer Richtplanung sieht die Aufhebung der Nordhalde denn auch ausdrücklich vor und plant mittelfristig die Einzonung des ganzen Rütihanges in Wohn- und Gewerbezonem. Als Ersatzlösung für die Nordhalde wird die Erstellung einer Schiessanlage im Vereinsacker angegeben. Die Richtplanung bestätigt damit, dass im vorliegenden Fall nur eine befristete Teilsanierung zu beurteilen ist, die der Gemeinde den notwendigen Spielraum zur Verwirklichung einer definitiven Lösung der Schiesslärmproblematik geben soll.

Das Ausmass der Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte ist also erheblich, und es werden viele Anwohner von diesem Lärm betroffen. Damit ist von einem grossen Sanierungsbedarf auszugehen. Andererseits kann die Gemeinde zur Zeit aber nur die Nordhalde für militärische und ausserdienstliche Schiessen bereitstellen, und die Kosten für eine anderweitige Lösung sind sehr hoch. Diesen Konflikt zwischen zwei Aufgaben will die Gemeinde nach einer Übergangsfrist zu Gunsten der Anwohner örtlich auflösen: Nach der vorläufigen Emissionsbegrenzung der Nordhalde um das Mögliche soll der Schiessstand an einen anderen Ort verlegt werden. Dieser Ansatzpunkt erscheint sachgerecht. Das Verdikt der Stimmbürger zum Kredit für den Vereinsacker belegt, dass die Suche nach einer Verlegung der Nordhalde schwierig ist und teuer wird. Es ist daher trotz der grossen Immissionen des Schiessbetriebes nicht zu beanstanden, dass die gesetzliche Sanierungsfrist unter Einräumung befristeter Erleichterungen weitgehend ausgenützt wird. Eine sofortige Schliessung der Nordhalde müsste denn auch als unverhältnismässige Betriebseinschränkung angesehen werden, und es ständen ihr überwiegende Interessen der Landesverteidigung entgegen (vgl. Art. 14 Abs. 1 LSV). Angesichts der Schärfe des Zielkonfliktes ist aber sicherzustellen, dass die Verlegung der Nordhalde innert der kürzest möglichen Frist durchgeführt wird.

RRB 5.11.1996

1291

Bauen ausserhalb Bauzone. Volieren sind standortgebunden.

Das Übrige Gemeindegebiet umfasst nach Art. 36 Abs. 1 des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (EG zum RPG; bGS 721.1) dasjenige Gebiet ausserhalb der Bau- und Landwirtschaftszonen, das für eine spätere bauliche Entwicklung vorgesehen oder für keine bestimmte Nutzung geeignet ist. Bauten und Anlagen sind zulässig, wenn eine spätere bauliche Entwicklung der Gemeinde nicht beeinträchtigt wird und die Voraussetzungen nach Art. 35 EG zum RPG erfüllt sind. Nach Art. 35 Abs. 3 EG zum RPG dienen Landwirtschaftszonen der bodenabhängigen landwirt-