Urteilskopf

118 Ib 26

4. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 4. März 1992 i.S. X. gegen M. AG, Gemeinde Herisau und Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh. (Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde).
Regeste (de):
Ausführungsrecht im Sinne von Art. 33 Abs. 2 RPG. Fabrikerweiterung in einem Gebiet mit übermässiger Luftbelastung; Emissionsbegrenzung nach Art. 12 USG; Massnahmenplan nach Art. 31 ff. LRV.

1. Überprüfung eines kantonalen Entscheids, in dem auf ein Rechtsmittel nicht eingetreten (Hauptstandpunkt), dieses aber zugleich materiell geprüft wird (Eventualstandpunkt; E. 2b).

2. Als Ausführungsbestimmungen im Sinne von Art. 33 Abs. 2 RPG gelten Normen, welche raumplanerische Funktionen erfüllen; dazu zählen nicht nur die eigentlichen Planungsvorschriften, sondern auch alle Bauvorschriften, die der planungsrechtlichen Zonenordnung erst ihren konkreten Inhalt geben (Präzisierung der Rechtsprechung; E. 4b).

3. Beurteilung einer neuen stationären Anlage (Fabrikerweiterung), die für sich allein keine übermässige Luftverunreinigung bewirkt, jedoch in einem Gebiet mit einer übermässigen Gesamtbelastung der Luft liegt. Festlegung von Emissionsbegrenzungen nach Grundsätzen der Koordination und der Lastengleichheit. Massnahmenplan als Koordinationsinstrument. Anordnung von verschärften Emissionsbegrenzungen im Baubewilligungsverfahren im zu beurteilenden Fall abgelehnt (E. 5b-h).

Regeste (fr):
Dispositions d'exécution au sens de l'art. 33 al. 2 LAT. Agrandissement d'une fabrique dans une zone où la pollution atmosphérique est excessive; limite des émissions selon l'art. 12 LPE; plan des mesures selon les art. 31 ss OPair.

1. Examen d'une décision cantonale prononçant l'irrecevabilité d'un recours et à titre subsidiaire son rejet (consid. 2b).

2. L'art. 33 al. 2 LAT vise non seulement les dispositions d'exécution en matière d'aménagement du territoire au sens strict, mais également toutes les prescriptions en matière de construction qui donnent un contenu concret à la réglementation des zones (consid. 4b; précision de la jurisprudence).

3. Examen d'une nouvelle installation fixe (agrandissement d'une usine) qui ne cause en elle-même aucune pollution atmosphérique excessive, mais qui est implantée dans une zone où la pollution globale de l'air est excessive. Détermination de la limitation des émissions selon les principes de la coordination et de l'égalité des charges. Coordination assurée par un plan de mesures. Prescription d'une limitation des émissions plus sévère refusée dans le cas d'espèce (consid. 5b-h).

Regesto (it):
Disposizioni di esecuzione ai sensi dell'art. 33 cpv. 2 LPT. Ampliamento di una fabbrica in una zona con inquinamento atmosferico eccessivo; limitazione delle emissioni secondo l'art. 12 LPA; piano dei provvedimenti secondo gli art. 31 segg. OIAt.

1. Esame di una decisione cantonale in cui un ricorso è dichiarato, in via principale, irricevibile e, a titolo subordinato, è respinto nel merito (consid. 2b).

2. L'art. 33 cpv. 2 LPT non concerne soltanto le disposizioni di esecuzione in materia di pianificazione del territorio in senso proprio, ma anche tutte le prescrizioni in materia edilizia che conferiscono un contenuto concreto alla regolamentazione delle zone (consid. 4b; precisazione della giurisprudenza).

3. Esame di un nuovo impianto fisso (ampliamento di una fabbrica) che non causa di per sé alcun inquinamento atmosferico eccessivo, ma che è installato in una zona dove l'inquinamento globale dell'aria è eccessivo. Determinazione dei limiti delle emissioni secondo i principi della coordinazione e dell'uguaglianza degli oneri. Coordinazione assicurata da un piano dei provvedimenti. Rifiuto, nel caso in esame, d'imporre una limitazione delle emissioni più severa nell'ambito della procedura di rilascio della licenza edilizia (consid. 5b-h).

Sachverhalt ab Seite 27

Die M. AG in Herisau stellt chemische Messgeräte her. Sie beabsichtigt, ihre bereits bestehenden Gebäude am Rande des Ortskerns um einen Anbau mit Garagen-, Lager- und Montageräumen zu erweitern. Insgesamt sollen mit dem Bauprojekt 15 neue Parkplätze geschaffen werden. Die M. AG reichte am 21. März 1989 ein Baugesuch zur Realisierung des Vorhabens ein. Dagegen erhob Frau X., Eigentümerin einer Liegenschaft gegenüber dem Mitteltrakt der heute insgesamt 145 Meter langen Gebäude der M. AG, in etwa 60 Meter Entfernung vom geplanten neuen Anbau, Einsprache. Neben ihrer Liegenschaft befindet sich auf der gleichen Strassenseite und in der Richtung des projektierten Anbaus ein Migros-Einkaufszentrum mit zahlreichen Parkplätzen für die Kunden. Die Hochbaukommission Herisau wies am 15. August 1989 die Einsprache von X. ab. Diese erhob gegen den Entscheid der Hochbaukommission Rekurs an den Gemeinderat von Herisau, welcher ihr Rechtsmittel am 6. Februar 1990 abwies bzw. teilweise mangels Legitimation nicht darauf eintrat. Den Entscheid des Gemeinderats focht sie darauf beim Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh. an. Dieser trat auf ihren Rekurs nicht ein, nahm aber gleichzeitig zu den geltend gemachten Rügen auch materiell Stellung und gelangte zur Abweisung des Rekurses für den Fall, dass darauf eingetreten werden müsste.
X. reichte eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde und eine staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht ein. Sie beantragt, es sei

der Entscheid des Regierungsrats aufzuheben. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde verlangt sie zudem, es sei die Sache zur Ermittlung des Jahresmittelwerts von Stickstoffdioxid in der Umgebung der M. AG an die Vorinstanz zurückzuweisen und es seien die erforderlichen Auflagen anzuordnen, damit dieser Jahresmittelwert infolge des Bauvorhabens nicht weiter ansteige. Sie macht zunächst geltend, der Regierungsrat habe ihre Legitimation im kantonalen Verfahren in willkürlicher Weise verneint. Bezüglich der vom Regierungsrat eventualiter angeführten materiellen Beurteilung rügt sie mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde eine Verletzung der Vorschriften der Luftreinhalteverordnung, mit der staatsrechtlichen Beschwerde eine willkürliche Anwendung der kantonalen und kommunalen Vorschriften über die Zonenkonformität, die Bauhöhe und den Strassenabstand. Das Bundesgericht weist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab. Die staatsrechtliche Beschwerde weist es ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. b) Der Regierungsrat trat auf den Rekurs der Beschwerdeführerin nicht ein, fügte aber zugleich an, das Rechtsmittel hätte abgewiesen werden müssen, wenn darauf eingetreten worden wäre. Die Anfügung einer Eventualbegründung neben dem Hauptstandpunkt dient der Prozessökonomie. Nach der Rechtsprechung wird in einem solchen Fall nämlich von der Aufhebung des kantonalen Entscheids abgesehen, wenn dieser zwar zu Unrecht nicht auf ein Rechtsmittel eingetreten ist, dieses jedoch gleichzeitig im Eventualstandpunkt materiell geprüft und mit haltbaren Erwägungen als unbegründet bezeichnet hat. Die Aufhebung des kantonalen Entscheids wegen formeller Rechtsverweigerung würde diesfalls nur zu einer unnützen Verlängerung des Verfahrens führen (BGE 105 Ia 118 E. 2; BGE 103 Ia 17; BGE 101 Ia 37). Vorliegend ist somit zunächst zu prüfen, ob es der Regierungsrat ablehnen durfte, auf den Rekurs der Beschwerdeführerin einzutreten. Diese Prüfung hat bezüglich der Rügen der Nichtanwendung von Bundesumweltschutzrecht im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, bezüglich der anderen Rügen dagegen im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde zu erfolgen. Soweit sich eine Beschwerde in diesem Punkt als unbegründet erweist, ist sie abzuweisen, und es hat dabei sein Bewenden. Erscheint eine Beschwerde dagegen in diesem Punkt als begründet, so ist sie deshalb noch nicht

gutzuheissen. Vielmehr schliesst sich dann die Untersuchung an, ob der Eventualstandpunkt des Regierungsrats haltbar ist. Diesem kommt dabei eine selbständige Bedeutung zu, und es ist deshalb auch zu prüfen, ob diesbezüglich die Eintretensvoraussetzungen vor Bundesgericht gegeben sind. Aus diesem Grund ist es möglich, dass auf eine Beschwerde, die im Hauptstandpunkt allein gutgeheissen werden müsste, bei der anschliessenden Beurteilung des Eventualstandpunkts nicht eingetreten wird. Der Rechtssuchende wird dadurch nicht schlechter gestellt, als wenn sein Rechtsmittel zunächst gutgeheissen und die Sache an die letzte kantonale Instanz zurückgewiesen würde und er sich hierauf gegen deren materiellen Entscheid, der im vorliegenden Verfahren dem Eventualstandpunkt entspricht, wieder an das Bundesgericht wendete. Eine Gutheissung im Hauptstandpunkt ist bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen zu berücksichtigen.

4. Im Hauptstandpunkt des angefochtenen Entscheids wird auf die Rügen betreffend eine Verletzung der kantonalen und kommunalen Vorschriften über die Zonenkonformität, die Bauhöhe und den Strassenabstand nicht eingetreten. Die Beschwerdeführerin macht mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend, dieser Nichteintretensentscheid verstosse gegen Art. 4 BV. b) Im angefochtenen Entscheid wird die Legitimation der Beschwerdeführerin, eine Verletzung der kantonalen und kommunalen Vorschriften über die Zonenkonformität, die Bauhöhe und den Strassenabstand zu rügen, allein nach Art. 91 Abs. 1 des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes zur Raumplanung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 28. April 1985 (EG zum RPG) beurteilt. Soweit gegen einen kantonalen Entscheid wie hier lediglich die staatsrechtliche Beschwerde ergriffen werden kann, sind die Kantone in der Umschreibung der Legitimation im Prinzip frei. Der Grundsatz der Einheit des Verfahrens, nach dem auch im kantonalen Verfahren die Legitimation nicht enger als in Art. 103 OG umschrieben werden darf, findet keine Anwendung, da die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht nicht offen steht. In Abweichung von dieser Ordnung schreibt allerdings Art. 33 Abs. 2 und 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) den Kantonen vor, gegen alle Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf das RPG und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen, die Rechtsmittellegitimation mindestens im Umfang von Art. 103 OG vorzusehen, auch wenn in diesen Fällen allein die staatsrechtliche Beschwerde an das

Bundesgericht zulässig ist (vgl. dazu auch FRITZ GYGI, Der Rechtsschutz, in: Das Bundesgesetz über die Raumplanung, Berner Tage für die juristische Praxis 1980, S. 69 f.). Der Bundesgesetzgeber ergänzte mit dieser Regelung die materiellen Mindestanforderungen an die kantonale Raumplanung um eine solche im Rechtsschutzbereich, was zur Sicherstellung einer einheitlichen Anwendung des RPG durchaus zweckmässig erscheint. Es fragt sich demnach, ob die vorliegend in Frage stehenden Vorschriften über die Zonenkonformität, die Bauhöhe und den Strassenabstand (Art. 28 ff. des EG zum RPG sowie Art. 23 und 45 des Baureglements der Gemeinde Herisau vom 13. Dezember 1970) als Ausführungsbestimmungen des RPG anzusehen sind und ob der Regierungsrat die Legitimation der Beschwerdeführerin nicht von strengeren Voraussetzungen abhängig machen durfte, als sie nach Art. 103 OG für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gelten. Den Bereich der kantonalen Ausführungsbestimmungen des RPG zu umschreiben, fällt nicht leicht. Die Entstehungsgeschichte von Art. 33 RPG gibt zu dieser Frage keinerlei Aufschluss (vgl. BGE 108 Ib 127 E. 2b). In der Rechtsprechung wurde erkannt, dass es nicht auf die Bezeichnung eines Erlasses als Ausführungsrecht zum RPG ankommen kann, sondern vielmehr auf die Funktion der betreffenden Normen abzustellen ist. Als kantonale Ausführungsbestimmungen im Sinne von Art. 33 RPG wurden solche betrachtet, die zur Hauptsache raumplanerische Züge tragen, indem sie der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienen (BGE 115 Ia 7 E. 2c; BGE 114 Ia 18 E. 2c; BGE 112 Ia 121 E. 3; BGE 108 Ib 128 E. 2b in fine). Typischerweise zählten dazu die Umschreibung der Baubewilligungspflicht und die nähere Ausführung der Mindestvoraussetzungen gemäss Art. 22 Abs. 2 RPG. Kantonalen und kommunalen Bauvorschriften ohne direkten Bezug zu diesen Fragen wurde dagegen verschiedentlich die Eigenschaft als Ausführungsrecht zum RPG abgesprochen, so einer Bestimmung über die Zulässigkeit von Wohn- und Arbeitsräumen im Erdeinschnitt bzw. in freistehenden Untergeschossen (BGE 115 Ia 7 f. E. 2c), ferner Vorschriften über Grenz- und Gebäudeabstände sowie über die Bauhöhe (BGE BGE 113 Ia 19 f. E. 3a) und schliesslich Normen über die Festlegung der Ausmasse von Erschliessungsanlagen und die Umschreibung der genügenden Zugänglichkeit (BGE 112 Ia 121 f. E. 3).
Dagegen bezeichnete das Bundesgericht Bestimmungen über ein Vorkaufsrecht des Gemeinwesens zur Förderung des

Wohnungsbaus als Ausführungsrecht im Sinne von Art. 33 RPG (BGE 114 Ia 18 f. E. 2c). Die dargelegte Rechtsprechung bedarf nicht bezüglich ihres Ausgangspunkts, jedoch hinsichtlich ihrer Ergebnisse einer Präzisierung. Als Ausführungsbestimmungen im Sinne von Art. 33 Abs. 2 RPG sind die Normen zu betrachten, welche den Auftrag, die Massnahmen und Verfahren der Raumplanung, wie sie das Bundesrecht in Art. 22quater BV und in den Bestimmungen des RPG vorsieht, näher konkretisieren und damit der praktischen Verwirklichung zuführen. Eine raumplanerische Funktion erfüllen dabei nicht nur die eigentlichen Planungsmassnahmen, sondern auch alle Bauvorschriften, die der planungsrechtlichen Zonenordnung erst ihren konkreten Inhalt geben. Die baulichen Möglichkeiten in einer bestimmten Zone werden regelmässig nicht nur durch die Bestimmung der zulässigen Nutzweise, sondern auch durch Vorschriften über die einzuhaltende Ausnützung (Ausnützungs-, Überbauungs-, Freiflächen-, Baumassenziffern etc.), die Abstände (Grenz-, Gebäude-, Strassen-, Gewässer-, Waldabstand etc.), die Grösse der Bauten (Geschosszahl, Bauhöhe, -länge, -tiefe etc.) und die Überbauungsarten (offene und geschlossene Überbauung, Zulässigkeit von Hochhäusern etc.) bestimmt. Diese Vorschriften tragen regelmässig auch raumplanerische Züge und sind deshalb auch als Ausführungsrecht im Sinne von Art. 33 Abs. 2 RPG zu betrachten, solange nicht eine andere Zielsetzung (z.B. verkehrspolizeiliche Gründe bei Strassenabstandsvorschriften) klar im Vordergrund steht. Keine raumplanerische Funktion kommt dagegen in der Regel den vorwiegend technischen Normen über die baustatische Sicherheit, die Verkehrssicherheit, den

Brandschutz etc., aber auch den Bestimmungen über die Hygiene und innere Erschliessung der Räume sowie den Ästhetikvorschriften zu.
Im vorliegenden Fall sind die von der Beschwerdeführerin als verletzt gerügten Bestimmungen des Baureglements der Gemeinde Herisau über die Zonenkonformität (Art. 23 Abs. 1) und die Bauhöhe (Art. 23 Abs. 3) Ausführungsrecht im Sinne von Art. 33 Abs. 2 RPG, dienen sie doch dazu, die baulichen Möglichkeiten in der Wohn- und Gewerbezone zu konkretisieren. Ob dies auch für den Strassenabstand gemäss Art. 45 gilt, hängt davon ab, ob diese Vorschrift einem planerischen Zweck dient. Der Gemeinderat von Herisau und der Regierungsrat nehmen dazu nicht ausdrücklich Stellung, sondern führen lediglich aus, wieso aus Gründen der Verkehrssicherheit und des ortsplanerischen Erscheinungsbilds vorliegend von

der Einhaltung des Strassenabstands gemäss Art. 45 abgewichen werden dürfe. Aufgrund seiner Stellung im Baureglement dürfte Art. 45 zumindest auch eine planerische Funktion zukommen. Die Frage kann jedoch offenbleiben, da der Ausgang des Verfahrens davon nicht abhängt. Der Regierungsrat durfte somit nach Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG in Verbindung mit Art. 103 lit. a OG der Beschwerdeführerin zumindest bezüglich der Anwendung der Bestimmungen über die Zonenkonformität und die Bauhöhe die Legitimation im kantonalen Verfahren nicht absprechen. (...)

5. Gegenüber dem Eventualstandpunkt des Regierungsrats bringt die Beschwerdeführerin mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor, durch die Erteilung der Baubewilligung würde eine neue Immissionsquelle zugelassen, obwohl die Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid im fraglichen Gebiet von Herisau höchstwahrscheinlich überschritten seien. Es dürfe nicht eine neue stationäre Anlage bewilligt werden, ohne die Immissionssituation abzuklären und die allenfalls nötigen Massnahmen zur Reduktion der Luftbelastung anzuordnen. Andernfalls würden nur noch mit Mühe zu beseitigende Tatsachen geschaffen, und der neuerstellte Anbau müsste sogleich nach Vorschriften des USG saniert werden. b) Die Umweltschutzgesetzgebung bezweckt, Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu schützen (Art. 1 Abs. 1 Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983, USG; SR 814.01). Das geltende Recht sieht die Begrenzung dieser unerwünschten Einwirkungen an der Quelle nach einem zweistufigen Konzept vor (Art. 11 Abs. 1 USG): Zunächst sind unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung die Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). In einem zweiten Schritt sind die Emissionsbeschränkungen zu verschärfen, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG; vgl. auch BGE 117 Ib 34 E. 6a; BGE 116 Ib 168 E. 7, 438 E. 5b; BGE 115 Ib 426 f. E. 3a und b). Für die Beurteilung dessen, was als schädlich und lästig gilt und somit zu verschärften Emissionsbegrenzungen führt, ist in erster Linie auf Immissionsgrenzwerte abzustellen, die der Bundesrat durch Verordnung festlegt (Art. 13 Abs. 1 USG). Soweit solche Grenzwerte (noch) fehlen, haben die Vollzugsbehörden anhand der in

Art. 13 Abs. 2, 14 und 15 USG massgeblichen Gesichtspunkte im Einzelfall festzustellen, was als schädlich oder lästig zu bezeichnen ist (BGE 117 Ib 32 E. 4a; BGE 115 Ib 463 f. E. 4d; BGE 112 Ib 46 E. 4a). Der Rahmen des umweltschutzrechtlich Zulässigen bestimmt sich nach den genannten Grundsätzen für jede Einwirkung (Luftverunreinigung, Lärm, Strahlen, Erschütterungen) getrennt. Die zu stellenden Anforderungen

variieren zudem je nach der Art der in Frage stehenden Emissionsquelle (Fahrzeuge, Verkehrsanlagen, neue, geänderte oder bestehende stationäre bzw. ortsfeste Anlagen etc.). c) Vorliegend fragt sich einzig, ob der geplante neue Anbau der M. AG den Anforderungen an die Luftreinhaltung genüge. Das Bauvorhaben stellt nach Art. 2 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) eine neue stationäre Anlage dar. Es genügt der für solche Anlagen in Art. 3 und 4 LRV konkretisierten Pflicht zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung und bewirkt zudem für sich allein auch keine übermässigen Luftverunreinigungen, welche zu einer verschärften Emissionsbegrenzung nach Art. 5 Abs. 1 LRV Anlass gäben. Die Beschwerdeführerin befürchtet jedoch, dass mit der Erstellung des neuen Anbaus der M. AG im fraglichen Gebiet insgesamt der Immissionsgrenzwert gemäss Anhang 7 der LRV überschritten bzw. eine eventuell schon bestehende Überschreitung des Grenzwerts noch erhöht werde. Nach Art. 8 USG sind Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken zu beurteilen. Beim Entscheid, ob nach Art. 11 Abs. 3 USG und Art. 5 Abs. 2 LRV verschärfte Emissionsbegrenzungen angeordnet werden müssen, sind deshalb die von einer bestimmten Quelle verursachten Luftverunreinigungen nicht isoliert, sondern unter Berücksichtigung der bereits bestehenden Luftbelastung zu beurteilen. Für die Verschärfung der Emissionsbregrenzungen genügt also, dass eine Anlage zusammen mit anderen, schon bestehenden Quellen eine übermässige Gesamtbelastung bewirkt (ANDRÉ SCHRADE, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 1987, Art. 11, N 40). Aus den Abklärungen des Amtes für Umweltschutz des Kantons Appenzell A.Rh. geht hervor, dass der geplante Anbau der M. AG in einem Gebiet liegt, das zu den stärker belasteten in Herisau gehört und in dem der Immissionsgrenzwert der LRV vermutlich erreicht wird. Der Regierungsrat geht im angefochtenen Entscheid davon aus, dass der durch das Bauvorhaben verursachte Mehrverkehr vernachlässigbar sei, weshalb einer Baubewilligung keine

umweltschutzrechtliche Gründe entgegenstünden. Das Eidgenössische Departement des Innern vertritt demgegenüber zu Recht die Auffassung, dass die Geringfügigkeit der zusätzlichen Belastung nicht von der Anordnung verschärfter Emissionsbegrenzungen entbinden könne. Die Emissionen aus den geschätzten 60 Fahrzeugbewegungen, die 15 neue Parkplätze mit sich bringen, sind jedenfalls nicht so gering, dass sie umweltschutzrechtlich völlig ausser Betracht fielen. Demzufolge muss davon ausgegangen werden, dass das Bauvorhaben bei Berücksichtigung der schon bestehenden Luftbelastung zu einer übermässigen Gesamtbelastung beiträgt.
d) Art. 12 USG enthält einen abschliessenden Katalog der Massnahmen, die zur Emissionsbegrenzung angeordnet werden können. Andere Instrumente stehen nicht zur Verfügung (vgl. Schrade, a.a.O., Art. 12, N 10). Für den Bereich der Luftverunreinigungen enthält das USG im Gegensatz zu den Lärmimmissionen (vgl. Art. 22, 25 USG) keine besonderen Bestimmungen über Baubeschränkungen bei Überschreitung der festgesetzten Grenzwerte bzw. über allfällige Ausnahmen. Es ist vielmehr von der allgemeinen Ordnung von Art. 16-18 USG auszugehen, wonach alle Anlagen, die den Umweltvorschriften nicht genügen, saniert werden müssen. Wo wie im vorliegenden Fall mehrere Anlagen insgesamt eine übermässige Luftbelastung verursachen, drängt sich ein koordiniertes Vorgehen auf. Es sind weniger einzelne Massnahmen als ganze, aufeinander abgestimmte Massnahmenbündel erforderlich. Aus diesem Grund schreibt Art. 31 Abs. 1 LRV für Gebiete, in denen übermässige Immissionen auftreten, die Erstellung eines sogenannten Massnahmenplans vor. Dieser gibt die Quellen der Emissionen an, die für die Entstehung der übermässigen Gesamtbelastung verantwortlich sind, und bezeichnet die Massnahmen zur Verhinderung und Beseitigung der übermässigen Immissionen (Art. 31 Abs. 2 LRV). Der Massnahmenplan stellt damit ein Koordinationsinstrument dar, um in komplexen Situationen aus einer Gesamtbetrachtung heraus die geeigneten und verhältnismässigen Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität auszuwählen und anzuordnen. Bei der Sanierung mehrerer stationärer Anlagen ermöglicht er es insbesondere, alle Emittenten rechtsgleich zu behandeln und zu einem anteilsmässigen Beitrag zur Verbesserung der Situation anzuhalten (vgl. BGE 117 Ib 430 E. c und Urteil vom 8.1.1992 betreffend das N1-Ausführungsprojekt Grenchen-Löwenberg; TOBIAS JAAG, Der Massnahmenplan gemäss Art. 31 der Luftreinhalte-Verordnung, URP 1990 138; SCHRADE, a.a.O., Art. 16, N 39).

Aus den dargestellten Grundsätzen der Koordination und Lastengleichheit ergibt sich, dass die Emissionsbegrenzung für eine neue Anlage stets im Blick darauf festgelegt werden muss, dass auch die übrigen Emittenten ihren anteilsmässigen Beitrag zur Verbesserung der bestehenden oder übermässigen Gesamtbelastung leisten. Es geht deshalb nicht an, Verschärfungen der Emissionsbegrenzung allein bei neuen Anlagen anzuordnen und bestehende davon auszunehmen; andernfalls könnten in gewissen Gebieten überhaupt keine neue Anlagen mehr zugelassen werden (vgl. SCHRADE, a.a.O., Art. 11, N 39). Die Auffassung, wonach bei einer übermässigen Gesamtbelastung alle zusätzlichen Emissionen einer neuen Anlage durch entsprechende Reduktionen kompensiert werden müssten, verstösst gegen den Grundsatz der Lastengleichheit. Die M. AG kann daher lediglich zu einer anteilsmässigen Tragung der gesamthaft erforderlichen Emissionsbegrenzungen verpflichtet werden. Im nahen Umkreis des Bauvorhabens befinden sich weitere Anlagen, die auch zur bestehenden Luftbelastung beitragen (so z.B. die offenen Parkplätze des Migros-Einkaufszentrums); durch Sanierung dieser Anlagen haben deren Inhaber ebenfalls einen Beitrag zur Verbesserung der Luftqualität zu leisten. e) Die Bestimmung des Anteils der Emissionsbeschränkung, den eine neue Anlage zur Verbesserung der Luftqualität zu leisten hat, stösst auf die Schwierigkeit, dass zwischen jeder neuen Emissionsquelle und der schon bestehenden Umweltbelastung eine Wechselwirkung besteht: Je höhere Emissionen bei einer neuen Anlage zugelassen werden, desto stärkere Einschränkungen müssen den übrigen Emittenten im fraglichen Gebiet auferlegt werden und umgekehrt. So ist beispielsweise der Bau einer Strasse nicht allein wegen der aus ihrer Benützung resultierenden übermässigen Immissionen unzulässig; vielmehr ist in solchen Fällen einzig erforderlich, dass an anderer Stelle die entsprechenden Vorkehrungen zur Reduktion der Luftbelastung vorgenommen werden können (Art. 19 LRV; BGE 117 Ib 431). Aus diesem Grund kann die bei einem neuen Projekt anzuordnende Emissionsbegrenzung nicht allein durch eine arithmetische Operation aus der vorbestehenden Luftbelastung ermittelt werden. Dazu ist vielmehr die Abstimmung mit anderen umweltrechtlich relevanten Entscheidungen erforderlich. Das Instrument zu diesem Zweck bildet wie schon erwähnt der Massnahmenplan. Er gibt an, wie die umweltschutzrechtlichen Ziele erreicht werden sollen. Die dafür nötigen Massnahmen sind auf dem Weg der bestehenden Vorschriften von den zuständigen Instanzen

anzuordnen (vgl. Art. 33 und 34 LRV). Das bedeutet, dass die erforderlichen Emissionsbegrenzungen über die Anpassung der entsprechenden Rechtsgrundlagen, z.B. der Bau- und Zonenordnung, erfolgen müssen. Weder das USG noch die LRV enthalten eine Rechtsgrundlage, um auf Bauland in einem übermässig belasteten Gebiet das Bauen durch entsprechende Emissionsbegrenzungen (z.B. durch ein Verbot neuer Parkplätze) praktisch vollständig zu unterbinden. Wo die Reduktion der Luftbelastung über eine Einschränkung der Bautätigkeit erfolgen soll, muss grundsätzlich die Zonenordnung abgeändert werden (ROBERT WOLF, Führt übermässige Luftverschmutzung zu Baubeschränkungen und Auszonungen?, URP 1991 79 f.). Solange dagegen eine solche Änderung nicht stattgefunden hat, können jedenfalls zonenkonforme Bauprojekte der vorliegenden Art, von denen durchschnittliche Einwirkungen ausgehen, nicht unter Hinweis auf eine übermässige Gesamtbelastung der Luft abgelehnt werden. Anders ist dies klarerweise, wenn sie für sich allein übermässige Immissionen verursachen. Für die Anordnung verschärfter Emissionsbegrenzungen im Baubewilligungsverfahren bleibt in Fällen wie dem vorliegenden entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin, des Eidgenössischen Departements des Innern und einzelner Autoren (SCHRADE, a.a.O., Art. 11, N 40 i. f.; URSULA BRUNNER, Zulassungsbeschränkungen für neue Anlagen bei Überschreitung von Luftimmissionsgrenzwerten, URP 1990 220 ff.) kein Raum. Wie gezeigt, soll die Sanierung übermässig belasteter Gebiete koordiniert und unter Wahrung der Lastengleichheit erfolgen. Ohne Massnahmenplan lässt sich aber die erforderliche Koordination und die rechtsgleiche Behandlung der Emittenten nicht sicherstellen. Ganz im Gegenteil würde eine einzelfallweise

Anordnung von Emissionsbeschränkungen im Blick auf die bevorstehende Massnahmenplanung unerwünschte Präjudizien schaffen. Für zusätzliche Emissionsbeschränkungen besteht auch deshalb kein Anlass, weil die Massnahmenpläne nach Art. 42 Abs. 3 LRV bereits seit dem 1. März 1989 vorliegen sollten und daher dort, wo sie noch nicht bestehen, unverzüglich erstellt werden müssen. Der Regierungsrat konnte somit im angefochtenen Entscheid ohne Verletzung von Bundesrecht auf die Anordnung von Emissionsbegrenzungen verzichten. Die zuständigen kantonalen Behörden haben für das übermässig belastete Gebiet von Herisau ohne weiteren Verzug den Massnahmenplan zu erstellen und in diesem Rahmen die erforderlichen Vorkehrungen zur Reduktion der Luftbelastung an die

Hand zu nehmen. Die M. AG muss damit rechnen, dass sie in diesem Zusammenhang allenfalls zu einer Reduktion von Parkplätzen oder zu einer Beschränkung des Lastwagenverkehrs verpflichtet werden könnte. Die im vorliegenden Verfahren erteilte Baubewilligung wird einer solchen aus der Durchführung des Massnahmenplans resultierenden Verpflichtung nicht entgegenstehen. Es empfiehlt sich, dass die Baubewilligungsbehörden die Baugesuchsteller auf diesen Umstand ausdrücklich hinweisen. f) Angesichts der Tatsache, dass für das Gebiet, in dem das Bauvorhaben der M. AG gelegen ist, in nächster Zukunft ein Massnahmenplan erstellt werden muss, stellt sich die Frage, ob mit der Bewilligungserteilung nicht bis zu dessen Vorliegen zugewartet werden muss. Die Beschwerdeführerin bemerkt, es sei wenig sinnvoll, einen Neubau zu bewilligen, um kurz darauf dessen Sanierungsbedürftigkeit festzustellen und Massnahmen zur Behebung anzuordnen. Es würden auf diese Weise nur noch schwer zu beseitigende Tatsachen geschaffen. Auch das Eidgenössische Departement des Innern weist auf die Gefahr hin, dass durch die Zulassung neuer Emittenten die Massnahmenplanung vereitelt werden könnte, verneint sie aber für den vorliegenden Fall in Anbetracht der geringfügigen zu erwartenden Emissionen. Der LRV lässt sich nicht entnehmen, dass bis zum Vorliegen der Massnahmenpläne in den fraglichen Gebieten keine Baubewilligungen mehr erteilt werden könnten. Ein solcher Aufschub ist in der Regel auch nicht nötig, genügt es doch, die Baugesuchsteller in einem voraussichtlichen Massnahmenplangebiet auf die Möglichkeit künftiger verschärfter Emissionsbegrenzungen hinzuweisen. Die erforderliche Reduktion der Luftbelastung lässt sich nachträglich durch die Anordnung entsprechender Beschränkungen bei den einzelnen Emittenten vornehmen. Anders ist die Situation hingegen, wenn von einer neuen Anlage so grosse Emissionen zu erwarten sind, dass dadurch die spätere Massnahmenplanung präjudiziert wird. In solchen Fällen ist die Koordination und die Lastengleichheit bei der Reduktion einer übermässigen Gesamtbelastung in der Regel nur sicherzustellen, wenn bei der Erteilung der Baubewilligung für die neue Anlage die bestehenden Belastungen und die vorgesehenen Massnahmen zur Emissionsbegrenzung bekannt sind. Das gilt erst recht dann, wenn von einer geplanten Verkehrsanlage allein schon übermässige Immissionen ausgehen werden. Das Bundesgericht hat deshalb entschieden, dass beim Bau von Nationalstrassen der Massnahmenplan grundsätzlich im Zeitpunkt des Plangenehmigungsentscheids

vorliegen müsse (Urteil vom 8.1.1992 betreffend das N1-Teilstück Löwenberg-Greng). Vom geplanten westlichen Anbau der M. AG sind nur relativ geringfügige neue Emissionen zu erwarten. Nach den dargelegten Grundsätzen durfte der Regierungsrat deshalb davon absehen, die Baubewilligungserteilung bis zum Vorliegen des Massnahmenplans aufzuschieben. g) Unter den gegebenen Umständen war es schliesslich zulässig, die Baubewilligung ohne eine exakte Ermittlung der zu erwartenden Immissionen, wie die Beschwerdeführerin sie verlangt, zu erteilen. Aus Art. 28 LRV ergibt sich nichts anderes, sieht diese Bestimmung doch eine Immissi-

onsprognose nur für neue stationäre Anlagen vor, von denen erhebliche Emissionen zu erwarten sind. Solche sind vom Bauvorhaben der M. AG aber nicht zu befürchten. h) Insgesamt ergibt sich somit, dass die Erteilung der Baubewilligung für den westlichen Anbau der M. AG keine Vorschriften des Bundesumweltschutzrechts verletzt. Übermässige Immissionen im fraglichen Gebiet sind aufgrund des Massnahmenplans durch geeignete Emissionsbegrenzungen, welche anteilsmässig auch den Neubau der M. AG betreffen werden, zu reduzieren. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Beschwerdeführerin ist daher im Sinne der Erwägungen abzuweisen.