

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Verwaltungsrichter Wiprächtiger als präsidierender Richter, Verwaltungsrichterin
Zosso, Verwaltungsrichter Wirthlin; Gerichtsschreiber Muff

Urteil vom 4. April 2001

in Sachen

Anton R ö ö s l j, Bertiswilstrasse 30, 6023 Rothenburg, vertreten durch Rechtsanwalt ...,

gegen

Gemeinderat Rothenburg, Flecken 36, 6023 Rothenburg, vertreten durch Rechtsanwalt ...,

betreffend

Raumplanung

V 99 315/brh

Sachverhalt

A.- Die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Rothenburg hiessen an der Gemeindeversammlung vom 10. Dezember 1998 eine Änderung des Zonenplans im Gebiet Holzhüsern sowie die damit zusammenhängenden Ergänzungen des Bau- und Zonenreglementes gut. Mit Entscheid vom 17. August 1999 genehmigte der Regierungsrat die Zonenplanänderung sowie die Ergänzungen des Bau- und Zonenreglementes.

Am 25. September 1998 unterbreitete der Beschwerdeführer ein Gestaltungsplangesuch, das vom 26. Oktober - 24. November 1998 öffentlich auflag. Mit Datum vom 16. November 1999 genehmigte der Gemeinderat den Gestaltungsplan für die Grundstücke Nrn. 1286 und 213, GB Rothenburg unter Auflagen.

B.- Dagegen liess Anton Rösli am 16. Dezember 1999 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben. Er beantragte, die Ziffern 5, 7 und 11 des Rechtsspruchs des angefochtenen Entscheides seien aufzuheben. Der Gemeinderat Rothenburg schloss in seiner Vernehmlassung vom 20. April 2000 auf Abweisung der Beschwerde.

Mit Gesuch vom 28. April 2000 beantragte der Gemeinderat, es sei festzustellen, dass die nicht angefochtenen Ziffern des Rechtsspruchs des Entscheides vom 16. November 1999 (teil-)rechtskräftig und damit vollstreckbar seien, eventualiter sei der Beschwerde bezüglich der nicht angefochtenen Ziffern die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Anton Rösli stellte in seiner Vernehmlassung vom 15. Mai 2000 den Antrag auf Abweisung des Gesuchs. Mit Verfügung vom 28. Juni 2000 wurde in Bezug auf die Ziff. 1 - 4, 6, 8 - 10 sowie 12 - 23 der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen. Auf das Gesuch um Feststellung der Rechtskraft der Ziff. 1 - 4, 6, 8 - 10 sowie 12 - 23 wurde nicht eingetreten.

C. Am 11. September 2000 reichte der Beschwerdeführer unaufgefordert ein Schreiben betreffend Ausstand und Befangenheit ein, worauf der Gemeinderat von Rothenburg mit Stellungnahme vom 30. Oktober 2000 replizierte.

Am 19. Dezember 2000 fand in Anwesenheit einer Gerichtsdelegation ein Augenschein auf Teilen des Zoogeländes statt, an welchem nebst den Rechtsanwältinnen der Parteien auch der Beschwerdeführer und zwei Mitglieder des Gemeinderates sowie der Gemeindeschreiber teilnahmen. Das Protokoll dieses Augenscheins wurde den Parteien zugestellt. Im Anschluss zum Augenschein fand im Gerichtssaal des Verwaltungsgerichts eine öffentliche Verhandlung statt.

Erwägungen

1.- a) Der angefochtene Gestaltungsplanentscheid vom 16. November 1999 stützt sich in formeller Hinsicht auf das Planungs- und Baugesetz (PBG), weshalb er gemäss § 148 lit. d des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) in Verbindung mit § 206 Abs. 1 und 2 PBG (Umkehrschluss) unmittelbar der Anfechtung durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt.

b) Zur Erhebung von Einsprachen und Verwaltungsgerichtsbeschwerden sind Personen befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheides ein schutzwürdiges Interesse haben (§ 207 Abs. 1 lit. a PBG). Nicht jedermann soll demnach zur Beschwerdeführung befugt sein, sondern nur derjenige, der in beachtenswerter, naher Beziehung zur Streitsache steht. Ein schutzwürdiges Interesse hat, wer an der Abweisung eines Gesuchs mehr als irgend jemand oder die Allgemeinheit interessiert ist oder wer in höherem Masse als jedermann, besonders und unmittelbar berührt wird. Als schutzwürdig gelten nebst den rechtlich geschützten auch die wirtschaftlichen, ideellen und sogar die rein tatsächlichen Interessen. Das schutzwürdige Interesse muss folglich nicht in einer Rechtsverletzung bestehen und hat mit dem durch die als verletzt gerügte Bestimmung geschützten Interesse nicht übereinzustimmen. Es ist zu bejahen, wenn eine tatsächliche Benachteiligung abgewendet oder ein praktischer Nutzen und Erfolg erreicht werden soll. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet für sich allein keine Beschwerdebefugnis (zum Ganzen vgl. LGVE 1999 II Nr. 24 Erw. 3a mit Hinweisen).

Diese Voraussetzungen sind für das vorliegende Verfahren erfüllt. Beim Beschwerdeführer handelt es sich um einen der beiden Grundeigentümer des Gestaltungsplangebietes, in deren Auftrag der Gestaltungsplan ausgearbeitet und eingereicht worden ist. Auf die form- und fristgerecht erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach dem Gesagten einzutreten.

c) Da das Verwaltungsgericht einzige kantonale Rechtsmittelinstanz ist, steht ihm im vorliegenden Verfahren uneingeschränkte Überprüfungsbefugnis zu (§ 161a VRG und § 206 Abs. 3 PBG). Dementsprechend kann nicht nur die unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie die unrichtige Rechtsanwendung gerügt werden, sondern auch die unrichtige Handhabung des Ermessens. Dabei wendet das Gericht das Recht von Amtes wegen an. Für die Beurteilung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheides massgebend (§§ 37 Abs. 2, 156 Abs. 2 und 144 - 147 VRG). Soweit aber die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kommunalen Behörden besser kennen und überblicken, auferlegt sich das Verwaltungsgericht Zurückhaltung. Dasselbe gilt, soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen, deren Beantwortung den primär für den Vollzug des Baurechts verantwortlichen Behörden überlassen sein muss; insbesondere darf das Verwaltungsgericht sein Ermessen nicht an die Stelle desjenigen der Vorinstanz setzen (vgl. dazu BGE 120 Ia 275 Erw. 3b, 119 Ia 96 mit Hinweisen; vgl. ferner BGE 122 II 91 und 121 I 122 Erw. 4c).

d) Das vorliegende Verfahren ist vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht (§ 53 VRG). Dieser Grundsatz gilt nicht uneingeschränkt; er wird ergänzt durch die verschiedenen Mitwirkungspflichten der Parteien (§ 55 VRG; vgl. LGVE 1982 II Nr. 36 Erw. 3), namentlich deren Begründungspflicht (§ 133 Abs. 1 VRG). Zu beachten ist ferner das Rügeprinzip. Danach prüft das Verwaltungsgericht nicht, ob sich der angefochtene Entscheid des Regierungsrates unter schlechthin allen in Frage kommenden Aspekten als korrekt erweist. Untersucht werden dem Grundsatz nach nur die vorgebrachten Beanstandungen (vgl. LGVE 1998 II Nr. 57; ferner: LGVE 1990 II Nr. 32 Erw. 2b). Auch unter der Herrschaft des Untersuchungsgrundsatzes hat demnach die Beschwerdeinstanz den Sachverhalt nur dort (besser) abzuklären, wo noch Unklarheiten und Unsicherheiten bestehen, sei es, dass sie von einer Partei auf solche - wirkliche oder vermeintliche - Fehler hingewiesen wird, sei es, dass sie diese selber feststellt (so bereits: LGVE 1975 II Nr. 75). Das Verwaltungsgericht nimmt zusätzliche Abklärungen also nur vor, wenn aufgrund der Parteivorbringen oder anderen sich aus den Akten ergebenden Anhaltspunkten hiezu hinreichend Anlass besteht (im gleichen Sinne: BGE 110 V 52 f. Erw. 4a; LGVE 1992 II Nr. 47 Erw. 3a).

2.- In formeller Hinsicht beanstandet der Beschwerdeführer Verletzungen des rechtlichen Gehörs. Aufgrund der formellen Natur des Gehörsanspruchs, dessen Verletzung in der Regel zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides ohne materielle Prüfung der weiteren Vorbringen führt, werden diese Rügen vorweg behandelt (BGE 124 V 183 Erw. 4a mit weiteren Hinweisen).

a) Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe das rechtliche Gehör verletzt, weil sie Einsprecher über die Einspracheverhandlung hinaus in das Verfahren einbezogen habe, ohne dass er dies gewusst habe. Ausserdem seien ihm insbesondere die Zuschriften von Rechtsanwalt A. vom 25. Mai 1999 und 18. November 1999 nicht zur Kenntnis gebracht worden. Der Beschwerdeführer rügt damit eine Verletzung des Rechts auf Orientierung und Akteneinsicht (vgl. dazu Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Diss. Bern 2000, S. 206 ff., insbesondere S. 218 f. und 225 f.).

b) Mit R-Schreiben vom 12. Mai 1999 stellte die Vorinstanz den Einsprechern und dem Beschwerdeführer die "neuen Sonderbestimmungen zum Gestaltungsplan Zoo Holzhusern" zur Stellungnahme (unter Mitteilung allfälliger Änderungswünsche) zu. Der Beschwerdeführer äusserte sich dazu am 21. Mai 1999 mit einer fünfseitigen Stellungnahme. Daraus erhellt, dass auch der Beschwerdeführer von den geänderten Sonderbestimmungen zum Gestaltungsplan zum damaligen Zeitpunkt nicht nur Kenntnis, sondern auch Gelegenheit zur Stellungnahme erhielt, wovon er detailliert Gebrauch machte.

Am 9. November 1999 sodann fand gemäss Aktennotiz des Gemeindeschreibers Matter eine Besprechung des Gemeinderates mit einer Delegation der Einsprecher statt, an welcher weder der Beschwerdeführer noch sein Anwalt teilnahmen. Aus dieser Aktennotiz

geht aber ebenso hervor, dass in der selben Angelegenheit vorgängig am 29. September 1999 auch eine Besprechung des Gemeinderates mit dem Beschwerdeführer und seinem Anwalt stattgefunden hatte, an welcher die vom Beschwerdeführer "kritisierten Bestimmungen bei den Sonderbestimmungen besprochen" worden seien. Es spricht deshalb vieles dafür, dass das Zusammentreffen vom 9. November 1999, wie die Vorinstanz geltend macht, ein Folgetreffen zur Besprechung vom 29. September 1999 war, welches ebenfalls bloss mit einer Seite stattgefunden hatte. Gerade in komplexen Verhältnissen kann sich diese Vorgehensweise des Gemeinderates als adäquat erweisen, weshalb sie in derartigen Fällen nicht unüblich und auch nicht zu beanstanden ist. Auf jeden Fall ist durch nichts belegt, der Beschwerdeführer sei über die kritischen Punkte der Sonderbestimmungen nicht informiert worden oder die Vorinstanz habe den Entscheid sogar in einseitiger Absprache mit den Einsprechern vorbereitet und sich deren Meinung zugrunde gelegt.

Im Rahmen der Besprechung vom 29. September 1999 dürften, aus deren Thema schliessend, auch die im Schreiben von Rechtsanwalt A. vom 25. Mai 1999 aufgeführten Änderungsvorschläge zu den Sonderbestimmungen zum Gestaltungsplan Zoo Holzhusen zur Sprache gekommen sein. Damit wäre der Beschwerdeführer aber hinreichend über die Aktenlage informiert gewesen. Doch selbst wenn der Inhalt des vorgenannten Schreibens wider Erwarten damals nicht aufgegriffen worden wäre, könnte der Beschwerdeführer daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten, hat er doch die im betreffenden Schreiben angeregten Änderungen, soweit sie überhaupt in den gemeinderätlichen Entscheid einfließen, gar nicht angefochten.

Das Schreiben von Rechtsanwalt A. vom 18. November 1999 ist tags darauf beim Gemeinderat eingegangen. Inwieweit dieses Schreiben den angefochtenen Entscheid, der drei Tage vor dem Eingang des Schreibens erging, noch hätte beeinflussen können, ist nicht ersichtlich.

c) Der Beschwerdeführer rügt ausserdem eine Verletzung der Begründungspflicht. Es sei dem Entscheid nicht zu entnehmen, weshalb die verfügten Auflagen erforderlich seien und was damit bezweckt werde.

Die Begründungspflicht ist ein Ausfluss des rechtlichen Gehörs. Dieses verlangt, dass eine Verfügung bzw. ein Entscheid so abgefasst ist, dass die Betroffenen ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten können (vgl. BGE 123 I 34). Das ist nur möglich, wenn sich sowohl die Parteien als auch die Rechtsmittelinstanz über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. Insofern sind wenigstens kurz die massgebenden Überlegungen zu nennen, von denen sich die Behörde leiten liess. Die Anforderungen an die Begründungsdichte können nicht einheitlich umschrieben werden, sondern sind unter Berücksichtigung des Einzelfalles festzulegen. Verfassungsrechtlich geboten ist eine kurze, unter Umständen auch bloss summarische Begründung, welche die Anordnung insgesamt als schlüssig, d.h. haltbar und verständlich erscheinen lässt (zum Ganzen: Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N 6 f. zu Art. 52).

Das Gestaltungsplangesuch "Zoo Holzüsern" des Beschwerdeführers lag vom 26. Oktober - 24. November 1998 öffentlich auf. Mit Schreiben vom 12. Mai 1999 erhielt der Beschwerdeführer die geänderten Sonderbestimmungen zum Gestaltungsplan unter Hinweis darauf, "ob Sie mit diesen neuen Sonderbestimmungen einverstanden sind oder ob Sie noch Änderungswünsche haben" zur Stellungnahme. Am 21. Mai 1999 liess sich der Beschwerdeführer in einem fünfseitigen Schreiben vernehmen, unter anderem zu den heute strittigen Punkten "Benützung Gebäude D2" und "Lärm-schutzwand". Gemäss Aktennotiz des Gemeindegeschreibers vom 9. November 1999 trafen am 29. September 1999 Vertreter des Gemeinderates den Beschwerdeführer und dessen Anwalt, um die von diesem kritisierten Bedingungen bei den Sonderbestimmungen zu besprechen (inkl. Grünhecke). Damit ist klar ersichtlich, dass die strittigen Punkte bei den Sonderbestimmungen zum Gestaltungsplan dem Beschwerdeführer bereits vor dem Entscheid nicht nur im Detail bekannt waren, sondern die Parteien sogar darüber verhandelt hatten. Aufgrund dieser Tatsache sowie des Umstandes, dass an die Begründungsdichte einer Verfügung im allgemeinen weniger hohe Anforderungen zu stellen sind, namentlich dann, wenn den Betroffenen die wesentlichen Umstände bereits bekannt sind (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N 7 zu Art. 52), zielt auch der Vorwurf mangelnder Begründung ins Leere.

d) Nach dem Gesagten kann festgehalten werden, dass weder das Recht auf Orientierung noch auf Akteneinsicht missachtet wurde. Auch hat der Gemeinderat den angefochtenen Entscheid genügend begründet. Es liegt deshalb keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.

3.- In formeller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer weiter, die Vertreter des Gemeinderates hätten versucht, den Gestaltungsplan mit den Nachbarn auszuhandeln, was sich eindeutig aus Belegen der Vorinstanz ergebe. Der Gemeinderat habe deshalb keinen neutralen Entscheid gefällt. Zudem seien an der Strassenblockade vom 16. April 2000 Gemeinderat Urs Meyer sowie Gemeindeamman Erwin Troxler mit denjenigen Leuten zusammengesessen, welche die Strassensperrung verursacht hätten. In einer namens des Gemeinderates verfassten Pressemitteilung sei diese Aktion als friedlich und das Verhalten des Beschwerdeführers als in Widerspruch zu Treu und Glauben beurteilt worden. Obwohl sich dieses Vorkommnis nach Erlass des angefochtenen Gestaltungsplanentscheides ereignet habe, lasse es doch - im Kontext mit dem vorher Dargelegten - erneut auf die Befangenheit von Gemeinderat Urs Meyer, allenfalls auch von Gemeindeamman Erwin Troxler schliessen. Tatsache sei sodann, dass Gemeinderätin Brigitte Aregger, welche zu den Nachbarn gehöre, ebenfalls eigene Interessen besitze. Bei den aufliegenden Protokollen über die Sitzungen des Gemeinderates habe er keinen Hinweis darüber gefunden, dass Frau Aregger in den Ausstand getreten wäre.

a) Der Beschwerdeführer bezweifelt aufgrund diverser Vorkommnisse die Neutralität des Gemeinderates. Generell beruft er sich deshalb auf die Befangenheit von Mitgliedern des

Gemeinderates. Aufgrund der Generalklausel von § 14 Abs. 1 lit. g VRG befindet sich im Ausstand, wer "aus einem anderen sachlich vertretbaren Grund als befangen erscheint". Diese Vorschrift wurde in ihrer Entstehung offensichtlich von der entsprechenden Regel nach Art. 10 Abs. 1 lit. d des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG) geprägt. Folglich kann bei der Konkretisierung des kantonalen Ausstandsgrundes grundsätzlich auf die zur analogen bundesrechtlichen Bestimmung ergangene Rechtsprechung zurückgegriffen werden, die ihrerseits auch durch diejenige zu Art. 4 und 58 aBV (bzw. Art. 30 Abs. 1 BV) sowie Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beeinflusst ist. Danach muss das Misstrauen in die Unparteilichkeit objektiv, durch vernünftige Gründe gerechtfertigt sein; es reicht nicht aus, wenn eine Partei einen Richter oder eine Beamtin als befangen empfindet. Andererseits genügt bereits der auf objektiven Tatsachen beruhende Anschein der Befangenheit; sie muss nicht tatsächlich gegeben sein (vgl. zum Ganzen: Rhinow/Koller/Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, Rz. 1108; Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, N 5 zu § 5a).

b) Wie schon oben dargelegt wurde (Erw. 2b), hat sich der Gemeinderat einer in solchen komplexen Verhältnissen nicht zu beanstandenden Vorgehensweise bedient. Deshalb lässt sich auch aus diesem Verhalten nicht ableiten, der Gemeinderat als Ganzes oder einzelne Mitglieder seien befangen gewesen.

Nach den Akten ist erstellt, dass am 27. Januar 2000, also nach Erlass des angefochtenen Gestaltungsplanentscheides, der Gemeindeamman und der Vizepräsident des Gemeinderates mit dem Beschwerdeführer und dessen Anwalt ein Aussprache zur "Gestaltungsplanbeschwerde" führten. Gemäss "Bericht und Antrag" zur Gemeinderatssitzung vom 2. Februar 2000 wird unter anderem mit einem Hinweis auf dieses Gespräch festgehalten, dass die Vertreter der Vorinstanz bei dieser Besprechung "keine Zugeständnisse in Aussicht gestellt hätten, ohne diese mit den betroffenen Nachbarn [...] diskutiert zu haben". Dies sei unter anderem dem Schreiben des beschwerdeführerischen Anwaltes vom 27. Januar 2000 zu entnehmen. Letzteres trifft zwar nicht zu. Indes ist dieses Vorkommnis nicht als Beleg dafür zu werten, die Vorinstanz sei befangen und nicht neutral bzw. habe ihrem Entscheid bloss die Meinungen der Nachbarn zugrunde gelegt. Denn auch diesfalls ist erstellt, dass die Vorinstanz vorgängig die Problematik mit dem Beschwerdeführer besprochen hatte. Es kommt hinzu, dass dieses Ereignis ohnehin nach dem Entscheid vom 16. November 1999 stattgefunden hatte und deshalb gar nicht mehr die Parteilichkeit der Vorinstanz bei der Entscheidung hätte dokumentieren können.

Dies trifft ebenfalls hinsichtlich des Vorgehens einzelner Gemeinderatsmitglieder im Zusammenhang mit der Strassenblockade vom 16. April 2000 zu. Die Vorgänge im Zusammenhang mit dieser Blockade werden vom Gemeinderat im Übrigen anders dargestellt. Insbesondere wird bestritten, dass die erwähnten Gemeinderatsmitglieder Kenntnis von der Strassenblockade hatten und diese gar unterstützten.

Weiter ist auf die im Nachgang zur Eingabe des Beschwerdeführers vom 11. September 2000 durch den Gemeinderat aufgelegten Auszüge seiner Sitzungen vom 21. Juli, 24. November und 9. Dezember 1999 hinzuweisen. Daraus kann entnommen werden, dass sich sowohl Gemeindepräsident Reto Wyss als auch Gemeinderätin Brigitte Aregger bei den massgeblichen Geschäften im Ausstand befunden haben.

Schliesslich ist der Beschwerdeführer noch auf § 15 Abs. 2 VRG hinzuweisen, wonach ein Ausstandsgrund sofort nach Entstehen oder Bekanntwerden der zuständigen Instanz zu melden ist (vgl. auch BGE 121 I 229 Erw. 3). Der Beschwerdeführer macht in diesem Zusammenhang zwar geltend, dass er die gerügten Sachverhalte erstmals im Nachgang zu seinem Begehren um Akteneinsicht (24. August 2000) erfahren habe. Dies mag zwar hinsichtlich der ihm dabei zugestellten Protokollauszüge der Gemeinderatssitzungen zutreffen. Im Übrigen erscheint dieses Vorbringen aufgrund der dargestellten Aktenlage nicht glaubwürdig. Was schliesslich die Vorkommnisse der sogenannten Strassenblockade betrifft, kommt hinzu, dass diese ausführlich in den lokalen Medien dargestellt worden sind.

c) Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich Gemeindepräsident Reto Wyss und Gemeinderätin Brigitte Aregger beim Entscheid im Ausstand befanden. Bei Gemeinderat Urs Meyer und Gemeindeammann Erwin Troxler liegen aufgrund der Akten sowie der Vorbringen am Augenschein und der öffentlichen Gerichtsverhandlung keine sachlich vertretbaren Gründe vor, die auf eine Befangenheit bei der Instruktion oder beim Fällen des angefochtenen Entscheids schliessen liessen. Somit sind die Ausstandsregeln nicht verletzt worden.

4.- In materieller Hinsicht macht der Beschwerdeführer vorerst geltend, eine Gestaltungsplanbewilligung beinhalte eine Polizeibewilligung, welche zu erteilen sei, wenn die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt seien.

Gemäss § 15 Abs. 1 lit. c PBG handelt es sich beim Gestaltungsplan um einen Nutzungsplan. Nach § 72 Abs. 1 Satz 1 PBG bezwecken Gestaltungspläne eine siedlungsgerechte, architektonisch und erschliessungsmässig gute, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepasste Überbauung eines zusammenhängenden Gebietes. Im Hinblick darauf wird für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung mit endgültigen und verbindlichen Bauvorschriften erlassen. Beim Gestaltungsplan handelt es sich demnach um einen Sondernutzungsplan, der die im Zonenplan vorgesehene Hauptnutzung detaillierter umschreibt und im gesetzlich vorgegebenen Rahmen (§ 75 PBG) gar davon abweichen kann. Als Sondernutzungsplan enthält er wesensgemäss nicht nur für Behörden, sondern für jedermann - insbesondere die betroffenen Grundeigentümer - unmittelbar verbindliche Rechtsgrundlagen (§ 15 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 PBG; vgl. Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG]). Daraus ergibt sich, dass in den davon erfassten Gebieten nur nach diesen Plänen gebaut werden darf (LGVE 1997 II Nr. 8 Erw. 5a; zum Ganzen: Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 318 f.; Gilgen, Kommunale Raumplanung in der Schweiz, Zürich 1999, S. 427 ff.; Moor, in: Kommentar RPG, Zürich 1999, N 80 zu

Art. 14; Schürmann/Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 3. Aufl., Bern 1995, S. 184 und 186; Erläuterungen zum Baugesetz vom 12.6.1994 und zur Verordnung zum Baugesetz vom 7.7.1994, Hrsg. Baudepartement des Kantons Obwalden, Sarnen 1995, S. 30). Die sachliche Zuständigkeit zum Erlass eines Gestaltungsplanes liegt bei den Grundeigentümern oder dem Gemeinderat (§ 17 Abs. 3 PBG). Dessen Genehmigung liegt in der Regel allein beim Gemeinderat (§ 17 Abs. 6 PBG), jedenfalls wenn - wie vorliegend - lediglich die Art und das Mass der im Zonenplan festgelegten Nutzung verfeinert werden (LGVE 1999 II Nr. 8 Erw. 6e). In diesem Genehmigungsverfahren hat der Gemeinderat insbesondere das Verhältnis zu den Nutzungsplänen und zum Bau- und Zonenreglement zu beachten und zu überprüfen, inwiefern die im Zonenplan vorgesehene Hauptnutzung detaillierter umschrieben werden darf und kann bzw. inwiefern allenfalls im gesetzlich vorgegebenen Rahmen (§ 75 PBG) gar davon abgewichen werden kann.

Damit unterscheidet sich der Gestaltungsplanentscheid von der Baubewilligung, welche eine behördliche Erklärung darstellt, dass dem projektierten Bau, für den ein Baugesuch eingereicht wurde, keine Hindernisse aus dem öffentlichen Recht, insbesondere dem Baurecht entgegenstehen (vgl. zum Begriff der Baubewilligung LGVE 1995 II Nr. 5 Erw. 6; Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Diss. Zürich 1991, Rz. 331; Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 506 ff.) und auf welche die darum ersuchende Person einen Rechtsanspruch auf Erteilung besitzt, wenn sie die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfüllt (Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, Rz. 1968). Während also der Entscheid über den Gestaltungsplan lediglich - aber immerhin - die Verbindlichkeit von Bauvorschriften festlegt, erlaubt erst die Baubewilligung dem Gesuchsteller die Verwirklichung des nachgesuchten Bauprojektes.

5.- Im Weiteren wendet sich der Beschwerdeführer gegen Ziff. 11 des Rechtspruchs, wonach Anlässe über 22.00 Uhr hinaus nur im Gebäude D2 zulässig und zudem auf maximal 12 pro Kalenderjahr zu beschränkt sein. Der Zoo könne nur dank der Hilfe von Sponsoren leben, wozu insbesondere Grossverteiler gehörten. Er könne den Zoo aus eigenen Mitteln nicht tragen und sei deshalb auf die Unterstützung dieser Sponsoren angewiesen. Für sie und auch deren Personal müsse er nach Feierabend private Führungen mit anschließendem Essen offerieren. Es sei im Übrigen üblich geworden, dass in der Nachbarschaft (Landwirtschaftsgebiet) verschiedene Grundeigentümer ihre Gebäulichkeiten für allerhand Festivitäten eigener Anlässe und für solche von Dritten benützten bzw. zur Verfügung stellten. Schon bevor auf seinem Grundstück langsam ein Zoo entstanden sei, habe er das Gebäude D2 gelegentlich für ähnliche Anlässe benutzt. Es sei nicht einzusehen, inwiefern er private Gäste nach dem offiziellen Betriebsschluss nicht durch den Zoo führen dürfe und weshalb man ihm verbiete, solche Gäste zu bewirten, wenn daraus keine Beeinträchtigung der Nachbarn entstünde. Ebenso wenig sei einsichtig, dass er nicht ab und zu - unabhängig vom Zoobetrieb auf seinem Grundstück - insbesondere im Gebäude D2 persönliche Gäste einladen dürfe, um diese allenfalls nach üblichem Muster zu bewirten, solange er garantiere, dass nach 22.00 Uhr bei den Nachbarn keine Musik hörbar sei. Auch für die Überlassung des Gebäudes D2 an

Dritte zur Durchführung von Anlässen bestehe aufgrund der erwähnten Selbstbeschränkung kein Grund, irgend ein Verbot zu erlassen. Für entsprechende Einschränkungen mangle es sowohl an einer Rechtsgrundlage wie auch an einem öffentlichen Interesse und am Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Sodann habe der Gemeinderat nicht einmal abgeklärt, mit welchen Lärmimmissionen überhaupt zu rechnen wäre.

a) Wie bereits dargelegt, bezweckt der Gestaltungsplan eine siedlungsgerechte, architektonisch und erschliessungsmässig gute, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepasste Überbauung eines zusammenhängenden Gebietes (§ 72 Abs. 1 PBG). Als Sondernutzungsplan umschreibt er die im Zonenplan vorgesehene Hauptnutzung detaillierter. Er kann davon im gesetzlich vorgegebenen Rahmen (§ 75 PBG) abweichen, wobei aber der Zonencharakter gewahrt werden muss. Damit der Gestaltungsplan seine Funktion als Spezialbauordnung für ein bestimmtes Gebiet erfüllen kann, bedarf es notwendigerweise der Regelung verschiedener Gesichtspunkte planungsrechtlicher und/oder baupolizeilicher Art. In dieser Hinsicht nennt § 73 Abs. 1 PBG im Sinne einer nicht abschliessenden Aufzählung etwa Bestimmungen über

- Lage, Grösse, Gestaltung und Zweckbestimmung der Bauten und deren Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung (lit. a),
- Grenz- und Gebäudeabstände (lit. b),
- Erschliessung (lit. h),
- Lage, Grösse und Gestaltung der Verkehrsanlagen, der Abstellflächen für Fahrzeuge und der Flächen für die Entsorgung (lit. k),
- Grünflächen, Bepflanzung, Spielplätze und andere Freizeitanlagen sowie Ruheplätze (lit. n),
- Terraingestaltung und Einfriedungen (lit. r).

Welche dieser oder der übrigen in § 73 PBG angesprochenen Punkte ein Gestaltungsplan im Einzelnen tatsächlich zu enthalten hat, bestimmt sich kraft gesetzlicher Anordnung "nach Bedarf" (§ 73 Abs. 1 Satz 2 PBG). Der Inhalt eines Gestaltungsplanes ergibt sich folglich aus den zu regelnden Verhältnissen (vgl. Zaugg, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 2. Aufl., Bern 1995, N 3 zu Art. 88/89), womit dem Gebot der Verhältnismässigkeit ("Notwendigkeit") besondere Bedeutung zukommt (Zimmerlin, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl., Aarau 1985, N 4 zu § 141). Massgebend für die Inhaltsbestimmung des Gestaltungsplanes bleiben demnach die konkreten Gegebenheiten. Dazu gehören das bestehende bauliche und natürliche Umfeld des Plangebietes einerseits sowie Funktion und Grösse der mit dem Gestaltungsplan angestrebten Überbauung andererseits (Urteil Sch. vom 9.2.2000 Erw. 4b, vorgesehen zur Publikation in LGVE 2000 II Nr. 6). Im Übrigen gilt ganz allgemein, dass dort höhere Anforderungen an die Bestimmtheit des Planinhaltes gestellt werden dürfen, wo gemäss § 75 PBG von der zonengemässen Nutzung abgewichen wird (vgl. BGE 121 I 122 Erw. 4c a.E.). Beim Entscheid darüber, was im Einzelnen als unabdingbar zu erachten ist, gilt es namentlich die in dieser Hinsicht als Richtschnur dienende gesetzliche Zwecksetzung des Gestaltungsplanes (§ 72 Abs. 1 PBG) im Auge zu behalten.

b) Wegleitend für die konkrete Inhaltsbestimmung des Gestaltungsplanes ist sodann ein kurzer Rückblick auf das Plangebiet. Der Beschwerdeführer besitzt auf diesem einen Gärtnerei- und Gartenbaubetrieb, welcher damals noch in der Landwirtschaftszone lag. Anfangs der 90er Jahre begann er im Zusammenhang mit nicht landwirtschaftlicher Tierhaltung (Zoobetrieb) Bauten zu erstellen, wobei nur teilweise Baubewilligungen vorlagen. Insbesondere auch aufgrund von Stellungnahmen kantonaler Behörden zeigte sich bald, dass der Zoobetrieb nur durch ein Nutzungsplanungsverfahren einer gesetzeskonformen Nutzung zugeführt werden konnte. Dieses Verfahren wurde in der Folge von der Vorinstanz auch deshalb gewählt, weil der Zoobetrieb in der Öffentlichkeit zunehmend auf ein beachtliches Interesse stiess. Die Stimmberechtigten der Gemeinde Rothenburg stimmten an der Gemeindeversammlung vom 10. Dezember 1998 einer entsprechenden Änderung des Zonenplans im Gebiet Holzhusen sowie den damit zusammenhängenden Ergänzungen des Bau- und Zonenreglementes durch die Art. 7 lit. Ia und Art. 20a BZR zu. Mit Entscheidung vom 17. August 1999 genehmigte der Regierungsrat die Änderungen. Die Sondernutzungszone Zoo/ Gartenbau gemäss Art. 20a BZR (nachfolgend SZG), welche im Plangebiet anstelle der Landwirtschaftszone geschaffen worden war, kann demnach als Wille des Planungsträgers betrachtet werden, das fragliche Gebiet wieder einer gesetzeskonformen Nutzung zuzuführen. Mit der Ausscheidung einer Sondernutzungszone wurde gleichsam eine Bauzone mit beschränkter Tragweite geschaffen, bei welcher der bauliche Hauptzweck im Hinblick auf ein nichtbauliches Umfeld (hier Zoobetrieb in vormaliger Landwirtschaftszone) eingeschränkt wird. Die von den Stimmberechtigten gutgeheissene SZG stellt damit eine projektbezogene Bauzone für das besondere Vorhaben Zoobetrieb dar (vgl. Karlen, Neue Entwicklungen in der Nutzungsplanung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: AJP 1997, S. 246). Aufgrund des Protokolls der entsprechenden Versammlung der Einwohnergemeinde Rothenburg geht zudem hervor, dass die Stimmberechtigten sowohl über den Umstand, dass der Beschwerdeführer bereits einen Gestaltungsplan eingereicht hatte, als auch über einzelne, umstrittene Sonderbestimmungen zu diesem Gestaltungsplan in Kenntnis gesetzt worden sind. Hinsichtlich "Betrieb" etwa wurde Folgendes festgehalten:

- "- Öffnungszeiten für das Zooareal 09.00 bis 20.00 Uhr
- Öffnungszeiten Clubhaus 09.00 bis 22.00 Uhr
- Bestehendes Plastikzelt
maximal 12 Anlässe pro Jahr die länger als 22.00 Uhr dauern
Einhaltung Vorgaben Lärmschutz
- Haltung lärmender Tiere nachts in geschlossenen Räumen."

Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Stimmberechtigten bei der Beschlussfassung über die Zonenplanänderung bzw. der Ergänzungen zum BZR u.a. bereits davon wussten, dass die Vorinstanz allfällige Anlässe im Plastikzelt (Gebäude D2), welche länger als 22.00 Uhr dauerten, zahlenmässig beschränkt haben wollte.

c) Gemäss Art. 20a Abs. 1 BZR sind in der SZG Bauten und Anlagen für Gartenbaubetriebe, Zootierhaltung und Parkierung zulässig. Nicht zulässig sind hingegen insbesondere

andere Gewerbe- und Wohnbauten. Bei dieser Formulierung stellt sich im vorliegenden Fall die Frage, was unter den Begriff „Bauten und Anlagen für Zootierhaltung“ zu subsumieren ist. In dieser Hinsicht erscheint der Text des BZR nicht klar zu sein und es sind verschiedene Auslegungen möglich. Bei einer solchen Ausgangslage muss nach der wahren Tragweite gesucht werden. Was unter "Zootierhaltung" zu verstehen ist, lässt sich anhand von Materialien nicht bestimmen. Deshalb ist in erster Linie vom Text auszugehen, wie er vernünftigerweise und im Sachzusammenhang verstanden werden kann. Allerdings wird der örtlichen Behörde bei der Anwendung des kommunalen Rechts ein erheblicher Ermessensspielraum zugestanden, der auch von den Gerichten zu respektieren ist. Das gilt insbesondere für die Würdigung von örtlichen Verhältnissen (Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 304 ff.; Bertossa, Der Beurteilungsspielraum - Zur richterlichen Kontrolle von Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen im Verwaltungsrecht, Diss. Bern 1984, insbes. S. 71 ff.; LGVE 1998 II Nr. 10 Erw. 4a, 1987 II Nr. 4). So sichert insbesondere auch Art. 3 Abs. 2 RPG den mit Planungsaufgaben betrauten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum (EJPD/BRP-Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, N 16 zu Art. 3 mit Hinweisen; vgl. ferner: Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., N 8 zu § 50 und N 2 zu § 85, je mit weiteren Hinweisen; ferner illustrativ: AGVE 1998 S. 319 und ZBI 1998 S. 170; Urteil Sch. vom 27.11.1998 Erw. 6b; vgl. dazu insbesondere auch § 144 Abs. 2 VRG).

d) Vorweg ist festzuhalten, dass in der SZG Bauten und Anlagen für Zootierhaltung zulässig sind. Im Vergleich zur blossen Tierhaltung ergeben sich damit Unterschiede. Relevant für den vorliegenden Fall erscheint vor allem der Umstand, dass ein Zoobetrieb notwendigerweise auf Publikumsverkehr ausgerichtet ist. Entsprechend sind Anlagen und Bauten zulässig, die Bedürfnisse abzudecken vermögen, welche üblicherweise mit dem Besuch eines Zoos verbunden werden. Dabei ist u.a. etwa an sanitäre Anlagen und Möglichkeiten zur Verpflegung des Publikums zu denken. Die Grenzen zulässiger Bauten und Anlagen im Sinne einer Zootierhaltung nach Art. 20a BZR werden durch Satz 2 dieser Bestimmung gezogen, welcher insbesondere andere Gewerbe- und Wohnbauten ausschliesst. Damit dürften - auf den zu beurteilenden Fall bezogen - z.B. Restaurationsbetriebe, welche den Rahmen üblicher Versorgung von Zoobesuchern sprengen und damit nicht mehr in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Vorhaben Zoobetrieb stehen, nicht mehr Bauten und Anlagen für Zootierhaltung im Sinne von Art. 20a BZR sein.

Vorliegend geht es um das geplante Clubhaus sowie das bestehende Gebäude D2, in welchen Zoogäste und Sponsoren bzw. deren Personal u.a. bewirtet und unterhalten sowie Vorträge gehalten werden sollen. Dabei geht es um Nutzungen, die - jedenfalls in einem weiteren Sinne - in einen sachlichen Zusammenhang mit Zootierhaltung gebracht werden können, weswegen diese Bauten grundsätzlich mit Art. 20a Abs. 1 BZR übereinstimmen. Indes sind die Schranken von Satz 2 eben dieser Bestimmung zwingend zu beachten, welche eine Abgrenzung zu „anderen Gewerbebauten“ erforderlich machen. So geht es darum, z.B. keinen eigentlichen Gastronomiebetrieb zuzulassen, weil damit zonenwidrig vorrangig andere gewerbliche Zwecke verfolgt würden und die Zootierhaltung in den Hintergrund gedrängt würde.

Vorliegend hat die Vorinstanz versucht, diesem Erfordernis mit einer zeitlichen und räumlichen Begrenzung der noch als zulässig erachteten Nutzungen Nachachtung zu verschaffen. So darf das Clubhaus nur bis 22.00 Uhr geöffnet bleiben (Art. 20 der Sonderbestimmungen zum Gestaltungsplan Zoo Holzhusern [nachfolgend: SB]), und es sind - gemäss angefochtener Auflage des Gemeinderates - Anlässe über 22.00 Uhr hinaus nur im Gebäude D2 zulässig, wobei diese Anlässe auf maximal 12 pro Jahr beschränkt werden. Die Bewirtung bzw. Unterhaltung der Gäste/Sponsoren ist somit in diesen Gebäuden grundsätzlich bis zu zwei Stunden über die Zooöffnungszeiten (9.00 bis 20.00 Uhr) hinaus und an 12 Tagen pro Kalenderjahr zeitlich unbeschränkt zulässig. Damit kann keinesfalls gesagt werden, der Gemeinderat habe in seiner Entscheidung bei der Abgrenzung von Bauten und Anlagen für „Zootierhaltung“ zu unzulässigen „anderen Gewerbebauten“ im Sinne von Art. 20a Abs. 1 Satz 2 BZR den Rahmen „üblicher Versorgung von Zoobesuchern“ in nicht vertretbarer Weise eng ausgelegt, wenn er eine Bewirtung/Unterhaltung von Sponsoren und Zoobesuchern im umschriebenen Umfang als zulässig erachtet. Da das Gericht der örtlichen Behörde bei der Anwendung kommunalen Rechts, welche überdies unter Berücksichtigung konkreter örtlicher Verhältnisse erfolgt, einen erheblichen Ermessensspielraum zuzugestehen hat, besteht vorliegend keine Veranlassung, bei der vorgenommenen Wertung korrigierend einzugreifen.

e) Den Nutzungen des Clubhauses sowie des Gebäudes D2 gemäss Gestaltungsplanentwurf werden mit Ziff. 11 des Gestaltungsplanentscheides in zeitlicher sowie räumlicher Hinsicht Schranken gesetzt werden. Anlässe über 22.00 Uhr hinaus sind nur im Gebäude D2 zulässig und auf maximal 12 pro Kalenderjahr beschränkt. Ziff. 11 des Gestaltungsplanentscheides enthält somit eine Auflage. Nebenbestimmungen (Auflagen, Bedingungen) dienen namentlich dazu, gesetzwidrige Auswirkungen zu verhindern. Obwohl sie einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, müssen sie nicht ausdrücklich in einem Rechtssatz vorgesehen sein. Ihre Zulässigkeit kann sich auch aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck und aus einem mit der Hauptanordnung in Sachzusammenhang stehenden öffentlichen Interesse ergeben. Sie müssen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen, d.h. geeignet und erforderlich und in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen (Merkli/Aeschlimann/ Herzog, a.a.O., N 52 zu Art. 49 mit Hinweisen; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 39 B IIIb; LGVE 1985 III Nr. 1 mit Hinweisen).

Der Gestaltungsplanentwurf enthält in den Art. 19 - 22 SB („Betrieb“) u.a. Ausführungen zu den Öffnungszeiten des Zoos und des Clubhauses sowie zur Benützung des Gebäudes D2. Damit bezieht er sich in diesen Artikeln zum Mass der Nutzung der vorerwähnten Gebäulichkeiten. Nach § 16 PBG stellen Ausführungen zum Mass der Nutzung Nutzungsvorschriften dar, welche als Bestimmungen der Nutzungsplanung auch für den Gestaltungsplan zulässig sind (§ 15 Abs. 1 lit. c PBG). Indem der Gemeinderat mit der Auflage nach Ziff. 11 des Gestaltungsplanentscheides die Anzahl „Anlässe über 22.00 Uhr hinaus“ beschränkt, äussert er sich inhaltlich ebenfalls bloss zum Mass der Nutzung und verändert damit im Grundsatz den Charakter dieser Vorschriften des Sondernutzungsplanes nicht. Denn nicht die Art der Nut-

zung, sondern der zeitliche Rahmen, innerhalb dessen eine an sich zulässige Nutzung ausgeübt werden kann, wird eingeschränkt. Die im Sinne einer Auflage verfügte Nutzungsbeschränkung vermag sich deshalb ebenfalls auf § 16 in Verbindung mit § 15 Abs. 1 lit. c PBG zu stützen.

Vorstehend (Erw. 5d) wurde darauf hingewiesen, dass die Vorinstanz mit der vorgesehenen Nutzung im Clubhaus und im Gebäude D2 deren Zonenkonformität eher weitgehend interpretiert. Mit der Limitierung der Anzahl Anlässe, welche zeitlich unbeschränkt durchgeführt werden können, versucht der Gemeinderat indes zu verhindern, dass das Mass der Nutzung dieser Gebäude beliebig ausgeweitet und damit die Grenze zu einem Gastronomiebetrieb mit vorrangig wirtschaftlichen Zielen überschritten würde. Mit derart weit umschriebenen Nutzungen könnten das Clubhaus und das Gebäude D2 nämlich kaum mehr als projektbezogene Bauten für das Vorhaben Zoobetrieb qualifiziert werden, als Bauten also, welche Bedürfnisse abzudecken vermögen, welche üblicherweise mit dem Besuch eines Zoos verbunden werden. Denn nur wenn sich die Bewirtung bzw. Unterhaltung der Gäste/Sponsoren noch im Rahmen „üblicher Versorgung von Zoobesuchern“ bewegt und nicht anderen gewerblichen Zwecken dient, wahrt die gemäss Gestaltungsplan vorgesehene Nutzung den Zonencharakter (vgl. § 75 Abs. 1 PBG). Der Beschwerdeführer beabsichtigt aber das Gebäude D2 ausdrücklich auch für Anlässe benutzen zu können, die klarerweise diesen Rahmen sprengten, so etwa, wenn er - unabhängig vom Zoobetrieb - private Gäste nach dem üblichen Muster (zeitlich unbeschränkt) bewirten oder gar das Zelt an Dritte vermieten möchte. Die Auflage gemäss Ziff. 11 des vorinstanzlichen Entscheides erweist sich damit als geeignet und erforderlich, um die Bestimmungen des Gestaltungsplanes in diesem Bereich (IV. Betrieb) nicht in Widerspruch zu Art. 20a BZR zu bringen. Es soll die zonenkonforme Nutzung der SZG sichergestellt werden.

Entgegen der Meinung des Beschwerdeführers liegen demnach nicht Vorkehrungen zur Emissionsbegrenzung der angefochtenen Auflage zu Grunde, weshalb der Vorwurf mangelnder Abklärung zulässiger Lärmbelastung ins Leere zielt. Mit Nachdruck ist sodann darauf hinzuweisen, dass die Interessen des Beschwerdeführers (Führung der Sponsoren bzw. des Personals durch den Zoo mit anschliessender Bewirtung im Selbstbedienungssystem, Unterhaltung, Vorträge) auch mit der Auflage gemäss Ziff. 11 gewährleistet sein dürften. So kann er nach wie vor beliebig viele Sponsorenanlässe im Clubhaus bis 22.00 Uhr durchführen. Darüber hinaus sind 12 zeitlich nicht begrenzte Anlässe pro Jahr im Zelt D2 zulässig. Für einen Zoobetrieb der vorgegebenen Grösse, vom Beschwerdeführer als Kleintierzoo mit einer idealen Zielsetzung genannt, erscheint dieses Angebot als ausreichend, um die Interessen allfälliger Sponsoren zufrieden zu stellen. Die angefochtene Auflage wurde im Übrigen anlässlich der Beschlussfassung über die Zonenplanänderung bzw. der Ergänzungen zum BZR durch die Gemeindeversammlung vom Gemeinderat bereits als mögliche Einschränkung der vorgesehenen Nutzung kommuniziert, ohne dass sich gemäss Protokoll Opposition aus dem Kreis der Stimmberechtigten bemerkbar gemacht hätte.

Wenn schliesslich der Beschwerdeführer sinngemäss Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht erhebt, weil in Nachbarliegenschaften allerhand Festivitäten toleriert würden, so ist darauf hinzuweisen, dass die angesprochenen Fälle allesamt die Landwirtschaftszone

betreffen und eine vergleichbare Situation des Beschwerdeführers damit ohnehin nicht vorliegt.

6.- Nach Art. 12 Abs. 1 SB ist entlang der östlichen Parzellengrenze auf der Länge der Bereiche A1, B5, D1 eine immergrüne, durchlaufende Grenzhecke mit einer Höhe von 1.5 m zu pflanzen und vom Betreiber des Zoos fachgerecht zu unterhalten. Gemäss Ziff. 7 des angefochtenen Entscheides hat diese Hecke eine Höhe von 2 m aufzuweisen. Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, er betreibe keine unansehnlichen Anlagen, welche abgeschirmt werden müssten. Es sei weder ein vernünftiger Grund noch eine gesetzliche Bestimmung ersichtlich, auf Grund welcher ihm entsprechende Auflagen gemacht werden könnten. Zu beachten sei überdies, dass die Errichtung einer 2 m hohen Grenzhecke wegen der Abstandsvorschriften ohnehin widerrechtlich wären.

Gemäss Augenscheinprotokoll steht gegenwärtig im fraglichen Bereich eine Thuja-Hecke, welche eine Höhe von etwa 3-4 m erreicht. Sie muss aus Altersgründen beseitigt werden. Nach § 73 Abs. 1 lit. r PBG kann ein Gestaltungsplan Bestimmungen über Terraingestaltungen und Einfriedungen enthalten. Der Beschwerdeführer selbst sieht in Art. 12 Abs. 1 SB eine derartige Bestimmung vor. Ziff. 7 des angefochtenen Entscheides verlangt im Sinne einer Auflage eine Erhöhung der Grenzhecke um 0.5 m. Nach Angaben des Beschwerdeführers liegt das Terrain, auf welchem das Clubhaus und seitlich dazu ein Affenkäfig gebaut werden soll, rund 50 cm höher als der Bereich, wo die Grenzhecke gepflanzt werden soll. Damit aber trägt die Auflage, welche eine Erhöhung der Hecke um 50 cm auf 2 m verlangt, dazu bei, den Zweck von Art. 12

Abs. 1 SB zu verwirklichen. Denn nach Angaben des Beschwerdeführers selbst dient die immergrüne Grenzhecke dem Sichtschutz, welcher Zweck wohl gefährdet wäre, wenn im tiefer gelegenen Bereich, wo die Grenzhecke gepflanzt werden soll, diese bloss eine Höhe von 1.5 m aufwiese. Die Heckenhöhe gemäss Auflage erweist sich damit sowohl als geeignet wie auch als erforderlich, um den angestrebten Sichtschutz zu gewährleisten. Die Auflage ist auch masslich nicht unverhältnismässig. Denn bereits jetzt steht im fraglichen Bereich eine Grünhecke, welche aber heute eine Höhe von 3-4 m erreicht. Was schliesslich die Grenzabstände von Grünhecken betrifft, so ist der Beschwerdeführer auf § 126 Abs. 5 PBG hinzuweisen. Demgemäss wäre vorliegend - eine Vereinbarung mit den Nachbarn vorbehalten - ein Grenzabstand von 1 m einzuhalten (§ 90 Ziff. 3 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch, EGZGB), was dem Gestaltungsplanscheid nicht widerspricht, da dieser eine Grenzhecke entlang der östlichen Parzellengrenze vorsieht und nicht verlangt, dass die Hecke auf die Grenze selbst gepflanzt wird.

7.- Art. 7 Abs. 1 SB hat folgenden Wortlaut: „Im Bereich C ist ein Clubhaus mit einem Vollgeschoss zulässig (Firsthöhe: max. 7 m). Die Aktivitäten des Clubhauses sind südwestwärts zu orientieren. Das Clubhaus ist mit einer 2 m hohen Lärmschutzwand mit dem Gebäude D1 zu verbinden.“ Gemäss Ziff. 5 des angefochtenen Entscheides wird der Beschwerdeführer verpflichtet, im Bereich B5 (hinter dem Clubhaus) entlang der Grenzhecke auf der

Innenseite ein 2 m hohe Lärmschutzwand aus Holz zu erstellen. Der Beschwerdeführer macht in diesem Zusammenhang geltend, es sei nicht einzusehen, was der Gemeinderat mit einer zweiten Lärmschutzwand wolle. Es handle sich um einen unverhältnismässigen Aufwand, der nicht begründet sei. Das Clubhaus müsse um 22.00 Uhr geschlossen werden. Es sei schon zum vornherein nicht davon auszugehen, dass Lärm aus dem Betrieb des Restaurants entstehe, der die Nachbarn im Landwirtschaftsgebiet mit einer gewissen Erheblichkeit störe. Eine Lärmschutzwand entlang der Grenze, welche teilweise unterhalb des Niveaus des Clubhauses zu stehen komme und als blosser Bretterwand auszugestaltet sei, bringe nichts. Was allfälligen Tierlärm anbelange, sei bisher nicht geltend gemacht worden, dass die vorhandenen Tiere die Nachbarschaft störten. Zudem sehe Art. 22 SB u.a. vor, dass störende Tiere nachts in geschlossenen Räumen zu halten seien. Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Ausdehnung der Schallschutzwand habe sich ergeben, weil der Beschwerdeführer in unmittelbarer Nähe des Clubhauses Tiergehege erstellen wolle, was er ursprünglich verschwiegen habe. Damit wolle er offenbar mit für den Besucher besonders interessanten Tieren die Attraktivität des Clubhausbereiches steigern. Es sei klar, dass dies zu Mehrimmissionen führen könne.

Quelle der fraglichen Immissionen sind einerseits Zootiere, welche sich dereinst in einem noch zu erstellenden Affenkäfig aufhalten werden sowie andererseits Zoobesucher, welche vom Innern des Clubhauses aus durch Fenster diese Tiere beobachten können. Gemäss Augenscheinprotokoll steht fest, dass die fragliche Lärmschutzwand parallel zur Thujahecke und damit zwischen Clubhaus und Gebäulichkeiten des benachbarten Landwirtschaftsbetriebes erstellt werden müsste. Sowohl das Clubhaus wie auch der Affenkäfig (nordwestlich vom Clubhaus) sind noch nicht erstellt. Auch sind keine detaillierte Pläne bei den Akten.

a) Beim Clubhaus und Affenkäfig handelt es sich um Bauten (Anlagen), deren Nutzung Lärmemissionen verursachen. Soweit diese Immissionen nach aussen dringen (Aussenlärmimmissionen), fallen sie in den Regelungsbereich der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (Art. 1 Abs. 2 lit. a LSV; SR 814.41), während der Innenlärm nur teilweise in der LSV geregelt ist (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. d LSV). Folglich sind Clubhaus und Affenkäfig (ortsfeste) Anlagen im Sinne von Art. 7 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG [SR 814.01]) und Art. 2 Abs. 1 LSV, die den bundesrechtlichen Bestimmungen über den Lärmschutz unterliegen. Die wichtigsten Instrumente zur Zielerreichung im Bereich des Lärmschutzes bestehen einerseits aus einem differenzierten Belastungsgrenzwertsystem (Art. 2 Abs. 5 LSV in Verbindung mit den Anhängen 3 ff. zur LSV). Dieses System dient gemäss Art. 40 Abs. 1 LSV in erster Linie der Beurteilung der Aussenlärmimmissionen ortsfester Anlagen und andererseits der Beurteilung von Emissionsbegrenzungsvorschriften für Fahrzeuge (Art. 3 LSV), bewegliche Geräte und Maschinen (Art. 4 LSV) sowie für neue und geänderte ortsfeste Anlagen (Art. 7 und 8 LSV). Bei neuen ortsfesten Anlagen, wozu das Clubhaus und der Affenkäfig zu zählen sind, gelten strengere Emissionsbegrenzungsvorschriften als bei lediglich geänderten Anlagen. Eine Neuanlage im Sinne von Art. 7 LSV hat neben den vorsorglichen Emissionsbegrenzungen (Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 7

Abs. 1 lit. a LSV) grundsätzlich die massgebenden Planungswerte (Art. 25 Abs. 1 USG, Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV) einzuhalten (BGE 121 II 399 Erw. 10, 119 Ib 463 Erw. 5, 118 Ib 234 Erw. 2; Vallender/Morell, Umweltrecht, Bern 1997, S. 249 Fn. 76 mit weiteren Hinweisen). Vom Schutzzweck her erscheint es angemessen, alle einem Betrieb zurechenbaren Lärmemissionen in die Betrachtung miteinzubeziehen, d.h. alle Geräusche, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage verursacht werden (BGE 123 II 79 Erw. 3b), unabhängig davon, ob sie innerhalb oder ausserhalb des Gebäudes verursacht werden (BGE 123 II 327 f. Erw. 4a/bb mit weiteren Hinweisen).

b) Die LSV enthält keine Belastungsgrenzwerte für den Tierlärm oder Lärmimmissionen, die überwiegend durch menschliches Verhalten verursacht werden. Vielmehr ist die vom Clubhaus und vom Affenkäfig ausgehende Lärmbelastung im Einzelfall direkt nach den Grundsätzen des USG zu beurteilen (vgl. Wolf, Auswirkungen des Lärmschutzrechts auf Nutzungsplanung und Baubewilligung, in: AJP 1999 S. 1064). Als neue Anlagen (Art. 25 Abs. 1 USG) müssen sie hinsichtlich des Lärms jedenfalls den Anforderungen von Art. 23 USG in Verbindung mit Art. 15 USG genügen, wonach die Lärmbelastung spürbar unter dem Niveau liegen muss, das die Bevölkerung - die SZG ist fast ausschliesslich von Landwirtschaftszone mit Empfindlichkeitsstufe III umgeben - in ihrem Wohlbefinden erheblich stören würde. Zusätzlich sind die technisch und betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Massnahmen zur Emissionsbegrenzung im Sinne von Art. 11 Abs. 2 USG zu treffen (Art. 7 Abs. 1 LSV; BGE 118 Ib 596 f. Erw. 3c; URP 2000 S. 247; Wolf, a.a.O., S. 1062). Ob die Lärmemissionen, die vom Affenkäfig und vom Clubhaus ausgehen, im Sinne dieser Bestimmungen die Bevölkerung zu stark stört, kann sich nicht allein nach dem Empfinden eines oder weniger Nachbarn richten. Richtschnur ist vielmehr eine objektivierte Lärmempfindlichkeit (Zäch, Kommentar zum USG, N 24 f. zu Art. 15 USG; zum Ganzen: Urteil W. vom 21.9.2000 Erw. 5b, vorgesehen zur Publikation in LGVE 2000 II Nr. 10).

c) Fehlen die Voraussetzungen für die Anwendung von Grenzwerten muss das Gericht (ohne Rückgriff auf Grenzwerte) im Einzelfall aufgrund richterlicher Erfahrung beurteilen, ob eine unzumutbare Störung vorliegt. Dabei sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung der Zonen, in der die Immissionen auftreten, zu berücksichtigen. Schallpegelmessungen können möglicherweise eine gewisse Hilfestellung geben; sie sind jedoch angesichts des Fehlens gesicherter Grenzwerte bloss von untergeordneter Bedeutung (vgl. BGE 123 II 335 Erw. 4 d/bb; Pra 1997 Nr. 166 Erw. 3b). Der Richter hat dabei die konkreten Verhältnisse des Einzelfalles zu beurteilen. Vorliegend ist ihm dies jedoch verwehrt. Denn es steht bislang lediglich fest, dass gemäss Gestaltungsplan im fraglichen Bereich die Erstellung eines Clubhauses mit einem Vollgeschoss sowie der Anbau von Tiergehegen zulässig ist (Art. 7 SB) und dass der Beschwerdeführer ein Clubhaus sowie einen Affenkäfig errichten will. Gebaut sind diese Gebäude aber noch nicht. Auch liegen keine konkreten Bauprojekte bei den Akten. Einigerma-

ssen gesicherte Parameter zur Ermittlung der zu erwartenden Lärmimmissionen liegen damit nicht vor, weswegen eine Beurteilung der konkreten Verhältnisse zur Zeit nicht möglich ist.

Im Rahmen der Baubewilligung für das geplante Clubhaus hat der Gemeinderat die Lärmimmissionen nach den oben erwähnten Grundsätzen zu beurteilen und die nötigen Massnahmen zu ergreifen. Es kann in diesem Zusammenhang vorläufig bloss darauf hingewiesen werden, dass die Bewohner der Landwirtschaftszone einen gewissen Tierlärm selbst nachts tolerieren müssen.

d) Ziff. 5 des angefochtenen Entscheides stellt eine Auflage dar. Diese bedarf einer gesetzlichen Grundlage und muss geeignet, erforderlich sowie in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen (vgl. Erw. 5e). Da zur Zeit eine Beurteilung der konkreten Verhältnisse nicht möglich ist, kann mit der angefochtenen Auflage das Gebot der Verhältnismässigkeit nicht beachtet werden, weshalb diese sich als nicht rechtmässig erweist. Der Beschwerdeführer beantragt die Aufhebung von Ziff. 5 des angefochtenen Entscheids. Seine Begründung bezieht sich jedoch ausschliesslich nur auf Satz 1 dieser Bestimmung. Zu Satz 2 äussert er sich - auch sinngemäss - nicht, weswegen bloss Ziff. 5 Satz 1 aufzuheben ist.

Es ist jedoch schon jetzt darauf hinzuweisen, dass in einem konkreten Baubewilligungsverfahren die Problematik der Lärmimmission erneut aufzugreifen und dannzumal aufgrund konkreter Verhältnisse zu beurteilen sein wird.

8.- (Kosten)

Rechtsspruch

1. In teilweiser Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird Ziff. 5 Satz 1 des Rechtsspruchs des angefochtenen Entscheids vom 16. November 1999 aufgehoben. Im Übrigen wird die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen.

2. (Kosten)

3. (Zustellung)

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS LUZERN
Verwaltungsrechtliche Abteilung
Der präsidierende Verwaltungsrichter

Der Gerichtsschreiber