

**Art. 3 Abs. 2 RPG; Art. 6 und Art. 18 Abs. 1 NHG; Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 und Art. 41 BauG; Art. 33c Abs. 2 BauO/Neuhausen. Zulässigkeit von Hochhäusern in einer kommunalen Spezialzone; Abstands- und Schattenwurffrage; Aspekte des Landschafts- und Naturschutzes (OGE 60/2014/6 vom 22. August 2014)**

Veröffentlichung im Amtsbericht

*Den Gemeinden steht es im Rahmen ihrer Rechtsetzungs- und Planungsautonomie grundsätzlich frei, Hochhäuser zuzulassen, wobei sie die übergeordneten Planungsgrundsätze und -anordnungen sowie bestehende besondere Rechtsvorschriften zu beachten haben (E. 3a).*

*Die Frage des zulässigen Schattenwurfs beurteilt sich mangels einer besonderen Vorschrift nach der allgemeinen Immissionsschutzvorschrift von Art. 41 BauG. In der Praxis wird meist die sogenannte Zwei-Stunden-Schattenregel angewandt, wobei den entscheidenden Behörden bei der erforderlichen Würdigung der lokalen Gegebenheiten im Zusammenhang mit einem konkreten Projekt aber ein weites Ermessen zukommt (E. 3b).*

*Hochhäuser können das Landschafts- und Ortsbild tangieren. Im vorliegenden Fall besteht aufgrund des eingeholten und für die Beurteilung des Falls massgebenden ENHK-Gutachtens nur eine leichte Beeinträchtigung des BLN-Objekts "Rheinfall", weshalb die erforderliche Schonung nach Art. 6 NHG durch blosse Auflagen im konkreten Projekt erreicht werden kann (E. 3c).*

*Allgemeine Gründe des Vogelschutzes vermögen einen generellen Ausschluss von Hochhäusern nicht zu rechtfertigen; jedoch dürfen bestehende Biotopschutzgebiete (insbesondere Vogelreservate) bzw. deren unmittelbare Umgebung mit den direkten Anflugrouten nicht gestört werden. Allenfalls sind beim konkreten Projekt Auflagen zum Schutz der Vögel zu machen (E. 3d).*

Die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Neuhausen am Rheinfall stimmten am 9. Juni 2013 einer Teilrevision von Zonenplan, Bauordnung und Plan der Empfindlichkeitsstufen zu, welcher in einer neuen Spezialzone (Rhy-Tech-Areal) unter gewissen Voraussetzungen den Bau von zwei Hochhäusern ermöglicht.<sup>1</sup> Gegen diese Rechts- und Planungsänderungen erhoben

<sup>1</sup> Vgl. auch Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen vom 21. Juni 2013, S. 900 f.

verschiedene Anwohner Rekurse, welche vom Regierungsrat abgewiesen wurden, soweit er darauf eintrat. Die gegen den Rekursentscheid des Regierungsrats erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde eines Anwohners wies das Obergericht ab, soweit es darauf eintrat.

*Aus den Erwägungen:*

[2.– Der Beschwerdeführer anerkennt die Rechts- und Planänderungen ausdrücklich als demokratische Entscheide und bemängelt lediglich, dass der Regierungsrat die Prüfung der angefochtenen Akte mit einer Überprüfung des dahinter stehenden konkreten Projekts in unzulässiger Weise vermischt habe. Dies verneint das Obergericht. Im Sinne einer Eventualerwägung wird nachfolgend auch zur Frage der Zulässigkeit von Hochhäusern nach der neuen Vorschrift von Art. 33c Abs. 2 BauO/Neuhausen<sup>2</sup> Stellung genommen.]

3.– a) Selbst wenn ein Antrag auf Aufhebung von Art. 33c Abs. 2 rev. BauO vorliegen würde, müsste dieser aufgrund einer summarischen Überprüfung abgewiesen werden. Wie der Regierungsrat in seinem Rekursentscheid zutreffend dartut, enthält das geltende Baugesetz<sup>3</sup> *keine Vorschrift* mehr zur *maximal zulässigen Gebäudehöhe*. Das frühere Baugesetz sah dagegen noch eine maximale Gebäudehöhe von 24 m vor mit der Möglichkeit, auf Antrag des zuständigen Gemeinderats höhere Bauten unter gewissen Voraussetzungen mit einer Ausnahmegewilligung des Regierungsrats zu gestatten.<sup>4</sup> Der Regierungsrat wollte diese Regelung bei der Schaffung des heutigen Baugesetzes grundsätzlich weiterführen, doch hat der Kantonsrat eine entsprechende Höhenbeschränkung nach eingehender Diskussion abgelehnt.<sup>5</sup> Die Gemeinden sind somit grundsätzlich frei, Hochhäuser im Rahmen ihrer Rechtsetzungs- und Planungsautonomie zuzulassen.<sup>6</sup> Anders als in verschie-

<sup>2</sup> Bauordnung der Einwohnergemeinde Neuhausen am Rheinfall vom 1. September 1988 (BauO).

<sup>3</sup> Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen (Baugesetz) vom 1. Dezember 1997 (SHR 700.100).

<sup>4</sup> Art. 53 f. des Baugesetzes vom 9. November 1964 (aBauG; Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen 1965, S. 351 ff.).

<sup>5</sup> Vgl. Art. 43 der Vorlage des Regierungsrates vom 4. Juli 1995 betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen (Amtdruckschrift 4154) und dazu Erläuterungen, S. 13; Grossratsprotokoll 1997, S. 238 ff., 866 ff.

<sup>6</sup> Vgl. auch Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 BauG, wonach die Gemeinden in ihren Bauordnungen Vorschriften über die Gesamthöhe von Bauten aufstellen können; zum *Hochhausbegriff* (meist Bauten ab 24 oder 25 m) auch *Peter Hänni*, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. A., Bern 2008, S. 307, Fn. 67; zu den beim Bau von Hochhäusern zu beachtenden

denen anderen Kantonen<sup>7</sup> bestehen heute aufgrund der erwähnten gesetzgeberischen Entscheidung auch *keine besonderen Vorschriften für Hochhäuser* mehr. Freilich darf die Zulassung von Hochhäusern in einem bestimmten Gebiet keine Planungsgrundsätze und -anordnungen oder besondere Rechtsvorschriften verletzen. Der geltende *Schaffhauser Richtplan* (Richtplan 2001 mit Anpassungen 2004) enthält jedoch ebenfalls keine Grundsätze oder Anordnungen zur Zulassung von Hochhäusern, und die bestehende Richtplan-Revisionsvorlage sieht lediglich vor, dass das Rhy-Tech-Areal einen Entwicklungsschwerpunkt für eine Mischnutzung bildet, ohne sich aber zur Frage der Zulassung von Hochhäusern zu äussern.<sup>8</sup>

b) Die Frage des *Schattenwurfs* bzw. des erforderlichen Abstands gegenüber andern Bauten und Anlagen ist aufgrund dieser Ausgangslage bzw. mangels besonderer Vorschriften gemäss der allgemeinen Vorschrift von Art. 41 BauG zu beurteilen, welche übermässige Einwirkungen von Bauten und Anlagen verbietet. Mangels besonderer Vorschriften wird hierfür in Kantonen ohne ausdrückliche Regelung meist auf die in verschiedenen Kantonen bestehende Zwei-Stunden-Schattenregel bei Tag- und Nachtgleiche oder an einem mittleren Wintertag abgestellt,<sup>9</sup> wobei das Bundesgericht allerdings festgehalten hat, dem Wert von zwei Stunden komme in Kantonen ohne ausdrückliche Regelung keine absolute Bedeutung zu; zu beachten seien vielmehr die Verhältnisse des Einzelfalles und das öffentliche Interesse an einer allfälligen Heraufsetzung der zulässigen Dauer des Schattenwurfs, wobei den kantonalen Behörden bei der Würdigung der lokalen Gegebenheiten ein weites Ermessen zukomme; zwingend zu berücksichtigen sei jedoch auch die bereits vorhandene Beschattung.<sup>10</sup> Hieraus ergibt sich, dass der mögliche Bau von zwei Hochhäusern im fraglichen "Bereich für Hochhäuser" gemäss den

Grundsätzen auch allgemein *Peter Heer* in: Münch/Karlen/Geiser (Hrsg.), *Beraten und Prozessieren in Bausachen*, Basel 1998, Rz. 20.55 ff., S. 868 ff.

<sup>7</sup> Vgl. dazu namentlich die Hinweise bei *Hänni*, S. 243, 307 und 312, sowie zur eingehenden Regelung im Kanton Zürich *Carmen Walker Späh*, *Hochhäuser im Planungs- und Baugesetz*, PBG-aktuell 2/2011, S. 5 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Auskunft von Kantonsplanerin Susanne Gatti vom 11. Juli 2014 und die beim Kantonsrat liegende Vorlage Richtplan 2013, S. 97.

<sup>9</sup> Vgl. dazu *Hänni*, S. 312 Fn. 99; für die frühere Regelung von Art. 53 f. aBauG, welche lediglich ganz allgemein wesentliche Nachteile für die Umgebung ausschloss, BGE 99 Ia 143 ff., E. 4, S. 149 f., und für den ebenfalls keine ausdrückliche Gesetzesregelung kennenden Kanton Basel-Stadt Kantonaler Richtplan, S1.5 Hochhäuser zum Thema "Schattenwurf durch Hochhäuser" (mit ausdrücklichem Hinweis zur Wünschbarkeit einer ausdrücklichen Regelung namentlich der Schattenwurfsfrage aus Gründen der Rechtssicherheit).

<sup>10</sup> BGer 1C\_539/2011 vom 3. September 2012, E. 4.3 m.H. auf BGE 100 Ia 334 ff., E. 9, S. 337 ff. (= Pra 63 Nr. 282) und 99 Ia 143 ff., E. 5, S. 151; zur Problematik der Zwei-Stunden-Schattenregel namentlich hinsichtlich der mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) angestrebten Verdichtung auch *Walker Späh*, S. 10 f.

erfolgten Rechts- und Planänderungen jedenfalls nicht zum vorneherein wegen des Schattenwurfs ausgeschlossen werden kann. Vielmehr wird die Frage des Schattenwurfs im Rahmen des nachfolgenden Quartierplan- und Baubewilligungsverfahrens zu prüfen sein, wie dies sinngemäss auch im angefochtenen Rekursentscheid zutreffend festgehalten wird. Hierbei darf aufgrund der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Rahmen des erwähnten Ermessensspielraums auch das nun gesetzlich (durch die von den Stimmberechtigten angenommene BauO-Änderung) bzw. durch die angestrebte Verdichtung abgestützte Bedürfnis nach Erstellung von zwei Hochhäusern in der fraglichen Spezialzone berücksichtigt werden.<sup>11</sup>

c) Der Bau von Hochhäusern kann überdies auch mit dem *Landschafts- und Ortsbildschutz* in Konflikt geraten, weshalb die planerische Eignung eines Gebiets für den Bau von Hochhäusern insbesondere auch unter diesem Aspekt zu prüfen ist.<sup>12</sup> Im vorliegenden Fall fällt diesbezüglich in Betracht, dass das allenfalls für zwei Hochhäuser vorgesehene Gebiet (Art. 33c Abs. 2 BauO) zwar nicht innerhalb des Perimeters, wohl aber unmittelbar ausserhalb des Perimeters des Objekts Nr. 1412 "Rheinfall" des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) liegt.<sup>13</sup> Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) hat in ihrem Gutachten vom 12. März 2013 zu den erfolgten Rechts- und Planänderungen denn auch festgehalten, dass der Bau von zwei Hochhäusern auf dem Rhy-Tech-Areal zu einer leichten Beeinträchtigung des BLN-Objekts Nr. 1412 "Rheinfall" führe und daher zur Wahrung der von Art. 6 NHG<sup>14</sup> geforderten grösstmöglichen Schonung sichergestellt werden müsse, dass die beiden Hochhäuser weder aufgrund einer besonders auffälligen Gestaltung und Materialisierung, noch wegen einer allfälligen Beleuchtung in Konkurrenz zum Rheinfall treten können. Eine leichte Beeinträchtigung eines BLN-Objektes aber stellt keine nur aufgrund einer besonderen Interessenlage mögliche Abweichung von der ungeschmälerten Erhaltung eines BLN-Objekts dar und ist daher zulässig, soweit das Objekt trotzdem die grösstmögliche Schonung erfährt.<sup>15</sup> Die Stellungnahme der ENHK gilt im Übrigen als gesetzlich vorgesehene Fachgutachten, von welchem die rechtsanwendenden Behörden nur aus triftigen Gründen abweichen dürfen.<sup>16</sup> Im vorliegenden Fall sind solche Gründe weder dargelegt noch ersichtlich, weshalb

<sup>11</sup> Vgl. dazu auch BGE 100 Ia 334 ff., E. 9d, S. 342.

<sup>12</sup> Vgl. dazu den Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 RPG und für die früher vorgesehene Ausnahmebewilligung auch Art. 54 Ziff. 1 aBauG.

<sup>13</sup> Vgl. dazu Anhang der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 10. August 1977 (VBLN, SR 451.11).

<sup>14</sup> Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451).

<sup>15</sup> Vgl. dazu *Rausch/Marti/Griffel*, Umweltrecht, Zürich/Basel/Genf 2014, Rz. 554, S. 184.

<sup>16</sup> *Rausch/Marti/Griffel*, Rz. 553, S. 183 f.

das Obergericht an die Fachstellungnahme der ENHK gebunden ist. Auch diesbezüglich ist festzuhalten, dass die Empfehlungen der ENHK in den nachfolgenden Verfahren (Quartierplan- und Baubewilligungsverfahren) zu beachten sein werden, wie dies der Regierungsrat zutreffend festgehalten hat.

d) Beim Bau von Hochhäusern können sich auch Konflikte mit dem *Naturschutz*, insbesondere mit dem *Vogelschutz*, ergeben. So ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Schutzmassnahmen entgegenzuwirken.<sup>17</sup> Und mit dem Verbot übermässiger Einwirkungen auf die Umgebung i.S.v. Art. 41 BauG sind auch unzulässige Einwirkungen gegenüber der Umwelt, insbesondere gegenüber der Tier- und Pflanzenwelt, gemeint.<sup>18</sup> Hieraus ergibt sich, dass durch den Bau von Hochhäusern namentlich bestehende Biotopschutzgebiete, insbesondere Vogelreservate, bzw. deren unmittelbare Umgebung mit den direkten Anflugrouten nicht gestört werden dürfen und nötigenfalls gestalterische Auflagen zu machen sind, damit die Vögel in ihrem Flug nicht unnötig gefährdet werden.<sup>19</sup> Hingegen lassen sich mit allgemeinen Gründen des Vogelschutzes nicht generell bauliche Einrichtungen wie Hochhäuser u.ä. verbieten, selbst wenn diese allenfalls eine gewisse zusätzliche Gefahr für die Vögel bedeuten könnten.

Im vorliegenden Fall aber sind – wie dies der Gemeinderat Neuhausen am Rheinfall in seiner Rekursantwort im Prinzip bereits zutreffend festgehalten hat – keine solchen Schutzgebiete oder deren unmittelbare Umgebung betroffen.<sup>20</sup> Der Beschwerdeführer hat dies denn auch nicht geltend gemacht, sondern in seiner Rekursbegründung lediglich auf die zu beobachtenden Vogelbewegungen über der Standortgemeinde und die damit allgemein verbundenen Gefahren für die Vögel im Zusammenhang mit dem Bau von Hochhäusern hingewiesen. Tatsächlich ergibt sich aus einer nicht-amtlichen Studie, dass der Galgenbuck in der Standortgemeinde ein wichtiger Kreuzungspunkt für den Vogelzug ist, doch kann dieser Studie auch entnommen werden, dass die wichtigen Vogelzüge den Kreten nach (also Lahnbuck-Galgenbuck-Südranden bzw. entlang des Cholfirsts), nicht aber über das Rheinfallgebiet

<sup>17</sup> Vgl. zur entsprechenden allgemeinen Schutzpflicht Art. 18 Abs. 1 NHG und dazu *Rausch/Marti/Griffel*, Rz. 578 ff., S. 193 f.

<sup>18</sup> Vgl. dazu auch *Erich Zimmerlin*, Baugesetz des Kantons Aargau, Kommentar, 2. A., Aarau 1985, §§ 160/61 Rz. 6, S. 417.

<sup>19</sup> Vgl. dazu auch Richtplan des Kantons Basel-Stadt, S1.5 Hochhäuser, Planungsgrundsätze/Planungsanweisungen Ziff. 4.

<sup>20</sup> Vgl. dazu den geltenden Kantonalen Richtplan, Teil 1-2-3 Kantonale Schutzzone und 1-2-4 Kantonales Schutzobjekt, S. 54 ff., und dazu die Karte Natur- und Landschaftsschutz mit den eingetragenen Biotopschutzgebieten und Vogelreservaten.

selber gehen.<sup>21</sup> Unter diesen Umständen kann die baurechtliche Zulassung von Hochhäusern im fraglichen Bereich jedenfalls nicht generell ausgeschlossen werden. Der Vogelschutz steht den beschlossenen Rechts- und Planungsänderungen daher ebenfalls nicht entgegen. Vielmehr sind auch in diesem Punkt allenfalls die nötigen Abklärungen und Auflagen (z.B. bezüglich Materialien und Farbwahl bei den Aussenwänden) in den nachfolgenden Verfahren (Quartierplan- und Baubewilligungsverfahren) zu machen.

e) Die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde wäre somit aufgrund einer summarischen Prüfung auch dann abzuweisen, wenn eine Aufhebung von Art. 33c Abs. 2 rev. BauO beantragt worden wäre.

<sup>21</sup> Vgl. Ornithologische Arbeitsgruppe Schaffhausen, Vogelzug in der Region Schaffhausen, Ergebnisse des Pilotprojektes im Herbst 2005, insbesondere S. 4, 10 (abrufbar unter [www.shorebirders.files.wordpress.com/2012/03/ergebnisse-Vogelzug-pilotprojekt-herbst-2005](http://www.shorebirders.files.wordpress.com/2012/03/ergebnisse-Vogelzug-pilotprojekt-herbst-2005))