

Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3–5, Art. 18, Art. 32 Abs. 1, Art. 33 Abs. 2, Art. 51 ff., Art. 57 und Art. 89 Abs. 3 BauG; Art. 2 Ziff. 2, Art. 32 Abs. 2 und Art. 57 aBauG; Art. 21 Abs. 6, Art. 27 Abs. 2, Art. 40 und Art. 42 BauO Schaffhausen. Baubewilligung; Art und Geltung von Vorschriften über die Grenzabstände (Entscheid des Obergerichts Nr. 60/2001/48 vom 5. Juli 2002 i.S. S.).

Gehörsverweigerung durch Aufhebung einer Baubewilligung wegen Verletzung von Grenzabständen trotz fehlender Rüge und ohne vorherige Anhörung der Bauherrschaft? (Frage offengelassen; E. 3).

Verhältnis von Bauvorschriften in Baugesetz, Bauordnung und altrechtlichem Quartierplan (E. 4a und b).

Anwendung der Grenzabstandsvorschriften mit Mehrlängenzuschlägen auf ein Terrassenhaus (E. 4c).

S. beabsichtigt, in einem Aussenquartier der Stadt Schaffhausen eine Terrassensiedlung mit 12 Wohnungen, einer Austoeinstellhalle mit 23 Einstellplätzen und 13 Abstellplätzen im Freien zu bauen. Der Stadtrat bewilligte den Wohnbau am 28. März 2000, und das kantonale Baudepartement erteilte die Baubewilligung für die Autoeinstellhalle am 4. April 2000. Der Regierungsrat hiess einen Rekurs aus Naturschutzkreisen am 27. November 2001 gut und hob die Baubewilligungen auf, weil er die Grenzabstände auf zwei Seiten als nicht eingehalten erachtete. Eine dagegen gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerde wies das Obergericht ab.

Aus den Erwägungen:

3.– Der Regierungsrat griff die Abstandsproblematik von sich aus auf, ohne vorher Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Die Beschwerdeführerin sieht hierin eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs

a) Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) haben die an einem Verfahren beteiligten Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Dazu gehört nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unter anderem die Möglichkeit, sich zu äussern, wenn eine Behörde einen Entscheid mit einer völlig neuen,

von den Parteien in keiner Weise zu erwartenden Begründung versehen will (BGE 124 I 52 E. 3c mit Hinweis auf BGE 114 Ia 99 E. 2a).

b) Im Rekursverfahren vor dem Regierungsrat thematisierten die Parteien ausschliesslich Fragen des Naturschutzes. Hierauf waren die beiden Naturschutzorganisationen als Rekurrentinnen schon von ihrer Legitimation her beschränkt.

Der Regierungsrat macht indessen geltend, ein Bauherr müsse vernünftigerweise erwarten, dass sein Projekt auch von der Beschwerdeinstanz auf seine Übereinstimmung mit den Abstandsvorschriften und über die Voraussetzungen für allfällige Ausnahmen geprüft werde oder auf Grund des Untersuchungsgrundsatzes geprüft werden müsse.

Wie es sich damit verhält, kann im vorliegenden Fall offengelassen werden. Denn selbst wenn das Obergericht zum Schluss käme, der Regierungsrat hätte der Beschwerdeführerin Gelegenheit geben müssen, sich zu den Abstandsfragen zu äussern, wäre die beantragte Rückweisung nicht geboten. Dem Regierungsrat ist die materielle Auffassung der Beschwerdeführerin bekannt. Und auch in Kenntnis dieser Ansicht hält er an seiner gegenteiligen Beurteilung fest. Ist der Regierungsrat aber nicht bereit, seine Auffassung zu ändern, so liefe eine Rückweisung zur Gewährung des rechtlichen Gehörs auf einen formalistischen Leerlauf hinaus. Dieser würde bloss zu einer unnötigen Verzögerung führen, die mit dem – gleichgerichteten und der Anhörung gleichgestellten – Interesse der Beschwerdeführerin an einer möglichst beförderlichen Beurteilung ihres Anspruchs nicht zu vereinbaren wäre (vgl. BGE 116 V 187 E. 3d). Dem Rückweisungsantrag ist daher nicht zu folgen.

4.– Umstritten ist, ob die projektierte Baute auf der südwestlichen und auf der nordöstlichen Seite die bauordnungsgemässen Grenzabstände einhält.

a) Gemäss Art. 32 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG, SHR 700.100) dürfen Bauten und Anlagen mit ihrem äussersten Bauteil die im Abstand von 2,5 m parallel zur Grenze verlaufende Linie nicht überschreiten, sofern der Gemeinderat und die Nachbarin oder der Nachbar nicht ihre schriftliche Zustimmung geben.

Nach Art. 7 Abs. 1 Ziff. 4 BauG können die Gemeinden in den Bauordnungen Vorschriften aufstellen über die Abstände zu anderen Gebäuden sowie zu den Grenzen privaten Grundeigentums, soweit es ein überwiegendes öffentliches Interesse erfordert. Die Stadt Schaffhausen erliess – noch gestützt auf Art. 2 Ziff. 2 des bis 31. Dezember 1998 geltenden Baugesetzes für den Kanton Schaffhausen vom 9. November 1964 (aBauG, OS 20, S. 271) – mit

der Bauordnung vom 1. Juni 1982/29. Oktober 1996 (BauO) solche Abstandsvorschriften. Für die Wohnzonen lautet die Vorschrift wie folgt:

Art. 42

¹ Der Grenzabstand muss mindestens betragen:

4,00 m bei eingeschossigen Wohnbauten.

5,00 m bei zweigeschossigen Wohnbauten mit Fassaden bis 12,00 m Länge. Für jedes weitere Vollgeschoss erhöht sich der Abstand um 1,00 m.

6,00 m bei zweigeschossigen Wohnbauten mit Fassaden von mehr als 12,00 m Länge. Für jedes weitere Vollgeschoss erhöht sich der Abstand um 2,00 m.

² Im Rahmen von Quartierplanvorschriften können abweichende Grenz- und Gebäudeabstände festgelegt werden.

Nach Art. 18 BauG können die Gemeinden in einem Quartierplan die Bau-, Schutz-, Gestaltungs- und Nutzungsvorschriften der Bauordnung ändern, ergänzen oder ausser Kraft setzen; vom Zweck der Zone darf nicht abgewichen werden (Abs. 1). Die zulässigen Abweichungen von Vorschriften über Gebäudemasse, Abstände und die Ausnützung des Baugrunds nach Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 bis 5 BauG sind in der Bauordnung festzulegen (Abs. 2). Noch gestützt auf Art. 22 des Baugesetzes vom 8. September 1936 (OS 16, S. 119) hatte der Stadtrat Schaffhausen am 29. April 1953 den Quartierplan L. mit zugehörigen Vorschriften erlassen (QPV). Art. 7 Abs. 2 QPV hat folgenden Wortlaut:

Der Grenzabstand für zweigeschossige Bauten muss mindestens 5.00 m betragen. Bei Fassaden von mehr als 12.00 m Länge erhöht sich dieser Grenzabstand um $\frac{1}{10}$ der Mehrlänge über 12.00 m.

Art. 11 Abs. 1 QPV ermächtigt schliesslich den Stadtrat, Abweichungen von Quartierplan und Bauvorschriften zu gestatten, wo es die besonderen Verhältnisse rechtfertigen.

b) Der Regierungsrat und der Stadtrat Schaffhausen erachten den Quartierplan L. aus dem Jahr 1953 als noch gültig. Die Beschwerdeführerin räumt zwar ein, der Regierungsrat habe mit überzeugender Begründung das Argument der Naturschutzorganisationen widerlegt, wonach der Quartierplan vor Erteilung einer Baubewilligung den heutigen Gegebenheiten angepasst werden müsste. In ihrer weiteren Argumentation geht sie aber von dessen Ungültigkeit aus.

Zu prüfen ist somit als nächstes, ob und allenfalls in welchem Umfang der Quartierplan L. noch gültig ist.

aa) Gemäss Art. 89 Abs. 3 BauG bleiben die auf Grund bisherigen Rechts geltenden Zonenpläne und die übrigen Planungen der Gemeinden mit den dazugehörigen Vorschriften weiterhin in Kraft. Sie sind aber innert fünf Jahren ab Inkrafttreten des Baugesetzes zu überprüfen und nötigenfalls den neuen Vorschriften anzupassen. Der Regierungsrat kann diese Frist in begründeten Fällen verlängern.

Diese Vorschrift lässt geltendes Recht der Gemeinden, das dem Baugesetz widerspricht, bis zu seiner fristgerechten Anpassung weitergelten. Davon ausgenommen müssen aber solche Vorschriften sein, die schon mit dem vorher geltenden Baugesetz nicht mehr vereinbar waren. Diese Einschränkung folgt zunächst aus dem Formulierungselement "weiterhin": Einstweilen *weitergelten* kann nur, was zuvor schon gültig war. Sodann vermöchte etwas anderes auch von der Logik der Rechtsordnung nicht einzuleuchten. Und schliesslich wäre es auch mit der Rechtssicherheit unvereinbar, wenn schon früher baugesetzwidriges Recht während der Anpassungsfrist vorübergehend wieder aufleben würde, bis es dann dem neuen Recht angepasst werden müsste.

bb) Was die Abstandsvorschrift von Art. 7 Abs. 2 QPV betrifft, so fällt sie unter den Vorbehalt von Art. 42 Abs. 2 BauO. Diese Vorschrift wiederum ist durch Art. 18 Abs. 2 BauG gedeckt. Anwendbar sind demnach die Mindestabstände des Quartierplans.

cc) Problematisch erscheint demgegenüber die Ausnahmebestimmung von Art. 11 Abs. 1 QPV. Die Ermächtigung an den Stadtrat, Abweichungen vom Quartierplan und von den Bauvorschriften zu gestatten, ist einzig an die Voraussetzung gebunden, dass die besonderen Verhältnisse dies rechtfertigen. Nun behielt aber schon Art. 57 aBauG die Erteilung von Ausnahmebewilligungen dem Regierungsrat vor (Zuständigkeit im geltenden Recht beim Baudepartement, Art. 57 Abs. 1 BauG). Und in bezug auf den Abstand unter privaten Grundstücken war eine Verringerung des gesetzlichen Mindestabstands nur mit Zustimmung des Nachbarn und des Gemeinderats zulässig (Art. 33 Abs. 2 Satz 2 aBauG). Dieselbe Voraussetzung gilt nach Art. 21 Abs. 6 BauO auch für die grösseren Mindestabstände des kommunalen Baurechts, also auch für solche in Quartierplanvorschriften.

Demzufolge ist die weitergehende Ausnahmemöglichkeit von Art. 11 Abs. 1 QPV spätestens mit Inkrafttreten des Baugesetzes aus dem Jahr 1964 dahingefallen. Ausnahmen sind somit allgemein nur zulässig, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 51 ff. BauG erfüllen (vgl. das strengere frühere Recht von Art. 57 aBauG). In bezug auf den Grenzabstand zwischen privaten Grundstücken ist die Zustimmung der Nachbarn und des Stadtrats voraus-

gesetzt (Art. 32 Abs. 1 BauG und Art. 21 Abs. 6 BauO; vgl. die inhaltlich gleiche Vorschrift von Art. 33 Abs. 2 Satz 2 aBauG). Wäre es anders, genössen die Nachbarn innerhalb des Quartierplangebiets gerade jenen Schutz nicht mehr, den ihnen Baugesetz und Bauordnung bei allfälliger Unterschreitung der Grenzabstände gewähren: Vielmehr könnte der Stadtrat selbst gegen ihren Willen geringe Abstände zulassen, sofern die besonderen Verhältnisse es rechtfertigen. Das liesse sich mit den heutigen Schutzbedürfnissen nicht mehr vereinbaren.

Nach dem Gesagten ist somit die Bewilligung von Ausnahmen i.S.v. Art. 11 QPV ausgeschlossen, sofern die Nachbarn nicht zugestimmt haben. Die Gebäudeabstände sind in jedem Fall einzuhalten (Art. 21 Abs. 6 BauO).

dd) Art. 7 Abs. 1 QPV legt eine Ausnützungsziffer von 0,7 fest. Die übergeordnete Vorschrift von Art. 40 Abs. 1 BauO lässt in der Wohnzone mit geringer Ausnützung nur eine Ausnützungsziffer von 0,35 zu. Im Rahmen von Quartierplänen kann sie nach Art. 40 Abs. 3 BauO auf 0,40 erhöht werden. Zusätzlich kann der Stadtrat nach Art. 40 Abs. 4 BauO zur Förderung von verdichteten Wohn- und Siedlungsformen, welche die qualitativen Anforderungen nach den Richtlinien des Bundesamts für Wohnungswesen erfüllen, die Ausnützungsziffer in der Wohnzone mit geringer Ausnützung auf höchstens 0,45 erhöhen, sofern keine schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen, insbesondere in bezug auf Quartier- und Ensembleschutz, entgegenstehen.

Auf Grund dieser Regelung im übergeordneten Recht dürfen Bauten im Quartierplangebiet L. höchstens eine Baudichte von 0,45 aufweisen. An diesem Wert findet die Höhernutzung nach Art. 7 Abs. 1 QPV ihre absolute Grenze. Die Annahme, der Baugrund könne bis zum quartierplangemässen Wert von 0,70 ausgenützt werden, geht daher fehl. Vielmehr trifft die Auffassung der beiden Naturschutzorganisationen zu.

c) Nach der Rechtsprechung des Obergerichts ist für die Bestimmung des Grenzabstands auf die Geschosszahl abzustellen, wie sie auf der betreffenden Gebäudeseite in Erscheinung tritt (OGE vom 30. März 1998 i.S. H. und weitere, E. 4b/bb, Amtsbericht 1998, S. 124).

Das Bauprojekt sieht eine Terrassensiedlung mit 12 Wohnungen vor. Jeweils vier Wohnungen sind nebeneinander angeordnet; ein Wohnungspaar hat dasselbe Niveau, und die beiden Paare sind im Niveau um ein halbes Stockwerk versetzt. In der Hangrichtung liegen jeweils drei Wohnungen übereinander; die untersten Wohnungen liegen über einem gegen Südwesten offenen Erdgeschoss. Die einzelnen Wohnungen bilden einen Winkel, in dessen Leer-

raum die Terrasse angelegt ist; diese befinden sich in der Gebäudemitte und an den beiden Aussenseiten.

aa) Von *Südwesten* her gesehen tritt die projektierte Baute so in Erscheinung, dass die Aussenfassade der einzelnen Wohnung zu rund einem Drittel im Erdreich und zu etwas mehr im gewachsenen Terrain liegt. Der um die Terrassenbreite von rund 7 bis 11 m zurückversetzte Wohnungsteil bildet Teil des abgewinkelten Vollgeschosses und tritt auch als solches in Erscheinung. Die Terrasse wird als Aussparung sichtbar.

Bei einer solchen Gebäudeanlage ist der zurückversetzte Wohnungsteil für die Berechnung der Grenzabstände mitzuzählen. Wäre es anders, würden einzelne Gebäudeteile, die über die Eigenschaft blosser An- und Nebenbauten oder Attikageschosse hinausgehen, für sich betrachtet. Eine geordnete Messweise wäre in Frage gestellt. Das liefe nicht nur der Rechtssicherheit zuwider, sondern würde auch Möglichkeiten eröffnen, die vom Gesetzgeber gewollten Abstände zu unterlaufen. Beides wäre mit dem Zweck einer klaren Abstandsregelung nicht mehr vereinbar.

Muss aber der zurückversetzte Wohnungsteil bei der Berechnung der Grenzabstände mitgezählt werden, so zählt die jeweilige Wohnung als *ein* volles Geschoss, das auf der unteren Wohnung beziehungsweise dem Erdgeschoss mit der Eingangspartie aufliegt. Da deren sichtbare Teile das gewachsene oder abgegrabene Terrain zu mehr als 1,40 m übersteigen, gelten auch sie als Vollgeschoss (Art. 27 Abs. 2 BauO). Die Terrassensiedlung tritt somit auf allen Punkten der Südwestseite als zweigeschossige Baute in Erscheinung und hat somit die *hiefür* geltenden Grenzabstände einzuhalten.

Für zweigeschossige Bauten gilt nach Art. 7 Abs. 2 QPV ein minimaler Grenzabstand von 5,00 m, der um einen Zuschlag von $\frac{1}{10}$ der Mehrlänge über 12,00 m zu erhöhen ist. Dabei ist entgegen der Auffassung des Regierungsrats nicht von einer projizierten, sondern von der tatsächlichen Fassadenlänge auszugehen. Das leitet sich daraus ab, dass andernfalls die massgebende Fassadenlänge durch Festlegung der Gebäudeachse beliebig bestimmt würde, wodurch der Zweck des Grenzabstands unterlaufen werden könnte. Bei einer tatsächlichen Fassadenlänge von 24,00 m ist somit ein Mehrlängenzuschlag von 1,20 m zum Grundabstand von 5,00 m hinzuzuzählen, womit ein Grenzabstand von 6,20 m einzuhalten ist. Das Projekt überschreitet demnach den vorgeschriebenen Grenzabstand um 1,20 m.

Wie dargelegt, kann die Ausnahmebestimmung von Art. 11 Abs. 1 QPV nicht mehr zum Zug kommen, weil sie geringere Anforderungen stellt als die Sondervorschriften von Art. 32 Abs. 1 BauG beziehungsweise Art. 21 Abs. 6 BauO. Diese beiden Vorschriften setzen für eine Verringerung des Grenz-

abstands die schriftliche Zustimmung der Nachbarn und die Zustimmung des Stadtrats voraus. Das Einverständnis der beiden Eigentümer des hauptsächlich anstossenden Grundstücks ... fehlt indessen. Demnach ist eine wesentliche Voraussetzung nicht erfüllt, um die Unterschreitung des minimalen Grenzabstands von 6,20 m auf das projektierte Mass von 5,00 m bewilligen zu können. Der Regierungsrat hat daher die dennoch erteilte Baubewilligung zu Recht aufgehoben. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich daher als unbegründet.

bb) Aus *Nordosten* betrachtet, präsentiert sich das projektierte Gebäude ähnlich, aber mit dem Unterschied, dass es weniger tief in das gewachsene beziehungsweise abgegrabene Terrain eingefügt ist. In bezug auf die oberste Wohneinheit fragt es sich sogar, ob nicht der Eindruck von drei voll anrechenbaren Geschossen erweckt werde. Doch selbst wenn mit zwei Geschossen gerechnet wird, ergibt dies bei einer Gebäudelänge von 23,20 m einen Mehrlängenzuschlag von 1,12 m zum Grundabstand von 5,00 m, womit der Mindestabstand 6,12 m beträgt. Die Zustimmung des Hauptanstössers fehlt, so dass die Erteilung einer Bewilligung für die projektierte Baute mit einem Grenzabstand von 5,00 m auch auf der Nordostseite unzulässig ist. Der Regierungsrat hat daher die trotzdem erteilte Baubewilligung zu Recht aufgehoben. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher auch in diesem Punkt unbegründet.

cc) Ist nach dem Gesagten die Aufhebung der Baubewilligung durch den Regierungsrat wegen Verletzung der Grenzabstände nicht zu beanstanden, so erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet. Sie muss abgewiesen werden.