

Zone für öffentliche Bauten, Anlagen und Grünflächen (ZöBAG); Aufhebung eines Mehrwertrevers; akzessorische Überprüfung der ZöBAG – Art. 26 Abs. 2 BV; Art. 15 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 2 RPG; Art. 12 Abs. 1 VRG; Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 71 Abs. 2 lit. b BauG; Art. 47 Abs. 1 BauO Stadt Schaffhausen.

Die Einräumung eines hundertjährigen Baurechts an einer in der ZöBAG liegenden Liegenschaft durch das Gemeinwesen zu Gunsten von Privaten widerspricht einem konkreten und absehbaren Bedarf für öffentliche Zwecke am entsprechenden Grundstück und damit der materiellen Rechtmässigkeit der ZöBAG, weshalb der auf dem Grundstück lastende Mehrwertrevers aufzuheben ist (E. 2.6).

OGE 60/2022/15 vom 20. Mai 2025

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Aus den Erwägungen

2. Umstritten ist, ob der durch das Baudepartement im Jahr 2001 auf dem Grundstück der Beschwerdeführer angeordnete Mehrwertrevers aufzuheben ist.

2.1. Allgemein bedeutet ein Mehrwertrevers, dass Grundeigentümer, die durch eine Sonderbewilligung bauliche Erweiterungen oder Erneuerungen auf ihrem Grundstück vorgenommen haben, für den dadurch entstandenen Mehrwert im Falle einer späteren Enteignung des Grundstückes durch das Gemeinwesen keinen Anspruch auf Entschädigung haben (vgl. Diener/Wipf, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz [Hrsg.], Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, 7. A., Wädenswil 2024, S. 519; Heinz Rey, Grundbuch und Planung, ZBGR 61/1980, S. 4; ferner vorliegend einschlägig Art. 71 Abs. 2 lit. b des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 1. Dezember 1997 [Baugesetz, BauG, SHR 700.100]). Der streitgegenständliche Mehrwertrevers ist Bestandteil der rechtskräftigen Ausnahmebewilligung, mit welcher den Beschwerdeführern im Jahr 2001 der Umbau und die Erweiterung ihrer in der ZöBAG gelegenen Liegenschaft gestattet wurde. Die Beschwerdeführer machen geltend, der Mehrwertrevers sei aufzuheben, da die ZöBAG materiell rechtswidrig geworden sei, weil kein Bedarf mehr am Grundstück zwecks Realisierung von Bauten und Anlagen zu öffentlichen Zwecken bestehe. Die früher angedachten möglichen Verwendungszwecke (Arrondierung des Familiengartenareals, mögliche Schaffung eines Stützpunkts für die Stadtgärtnerei) seien offensichtlich gegenstandslos geworden.

2.2. Eine akzessorische Überprüfung von Nutzungsplänen inkl. der ZöBAG ist nur ausnahmsweise zulässig, da Nutzungspläne prozessual wie Verfügungen zu behandeln sind und sie, wenn sie nicht angefochten werden, grundsätzlich bestandskräftig werden. Eine akzessorische Überprüfung ist u.a. dann ausnahmsweise zulässig, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit Planerlass so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte, und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit überwiegt. Indes sind Nutzungspläne auf eine gewisse Zeit ausgelegt. Nach Zeitablauf sind die Pläne einer akzessorischen Prüfung zugänglich, ohne dass sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit dem Planerlass erheblich geändert haben müssen (vgl. Art. 15 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700]; BGE 145 II 83 E. 5.4; OGE 60/2022/17 vom 13. Dezember 2024 E. 4, Amtsbericht 2024, S. 99 f.).

Angesichts des Umstands, dass der geltende Nutzungsplan bei Gesuchstellung bereits 14 Jahre und inzwischen 20 Jahre in Kraft war bzw. ist, und die Beschwerdeführer einen Wegfall des Zwecks der ZöBAG geltend machen, rechtfertigt es sich, eine akzessorische Prüfung der materiellen Rechtmässigkeit der Zuweisung des Grundstücks der Beschwerdeführer in die ZöBAG vorzunehmen.

2.3. Gemäss Art. 47 Abs. 1 der Bauordnung für die Stadt Schaffhausen vom 10. Mai 2005 (BauO, RSS 700.1) i.V.m. Art. 9 Abs. 1 BauG enthält die Zone für öffentliche Bauten, Anlagen und Grünflächen Grundstücke, welche bereits öffentlichen Zwecken dienen, sowie Grundstücke, die im Sinne des Baugesetzes für künftige öffentliche oder im öffentlichen Interesse stehende Bauten und Anlagen, Spiel- und Sportplätze sowie Grünflächen bestimmt sind. Die Nutzungsarten der einzelnen ZöBAG-Areale werden in der Richtplanung bezeichnet (Abs. 2). Nach Art. 9 Abs. 2 BauG sind private Bauten und Anlagen in der ZöBAG zulässig, wenn sie im Dienste der Öffentlichkeit stehen. Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen dürfen nur erneuert werden (Abs. 3).

Weder das Baurecht des Kantons Schaffhausen noch die Bauordnung der Einwohnergemeinde Schaffhausen legen weitergehende materielle Voraussetzungen für den Erlass einer ZöBAG fest. Solche ergeben sich indes aus der Eigentumsgarantie nach Art. 26 Abs. 2 BV. Voraussetzung für die Festsetzung einer ZöBAG ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass das geltend gemachte öffentliche Bedürfnis genügend konkretisiert ist. Das Bedürfnis ist vom Gemeinwesen so

genau wie möglich anzugeben und die Errichtung der öffentlichen Baute bzw. Anlage muss mit einiger Sicherheit zu erwarten sein. Als unzulässig müsste die Schaffung von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen bezeichnet werden, wenn diese Zonenfestsetzung einzig ein Vorwand dafür wäre, dass sich das Gemeinwesen ausgedehnte Landflächen sichern wollte, um über eine möglichst grosse Handlungsfreiheit für die raumplanerische Gestaltung des Gemeindegebiets zu verfügen. Steht jedoch aufgrund sorgfältiger Analysen und Prognosen fest, dass der geltend gemachte Landbedarf für bestimmte öffentliche Bedürfnisse ausgewiesen ist, so ist die Festsetzung der ZöBAG nicht zu beanstanden (BGE 114 Ia 335 E. 2 und E. 2d; BGer 1C_185/2022 vom 14. Februar 2024 E. 4.2 und E. 4.4.1 mit Hinweisen).

2.4. Die Beschwerdeführer weisen in der Beschwerdebegründung zunächst darauf hin, dass die städtische Zonenplanungsrevision verfahrensmässig vor dem Abschluss stehe, wobei anzunehmen sei, dass ihr Grundstück nicht der Wohnzone zugewiesen und in der ZöBAG verbleiben werde. Der weiteren Ansicht der Beschwerdeführer, wonach die Revision des Zonenplans ihr Grundstück nicht betreffe, kann insofern nicht gefolgt werden, als das Grundstück auch mit einem Verbleib in der bisherigen Zone von der Revision erfasst wird. Die Einwohnergemeinde Schaffhausen führt denn auch [...] aus, der Stadtrat habe die Zuordnung des Grundstücks im Rahmen der laufenden Revision von Bauordnung und Zonenplan mit dem Ergebnis geprüft, dass keine Umzonung vorgesehen sei. Die öffentliche Auflage fand zwischen dem 16. November und dem 16. Dezember 2024 statt (Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen Nr. 46 vom 15. November 2024, S. 10; vgl. zum Stand der Revision <https://mitwirken.stsh.ch/de/underschaffhausen/participant> [besucht am 19. Mai 2025]).

Über die Revision wird letztlich der Grosse Stadtrat zu befinden haben (Art. 3 Abs. 5 BauO), wobei dessen Beschluss mit Rekurs beim Regierungsrat angefochten werden kann (Art. 11 Abs. 5 BauG). Der Revision kommt keine Vorwirkung zu. Zu berücksichtigen sind jedoch die von der Einwohnergemeinde Schaffhausen mit Verweis auf die Zonenplanungsrevision ins Feld geführten Gründe, die für die materielle Rechtsgültigkeit der ZöBAG sprechen.

2.5. Die Einwohnergemeinde Schaffhausen rechtfertigt die ZöBAG mit einem langfristigen Bedarf an Schulraum. Auch wenn mit der aktuellen Schulraumplanung bzw. der genannten Planungskreditvorlage zur Erweiterung der Schulanlage Alpenblick vom 7. November 2023 das Grundstück der Beschwerdeführer nicht beansprucht werde, sei damit zu rechnen, dass bauliche Verdichtungen und ge-

gemischte Nutzungen zu stark steigenden Schülerzahlen und damit verbundenen Betreuung- und Freiraumangeboten führen würden. Das Schulhausareal Alpenblick sei das einzige in der Einwohnergemeinde Schaffhausen, an welchem Erweiterungen aufgrund der Platzverhältnisse überhaupt noch möglich seien, wobei das Schulhaus Alpenblick keine Raumreserven mehr habe. Ebenso gebe es im Alpenblickquartier noch keine familienergänzende Tagesstruktur (Kinderkrippe). Sollten die Schülerzahlen weiter zunehmen, bestehe ein erhöhter Raumbedarf. Der Verbleib der Parzelle der Beschwerdeführer in der ZöBAG sei gerechtfertigt und verhindere die Schaffung von raumplanerisch unzweckmässigen Briefmarkenzonen.

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Einwohnergemeinde Schaffhausen habe den Bedarfsnachweis für ihr Grundstück nicht erbracht. Eine Schulraumerweiterung würde [...] sicher nicht ihr Grundstück einbeziehen:

[...]

Die Einwohnergemeinde Schaffhausen weist weiter darauf hin, sie habe den Beschwerdeführern angeboten, deren Grundstück zu erwerben unter gleichzeitiger Begründung eines hundertjährigen Baurechts zu Gunsten der Beschwerdeführer für das bestehende Gebäude und Löschung des Mehrwertrevers im Grundbuch. Sie sei nach wie vor der Ansicht, damit eine allseits tragbare und faire Lösung gefunden zu haben. Die Beschwerdeführer werfen dazu ein, indem sich die Einwohnergemeinde Schaffhausen für einen hundertjährigen Baurechtsvertrag ausspreche, bekenne sie sich dazu, für das Grundstück keine Verwendung zu haben, was auch die Beibehaltung der ZöBAG wenig glaubwürdig mache.

2.6. Die Einwohnergemeinde Schaffhausen verhält sich widersprüchlich, wenn sie einen Bedarf am Grundstück der Beschwerdeführer für zukünftigen Schulraum geltend macht und gleichzeitig eine Baurechtslösung von 100 Jahren für das bestehende Gebäude vorschlägt. Davon abgesehen, dass sich der Mehrwertrevers auf die kantonale Ausnahmegewilligung stützt und eine Löschung desselben nicht im Belieben der Einwohnergemeinde Schaffhausen liegt, bliebe eine private Nutzung des Gebäudes in der ZöBAG zonenwidrig (vgl. Art. 9 Abs. 2 BauG *e contrario*). Um diese Nutzung im Rahmen der von der Einwohnergemeinde Schaffhausen angedachten Baurechtslösung zu legalisieren, müsste die Einwohnergemeinde Schaffhausen die ZöBAG aufheben. Den Beschwerdeführern ist zuzustimmen, dass mit einem von der Einwohnergemeinde Schaffhausen vorgeschlagenen hundertjährigen Baurecht für das bestehende Gebäude ein hinreichend konkreter und absehbarer Bedarf am Grundstück der Beschwerdeführer für öffentliche Zwecke offensichtlich nicht mehr ausgewiesen ist und die Voraussetzungen für den Be-

stand des mit der Verfügung des Baudepartments vom 30. August 2001 angeordneten Mehrwertrevers, d.h. eine materiell rechtmässige ZöBAG, nicht mehr erfüllt sind (vgl. oben E. 2.3).

Es ist unbestritten, dass das Grundstück der Beschwerdeführer mit der aktuellen Schulraumplanung bzw. der Planungskreditvorlage vom 7. November 2023 "Erweiterung Schulanlage Alpenblick" nicht beansprucht wird. Was der von der Einwohnergemeinde Schaffhausen behauptete langfristige Bedarf an Schulraum betrifft, ist festzuhalten, dass ihre diesbezüglichen Ausführungen in allgemeiner Form gehalten sind und nicht weiter konkretisiert und belegt wurden. Beispielsweise macht die Einwohnergemeinde Schaffhausen geltend, gemäss dem neuesten Monitoring weise das Schulhaus Alpenblick keine Raumreserven aus. Welches Monitoring gemeint ist und was der Inhalt dieses Monitorings sein soll, legt die Einwohnergemeinde Schaffhausen nicht dar. Dasselbe gilt für die Behauptung, Erweiterungen seien nur noch auf dem Schulhausareal Alpenblick möglich. Schliesslich macht die Einwohnergemeinde Schaffhausen keine näheren Ausführungen zur Nutzung bzw. zum "wahrscheinlichen Bedarf" am Gebäude als Hort, Mittagstisch oder Krippe. Zusammenfassend hat die Einwohnergemeinde Schaffhausen den Bedarfsnachweis nicht erbracht.

3. Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als begründet und ist teilweise gutzuheissen. Der angefochtene Rekursentscheid ist aufzuheben. Das Gesuch vom 30. September 2020 um Aufhebung des Mehrwertrevers ist gutzuheissen und Ziff. 1.1 sowie Ziff. 1.2 der Verfügung des Baudepartments vom 30. August 2001 ist in Wiedererwägung zu ziehen und zu widerrufen (vgl. Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [VRG, SHR 172.200]). Die Sache ist zur Veranlassung der Löschung des Mehrwertrevers im Grundbuch ans Planungs- und Naturschutzamt zurückzuweisen (vgl. Art. 962 Abs. 2 ZGB). Auf die übrigen Vorbringen der Beschwerdeführer braucht somit nicht weiter eingegangen zu werden. Nicht aufzuheben ist indes Ziff. 50 der Baubewilligung vom 18. September 2001, da die Baubewilligung durch die Einwohnergemeinde Schaffhausen und nicht durch das Baudepartement erlassen wurde. Die Einwohnergemeinde Schaffhausen wird jedoch eingeladen, die Baubewilligung entsprechend in Wiedererwägung zu ziehen.