

Auslegung kommunalen Rechts; Gestaltungsvorschriften (Einordnung); Terrassenhausvorschriften – Art. 35 Abs. 1 BauG; Art. 14, Art. 19 und Art. 37 BNO Beringen.

Aufgrund der Gemeindeautonomie dürfen die kantonalen Behörden nicht von einer vertretbaren Auslegung des kommunalen Rechts durch die Gemeindebehörden abweichen. Dies gilt indes nur, wenn die Gemeinde von ihrem entsprechenden Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum Gebrauch gemacht bzw. ihre Auslegung genügend begründet hat (E. 3.1).

Art. 14 BNO Beringen verlangt – in Verbindung mit Art. 35 Abs. 1 BauG – bei der Gestaltung von Bauten, Anlagen und Umschwung eine befriedigende Gesamtwirkung (E. 3.6 ff.).

Beurteilungs- und Ermessensspielraum der kommunalen Behörden bei der Anwendung von baurechtlichen Normen betreffend Gestaltung und Einordnung (E. 4.1).

Es ist nicht statthaft, gestützt auf Art. 37 BNO höhere Anforderungen an die allgemeine Einordnung zu stellen, als dies gestützt auf Art. 35 Abs. 1 BauG in Verbindung mit Art. 14 BNO sowie Art. 19 BNO verlangt werden kann (E. 5.2.2).

OGE 60/2024/13 vom 20. Dezember 2024

Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Die Einwohnergemeinde Beringen (Gemeinde) verweigerte am 4. Juli 2022 die baurechtliche Bewilligung für (unter anderem) den Neubau eines Terrassenhauses. Den Rekurs der Baugesuchstellerin (Beschwerdeführerin) gegen den Bauabschlag wies der Regierungsrat mit Beschluss vom 7. Mai 2024 ab. Das Obergericht führte auf Gesuch der Beschwerdeführerin hin einen Augenschein und eine öffentliche Verhandlung durch und hiess die Beschwerde teilweise gut.

Aus den Erwägungen

3. Zwischen den Parteien ist umstritten, ob das streitgegenständliche Bauvorhaben den kommunalen Gestaltungsvorschriften genügt, wobei zunächst strittig ist, ob eine *befriedigende* oder eine *gute* Gesamtwirkung erreicht werden muss. Dies ist mittels Gesetzesauslegung zu ermitteln.

3.1. Die Bundesverfassung und die Kantonsverfassung gewährleisten die Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV und Art. 105 KV). Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Die Gemeindeautonomie entbindet nicht von der Beachtung des übergeordneten Rechts. Der mit der Autonomie einhergehende Beurteilungs- und Ermessensspielraum ist pflichtgemäss auszuüben, sodass die Gemeinde vom Sinn und Zweck der anzuwendenden Regelung auszugehen und namentlich das Willkürverbot, das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das übergeordnete Gesetzesrecht zu beachten hat (BGer 2C_57/2023 vom 6. September 2024 E. 5.2.1 mit Hinweisen).

Aufgrund der Gemeindeautonomie dürfen die kantonalen Behörden nicht von einer vertretbaren Auslegung des kommunalen Rechts durch die Gemeindebehörden abweichen (statt vieler OGE 60/2023/47 vom 21. Juni 2024 E. 2.1). Die kantonalen Rechtsmittelinstanzen dürfen sich nicht auf eine reine Willkürkognition beschränken, haben aber eine unter mehreren verfügbaren und angemessenen Auslegungsmöglichkeiten sinnvolle, zweckmässige Interpretation der kommunalen Norm durch die Gemeinde zu respektieren (zum Ganzen OGE 60/2023/25 vom 24. November 2023 E. 4.6 mit Hinweisen). Diese Grundsätze gelten indes nur, wenn die Gemeinde von ihrem entsprechenden Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum Gebrauch gemacht bzw. ihre Auslegung der strittigen Norm genügend begründet hat. Hat sie sich – wie vorliegend die Gemeinde Beringen – nicht zur Auslegung des kommunalen Rechts geäussert, muss im Rechtsmittelverfahren keine Rücksicht auf eine andere Auslegung der Gemeinde genommen werden (OGE 60/2018/39 vom 13. Oktober 2020 E. 4.2 und 60/2018/27 vom 24. Juli 2020 E. 5, je mit Hinweisen).

3.2. Das kantonale Recht schreibt seit dem 1. Januar 2019 vor, dass Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten und zu unterhalten sind, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird. Die Gemeinden können in ihren Bauordnungen eine gute Gesamtwirkung vorsehen (Art. 35 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 [Baugesetz, BauG,

SHR 700.100]). Im Zeitpunkt der Verabschiedung und des Inkrafttretens der geltenden Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Beringen vom 21. August 2012 (BNO, RB 701.100) sowie bis Ende 2018 hatte das kantonale Recht noch eine gute Gesamtwirkung vorausgesetzt (Art. 35 Abs. 1 BauG in der Fassung vom 1. März 2017 bzw. 1. Januar 1999; vgl. kantonales Amtsblatt 1998, S. 1611).

Art. 14 BNO lautet seit seinem Inkrafttreten im Jahr 2013 unverändert wie folgt:

Die grundsätzlichen Anforderungen an die Gestaltung von Bauten, Anlagen und Umschwung richten sich nach den Bestimmungen des Baugesetzes. Zur Beurteilung einer guten Gesamtwirkung sind insbesondere massgeblich:

- a) Standort, Stellung, Form, Proportionen und Dimensionen eines Gebäudes;
- b) Gestaltung, Farbgebung von Fassaden und Dach;
- c) Gestaltung von Eingängen, Abstellplätzen, Ein- und Ausfahrten, Aussenräumen und Vorgärten;
- d) Umfang, Art und Weise von Terrainveränderungen.

Der BNO lässt sich in Form einer einleitenden Anmerkung vor den Rechtsnormen zudem Folgendes entnehmen:

Zitate aus übergeordnetem Recht, welches durch die Gemeinde nicht abgeändert werden kann sowie Hinweise darauf, sind kursiv gekennzeichnet.

3.3. Der Regierungsrat vertritt allein mit Verweis auf Art. 14 BNO die Ansicht, das kommunale Recht verlange eine gute Gesamtwirkung. Auch die Gemeinde scheint – mit Verweis auf ihre Baukommission – dieser Ansicht zu sein, jedoch ebenfalls ohne Begründung.

Die Beschwerdeführerin leitet hingegen aus der vorerwähnten einleitenden Anmerkung ab, Art. 14 BNO enthalte bloss einen Hinweis auf das kantonale Recht bzw. Art. 35 BauG. Sie bringt sodann vor, Art. 14 BNO halte als Grundsatzvorschrift lediglich fest, welche Kriterien angewendet werden müssten für diejenigen Flächen oder Bauten und Anlagen, für welche die Einfügungsvoraussetzung "gute Gesamtwirkung" aufgrund besonderer Vorschrift gelte. Nicht davon betroffen sei die Wohnzone W40 [in welcher sich das streitgegenständliche Grundstück befindet], weshalb betreffend Einpassung einzig Art. 35 Abs. 1 BauG massgebend sei. [...]

3.4. [...]

3.5. [...]

3.6. Zu prüfen bleibt, ob Art. 14 BNO einen eigenen Regelungsgehalt aufweist – namentlich einen statischen oder dynamischen Verweis auf Art. 35 BauG (vgl. zur Abgrenzung von dynamischem und statischem Verweis BGE 138 V 346 E. 5.2;

136 I 316 E. 2.4.1; BGer 1C_829/2013 vom 1. Mai 2014 E. 2.3) – oder lediglich einen Hinweis auf das kantonale Recht enthält.

3.6.1. Das frühere kantonale Baugesetz vom 9. November 1964 (aBauG, OS 20, S. 271 ff.) enthielt noch keine Bestimmung zur Gesamtwirkung (vgl. Art. 28 ff. aBauG, insb. Art. 39 ff. aBauG). Es erlaubte den Gemeinden aber, im Rahmen ihrer Zuständigkeit über die kantonalen Mindestvorschriften hinausgehende Bestimmungen aufzustellen (Art. 28 Abs. 2 aBauG). Mit dem Baugesetz vom 1. Dezember 1997 wurde eine Ästhetikklausel ins kantonale Recht aufgenommen, die eine gute Gesamtwirkung verlangte (vgl. Art. 35 Abs. 1 BauG in der bis Ende 2018 geltenden Fassung).

In der regierungsrätlichen Vorlage vom 5. September 2017 zur Teilrevision des Baugesetzes war im neuen Art. 35 Abs. 1 BauG vorgesehen, dass Bauten, Anlagen und Umschwung grundsätzlich (neu nur noch) eine *befriedigende* Gesamtwirkung zu erreichen haben. Damit erhoffte man sich eine liberalere Bewilligungs- und Gerichtspraxis sowie weniger zum Teil mehrere Jahre dauernde baurechtliche Verfahren (Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen vom 5. September 2017 an den Kantonsrat betreffend Teilrevision des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen, Amtsdruckschrift [ADS] 17-81, S. 15). In der zuständigen Spezialkommission des Kantonsrats wurde der Antrag gestellt, Art. 35 Abs. 1 BauG unverändert zu belassen, da eine befriedigende Gesamtwirkung nicht genüge. Schliesslich einigte man sich im Sinne eines Kompromisses auf eine Ergänzung der Bestimmung, wonach die Gemeinden in ihren Bauordnungen eine *gute* Gesamtwirkung vorsehen können (Bericht und Antrag der Spezialkommission 2017/9 vom 18. Mai 2018 betreffend "Teilrevision Baugesetz", ADS 18-53, S. 3). Aus dem entsprechenden Protokoll der zuständigen Spezialkommission ergibt sich nichts mit Bezug auf die Frage, was geschehen soll, wenn eine Gemeinde in ihrer Bauordnung bereits bisher eine gute Gesamtwirkung vorgesehen hatte, ohne diese Bestimmung mit Inkrafttreten des neuen Art. 35 Abs. 1 BauG anzupassen oder zu bestätigen (Protokoll der 2. Kommissionssitzung vom 18. Januar 2018, S. 18 f.). Gleiches gilt für die Frage, was im Fall eines Verweises bzw. Hinweises auf das kantonale Recht zu gelten hat. Im Kantonsrat gab Art. 35 Abs. 1 BauG zu keinen Diskussionen mehr Anlass (vgl. Protokoll der 12. Sitzung vom 2. Juli 2018, S. 598 ff., insb. S. 606; zum Ganzen OGE 60/2019/5 vom 24. September 2019 E. 5.3, Amtsbericht 2019, S. 106).

3.6.2. Die Gemeinde hat sich nicht dazu geäußert und es ist nicht bekannt, ob der kommunale Gesetzgeber in Art. 14 BNO einen statischen oder einen dynamischen Verweis auf das kantonale Recht verankern oder wegen des Vorrangs des

übergeordneten Rechts lediglich auf dieses hinweisen wollte (vgl. dazu OGE 60/2019/5 vom 24. September 2019 E. 5.1 mit Hinweisen, Amtsbericht 2019, S. 103 f.). Die frühere Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Beringen vom 18. November 1988 (BNO 1988) hatte in Art. 44 Abs. 1 ausdrücklich für das ganze Gemeindegebiet eine gute Gesamtwirkung verlangt. Insofern kann nicht gesagt werden, erst die entsprechende kantonale Bestimmung (aArt. 35 Abs. 1 BauG) habe den kommunalen Gesetzgeber veranlasst, eine gute Gesamtwirkung zu fordern. Die frühere Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Beringen vom 26. Juni 2001 (BNO 2001) enthielt indes keine entsprechende allgemeine Gestaltungsvorschrift mehr, was auf die inzwischen in Kraft getretene kantonale Bestimmung von aArt. 35 Abs. 1 BauG zurückzuführen sein dürfte. Der kommunale Gesetzgeber verzichtete damit – mit Ausnahme der Dorfkernzone (Art. 16 BNO 2001) – auf eigene Gestaltungsvorschriften, überliess die entsprechende Regelung mithin gänzlich dem kantonalen Recht. Gleich verhält es sich grundsätzlich mit Bezug auf die geltende Bau- und Nutzungsordnung vom 21. August 2012: Diese enthält besondere Gestaltungsvorschriften (mit Bezug auf die Einordnung in die Umgebung) lediglich für die Dorfkernzone (Art. 15 und 35 BNO) sowie für das BLN-Gebiet Randen (Art. 48 Abs. 2 BNO) und seit Anfang 2020 für die Spezialzone für Reitanlagen (Art. 40a Abs. 4 BNO).

Der kommunale Gesetzgeber hat mit Art. 14 BNO zwar eine neue Vorschrift in die geltende Bau- und Nutzungsordnung aufgenommen, die sich zu den Gestaltungsvorschriften äussert. Art. 14 Satz 1 BNO enthält indes, wie sich aus dem Kursivdruck ergibt, bloss einen Hinweis auf das kantonale Recht (vgl. vorangehende E. 3.2 a.E.). In Satz 2 werden lediglich die Kriterien geregelt, welche zur Beurteilung einer guten Gesamtwirkung (gemäss Art. 35 Abs. 1 BauG) massgebend sind. Der einleitende zweite Satz ist ebenfalls kursiv gedruckt, was zeigt, dass er – anders als die nicht kursiv geschriebenen einzelnen Kriterien (lit. a–d) – keine selbständige Regelung des kommunalen Gesetzgebers darstellt, sondern lediglich das kantonale Recht (Art. 35 Abs. 1 BauG) wiederholt. Nach dem Inkrafttreten des revidierten Art. 35 BauG per 1. Januar 2019 verzichtete die Gemeinde auf eine Anpassung ihrer allgemeinen Gestaltungsvorschrift in Art. 14 BNO und belies es weiterhin beim Hinweis auf das kantonale Baugesetz.

3.6.3. Art. 14 BNO unterscheidet sich insofern von Art. 8 Abs. 1 der Bauordnung für die Stadt Schaffhausen vom 10. Mai 2005 (RSS 700.1), der keinen Hinweis auf das kantonale Recht, sondern eine ausformulierte Regelung enthielt bzw. enthält und welcher kommunalen Norm das Obergericht jedenfalls ab dem 1. Januar 2019

eine eigenständige Bedeutung zuerkannte (vgl. OGE 60/2019/5 vom 24. September 2019, Amtsbericht 2019, S. 99 ff.). Anders als in jenem Fall (vgl. a.a.O., E. 6.3) spricht mit Bezug auf Art. 14 BNO überdies das in Art. 5 Abs. 1 BV und Art. 7 Abs. 1 KV verankerte Legalitätsprinzip gegen die Annahme, das kommunale Recht verlange eine gute Gesamtwirkung.

3.6.4. Nach dem Gesagten ist Art. 14 BNO so auszulegen, dass er betreffend die Anforderung an die Gesamtwirkung bloss auf die jeweils anwendbare allgemeine Einordnungsvorschrift des kantonalen Rechts in Art. 35 BauG hinweist. Ein eigener Regelungsgehalt kommt der Bestimmung nur insoweit zu, als sie in lit. a–d Kriterien enthält, anhand welcher die Gesamtwirkung zu beurteilen ist. Demnach verlangt Art. 14 BNO in Verbindung mit (dem revidierten) Art. 35 Abs. 1 BauG nur noch eine *befriedigende* Gesamtwirkung des Bauvorhabens.

4. Nachfolgend ist zu prüfen, ob das Bauvorhaben eine befriedigende Gesamtwirkung erzielt, wobei – wie erwähnt – zu deren Beurteilung insbesondere auf die in Art. 14 lit. a–d BNO genannten Kriterien abzustellen ist.

4.1. Bei den baurechtlichen Normen betreffend Gestaltung und Einordnung handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, bei deren Anwendung die kommunale Baubewilligungsbehörde infolge ihrer Gemeindeautonomie (vgl. vorangehende E. 3.1) über einen von den Rechtsmittelbehörden zu beachtenden besonderen Beurteilungs- und Ermessensspielraum verfügt. Auslegung und Praxis der mit den örtlichen Verhältnissen und Planungszielen vertrauten Verwaltungsbehörden haben daher zum Vornherein ein massgebliches Gewicht. Ist der Entscheid der kommunalen Behörde nachvollziehbar, beruht er mithin auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Sachumstände, so haben die Rechtsmittelinstanzen diesen zu respektieren und dürfen das Ermessen der kommunalen Behörde nicht durch ihr eigenes ersetzen. Nichtsdestotrotz kommt den Rechtsmittelbehörden bei Rechtsfragen volle Kognition zu, welche namentlich nicht auf eine reine Willkürprüfung beschränkt ist. Greift die Rechtsmittelinstanz in den Entscheidungsspielraum der kommunalen Behörde ein, hat ihre Begründung indes erhöhten Anforderungen zu genügen (OGE 60/2023/47 vom 21. Juni 2024 E. 2.1 mit Hinweis; 60/2020/37 vom 31. August 2021 E. 3.1 mit Hinweisen, Amtsbericht 2021, S. 124 f.). Daran ändert im Übrigen auch Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) nichts (BGer 1C_244/2023 vom 28. März 2024 E. 3.3; 1C_70/2021 vom 7. Januar 2022 E. 6.4).

4.2.1. Der Gemeinderat befand mit Verweis auf die kommunale Baukommission, das geplante Terrassenhaus stelle am vorgesehenen Ort einen Fremdkörper dar,

der für die angrenzenden Gebäude zu einer Beeinträchtigung der Wohnqualität führe. Der zusammenhängende Grünraum zwischen dem Unterstiege und dem Oberstiege, der durch Punkthäuser besetzt sei, werde durch die Riegelwirkung des Terrassenhauses unterbrochen. Das Bauvorhaben trete auch mit seinen Proportionen und der grossen Projektionsfläche (Südfassade) völlig aus dem vorherrschenden Muster der Bebauung heraus. Es werde ähnlich wie die bestehenden Terrassenhäuser weiter oben als Einzelobjekt aus dem Hang und dem Quartier herausstechen und für eine "Unruhe" sorgen, was störend sei. Anders als die bestehenden Gebäude interagiere ein Terrassenhaus nur wenig mit der umgebenden Grünfläche der Parzelle. Die verbleibenden Grünstreifen seien entweder von Mauern eingefasste, terrassierte Sitzplätze oder "Abstandsgrün", aber keine Gartenflächen wie bei Ein- oder kleineren Mehrfamilienhäusern. Der Aussenraum werde auf den Terrassen erlebt, nicht im Garten, unter Bäumen und umgeben von Sträuchern, Hecken und ähnlichem. Die Gesamtwirkung des geplanten Terrassenhauses sei als unbefriedigend zu beurteilen. Es stelle eine Störung im prägenden ortsbaulichen Muster dar, die auf Kosten der angrenzenden Liegenschaften gehe.

4.2.2. Der Regierungsrat erwog – in der (falschen) Annahme, es sei eine gute Gesamtwirkung erforderlich –, die bauliche und landschaftliche Umgebung des Baugrundstücks sei von einzelnstehenden Häusern mit grosszügigem Umschwung in Hanglage geprägt. Der Hang sei von weither sichtbar. Die Baukuben überstellten jeweils nur einen kleineren Teil der Grundstücke und würden entweder vom Oberstiege oder vom Unterstiege her erschlossen. Kuben, die den gesamten Bereich zwischen den beiden Strässchen überdeckten, seien in der massgeblichen Umgebung keine vorhanden. Auch die Quartierstrassen seien schmal und das gesamte Quartier sei von Kleinmassstäblichkeit geprägt. Vorliegend sei ein dergestalt homogenes Quartier mit gutem Quartierbild anzutreffen, dass eine Übernahme der Bebauungsstruktur verlangt werden könne, damit sich ein Bauvorhaben gut in seine bauliche Umgebung einpasse. Die Gemeinde habe die notwendige einzelfallweise Beurteilung und den Bezug auf die massgebliche Umgebung vorgenommen. Sie habe die bauliche Umgebung und die einschneidende, massive und störende Riegelwirkung des geplanten Terrassenhauses in nachvollziehbarer Weise beschrieben und gewürdigt.

4.2.3. Die Beschwerdeführerin bringt vor, als Vergleichsgebiet sei der gesamte nach Süden gerichtete Abhang vom Beringer Randen ("Oberbärg") zu betrachten, zumindest jener Teil, östlich begrenzt beim Waldrand bei der Parzelle Nr. 678 (Oberstiege 47/49) und westlich begrenzt auf der Höhe der Parzelle Nr. 2039 (Oberstiege 3), wo der Waldrand gegen Norden zurückweiche. Die vom Regierungsrat

vertretene Auffassung, es sei lediglich die Bebauung zwischen der Oberstieg Strasse und der Unterstieg Strasse massgebend, sei aufgrund der örtlichen Verhältnisse nicht nachvollziehbar. Insbesondere oberhalb der Oberstieg Strasse gebe es eine bestehende Überbauung, die höher liege und somit landschaftlich noch viel exponierter sei als die Bebauung zwischen der Oberstieg Strasse und der Unterstieg Strasse. Ein "Ortsbild" ende grundsätzlich nie mitten in einer Strasse, sondern umfasse stets zumindest auch die 1. Bautiefe auf beiden Seiten der Strasse. Es sei deshalb willkürlich, bei einem Baugesuch für die Liegenschaft [...] die gegenüberliegenden, bestehenden Bauten [...] nicht zu berücksichtigen. Genau das Gleiche gelte für die Berücksichtigung der Liegenschaften [...] bzw. für die Nichtberücksichtigung der auf der bergseitigen Strassenseite gelegenen Bebauungen [...].

Die Bebauung im Vergleichsgebiet "Oberbärg" sei sehr heterogen. Zum einen gebe es kleinere Einfamilienhäuser, zum anderen grosse Gebäude mit massivsten Eingriffen in das Terrain und entsprechenden Stützmauern (...). Es gebe sodann alle möglichen Dachformen und bereits verschiedene Terrassenüberbauungen mit vier Einheiten (...), 14 bzw. zweimal sieben Wohneinheiten (...), 16 bzw. zweimal acht Wohneinheiten (...) sowie mit fünf Einheiten (...). Die [benachbarte] Liegenschaft [...] sei höher als der geplante Neubau. Dieser füge sich gut ein, sowohl bezogen auf die Nutzung des Grundstücks als auch hinsichtlich der Einordnung in die bestehende Überbauung im Gebiet "Oberbärg". Verschiedene andere Bebauungen seien viel dominanter, sei es bezüglich der Dimensionen und Proportionen, sei es hinsichtlich Gestaltung und Farbgebung.

4.2.4. Die privaten Beschwerdegegner 2 machen geltend, die von der Beschwerdeführerin erwähnten bestehenden Bauten seien mit dem geplanten Bauprojekt nicht vergleichbar. Die Terrassenhäuser am Oberstieg Ost seien alle vor Inkrafttreten der heute gültigen BNO bewilligt worden. Sie würden von vielen Leuten als "Schandfleck" wahrgenommen, da diese Bauten von weither sichtbar das Erscheinungsbild des ganzen Südhangs von Beringen krass verunstalteten. Das streitgegenständliche Vorhaben widerspreche völlig dem über Jahrzehnte gewachsenen Erscheinungsbild des Quartiers Oberstieg/Unterstieg und wäre ein Fremdkörper in dem seit Jahren gewachsenen Quartier.

4.3.1. Mit der Baukommission bzw. dem Gemeinderat ist davon auszugehen, dass der ganze Oberbärg Beringen ("Südhangquartier"), begrenzt durch den Egweg im Westen, den Gässlistieg im Osten, den Oberberg im Norden und die Schaffhauserstrasse im Süden, das für die Beurteilung der Einordnung des strittigen Bauprojekts massgebliche Gebiet bildet.

4.3.2. Der Augenschein hat gezeigt, dass sich in der unmittelbaren Umgebung des Grundstücks [...] am Unter- und Oberstieg zwar lediglich freistehende, von Grünraum umgebene Einfamilienhäuser und einzelne unüberbaute, bewachsene Parzellen befinden. Die Bauweise dieser Gebäude (Stellung, Form, Grösse, Fassadengestaltung, Dächer usw.) ist indes sehr heterogen, es kommen unterschiedliche Architektursprachen vor. Aufgrund der Hanglage gibt es auf den meisten Grundstücken und zum Teil beträchtliche Eingriffe in das gewachsene Terrain bzw. Geländeänderungen (Aufschüttungen/Abgrabungen) und verschiedentlich Stützmauern. Betrachtet man das ganze relevante Vergleichsgebiet Oberbürg, ist dieses nicht ausschliesslich von Kleinmassstäblichkeit geprägt. Die beiden im Nordosten gelegenen Terrassenhäuser [...] stechen aufgrund ihrer Grösse und der hellen Fassade hervor. Weniger dominant, aber ebenfalls gut wahrnehmbar sind sodann die beiden an jene angrenzenden Terrassenhäuser [...]. Diese vier Terrassenhäuser sind – mit Ausnahme der Liegenschaft [...] – vom etwa [100 bis 200 m] entfernt gelegenen streitbetroffenen Grundstück [...] aus sichtbar. Entgegen den privaten Beschwerdegegnern 2 ist nicht relevant, dass die vier bereits bestehenden Terrassenhäuser (erstellt in den Jahren 2012 [...], 2018 [...] und 2020 [...]; vgl. Eidg. Gebäude- und Wohnungsregister GWR, < www.gwr.admin.ch >) teilweise noch unter Geltung der früheren BNO 2001 (in Kraft bis 2013) bewilligt wurden. Im Übrigen war unter deren Geltung ohnehin noch eine gute Gesamtwirkung vorausgesetzt (vgl. vorangehende E. 3.6.2), so wie es auch die geltende BNO in Verbindung mit Art. 35 BauG bis Ende 2018 verlangte.

Das weitere massgebliche Gebiet Oberbürg zeichnet sich ebenfalls durch eine Vielzahl von Gebäuden teilweise sehr unterschiedlicher Bauweise (Stellung, Form, Grösse, Fassadengestaltung, Dächer usw.) aus. Mehrere Gebäude treten markant in Erscheinung, darunter namentlich die benachbarte Liegenschaft [...] sowie die oberhalb von dieser gelegenen Liegenschaften [...]. Insgesamt und entgegen dem Regierungsrat kann nicht von einem homogenen Quartier mit gutem Quartierbild gesprochen werden (vgl. zum Ganzen auch das Augenscheinprotokoll; Geoportal Schaffhausen, < <https://map.geo.sh.ch> >).

4.3.3. Das Bauprojekt der Beschwerdeführerin umfasst vier zurückversetzte Baukörper. Es ist in der Breite mit 10 m etwas schmaler als die benachbarten Bauten und in der Höhe (max. knapp 9 m ab Boden und ab gewachsenem Terrain) mit diesen vergleichbar. Mit einer Länge (bzw. Tiefe) von 30 m entspricht das geplante Bauprojekt gerade noch der in der Wohnzone W40 zulässigen Gebäudelänge gemäss Regelbauweise (vgl. Art. 33 Abs. 1 lit. d BNO). Die für Terrassenhäuser maximal zulässigen Masse betreffend Gebäudelänge und -breite (45 bzw. 30 m; vgl.

Art. 37 lit. d und e BNO) unterschreitet es deutlich. Es weist die für ein Terrassenhaus üblichen Formen und Proportionen auf und ist zurückhaltend dimensioniert (vgl. Art. 14 lit. a BNO). Entsprechend hält sich die von den Vorinstanzen bemängelte Riegelwirkung des geplanten Bauvorhabens sehr in Grenzen. Aufgrund der Terrassierung sind vier Stützmauern von ca. 1.4 bis 2.3 m Höhe im Westen sowie zwei Stützmauern von ca. 1.2 und 1.7 m Höhe im Osten geplant, verbunden mit Geländeanpassungen (Abgrabungen und Aufschüttungen) in ähnlichem Ausmass (Masse jeweils bezogen auf den sichtbaren, oberirdischen Teil der Stützmauern). Diese Terrainveränderungen und Stützmauern sind angesichts der vorherrschenden Hanglage als moderat und dem Bauprojekt angemessen einzustufen (vgl. Art. 14 lit. d BNO). Mit Blick auf die sehr heterogene Bauweise am Oberbärg ist nicht davon auszugehen, dass das Bauvorhaben für eine besondere Unruhe sorgen oder gar als Fremdkörper in Erscheinung treten wird (vgl. zum Ganzen auch die von der Beschwerdeführerin eingereichten Visualisierungen des Bauvorhabens). Zu einer guten Gestaltung wird im Übrigen die Gemeinde mit Auflagen hinsichtlich des Farb- und Materialkonzepts (vgl. Art. 14 lit. b BNO) beitragen können. Auch betreffend Umgebungsgestaltung und Grünraum wird die Gemeinde Auflagen machen können (vgl. Art. 14 lit. c und Art. 21 Abs. 1 BNO).

4.3.4. Bei der Beurteilung der Gesamtwirkung ist schliesslich zu berücksichtigen, dass Art. 37 BNO (vgl. zu dieser Bestimmung nachfolgend E. 5 ff.) Terrassenhäuser in der Wohnzone W40 ausdrücklich zulässt (die Zonenkonformität des geplanten Bauvorhabens ist unbestritten) und gegenüber der Regelbauweise mit Blick auf die Ausnutzungsziffer und die Gebäudelänge sowie den Mehrlängenzuschlag sogar bevorzugt (vgl. Art. 33 BNO sowie Ziff. 7.2a des Anhangs 1 der BNO). Dies deutet darauf hin, dass der kommunale Gesetzgeber Terrassenhäuser fördern wollte. Überdies hat der kantonale Gesetzgeber die Anforderungen an die Gesamtwirkung herabgesetzt, um die Erteilung von mehr Baubewilligungen zu ermöglichen (vgl. vorangehende E. 3.6.1). Sodann darf die Anwendung von Ästhetikklauseln nicht dazu führen, dass Zonenvorschriften – wie hier die Zulässigkeit des Baus von Terrassenhäusern – faktisch ausser Kraft gesetzt werden (vgl. BGE 145 I 52 E. 4.4 mit Hinweisen).

4.3.5. Unter Berücksichtigung aller relevanten Gesichtspunkte hat die Gemeinde den ihr zustehenden Ermessensspielraum überschritten, wenn sie dem strittigen Bauprojekt nur eine unbefriedigende Gesamtwirkung zugestand. Mit dem Bauvorhaben wird insgesamt zumindest die im Sinne von Art. 35 Abs. 1 BauG i.V.m. Art. 14 BNO erforderliche befriedigende Gesamtwirkung erreicht. Daran ändern auch die eher schmalen Quartierstrassen nichts.

4.3.6. Anders als die Baukommission erwähnte die Gemeinde im Bauabschlag neben Art. 14 überdies Art. 19 BNO. Diese Bestimmung betreffend Terrainveränderungen schreibt vor, dass Abgrabungen, Aufschüttungen und dergleichen harmonisch ins Gelände einzufügen sind (Satz 1). Unklar ist, ob bzw. inwiefern diese Vorschrift über Art. 14 BNO (i.V.m. Art. 35 Abs. 1 Satz 1 BauG) hinausgeht (vgl. Art. 14 lit. d BNO betreffend Umfang, Art und Weise von Terrainveränderungen). Die Gemeinde legt jedenfalls nicht näher dar, weshalb diese Vorschrift verletzt sein sollte, und dies ist auch nicht ersichtlich. Ob darüber hinaus gegenüber den Nachbargrundstücken die Bestimmungen von Art. 93 ff. des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27. Juni 1911 (SHR 210.100) eingehalten werden (vgl. Art. 19 Satz 2 BNO), wird die Gemeinde noch zu prüfen haben.

5. Zwischen den Parteien ist überdies strittig, ob das streitgegenständliche Bauvorhaben gegen Art. 37 BNO verstösst. Dieser schreibt namentlich vor, dass in der Wohnzone W40 (nur) an dazu geeigneten Hanglagen Terrassenhäuser erstellt werden dürfen. Der Regierungsrat liess die Frage der geeigneten Hanglage ausdrücklich offen und äusserte sich auch vor Obergericht nicht zu Art. 37 BNO. Auf eine Rückweisung an den Regierungsrat ist aus prozessökonomischen Gründen jedoch zu verzichten.

5.1. Unter den Parteien besteht Uneinigkeit über die Auslegung von Art. 37 BNO. Diese Bestimmung enthält die in den Wohnzonen W40 und W50 geltenden "Terrassenhausvorschriften" (Marginalie). Es gibt keine Hinweise, dass der Begriff der "geeigneten Hanglagen" eng zu verstehen ist und sich nur auf technische Aspekte wie die Hangneigung beziehen soll. So fehlt in Art. 37 BNO namentlich trotz verschiedener Massangaben eine Vorschrift betreffend das minimale Gefälle. Etwas anderes ergibt sich auch aus Ziff. 1.2 des Anhangs I der BNO nicht, die den Begriff der *Hangneigung* definiert. Es scheint jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass bei der Beurteilung der Eignung einer Hanglage für Terrassenhäuser weitere Gesichtspunkte wie ortsbauliche Gegebenheiten berücksichtigt werden können.

5.2. Beim Begriff der "geeigneten Hanglage" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, bei dessen Anwendung der Gemeinde infolge ihrer Gemeindeautonomie ein von den Rechtsmittelbehörden zu beachtender besonderer Beurteilungs- und Ermessensspielraum zukommt (vgl. vorangehende E. 4.1).

5.2.1. Die Gemeinde erwog im Beschluss vom 4. Juli 2022 mit Verweis auf ihre Baukommission, damit die Terrassierung der vier Geschosse im eher flach verlaufenden Hang überhaupt erreicht werde, bedürfe es an beiden Längsseiten und ins-

besondere beim oberen Abschluss zum Oberstieg hin umfangreicher Geländeanpassungen mit Abgrabungen, Auffüllungen und hohen Stützmauern. Es liege damit ganz offensichtlich keine für das geplante Terrassenhaus geeignete Hanglage im Sinne von Art. 37 BNO vor. Sodann seien keine Massnahmen zu einer guten Durchgrünung der Terrassen- und Gartenflächen geplant. Auf den Plänen seien nur Grünflächen ohne jede Bepflanzung angegeben, mit Ausnahme von einigen Topfpflanzen auf den privaten Terrassen und bei der Vorfahrt am Oberstieg. Der Abschluss des Grünraums gegen den Unterstieg wirke räumlich undefiniert und eher wie eine Restfläche. Es zeige sich hier besonders, dass das Terrassenhaus keine adäquate Antwort auf eine positive räumliche Entwicklung des Quartiers sei.

Der Regierungsrat äusserte sich weder im angefochtenen Entscheid noch im Beschwerdeverfahren zur Eignung der Hanglage.

5.2.2. Mit ihren Ausführungen zur Geeignetheit der Hanglage geht die Gemeinde nicht über ihre Kritik am strittigen Bauprojekt unter dem Gesichtspunkt der Einordnung hinaus, sondern wiederholt im Ergebnis die in diesem Zusammenhang vorgebrachten Argumente. Es ist jedoch nicht statthaft, gestützt auf Art. 37 BNO höhere Anforderungen an die allgemeine Einordnung zu stellen, als dies gestützt auf Art. 35 Abs. 1 BauG in Verbindung mit Art. 14 BNO sowie Art. 19 BNO verlangt werden kann. Dass die Hanglage aus "technischen" Gründen, namentlich aufgrund ihrer Neigung, ungeeignet sein könnte, behauptete die Gemeinde nicht. Die diesbezüglichen Ausführungen der Beschwerdeführerin sind nachvollziehbar und wurden weder von der Gemeinde noch von den privaten Beschwerdegegnern in Frage gestellt. Betreffend den Grünraum und die Umgebung ist die Gemeinde darauf hinzuweisen, dass sie dazu in der Baubewilligung Auflagen vorsehen kann (vgl. vorangehende E. 4.3.3 a.E.). Bei den von der Gemeinde erwähnten auf den Plänen verzeichneten Topfpflanzen handelt es sich offensichtlich bloss um unverbindliche mögliche Bepflanzungen. Ein verbindlicher Umgebungsplan liegt noch nicht vor und wurde von der Gemeinde bisher auch nicht verlangt.

5.2.3. Demnach ist vorliegend auch die für Terrassenhäuser geeignete Hanglage im Sinne von Art. 37 BNO gegeben.

6. [...]

7. Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als begründet. Entgegen dem Antrag der Beschwerdeführerin ist die Gemeinde indes nicht anzuweisen, die Baubewilligung zu erteilen. Vielmehr wird sie zunächst die weiteren Bewilligungsvoraussetzungen zu prüfen haben. Die Beschwerde ist demnach teilweise gutzuheis-

sen und die Sache im Sinne der Erwägungen zu neuem Entscheid an die Gemeinde zurückzuweisen (vgl. Art. 318 Abs. 1 lit. c ZPO i.V.m. Art. 50 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]).