

Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe; zulässige Neigung von Ausfahrtsrampen; Ausnahmegewilligung; massgebende Vollgeschossfläche für Attikageschoss – Art. 36 Abs. 1 und 2 VRG; Art. 40 Abs. 2 und Art. 51 BauG; Art. 23 Abs. 4 Satz 1 BauO Neuhausen am Rheinfl.

Beurteilungsspielraum der erstinstanzlichen Verwaltungsbehörde bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen (E. 2).

Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung. Überprüfungsbefugnis des Obergerichts (E. 3.6.2).

Mit der Nichtberücksichtigung redimensionierter Geschosse als Vollgeschosse für die Berechnung der zulässigen Bruttogeschossfläche eines Attikageschosses überschritt die Gemeinde den ihr zustehenden Spielraum bei der Auslegung kommunalen Rechts nicht (E. 4.6).

OGE 60/2023/25 vom 24. November 2023

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Aus den Erwägungen

2. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung, Überschreitung und Missbrauch des Ermessens sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden. Hingegen kann wegen blosser Unangemessenheit grundsätzlich keine Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden (Art. 36 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegengesetz, VRG, SHR 172.200]).

Die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ist grundsätzlich eine Rechts-, nicht eine Ermessensfrage; sie ist daher im verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Prinzip frei zu prüfen. Der zuständigen erstinstanzlichen Behörde, die den Begriff anzuwenden hat, steht indes ein nach pflichtgemäsem Ermessen auszuübender Spielraum zu, soweit die Gesetzesauslegung ergibt, dass ihr der Gesetzgeber mit einer offenen Normierung eine gerichtlich zu respektierende Entscheidungsbefugnis einräumen wollte (OGE 60/2018/39 vom 13. Oktober 2020 E. 5.3; vgl. auch BGer 1C_33/2021 vom 16. April 2021 E. 2.2 mit Hinweisen). Soweit ein Beurteilungsspielraum besteht, auferlegt sich das Obergericht als gerichtliche Instanz ohne besondere Fachkenntnisse Zurückhaltung. Auslegung und Praxis der fachkundigen bzw. mit den örtlichen Verhältnissen und Planungszielen vertrauten Verwaltungsbehörden haben daher zum Vorneherein ein massgebliches Gewicht. Ist

der Entscheid der Behörde nachvollziehbar und liess sich diese nicht von unsachlichen, dem Zweck der Regelung fremden Erwägungen leiten, sind die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit nicht verletzt und wird das übergeordnete Gesetzesrecht beachtet (vgl. statt vieler BGer 1C_113/2021 vom 1. September 2022 E. 4.2.1 mit Hinweis), so haben die Rechtsmittelinstanzen den Entscheid zu respektieren und dürfen das Ermessen der kommunalen Behörde nicht durch ihr eigenes ersetzen (vgl. zum Ganzen OGE 60/2020/37 vom 31. August 2021 E. 3.1, Amtsbericht 2021, S. 124 f.; 60/2015/27 vom 2. Dezember 2016 E. 1.3; je mit Hinweisen; Konrad Waldvogel, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021, Art. 36 VRG N. 9).

3. Zwischen den Parteien ist einerseits strittig, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung für die Tiefgaragen-Ein- bzw. Ausfahrtsrampe (nachfolgend: Rampe) gegeben sind.

[...]

3.6.1. Ausfahrtsrampen namentlich von Tiefgaragen auf öffentliche Verkehrsanlagen dürfen in einem Abstand von mindestens zwei Metern von der bestehenden oder künftigen Verkehrsanlage an keine Neigung über 3% und hernach höchstens eine solche von 12% aufweisen (Art. 40 Abs. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 [Baugesetz, BauG, SHR 700.100]).

3.6.2. Nach Art. 51 BauG können aus wichtigen Gründen Ausnahmen von einzelnen Bauvorschriften gewährt werden, wenn dadurch keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden. Mit der Möglichkeit, Ausnahmegewilligungen zu erteilen, wird dem verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsgebot (Art. 5 Abs. 2 BV) Rechnung getragen. Zuständig für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung ist das kantonale Baudepartement bzw. dessen Planungs- und Naturschutzamt (vgl. § 22 Abs. 1 der Verordnung zum Baugesetz vom 15. Dezember 1998 [BauV, SHR 700.101] i.V.m. Art. 57 Abs. 1 Ingress BauG).

Nach der Rechtsprechung des Obergerichts darf eine Ausnahme von kantonalen und kommunalen Bauvorschriften als Einschränkung des Gesetzmässigkeitsprinzips nur in wirklichen Sonderfällen bewilligt werden. Mit der Ausnahmegewilligung sollen Härten, Unbilligkeiten und Unzulänglichkeiten vermieden werden, die sich wegen der Besonderheit des Sachverhalts aus der strikten Anwendung von Bauvorschriften ergäben. Verlangt wird eine Ausnahmesituation, bei der die Handhabung der gesetzlichen Vorschriften hart und unbillig wäre und sich eine abweichende Lösung mit dem Gesetzeszweck vereinbaren lässt, insbesondere weil der

Gesetzgeber diese besondere Situation bei der generell-abstrakten Regelung nicht vor Augen haben bzw. hierfür keine ausdrückliche Regelung treffen konnte. Eine solche Ausnahmesituation verlangt also, dass die öffentlichen oder privaten Interessen, die normalerweise die Einschränkung verlangen, im konkreten Fall nicht vorliegen. Überdies dürfen der Abweichung von der betreffenden Bauvorschrift nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (OGE 60/2012/8 vom 28. Dezember 2012 E. 4aa; 60/2011/2 vom 13. April 2012 E. 4a, nicht publ. in Amtsbericht 2012, S. 78 ff.). Die Anforderungen an das Vorliegen eines wirklichen Sonderfalls sind abhängig von der Bedeutung der Vorschrift, von der die Bauherrschaft abweichen will (OGE 3/1987 vom 12. November 1987 i.S. A E. 7.4.3 [S. 69], Amtsbericht 1987, S. 136 f.). Die vorzunehmende Auslegung und Abwägung hat sich mithin in erster Linie am Zweck der Norm, von der abgewichen werden soll, zu orientieren (Markus Lanter, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, Rz. 3.501).

Ob die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung erfüllt sind, ist eine Rechtsfrage und daher vom Obergericht im Rahmen einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich frei überprüfbar. Der Gemeinde steht indes ein nach pflichtgemäßem Ermessen auszuübender Beurteilungsspielraum zu, zumal mangels eines anderen Hinweises in den Materialien davon auszugehen ist, dass der Gesetzgeber der erstinstanzlichen Behörde einen gewissen Anwendungsspielraum belassen wollte (vgl. vorangehende E. 2; OGE 60/2021/3 vom 29. Oktober 2021 E. 4.1 mit Hinweis). Die Frage, inwieweit von den Vorschriften abgewichen werden kann, stellt grundsätzlich eine Ermessensfrage dar, die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aufgrund von Art. 36 Abs. 1 und 2 VRG nur beschränkt überprüft werden kann (zum Ganzen OGE 60/2012/8 vom 28. Dezember 2012 E. 4aa; 60/2011/2 vom 13. April 2012 E. 4a, nicht publ. in Amtsbericht 2012, S. 78 ff.; vgl. ferner BGE 140 II 437 E. 5).

3.7. Art. 40 Abs. 2 BauG dient der Verkehrssicherheit (Regierungsvorlage vom 4. Juli 1995 zum Baugesetz, Amtsdruckschrift 4154, S. 12). Die höchstens zulässige Neigung von 12% gilt für jede Art von Ausfahrtsrampen, namentlich auch für ungedeckte Ausfahrten, die ungeschützt den Witterungsverhältnissen ausgesetzt sind. Hinweise, dass die Vorschrift für gedeckte Rampen nicht gelten sollte, gibt es nicht. Demgegenüber sieht die einschlägige Norm des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute VSS, die seit 31. Dezember 2021 geltende VSS-Norm 40 291, in Ziff. 20.5 vor, dass die maximale Längsneigung bei gedeckten Rampen 18% beträgt (Gleiches galt gemäss der teilweise von den Parteien zitierten früheren VSS-Norm 640 291a, Ziff. 18.4, Komfortstufe A [bzw. 15% für die

Komfortstufen B und C]; vgl. zur Anwendung der allgemein anerkannten VSS-Normen im Zusammenhang mit der Grundstückserschliessung durch eine hinreichende Zufahrt BGer 1C_158/2022 vom 20. Dezember 2022 E. 3.1 und 1C_88/2019 vom 23. September 2019 E. 3.2, je mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall sind daher keine sicherheitstechnischen Gründe ersichtlich, die gegen die erteilte Ausnahmegewilligung sprechen, und solche werden vom Beschwerdeführer denn auch nicht vorgebracht (vgl. dazu auch Stellungnahme von Tiefbau Schaffhausen vom 28. September 2021, Ziff. 2.2 S. 3 f.; Rekursakten). Der Normzweck von Art. 40 Abs. 2 BauG – der Bestimmung, von welcher abgewichen werden soll – wird somit auch bei Erteilung einer Ausnahmegewilligung gewahrt.

Beim Bau von Mehrfamilienhäusern sind auf privatem Grund und abseits vom Verkehr besonnte Kinderspielplätze anzulegen und dauernd ihrem Zweck zu erhalten. Die Spielflächen haben mindestens 15% der gesamten Bruttowohnfläche zu betragen (Art. 25 der Bauordnung der Einwohnergemeinde Neuhausen am Rheinfall vom 1. September 1988 [BauO, NRB 700.100] i.V.m. Art. 37 BauG). Vorliegend wird die erforderliche Spielplatzfläche mit rund [...] m² (entsprechend 15.5%) bei einer Bruttowohnfläche von insgesamt rund [...] m² knapp eingehalten. Die steilere Rampe führt unstrittig dazu, dass innerhalb des Gebäudeperimeters auf das Untergeschossniveau gelangt werden kann und somit ausserhalb der oberirdischen Gebäudehülle eine ausreichende ebenerdige Fläche zur Verfügung steht, die einen stufenlosen und barrierefreien Spielplatz mit der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestfläche ermöglicht. Wenn die Vorinstanzen in diesem Umstand einen wichtigen Grund im Sinne von Art. 51 BauG erblickten und eine hinreichende Ausnahmesituation im Sinne der Rechtsprechung zu Ausnahmegewilligungen bejahten, haben sie ihren Ermessensspielraum nicht überschritten. Da keine entgegenstehenden relevanten öffentlichen oder privaten Interessen geltend gemacht wurden und solche auch nicht ersichtlich sind, ist nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat die Ausnahmegewilligung des Planungs- und Naturschutzamts bestätigt hat. Die Beschwerde erweist sich insoweit als unbegründet.

4. Andererseits ist zwischen den Parteien umstritten, ob das streitgegenständliche Bauprojekt die zulässige Geschosszahl bzw. Bruttogeschossfläche einhält.

[...]

4.5. Gemäss Art. 32 Abs. 1 BauO sind in den Kernzonen II und III – das streitgegenständliche Bauvorhaben befindet sich in der Kernzone II – höchstens vier Vollgeschosse zugelassen. Vollgeschosse sind alle Geschosse von Gebäuden ausser Unter-, Dach- und Attikageschosse (Ziff. 6.1 Abs. 1 Anhang i.V.m. Art. 27

BauG). Attikageschosse sind auf Flachdächern aufgesetzte, zusätzliche Geschosse. Das Attikageschoss muss bei mindestens einer ganzen Fassade gegenüber dem darunter liegenden Geschoss um mindestens drei Meter zurückversetzt sein (Ziff. 6.4 Anhang i.V.m. Art. 27 BauG). Eingeschossige Aufbauten auf Flachdächern (Attika) zählen als Vollgeschosse, wenn ihre Bruttogeschossfläche mehr als 50% derjenigen der Vollgeschossfläche beträgt (Art. 23 Abs. 4 Satz 1 BauO).

4.6. Strittig ist die Auslegung von Art. 23 Abs. 4 Satz 1 BauO, dessen Wortlaut mit Bezug auf den Begriff "Vollgeschossfläche" unklar ist, wenn – wie vorliegend – nicht alle als Vollgeschosse geltenden Geschosse eines Gebäudes dieselbe Fläche aufweisen. Da es sich um kommunales Recht handelt, kommt der Gemeinde bei der Auslegung der fraglichen Bestimmung ein gewisser Spielraum zu. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV und Art. 105 KV) dürfen die kantonalen Behörden nicht von einer vertretbaren Auslegung durch die Gemeindebehörden abweichen. 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 (OGE 60/2020/37 vom 31. August 2021 E. 3.1 mit Hinweis, Amtsbericht 2021, S. 124 f.; 60/2022/21 vom 30. Mai 2023 E. 8.1; vgl. auch BGer 1C_470/2021 vom 24. April 2023 E. 4.2; 1C_572/2016 vom 11. Juli 2017 E. 2.1).

Die Gemeinde stellte für die massgebende Vollgeschossfläche auf die beiden Geschosse mit der grössten Bruttogeschossfläche von je [...] m² ab (erstes und zweites Obergeschoss) und liess das Erdgeschoss und das dritte Obergeschoss mit je einer Bruttogeschossfläche von [...] m² unberücksichtigt. Dies mit der Begründung, dass das dritte Obergeschoss zufolge einer Staffelung eine kleinere Bruttogeschossfläche aufweise, um den heterogenen Nachbarschaftsgebäuden Rechnung zu tragen. Im Rekursverfahren ergänzte die Gemeinde, die Bruttogeschossfläche des ersten und zweiten Obergeschosses wäre auch über drei Vollgeschosse möglich gewesen. Vor Obergericht schliesslich wies sie darauf hin, dass redimensionierte Geschosse bei der Berechnung der Bruttogeschossfläche eines Attikageschosses nicht als Vollgeschosse zu zählen seien.

Auch wenn eine andere Auslegung denkbar erscheint (vgl. etwa OGE 60/2002/12 vom 27. September 2002 E. 3a, Amtsbericht 2002, S. 127, zu Art. 27 Abs. 4 [Satz 1] der Bauordnung für die Stadt Schaffhausen vom 29. Oktober 1996 [der Art. 23 Abs. 4 Satz 1 BauO entsprach]; Christian Häuptli, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 49 N. 27), ist diese Betrachtungsweise der Gemeinde – als Vollgeschossfläche nur die Fläche der Geschosse mit der

grössten Bruttogeschossfläche(n) zu berücksichtigen – im oben dargelegten Sinn vertretbar. Die Vorschriften betreffend Attikageschosse wurden primär aus gestalterischen Gründen aufgestellt, ein Attikageschoss soll nicht als Vollgeschoss in Erscheinung treten (vgl. Erläuterungen vom 3. September 2013 zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe [IVHB] vom 22. September 2005, Ziff. 6.4 Rz. 2, S. 14). Auf die zulässige Bruttogeschossfläche wirken sie sich nicht aus. Diese wird für das ganze Gebäude bzw. Grundstück bestimmt (vgl. Art. 22 BauO), weshalb irrelevant ist, dass die Bruttogeschossflächenreserve nur [...] m² beträgt. Das kantonale Recht schreibt betreffend Attikageschosse lediglich vor, dass diese bei mindestens einer ganzen Fassade gegenüber dem darunter liegenden Geschoss um mindestens drei Meter zurückversetzt sind (Ziff. 6.4 Anhang i.V.m. Art. 27 BauG). Es steht den Gemeinden frei, weitergehende (einschränkendere) Vorschriften zu erlassen (vgl. Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 BauG), und muss entsprechend in ihrem (pflichtgemässen) Ermessen liegen, wie sie diese in der Praxis handhaben. Die Auslegung des Begriffs "Vollgeschossfläche" durch die Gemeinde ist nach dem Gesagten nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich auch insofern als unbegründet.