

Anfechtung eines Rückweisungsentscheids; akzessorische Überprüfung von Nutzungsplänen; in zeitlicher Hinsicht anwendbares Recht; Schutz der Trockenwiesen und -weiden in Hemmental – Art. 18 Abs. 1 und 1^{bis} sowie Art. 18a Abs. 1 und 2 NHG; Art. 21 Abs. 2 RPG; Art. 29 Abs. 1 lit. a NHV; Art. 16 Abs. 1^{bis} VRG; Art. 67 Abs. 3 BauG.

Mit einer Änderung der anwendbaren Rechtsgrundlagen während eines laufenden Verfahrens muss grundsätzlich immer gerechnet werden. Der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte (angeblich) drohende Nachteil ist im Ergebnis allein auf die Verlängerung des Verfahrens zurückzuführen. Darin ist kein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 16 Abs. 1^{bis} VRG zu erblicken (E. 1.1.2).

Die Einwohnergemeinde und der Regierungsrat bejahten zu Recht die Zulässigkeit der akzessorischen Überprüfung der Nutzungsplanung von Hemmental infolge erheblich geänderter Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG (E. 4).

Der nach dem erstinstanzlichen Entscheid über das Baugesuch in Kraft getretene kommunale Richtplan Siedlung für Hemmental und die ebenfalls später erfolgte Anpassung des kantonalen Naturschutzinventars dienen insbesondere dem Schutz der wertvollen TWW-Gebiete in Hemmental und damit der Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen (Natur-/Artenschutz), weshalb ihre Anwendung bzw. Berücksichtigung im vorliegenden Verfahren geboten ist (E. 5).

Das vom Kanton als Grundlage für die Revision des kantonalen Naturschutzinventars und nicht speziell im Hinblick auf das vorliegende Verfahren eingeholte Fachgutachten erscheint als geeignet für die Beurteilung, ob sich auf dem Baugrundstück Trockenwiesen von potenziell nationaler Bedeutung befinden (E. 7.1).

Das ganze Teilgebiet Wiesengasshalde C und namentlich auch das Baugrundstück ist als Trockenwiese von potenziell nationaler Bedeutung zu betrachten. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass der Stadtrat mit Bezug auf die zweite Bautiefe die Schutzinteressen des Biotops höher gewichtete als die Nutzungsinteressen der Beschwerdeführerin und die Baubewilligung verweigerte (E. 7.2).

OGE 60/2022/17 vom 13. Dezember 2024

(Eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wies das Bundesgericht mit Urteil 1C_49/2025 vom 8. Dezember 2025 ab.)

Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Die Beschwerdeführerin beantragte eine Baubewilligung für den Neubau eines Einfamilien- und eines Zweifamilienhauses auf dem Grundstück GB Schaffhausen (Hemmental) Nr. XXX [...] in Hemmental (Schaffhausen). Die Bauparzelle liegt in der Wohnzone WN und befindet sich im Gebiet Nr. 1102 "Randen" des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN; vgl. Anhang 1 der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 29. März 2017 [VBLN, SR 451.11]) sowie angrenzend an das nördlich gelegene Objekt Nr. 3223 "Randen" des Bundesinventars der Trockenwiesen und -weiden (TWW) von nationaler Bedeutung (Trockenwieseninventar; vgl. Anhang 1 der Verordnung über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung vom 13. Januar 2010 [Trockenwiesenverordnung, TwwV, SR 451.37]). Am 6. Juli 2021 wurde es überdies in das kantonale Naturschutzinventar Schaffhausen aufgenommen (Objekt 129/107 bzw. 1-2-9-107 "Oberberg Südwest"). Die Einwohnergemeinde Schaffhausen bewilligte mit Beschluss des Stadtrats vom 14. April 2020 den Bau des Zweifamilienhauses im südlichen Bereich der Parzelle. Für das geplante Einfamilienhaus in der zweiten Bautiefe des Grundstücks erteilte sie einen Bauabschlag. Der Regierungsrat vereinigte zwei gegen diesen Entscheid geführte Rekursverfahren und hiess am 5. April 2022 den Rekurs mehrerer Naturschutzorganisationen gegen die Baubewilligung betreffend die erste Bautiefe gut, soweit er darauf eintrat. Er wies die Sache insoweit zur Anwendung der Vorgaben von Art. 18 Abs. 1^{ter} des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) und zu neuem Entscheid an den Stadtrat zurück. Den Rekurs der Beschwerdeführerin gegen den Bauabschlag betreffend die zweite Bautiefe wies der Regierungsrat ab. Das Obergericht wies die Beschwerde gegen diesen Regierungsratsbeschluss – nach rund einjähriger Sistierung des Verfahrens infolge Vergleichsbemühungen der Parteien – ab, soweit es darauf eintrat.

Aus den Erwägungen

1. Gegen verfahrensabschliessende Rekursentscheide des Regierungsrats können die Betroffenen Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht erheben (Art. 44 Abs. 1 lit. a des Justizgesetzes vom 9. November 2009 [JG, SHR 173.200]). Zwischenentscheide können im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nur angefochten werden, wenn ein nicht wieder gutzumachender Nachteil droht (vgl. Art. 16 Abs. 1^{bis} des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200])

analog; Kilian Meyer, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021 [nachfolgend: Kommentar zur SH VRP], Art. 50 VRG N. 88 mit Hinweisen). Der Nachteil kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein, sofern es sich beim Nachteil nicht bloss um die Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens handelt (vgl. Rihs/Baeckert, in: Kommentar zur SH VRP, Art. 16 VRG N. 16 mit Hinweisen).

1.1. Mit Blick auf das vom Stadtrat bewilligte Zweifamilienhaus in der ersten Bautiefe hob der Regierungsrat die Baubewilligung auf und wies die Sache zur Anwendung der Vorgaben von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG und zu neuem Entscheid an den Stadtrat zurück. Entgegen der Beschwerdeführerin verbleibt dem Stadtrat dabei ein Entscheidungsspielraum (vgl. BGer 1C_346/2014 vom 26. Oktober 2016 E. 4.5.2 a.E. mit Hinweis), weshalb ein Zwischenentscheid vorliegt (BGE 150 II 346 E. 1.3.2 mit Hinweisen; vgl. ferner Rihs/Baeckert, Art. 16 VRG N. 17). Die Beschwerde ist daher nur bei Drohen eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils zulässig.

1.1.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Einwohnergemeinde sei derzeit dabei, die kommunale Nutzungsplanung für Hemmental zu revidieren. Wann diese neue Nutzungsplanung vorliegen und welche Veränderungen sie in Bezug auf die streitgegenständliche Bauparzelle allenfalls mit sich bringen werde, sei derzeit noch ungewiss. Auf ihr Baugesuch könnte diese neue Zonenplanung jedenfalls bereits Anwendung finden, sollte bis dahin noch kein Baubewilligungsentscheid ergangen und in Rechtskraft erwachsen sein (Art. 88 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 [Baugesetz, BauG, SHR 700.100]). Mit dem weiteren Zeitablauf, welcher mit der Rückweisung an die Einwohnergemeinde zwingend verbunden sei, steige die Wahrscheinlichkeit massiv an, dass im Zeitpunkt des Entscheids über das Baugesuch der Beschwerdeführerin die neue Zonenordnung bereits in Kraft gesetzt sei und zur Anwendung komme. Sollte diese in Bezug auf die Bauparzelle und damit für die Beschwerdeführerin als Grundeigentümerin eine nachteilige Um- oder eine Auszonung vorsehen, würde dies einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge haben.

1.1.2. Der von der Beschwerdeführerin angeführte Art. 88 Abs. 1 BauG (wonach das BauG mit Ausnahme der Verfahrensbestimmungen Anwendung findet auf Bauvorhaben und Planungen, die bei Inkrafttreten des BauG noch nicht rechtskräftig bewilligt oder genehmigt sind) regelt als Übergangsbestimmung die Anwendbarkeit des am 1. Januar 1999 in Kraft getretenen Baugesetzes vom 1. Dezember

1997 gegenüber dem damit aufgehobenen Baugesetz für den Kanton Schaffhausen vom 9. November 1964 und ist daher vorliegend nicht einschlägig.

Die Einwohnergemeinde hielt bereits im Entscheid vom 14. April 2020 fest, der Stadtrat befinde sich daran, die Ortsplanung von Hemmental teilweise zu revidieren. Der Regierungsrat setzte sich im Zusammenhang mit einem anderen Baubewilligungsverfahren sodann eingehend mit der Nutzungsplanung in Hemmental auseinander und forderte die Einwohnergemeinde auf, die Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Zonenplanung Hemmental umgehend an Hand zu nehmen. Inzwischen hat der Stadtrat die Teilrevision von Bauordnung und Zonenplan öffentlich aufgelegt (vgl. Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen Nr. 46 vom 15. November 2024, S. 10). Der Entwurf des revidierten Zonenplans sieht vor, dass die erste Bautiefe des streitgegenständlichen Grundstücks der Bauzone W2/ERH (Wohnzone 2, Einzel- und Reihenbauten Hemmental) zugewiesen wird (vgl. < <https://mitwirken.stsh.ch/de/unserschaffhausen/participant/survey-document-groups/7926> >, "Zonenplan revidiert"). Überdies sind vorliegend ohnehin der kommunale Richtplan Siedlung für Hemmental und die das Grundstück der Beschwerdeführerin betreffende Anpassung des kantonalen Naturschutzinventars zu beachten, auch wenn sie erst nach Erlass des Stadtratsbeschlusses vom 14. April 2020 in Kraft traten (vgl. nachfolgend E. 5). Schliesslich muss grundsätzlich mit einer Änderung der anwendbaren Rechtsgrundlagen während eines laufenden Verfahrens gerechnet werden. Der der Beschwerdeführerin (angeblich) drohende Nachteil ist daher im Ergebnis allein auf die Verlängerung des Verfahrens zurückzuführen. Insgesamt ist das Vorliegen eines mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit (vgl. Rihs/Baeckert, Art. 16 VRG N. 16) drohenden nicht wieder gutzumachenden Nachteils im Sinne von Art. 16 Abs. 1^{bis} VRG zu verneinen. Auf die Beschwerde ist demnach nicht einzutreten, soweit sie sich gegen Dispositiv-Ziff. 1 und 3 des Regierungsratsbeschlusses vom 5. April 2022 richtet. Entsprechend ist auf die Vorbringen der Parteien betreffend das in der ersten Bautiefe geplante Zweifamilienhaus nicht weiter einzugehen.

1.2. Soweit der Regierungsrat den Rekurs der Beschwerdeführerin abgewiesen hat (Dispositiv-Ziff. 2), handelt es sich beim angefochtenen Beschluss um einen Endentscheid, wurde damit doch betreffend das Einfamilienhaus in der zweiten Bautiefe der Bauabschlag des Stadtrats abschliessend bestätigt.

1.3. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Beschlusses, mit dem ihr Rekurs abgewiesen und der Rekurs der Naturschutzorganisationen gutgeheissen wurde, zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 36 Abs. 1 VRG). Auf die form- und fristgerecht erhobene Beschwerde (vgl. Art. 39 Abs. 1 und Art. 40

Abs. 1 VRG) ist demnach einzutreten, soweit Dispositiv-Ziff. 2 des Regierungsratsbeschlusses vom 5. April 2022 angefochten ist.

[...]

2. [...]

3.1. Der Regierungsrat erwog, es handle sich beim streitgegenständlichen Grundstück um ein Biotop im Sinne des Natur- und Heimatschutzrechts, wodurch ein Konflikt zwischen der Zonenplanung und dem Biotopschutzrecht entstehe. Die für Hemmental geltende Nutzungsplanung sei veraltet, es sei keine hinreichende Auseinandersetzung mit den Aspekten des Naturschutzes erfolgt. Die Anliegen des Naturschutzes seien so wenig gewichtet worden, dass sie dem Interesse an der Planbeständigkeit insbesondere angesichts des Alters dieser Planung vorgingen. Es lägen "erheblich geänderte Verhältnisse" im Sinne von Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) vor, weshalb der Zonenplan von Hemmental zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen sei, wie es mit Regierungsratsbeschluss vom 23. Juni 2020 festgestellt worden sei. Da die Prüfung des Naturschutzrechts nicht in einem (hinreichend aktuellen) Nutzungsplanungsverfahren erfolgt sei, könne sie im Baubewilligungsverfahren erfolgen.

Eingriffe in Biotopie seien nicht absolut ausgeschlossen. Ob ein Eingriff oder eine Beeinträchtigung in schutzwürdige Lebensräume zulässig sei, sei in einer Interessenabwägung zu ermitteln. Diese könne sowohl einzelfallbezogen im Baubewilligungsverfahren wie auch mit einer planerischen Gesamtsicht bei der Überprüfung des Zonenplans erfolgen. Die Einwohnergemeinde habe auf Grundlage des Fachgutachtens von Camenisch & Zahner vom 3. November 2020 eine Interessenabwägung vorgenommen. Dieses Gutachten habe auch als Entscheidungsgrundlage für die Aufnahme des TWW-Objekts ins kantonale Naturschutzinventar gedient und sei als Grundlage für die Interessenabwägung ausreichend und aussagekräftig.

Die Bestätigung des Bauabschlags betreffend das Einfamilienhaus in der zweiten Bautiefe begründete der Regierungsrat – wie erwähnt – nicht spezifisch. Es wird aber klar, dass er den Entscheid der Einwohnergemeinde, das Interesse am Biotopschutz überwiege insoweit das Interesse der Beschwerdeführerin an einer Überbauung des nördlichen Grundstücksbereichs, nicht beanstandete.

3.2. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Legalitätsprinzips, indem sich die Einwohnergemeinde bei ihrem Entscheid von einem erst im Entwurf vorliegenden (kommunalen) Richtplan Siedlung habe leiten lassen, bei dem es sich

im Übrigen nicht um einen grundeigentümergebundenen Plan handle. Die Einwohnergemeinde hätte sich einzig auf die im Zeitpunkt des Baubewilligungsentscheids in Kraft stehenden nutzungsplanerischen Grundlagen stützen dürfen. Andernfalls läge eine unzulässige Vorwirkung des Richtplans vor, was im Ergebnis eine Änderung des geltenden Nutzungsplans zur Folge hätte. Ohne Berücksichtigung des Richtplanentwurfs wäre das Bauvorhaben auch in Bezug auf die zweite Bautiefe zu bewilligen gewesen. Aber selbst bei Anwendung des Richtplanentwurfs hätte die Einwohnergemeinde das für die zweite Bautiefe vorgesehene Einfamilienhaus bewilligen müssen. Ihr Interesse (der Beschwerdeführerin) an der Bebauung ihres Grundstücks überwiege die bestehenden Naturschutzinteressen.

Die Baubewilligung des Stadtrats datiere vom 14. April 2020. Das Fachgutachten, das der Einwohnergemeinde gemäss Regierungsrat für die Interessenabwägung gedient habe, sei aber erst am 3. November 2020 – im Zusammenhang mit einem anderen Verfahren – erstattet worden. Es habe der Einwohnergemeinde als Grundlage der bevorstehenden Zonenplanrevision zur Verfügung stehen bzw. fachliche Grundlage für das kantonale Naturschutzinventar bilden sollen. Es sei hingegen nicht tauglich, um im konkreten Einzelfall als Entscheidungsgrundlage zu fungieren, da es sich nicht zum Bestand auf der konkreten Bauparzelle, sondern lediglich zu jenem in einzelnen, parzellenübergreifenden "Gebieten" äussere und dabei nicht klar sei, ob die zum gutachterlichen Ergebnis führenden Untersuchungen innerhalb oder ausserhalb des früher bereits ausgeschiedenen Schutzgebiets vorgenommen worden seien.

4. Die akzessorische Überprüfung von Nutzungs- bzw. Zonenplänen ist aus Gründen der Rechtssicherheit grundsätzlich nicht zulässig. Davon gibt es indessen verschiedene Ausnahmen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen bzw. rechtlichen Verhältnisse 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, mithin die Voraussetzungen gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG erfüllt sind (BGE 148 II 417 E. 3.3; BGer 1C_51/2023 vom 29. April 2024 E. 3.1; je mit Hinweisen). Nutzungspläne sind sodann auf einen bestimmten Zeithorizont ausgerichtet (15 Jahre für Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG) und nach Ablauf dieser Frist grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen – sogar bei unveränderten Verhältnissen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto weniger gewichtig ist das Vertrauen in die Beständigkeit des Plans (BGer 1C_153/2021 vom 12. April 2022 E. 2.2). Erst recht gilt dies, wenn der Planungshorizont schon

lange überschritten ist und sich die Verhältnisse wesentlich verändert haben. Unter diesen Umständen rechtfertigt sich eine vorfrageweise Überprüfung des Nutzungsplans im Baubewilligungsverfahren (zum Ganzen BGE 145 II 83 E. 5.1 und 5.4).

Die aktuell für Hemmental geltende Nutzungsplanung besteht im Wesentlichen seit mehr als 30 Jahren. Der Zonenplan wurde von der Gemeindeversammlung am 29. September 1989 beschlossen und am 5. Februar 1991 durch den Regierungsrat genehmigt (vgl. Bauordnung der Einwohnergemeinde Hemmental vom 29. September 1989, Art. 24 und S. 20). Seither trat namentlich – am 1. Februar 2010 – die Trockenwiesenverordnung mit dem Trockenwieseninventar in Kraft. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Einwohnergemeinde und der Regierungsrat von erheblich geänderten Verhältnissen im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG ausgingen und die Zulässigkeit der akzessorischen Überprüfung der Nutzungsplanung von Hemmental bejahten. Daran ändern auch die von der Beschwerdeführerin im Rekursverfahren aufgezeigten Entwicklungen nach 1989 nichts, da sie bisher keinen Niederschlag in der kommunalen Nutzungsplanung fanden.

5. Das Obergericht hat grundsätzlich auf die Sachlage im Zeitpunkt des zu fällenden Entscheids abzustellen; massgebend ist mithin der Sachverhalt, wie er sich aktuell präsentiert (Oliver Herrmann, in: Kommentar zur SH VRP, Art. 57 VRG N. 6 mit Hinweisen; vgl. ferner BGer 1C_28/2021 vom 30. Juni 2021 E. 7.3.1). Was das anwendbare Recht anbelangt, sind Bauvorhaben hingegen – vorbehältlich der Bestimmungen über Planungszonen – grundsätzlich nach dem zur Zeit des *erstinstanzlichen* Entscheids über das Baugesuch geltenden Recht zu beurteilen (Art. 67 Abs. 3 BauG). Allerdings sind ausnahmsweise auch später (nach dem erstinstanzlichen Entscheid) bis zum Entscheid der Rechtsmittelinstanz eingetretene materielle Rechtsänderungen zu berücksichtigen, wenn die neue Vorschrift einem erheblichen öffentlichen Interesse entspricht und ihre Anwendung keinen Verzug duldet. Dies trifft vor allem dann zu, wenn Vorschriften um der öffentlichen Ordnung willen oder zur Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen erlassen worden sind. Zwingende Gründe für eine sofortige Anwendung des neuen Rechts hat das Bundesgericht insbesondere im Bereich des Gewässer-, Natur-, Heimat- und Umweltschutzrechts als gegeben erachtet (statt vieler BGer 1C_615/2021 vom 15. März 2024 E. 3.3.2 mit Hinweisen, zur Publikation vorgesehen; Herrmann, Art. 57 VRG N. 3 mit Hinweisen).

Der (Baubewilligungs- und) Bauabschlagsentscheid der Einwohnergemeinde datiert vom 14. April 2020. Seither hat der Stadtrat mit Beschluss vom 23. Februar 2021 den kommunalen Richtplan Siedlung für Hemmental in Kraft gesetzt. Über-

dies wurde mit Regierungsratsbeschluss vom 6. Juli 2021 das kantonale Naturschutzinventar angepasst. Beide Massnahmen erfolgten insbesondere zum Schutz der wertvollen TWW-Gebiete in Hemmental (vgl. Richtplan Siedlung Hemmental, S. 6; Objektblatt zum Objekt 129/107 bzw. 1-2-9-107 "Oberberg Südwest"). Dabei handelt es sich um Regelungen, die zur Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen (Natur-/Artenschutz) erlassen wurden, die eine Anwendung bzw. Berücksichtigung im vorliegenden Verfahren gebieten.

Offenbleiben kann unter diesen Umständen, ob die Einwohnergemeinde das Legalitätsprinzip verletzte, indem sie im Baubewilligungs- und Bauabschlagsentscheid auf den *Entwurf* des Richtplans Siedlung abstellte.

6. Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken (Art. 18 Abs. 1 Satz 1 NHG; vgl. auch Art. 78 Abs. 4 BV). Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG enthält eine beispielhafte Aufzählung von besonders schutzwürdigen Lebensräumen. Dazu gehören namentlich Trockenwiesen und -weiden als sehr artenreiche und stark gefährdete Lebensräume (BGer 1C_338/2021 vom 25. Januar 2022 E. 6.2). Gemäss § 2 Abs. 1 der Verordnung über den Naturschutz vom 6. März 1979 (Naturschutzverordnung, NSV/SH, SHR 451.101) sind Trockenwiesen in genügendem Umfang zu erhalten. Art. 14 Abs. 3 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (NHV, SR 451.1) präzisiert die Schutzwürdigkeit von Lebensräumen anhand von verschiedenen, nicht abschliessenden Beurteilungskriterien. Die Kantone sind zum Schutz und zum Unterhalt schutzwürdiger Biotope verpflichtet, unabhängig davon, ob diese bereits als solche bezeichnet und in einem separaten Verfahren formell (z.B. durch Ausweisung einer Schutzzone oder Erlass einer Schutzverordnung oder -verfügung) unter Schutz gestellt worden sind. Es handelt sich um einen direkt anwendbaren und zwingenden bundesrechtlichen Schutzauftrag (zum Ganzen BGer 1C_25/2022 vom 12. September 2022 E. 5.2 mit Hinweisen).

6.1. Der Bundesrat bezeichnet gemäss Art. 18a Abs. 1 NHG nach Anhören der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung, bestimmt deren Lage und legt die Schutzziele fest. Die Kantone ordnen den Schutz und den Unterhalt der Biotope von nationaler Bedeutung. Sie treffen rechtzeitig die zweckmässigen Massnahmen und sorgen für ihre Durchführung (Art. 18a Abs. 2 NHG). Gemäss Art. 18b Abs. 1 NHG sind sie überdies verpflichtet, für Schutz und Unterhalt der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung zu sorgen. Biotope von nationaler sowie von regionaler und/oder lokaler Bedeutung können in einem Schutzgebiet zusammengefasst werden. Lokale und regionale Biotope auf den Flächen um das nationale

Schutzobjekt herum dienen häufig als Pufferzonen (vgl. dazu auch Art. 14 Abs. 2 lit. d NHV). Im Fall von TWW-Objekten können sie auch Bestandteil von Vorranggebieten im Sinne von Art. 5 Abs. 1 TwwV sein (BGer 1C_338/2021 vom 25. Januar 2022 E. 6.2).

Gestützt auf Art. 18a NHG hat der Bundesrat im Jahr 2010 die Trockenwiesenverordnung erlassen und Trockenwiesen von nationaler Bedeutung, die unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Land- und Waldwirtschaft geschützt und gefördert werden sollen, in das Trockenwieseninventar aufgenommen (Art. 1 und 2 TwwV). Die TWW-Objekte sind ungeschmälert zu erhalten. Das Schutzziel umfasst namentlich (a) die Erhaltung und Förderung der spezifischen Pflanzen- und Tierwelt sowie ihrer ökologischen Grundlagen und (b) die Erhaltung der für die Trockenwiesen typischen Eigenart, Struktur und Dynamik (Art. 6 Abs. 1 TwwV). Ins Trockenwieseninventar aufgenommen wurde auch das Objekt Nr. 3223 "Randen". Das streitgegenständliche Grundstück grenzt zwar im Norden an das genannte TWW-Objekt, wird von diesem aber nicht mitumfasst (vgl. Prozessgeschichte, lit. A). Bei der Revision des Trockenwieseninventars im Jahr 2017 blieben die TWW-Objekte in Hemmental – insbesondere auch das Objekt Nr. 3223 – unverändert. Entgegen der Beschwerdeführerin kann daraus aber nicht geschlossen werden, der Bundesrat habe bewusst auf eine Ausweitung des Schutzperimeters des TWW-Objekts "Randen" verzichtet. Mit den Naturschutzorganisationen ist davon auszugehen, dass sich der Bundesrat bei der Revision mangels eines entsprechenden Antrags von Kanton oder Einwohnergemeinde nicht mit dem TWW-Objekt Nr. 3223 befasste (vgl. auch Erläuterungen des BAFU vom 11. September 2017 zur Revision der Verordnungen über den Schutz der Biotop- und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung, S. 4 f.). Im Übrigen ist das Trockenwieseninventar nicht abschliessend; es ist regelmässig zu überprüfen und nachzuführen (Art. 16 Abs. 2 NHV). Aus dem Umstand, dass sich das Grundstück Nr. XXX formal nicht innerhalb eines TWW-Objekts befindet, kann demnach nicht gefolgert werden, auf der genannten Parzelle befänden sich keine Trockenwiesen von nationaler Bedeutung.

6.2. Die Kantone können nach Anhören des Bundesamts für Umwelt (BAFU) Vorranggebiete bezeichnen. Diese umfassen ein Objekt oder mehrere nahe beieinanderliegende Objekte sowie angrenzende natürliche oder naturnahe Lebensräume und Strukturelemente. Die Vorranggebiete stellen Lebensräume von hohem ökologischem Wert für Pflanzen- und Tierarten von Trockenwiesen dar (Art. 5 Abs. 1 TwwV). Gemäss Art. 6a des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Schaffhausen vom 12. Februar 1968 (NHG/SH, SHR 451.100) nimmt

der Regierungsrat besonders schützenswerte Zonen und Objekte, namentlich diejenigen von nationaler und regionaler Bedeutung, in kantonale Inventare auf (Denkmalschutzinventar und Naturschutzinventar).

Mit Regierungsratsbeschluss vom 6. Juli 2021 wurde das Objekt 129/107 bzw. 1-2-9-107 "Oberberg Südwest" gestützt auf das Fachgutachten in das kantonale Naturschutzinventar Schaffhausen aufgenommen (vgl. auch kantonaler Richtplan, Richtplankapitel Landschaft, Unterkapitel L2 Naturschutz, S. 29 und Ziff. 1.2.10/A S. 33). Gemäss Objektblatt handelt es sich dabei um ein Schutzobjekt im Sinne von Art. 8 NHG/SH von *nationaler* Bedeutung (S. 1), das von grossem botanischen, zoologischen und Vernetzungs-Wert ist (S. 4). Als Schutzziele werden namentlich die Erhaltung und Förderung der gebietstypischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer Lebensräume, des Arten- und Strukturreichtums und der gefährdeten, besonders seltenen Arten genannt (S. 4). Betreffend (Schutz-)Massnahmen wird unter anderem festgehalten, die gesamte Zone sei im Zonenplan als übergeordnete Naturschutzzone (Nü) bzw. überlagernde übergeordnete Naturschutzzone (UNü) auszuscheiden. Es sei ein Schutz- und Pflegekonzept für die gesamte Zone zu erstellen. Es soll kein Ausbau der Infrastruktur erfolgen. Weitere Trockenwiesen von potenziell nationaler Bedeutung seien ins nationale Trockenwieseninventar aufzunehmen (S. 5).

Der Regierungsrat nahm das streitgegenständliche Grundstück als Teil des Objekts "Oberberg Südwest" in das kantonale Naturschutzinventar auf, obwohl sich die Einwohnergemeinde in der Vernehmlassung zur Revision des Inventars dahingehend geäussert hatte, dass dem Fachgutachten bezüglich Überbaumöglichkeiten in der ersten Bautiefe nicht zu folgen und dort die ortsbaulichen und siedlungsstrukturellen Interessen höher als die des Naturschutzes zu gewichten seien.

6.3. Das streitgegenständliche Grundstück grenzt im Norden an das TWW-Objekt Nr. 3223 und die kantonale Schutzzone 1-2-10/107 "Oberberg Südwest". Es befindet sich – wie erwähnt – als Teil des Objekts "Oberberg Südwest" im kantonalen Naturschutzinventar. Der nördliche Teil des Grundstücks mit der zweiten Bautiefe ist gemäss dem kommunalen Richtplan Siedlung Hemmental den sensiblen Hanglagen/Dorfrand zuzuordnen, in deren Bereich Trockenwiesen und -weiden zu schützen sind (vgl. S. 17 des kommunalen Richtplans). In diesem Bereich (hangseitig in der zweiten Bautiefe) sollen keine Bauten zugelassen werden, um den Schutz der Trockenwiesen sicherzustellen (vgl. S. 13 des kommunalen Richtplans).

7. Zwischen den Parteien ist unumstritten, dass es sich beim streitgegenständlichen Grundstück um ein Biotop im Sinne des Natur- und Heimatschutzrechts handelt bzw. Ersteres einen Teil eines solchen Biotops bildet. Die Beschwerdeführerin stellt das Fachgutachten grundsätzlich nicht in Frage, ist aber der Ansicht, es genüge nicht als Entscheidungsgrundlage für die Interessenabwägung im konkreten Einzelfall, da es sich nicht zum Bestand auf der konkreten Bauparzelle, sondern lediglich zu jenem in einzelnen, parzellenübergreifenden Gebieten äussere und dabei nicht klar sei, ob die zum gutachterlichen Ergebnis führenden Untersuchungen innerhalb oder ausserhalb des früher bereits ausgeschiedenen Schutzgebiets vorgenommen worden seien (vgl. vorangehende E. 3.2). Die Einwohnergemeinde unterstützt diesen Standpunkt.

7.1. Das Fachgutachten (publiziert auf < <https://sh.ch/CMS/get/file/e7636343-d2f2-49cc-a0a1-d971d78f2577> >) diente dem Kanton als Grundlage für die Revision des kantonalen Naturschutzinventars und wurde nicht speziell im Hinblick auf das vorliegende Verfahren eingeholt (vgl. Gutachten, S. 2). Ziel des Gutachtersauftrags war es, den Zustand und die Artenzusammensetzung (Flora und Fauna) der Trockenwiesenhänge in Hemmental zu untersuchen. Für die Untersuchung wurden fünf Gebiete definiert, die in (insgesamt) zwölf Teilgebiete – welche die Kartierungseinheiten bildeten – unterteilt wurden (vgl. Gutachten, S. 2). Entsprechend trifft es zu, dass der Bestand an Pflanzen- und Tierarten nicht gesondert für das streitgegenständliche Grundstück erhoben wurde. Allerdings wurde auch dieses untersucht, wenn auch nur als Bestandteil des Teilgebiets Wiesengasshalde C (mit Ausnahme eines kleinen, bloss ein paar Dutzend Quadratmeter umfassenden Teils im Westen). Die Lebensräume von Pflanzen und insbesondere von Tieren lassen sich aber ohnehin nicht parzellenscharf abgrenzen. Das Teilgebiet Wiesengasshalde C umfasst überdies ein Gebiet von ca. 6'000 m², wovon das Grundstück Nr. XXX mit einer Fläche von [...] m² etwa [10–20%] ausmacht (vgl. Gutachten, S. 10, Karte 4). Da es dem Teilgebiet Wiesengasshalde C zuzuordnen ist, muss davon ausgegangen werden, dass die diesbezüglichen Erhebungen grundsätzlich auch für das streitgegenständliche Grundstück gelten, jedenfalls was einzelne Pflanzen- und – erst recht – einzelne Tierarten anbelangt. Das Fachgutachten erscheint daher als geeignet für die Beurteilung, ob sich auf dem Grundstück Nr. XXX Trockenwiesen von *potenziell* nationaler Bedeutung befinden. Daran vermag auch nichts zu ändern, dass das Fachgutachten nicht ausweist, ob bzw. welche konkreten Arten auf dem streitgegenständlichen Grundstück selbst festgestellt wurden (vgl. Nina Dajcar, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. A., Zürich 2019, Art. 18b N. 14 mit Hinweis auf BGer 1C_315/2015 vom 24. August 2016 E. 5.4, nicht publ. in: BGE 142 II 509).

7.2. Dem Fachgutachten lässt sich zusammenfassend entnehmen, dass der naturschützerische Wert des Teilgebiets Wiesengasshalde C insgesamt sowohl für Flora als auch Fauna "sehr wertvoll" ist. Dies wegen des sehr hohen Anteils an schützenswerten und seltenen Lebensräumen, der hohen Vielfalt verschiedener Vegetationstypen, des hohen Anteils der Trocken- und Halbtrockenrasen und der sehr vielen wertgebenden Arten (Flora) sowie der sehr hohen Gesamtartenzahl und der sehr vielen Rote-Liste-Arten (Fauna) (S. 68).

7.3. Bei dieser Ausgangslage ist das ganze Teilgebiet Wiesengasshalde C und namentlich auch das Grundstück Nr. XXX als Trockenwiese von potenziell nationaler Bedeutung zu betrachten. Dies gilt umso mehr, als das Objektblatt zum kantonalen Naturschutzinventar-Objekt "Oberberg Südwest" – das die Wiesengasshalde C mit umfasst – ebenfalls festhält, es handle sich dabei um ein Schutzobjekt von *nationaler* Bedeutung (vgl. vorangehende E. 6.2). Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden, dass der Stadtrat mit Bezug auf die zweite Bautiefe die Schutzinteressen des Biotops höher gewichtete als die Nutzungsinteressen der Beschwerdeführerin, und der Regierungsrat diesen Entscheid bestätigte. Art. 29 Abs. 1 lit. a NHV verpflichtet die Kantone, mit geeigneten Sofortmassnahmen dafür zu sorgen, dass sich der Zustand von Biotopen, denen aufgrund der vorhandenen Erkenntnisse und Unterlagen nationale Bedeutung zukommt, nicht verschlechtert, bis der Bundesrat die Biotope von nationaler Bedeutung bezeichnet hat bzw. die einzelnen Inventare abgeschlossen sind. Art. 19 Abs. 1 TwwV verweist für die in Anhang 2 aufgezählten, noch nicht definitiv bereinigten Objekte ausdrücklich auf den Schutz nach Art. 29 NHV. Damit sollte jedoch der Anwendungsbereich von Art. 29 NHV nicht eingeschränkt werden: Das Verschlechterungsverbot bleibt auch für Objekte anwendbar, die nicht in Anhang 2 der TwwV aufgeführt sind, sofern ihnen nach den vorhandenen Erkenntnissen und Unterlagen nationale Bedeutung zukommt. Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot sind nur unter den Voraussetzungen zulässig, unter denen auch in Inventarobjekte eingegriffen werden könnte (vgl. zum Ganzen BGE 147 II 164 E. 5.2 mit Hinweisen).

8. Die Beschwerde ist nach dem Gesagten unbegründet und abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.