

Genehmigung einer Zonenplanänderung; Legalitätsprinzip; Überprüfungsbefugnis des Regierungsrats; Gemeindeautonomie – Art. 5 Abs. 1 BV; Art. 26 und Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG; Art. 105 KV.

Beurteilt das Obergericht einen Genehmigungsentscheid des Regierungsrats betreffend eine kommunale Bauordnung oder einen kommunalen Zonenplan als erste und einzige Beschwerdeinstanz, hat es den angefochtenen Entscheid auch auf seine Angemessenheit zu überprüfen (E. 2).

Der Regierungsrat hat einen kommunalen Nutzungsplan auf seine Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan und generell auf seine Konformität mit dem übergeordneten Bundes- und kantonalen Recht sowie auf seine Zweckmässigkeit und Angemessenheit zu prüfen. Der Gemeinde verbleibt indes eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit, die durch die Gemeindeautonomie geschützt ist (E. 3.1).

Die Art. 44c und 44d E-BauO der Stadt Schaffhausen enthalten in hinreichend bestimmter und klarer Form die wesentlichen Überbauungs-, Nutzungs- und Gestaltungsvorschriften (E. 3.5.3).

Die Zonenplanänderung Ebnat West und die damit verbundene Ergänzung der städtischen Bauordnung verletzen das Legalitätsprinzip nicht und sind demokratisch hinreichend legitimiert (E. 3.6).

OGE 60/2020/1 vom 29. Juni 2021

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]).

Bei der Anfechtung eines negativen Genehmigungsentscheids des Regierungsrats entscheidet das Obergericht allerdings als erste und einzige Beschwerdeinstanz im Sinne von Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700), weshalb es den angefochtenen Entscheid auch auf seine Angemessenheit zu überprüfen hat (Michael Pletscher, Der negative Genehmigungsentscheid in der Nutzungsplanung, AJP 4/2021

S. 482 f.; Aemisegger/Haag, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, Art. 33 N. 82, S. 355 f., und N. 94, S. 363; Waldmann/Hänni, Stämpflis Handkommentar zum RPG, Bern 2006, Art. 33 N. 64, S. 795 f.; vgl. ferner statt vieler BGer 1C_266/2020 vom 4. Januar 2021 E. 3.3.1 mit Hinweis).

3. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob der Regierungsrat der Zonenplanänderung Ebnat West und der entsprechenden Änderung der städtischen Bauordnung (Art. 29 Abs. 1 der Bauordnung für die Stadt Schaffhausen vom 10. Mai 2005 [BauO, RSS 700.1]; neue Art. 44c und 44d BauO [E-BauO]) zu Recht die Genehmigung verweigerte.

3.1. Die Gemeinden ordnen die Nutzung ihres Gebiets im Rahmen der übergeordneten Vorschriften und Planungsgrundsätze namentlich durch den Erlass einer Bauordnung und eines Zonenplans. Sie erlassen für jede Zone die entsprechenden Bau- und Nutzungsvorschriften (Art. 6 Abs. 1 sowie Art. 8 Abs. 1 und 3 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 [Baugesetz, BauG, SHR 700.100]). Der Zonenplan und die Bauordnungen sowie deren Änderung sind nach einer Vorprüfung durch das kantonale Baudepartement vom Regierungsrat zu genehmigen (Art. 6 Abs. 2 BauG i.V.m. Art. 26 Abs. 1 RPG). Aus der vollen Überprüfungsbefugnis des Regierungsrats gemäss Art. 6 Abs. 2 BauG ergibt sich, dass dieser die kommunalen Nutzungspläne nicht nur auf ihre Übereinstimmung mit dem vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplan (vgl. Art. 26 Abs. 2 RPG), sondern generell auf ihre Konformität mit dem übergeordneten Bundes- und kantonalen Recht sowie überdies auf ihre Zweckmässigkeit zu prüfen hat (vgl. Alexander Ruch, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 26 N. 30, S. 713, und N. 38 f., S. 716 f., sowie N. 60 f., S. 725 f.; Waldmann/Hänni, Art. 26 N. 14 f., S. 718; ferner Pletscher, S. 480 f.).

Erweist sich die kommunale Planung indes als zweckmässig und angemessen, darf der Regierungsrat das Ermessen der Gemeinde nicht durch sein eigenes ersetzen. Er hat es der Gemeinde zu überlassen, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. A., Bern 2016, S. 239). Der Gemeinde verbleibt eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit, die durch die Gemeindeautonomie geschützt ist (Art. 105 KV und Art. 3 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 17. August 1998 [GG, SHR 120.100] i.V.m. Art. 6 Abs. 1 BauG; vgl. BGer 1C_479/2017 vom 1. Dezember 2017 E. 7.1 a.E.; OGE vom 26. August 1988 i.S. Einwohnergemeinde Stetten gegen Regierungsrat E. 3b, Amtsbericht 1988, S. 119; OGE 60/2014/16 vom 19. September 2017 E. 2.3.1 mit Hinweis auf BGE

136 I 395 E. 3.2.1 S. 397; Waldmann/Hänni, Art. 26 N. 15, S. 719; ferner statt vieler BGer 1C_266/2020 vom 4. Januar 2021 E. 3.3.1 mit Hinweis).

3.2. Der Regierungsrat stellte eine Verletzung des Legalitätsprinzips und der Vorgaben des Baugesetzes fest, indem Art. 44d E-BauO es dem Stadtrat überlasse, im Rahmenplan gemäss Art. 7 Abs. 2 BauO die konkreten Bauvorgaben (genauer Standort und Höhe der Bauten) festzulegen.

Bei den Zonenplänen mit den dazugehörigen Vorschriften handle es sich um Erlasse, mit denen grundeigentümergebunden und parzellenscharf die Nutzung der einzelnen Parzellen einer Gemeinde geregelt werde (vgl. Art. 21 Abs. 1 RPG). Deshalb seien an die demokratische Legitimation dieser Erlasse hohe Anforderungen zu stellen und es genüge nicht, wenn sie durch den Gemeinderat bzw. die Exekutive erlassen würden. Dem trage das Baugesetz Rechnung, indem es stets explizit aufführe, wenn die Zuständigkeit der kommunalen Exekutive gegeben oder zulässig sei. Für den Erlass von Zonenplänen sowie Bau- und Nutzungsordnungen sei der Erlass durch den Gemeinderat im Baugesetz nicht vorgesehen (vgl. Art. 8 Abs. 1 und 3 BauG).

Art. 44d E-BauO lege die maximale Gebäudehöhe in der Sonderzone Ebnet West fest (vgl. Abs. 3). Wo, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Dimensionierungen (im Rahmen der Maximalmasse) die Bauten errichtet würden, werde in den geänderten Bauordnungsvorschriften jedoch nicht definiert. Dies werde gänzlich der Rahmen- bzw. Quartierplanung des Stadtrats überlassen, unter Ausschluss der Stimmberechtigten und des Parlaments. Somit sei weder für die Bauherrschaft noch für Dritte aus der Bauordnung ersichtlich, was, wo und wie hoch gebaut werden könne. Diese gebe nur das theoretisch baulich Realisierbare vor, während das effektiv Mögliche erst der Stadtrat als Baubewilligungsbehörde festlege. Die Verwendung eines nicht-eigentümergebundenen Instruments wie eines Rahmenplans vermöge weder den Anforderungen des Legalitätsprinzips im Allgemeinen noch den Vorgaben des Baugesetzes zu genügen. Auch der vom Stadtrat zu erlassende Quartierplan (vgl. Art. 17 Abs. 1 BauG) sei demokratisch nicht hinreichend legitimiert.

3.3. Gemäss Art. 5 Abs. 1 BV bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage. Das Legalitätsprinzip besagt, dass ein staatlicher Akt sich auf eine materiell-gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist (statt vieler BGE 147 I 1 E. 4.3.1 S. 9 f. mit Hinweisen). Es dient damit einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, andererseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit staatlichen Handelns (zum Ganzen BGE 141 II 169 E. 3.1 S. 171 mit Hinweis). Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit der gesetzlichen

Grundlage lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab. Das Erfordernis der Gesetzesform verlangt, dass wichtige oder wesentliche Rechtsnormen in die Form eines Gesetzes (im formellen Sinn) zu kleiden sind (statt vieler BGE 143 II 162 E. 3.2.1 S. 169 mit Hinweisen).

Nach Art. 50 KV gehören dazu neben Bestimmungen, für welche die Verfassung das Gesetz ausdrücklich vorsieht, die grundlegenden Bestimmungen über die Volksrechte (lit. a), Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte (lit. b), die Rechte und Pflichten von Personen (lit. c), den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben sowie den Kreis der Abgabepflichtigen (lit. d), die Aufgaben und die Leistungen des Kantons (lit. e) sowie die Organisation und das Verfahren der Behörden (lit. f). Der in dieser Vorschrift enthaltene Katalog lehnt sich eng an die entsprechende Aufzählung von Art. 164 Abs. 1 BV und anderer kantonaler Verfassungen an, die ihrerseits auf Postulate der Lehre und teilweise auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zurückgehen (Dubach/Marti/Spahn, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004, S. 146).

3.4. Art. 4 Abs. 2 RPG schreibt vor, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken können muss (vgl. dazu statt vieler BGer 1C_94/2020 vom 10. Dezember 2020 E. 2.1 mit Hinweisen). Demokratische Mitwirkungsrechte lassen sich daraus indes nicht ableiten (BGer 1C_100/2019 vom 16. Mai 2019 E. 4.3 mit Hinweisen). Es gibt keine bundesrechtliche Regelung, welche vorschreibt, dass Nutzungspläne dem Gesetzgeber vorzulegen sind, bzw. verbietet, die Nutzungsplanung an die Exekutive zu delegieren (BGer 1P.70/1998 vom 25. August 1998 E. 2b, publ. in: Pra 1999 Nr. 19; Ruedi Muggli, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, Art. 4 N. 9 Fn. 20, S. 7; Waldmann/Hänni, Art. 4 N. 2, S. 107). Die Forderung nach einem Planerlass durch die Legislative lässt sich aber zumindest indirekt auf das verfassungsrechtliche Legalitätsprinzip abstützen (vgl. vorangehende E. 3.3). Zonenvorschriften, die mit erheblichen Grundrechtseingriffen verbunden sind, müssen auf einer formellgesetzlichen Grundlage beruhen (Jeannerat/Moor, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 14 N. 25, S. 245, und N. 42, S. 256).

Das Planungsrecht wird in Art. 50 KV nicht explizit erwähnt. Gemäss Art. 54 KV ist der Richtplan über die raumwirksamen Tätigkeiten vom Kantonsrat zu behandeln. Dieser hat den Richtplan sodann zu genehmigen (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BauG). Die

Raumplanung ist in Art. 82 KV geregelt, wobei sich dieser Bestimmung namentlich nicht entnehmen lässt, durch welches Organ Nutzungspläne zu erlassen sind. Dazu äussert sich auch Art. 6 Abs. 1 BauG nicht, der einzig vorschreibt, dass die "Gemeinden" die Nutzung ihres Gebiets durch den Erlass von Bauordnungen und Nutzungsplänen ordnen. Aus Art. 8 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 11 Abs. 4 BauG kann indes abgeleitet werden, dass der kantonale Gesetzgeber davon ausging, dass kommunale Zonenpläne grundsätzlich durch die Legislative erlassen werden. Die städtische Bauordnung sieht denn auch vor, dass für Änderungen und Ergänzungen des Zonenplans grundsätzlich der Grosse Stadtrat zuständig ist (Art. 3 Abs. 5 und 7 BauO; vgl. auch Beschluss des Grossen Stadtrats vom 19. Februar 2019 betreffend Art. 44c und 44d E-BauO). Nach Art. 7 BauO erstellt sodann der Stadtrat als Grundlage für die Erschliessung der Baugebiete, für ihre Überbauung oder Erhaltung, ihre Ausrüstung mit den erforderlichen öffentlichen Bauten und Anlagen sowie für die räumliche und landschaftliche Entwicklung und Gestaltung des gesamten Stadtgebiets nach Bedarf Richtpläne (Abs. 1). Als Grundlage für die Überbauung, Nutzung und Gestaltung von städtebaulich bedeutenden Teilgebieten erlässt der Stadtrat nach Bedarf sowie in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Grundeigentümern Rahmenpläne (Abs. 2). Die Richtpläne und Rahmenpläne – die den Behörden als Planungs- und Entscheidungsgrundlagen dienen (Art. 1 Abs. 4 BauO) – sind für die erlassende Behörde verbindlich, haben jedoch keine unmittelbare Wirkung auf das Grundeigentum (Abs. 3). Diese kommunalen Bestimmungen genehmigte der Regierungsrat mit Beschluss vom 11. Juli 2006 (vgl. Art. 77 Abs. 1 BauO; Amtsblatt Nr. 28 vom 14. Juli 2006, S. 1006).

3.5. Der Regierungsrat erwog im Ergebnis, das Legalitätsprinzip bzw. demokratiopolitische Überlegungen verlangten, dass die in Art. 44d E-BauO vorgesehenen Rahmen- und Quartierpläne durch die Legislative bzw. den Grossen Stadtrat erlassen würden. Er beanstandete namentlich, dass erst der Stadtrat – wenn auch im Rahmen der Maximalmasse gemäss Art. 44d Abs. 3 E-BauO – festlege, wo und mit welchen Dimensionen in der Sonderzone Ebnat West Hochhäuser realisiert werden könnten und sollten.

3.5.1. Die Bauordnung und der Zonenplan als formalgesetzliche Grundlagen für die genannten Rahmen- und Quartierpläne wurden vom Grossen Stadtrat erlassen und unterstanden dem obligatorischen Referendum (Art. 3 Abs. 6 BauO), sind mithin demokratisch ohne Weiteres legitimiert, und enthalten die wesentlichen Grundzüge betreffend Überbauung, Nutzung und Gestaltung. Dies gilt ebenfalls für die Zonenplanänderung Sonderzone Ebnat West. Sie wurde vom Grossen Stadtrat erlassen und unterstand dem fakultativen Referendum (vgl. Beschlussprotokoll der 3. Sitzung des Grossen Stadtrats vom 19. Februar 2019, Traktandum 5).

3.5.2. Weder das kantonale noch das kommunale Recht enthalten Bestimmungen zum Hochhausbau. Namentlich findet sich weder im Baugesetz noch in der Bauordnung eine Vorschrift zur maximal zulässigen Gebäudehöhe. Im Rahmen der Beratung des geltenden Baugesetzes hatte der Kantonsrat – im Gegensatz zum alten Recht – ausdrücklich auf eine Höhenbeschränkung für Hochhäuser verzichtet. Die Gemeinden sind somit im Rahmen ihrer Rechtsetzungs- und Planungsautonomie grundsätzlich frei, Hochhäuser zuzulassen (OGE 60/2014/6 vom 22. August 2014 E. 3a mit Hinweisen, Amtsbericht 2014, S. 89).

Es gibt sodann keine kantonale oder kommunale Bestimmung, die verlangt, dass bereits der Zonenplan bzw. die Bauordnung die genaue Lage und Höhe von Hochhäusern bezeichnet, bzw. verbietet, dass der Gesetzgeber die Befugnis zur Definition der genauen Planung der Bauten der Exekutive überlässt.

3.5.3. Die Art. 44c und 44d E-BauO enthalten in hinreichend bestimmter und klarer Form die wesentlichen Überbauungs-, Nutzungs- und Gestaltungsvorschriften (vgl. Art. 44c Abs. 2 betr. erlaubte Nutzungen; Art. 44d Abs. 3 betr. maximale Gebäudehöhen und Mindest-Grenzabstände; Art. 44d Abs. 4 betr. Ausnützung; Art. 44d Abs. 5 betr. Begrünung). Es ist mit Blick auf das Legalitätsprinzip demnach nicht zu beanstanden, dass *im Rahmen dieser Vorschriften* die detaillierte Festlegung namentlich der geplanten Nutzungen, der Lage und Dimensionierung der Bauten sowie der Gestaltungsgrundsätze erst in Form von (materiell-gesetzlichen) Rahmen- und Quartierplänen erfolgt. Die Beschwerdeführerin weist zu Recht darauf hin, dass es angesichts des betroffenen, über mehrere Jahre zu entwickelnden Gebiets von 48'005 m² mit verschiedenen Grundstücken mit unterschiedlichen Grundeigentümerschaften (vgl. Planungsbericht nach Art. 47 RPV vom 26. Juni 2018, Ziff. 4.1 und 4.3 S. 9 f.) unverhältnismässig und unzweckmässig wäre, die entsprechenden Kriterien bereits im Einzelnen auf Stufe Bauordnung und Zonenplan zu definieren.

3.5.4. Ebenso wenig ist zu beanstanden, dass Art. 44d Abs. 1 E-BauO den *Stadtrat* zum Erlass der – im Übrigen nicht grundeigentümergebundenen – Rahmenpläne für zuständig erklärt, zumal die Sonderzone Ebnat West nicht so gross ist, dass eine Konkretisierung der Überbauungs-, Nutzungs- und Gestaltungsvorschriften durch die Exekutive als demokratiepolitisch problematisch erschiene. Es ist vielmehr gesetzlich vorgesehen, dass grundsätzlich der *Gemeinderat bzw. die kommunale Exekutive* zuständig ist für den Erlass der die Bauordnung und den allgemeinen Zonenplan – die das theoretisch baulich Mögliche vorgeben – konkretisierenden Nutzungspläne und -vorschriften, die das tatsächlich Mögliche festlegen. Dies gilt namentlich für die Baulinienpläne (Art. 12 Abs. 1 BauG) und insbesondere auch die Quartierpläne (Art. 17 Abs. 1 BauG) sowie die entsprechenden Vorschriften. Gemäss Art. 11 Abs. 4 BauG können die Gemeinden sodann in ihren

Bauordnungen für kleine Änderungen des Zonenplans ein vereinfachtes Verfahren vorsehen und den Gemeinderat zur Beschlussfassung für zuständig erklären (so Art. 3 Abs. 7 BauO). Schliesslich ist der Gemeinderat zuständig für den Erlass von kommunalen Richtplänen über die angestrebte Siedlungs- und Landschaftsentwicklung (Art. 7 Abs. 1 Ziff. 2 BauG) sowie von Planungszonen (Bausperren; Art. 25 Abs. 1 BauG).

3.5.5. Die Bauordnung enthält im Übrigen mit Art. 44a und 44b BauO bereits Vorschriften zur eine Fläche von rund 38'500 m² umfassenden Sonderzone Vorderes Mühlental (vgl. dazu die entsprechende Vorlage des Stadtrats vom 29. Mai 2007 an den Grossen Stadtrat). Diese Bestimmungen, denen die strittigen Art. 44c und 44d E-BauO nachempfunden sind, hatte der Regierungsrat mit Beschluss vom 25. März 2008 genehmigt (Amtsblatt Nr. 13 vom 28. März 2008, S. 414). Zu diesem Einwand der Beschwerdeführerin äusserte sich der Regierungsrat denn auch nicht.

3.5.6. Der Regierungsrat erwog schliesslich, die Beschwerdeführerin sei bereits im Vorprüfungsverfahren darauf hingewiesen worden, dass die konkreten Bauvorgaben nicht erst mit dem Rahmenplan festgelegt werden könnten.

Das Planungs- und Naturschutzamt hatte in seinem Vorprüfungsbericht vom 2. Mai 2018 zu Art. 44d Abs. 1 und 3 E-BauO festgehalten, ein Rahmenplan ersetze die Festlegung der Abweichungen, die im Rahmen eines Quartierplans im Sinne von Art. 18 Abs. 2 BauG möglich seien, nicht. Abweichungen von den in dieser Bestimmung aufgeführten Bauvorschriften seien nur dann zulässig, wenn das Mass der Abweichung in der Bauordnung festgelegt sei.

Nach Art. 18 Abs. 2 BauG sind die zulässigen Abweichungen von Vorschriften über Gebäudemasse, Abstände und die Ausnützung des Baugrunds in der Bauordnung festzulegen. Entsprechend enthalten Art. 44d Abs. 3 und 4 E-BauO Maximalvorschriften zur Gebäudehöhe, zum Grenz- und Gebäudeabstand sowie zur Baumassenziffer. Art. 44d Abs. 3 E-BauO sieht sodann vor, dass die Gebäudehöhe höchstens 20.00 m beträgt; "im Rahmen von Quartierplänen kann sie auf höchstens 30.00 m und für Hochhäuser bis auf die Höhenkote von 484 m.ü.M. erhöht werden, [...]". Daraus ergibt sich, dass Hochhäuser nur im Rahmen eines Quartierplanverfahrens zulässig sind.

Die Beschwerdeführerin weist zu Recht darauf hin, dass dem Vorprüfungsbericht nicht zu entnehmen ist, die Festlegung der konkreten Standorte und der konkreten Höhe von Hochhäusern müsse bereits in der Bauordnung bzw. im Zonenplan erfolgen. Nach der gestützt auf den Vorprüfungsbericht vorgenommenen Anpassung von Art. 44d E-BauO musste sie nicht (mehr) mit einer Verweigerung der Genehmigung der vorgesehenen Bauordnungsänderung rechnen.

3.6. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die streitgegenständliche Zonenplanänderung und die damit verbundene Ergänzung der Bauordnung das Legalitätsprinzip nicht verletzen und demokratisch hinreichend legitimiert sind. Deren Nichtgenehmigung aus den genannten Gründen erweist sich als nicht gerechtfertigt.

Ob die Zonenplanänderung und die Ergänzung der Bauordnung nach Ansicht des Regierungsrats im Übrigen mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind, lässt sich dem angefochtenen Beschluss nicht entnehmen, und der Regierungsrat hat sich hierzu auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht geäußert. Die Sache ist daher an den Regierungsrat zurückzuweisen, damit dieser nach umfassender Prüfung (vgl. vorangehende E. 3.1) einen neuen Genehmigungsentscheid fälle.