

Revision der kommunalen Nutzungsplanung; (Nicht-)Genehmigung durch den Regierungsrat; (keine) Befugnis des Regierungsrats zur Vornahme von Änderungen an der ihm zur Genehmigung unterbreiteten Nutzungsplanung; Anhörung der Grundeigentümer bei Nichtgenehmigung einer ihre Grundstücke beschlagenden Zonenzuteilung; ausnahmsweise Zusprechung einer Parteientschädigung an die obsiegende Gemeinde – Art. 26 Abs. 1 RPG; Art. 122 GG; Art. 18 Abs. 2 i.V.m. Art. 50 Abs. 2, Art. 36 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 2 VRG; Art. 6 Abs. 2 BauG.

Eine in Teilen nicht genehmigungsfähige Nutzungsplanungsrevision stellt für sich alleine kein gemeindeaufsichtsrechtlich relevanter Sachverhalt dar und ermächtigt den Regierungsrat in Ermangelung einer anderweitigen gesetzlichen Grundlage nicht zur Vornahme von Änderungen an der ihm zur Genehmigung unterbreiteten Nutzungsplanung (E. 3–3.3).

Die planerlassende Gemeinde ist befugt, in Wahrung öffentlicher Interessen die im Genehmigungsverfahren durch Nichtanhörung erfolgte Verletzung des rechtlichen Gehörs der von der Nichtgenehmigung einer Zonenzuteilung betroffenen Grundeigentümer im obergerichtlichen Beschwerdeverfahren zu rügen (E. 4–4.3).

Die ausnahmsweise an obsiegende Gemeinden ohne Rechtsdienst zuzusprechende Parteientschädigung ist zurückhaltend festzusetzen (E. 6.2.1).

OGE 60/2023/1 vom 12. November 2024

Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Die Gemeindeversammlung Beggingen beschloss am 19. August 2020 die Gesamtrevision ihrer kommunalen Nutzungsplanung. Mit Beschluss vom 29. November 2022 genehmigte der Regierungsrat die Gesamtrevision teilweise und nahm dabei Änderungen an der ihm zur Genehmigung unterbreiteten Nutzungsplanung vor. Namentlich genehmigte er gewisse Um- und Einzonungen nicht und ordnete den Verbleib der betroffenen Grundstücke in der bisher gültigen Zone an. Die von der Einwohnergemeinde Beggingen gegen den regierungsrätlichen Beschluss erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde hiess das Obergericht teilweise gut und wies die Sache zur neuen Entscheidung an den Regierungsrat zurück.

Aus den Erwägungen

1. Gegen letztinstanzliche Entscheide des Regierungsrats können die Betroffenen Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Obergericht erheben (Art. 44 Abs. 1 lit. a des Justizgesetzes vom 9. November 2009 [JG, SHR 173.200]). Die Einwohnergemeinde Beggingen ist infolge Wahrung öffentlicher Interessen zur Beschwerde legitimiert (Art. 18 Abs. 2 i.V.m. Art. 50 Abs. 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]). Zwar sind die rein kassatorischen Anträge (Ziff. 1) der Beschwerde an sich unzulässig, da es vorliegend um die Genehmigung der Nutzungsplanungsrevision geht. Wird der angefochtene Beschluss ersatzlos aufgehoben, bedeutet dies nicht, dass damit die Nutzungsplanungsrevision genehmigt wäre. Es läge lediglich kein Genehmigungsentscheid vor. Aus den Subeventualanträgen und der Begründung ergibt sich indes, dass die Einwohnergemeinde Beggingen die Genehmigung der Nutzungsplanungsrevision anstrebt. Die Anträge der Beschwerde sind in diesem Sinne zu verstehen. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten (Art. 39 Abs. 1 sowie Art. 40 Abs. 1 und Abs. 3 VRG).

2. Gemäss Art. 26 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) i.V.m. Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG, SHR 700.100) genehmigt der Regierungsrat die kommunalen Nutzungspläne und ihre Anpassungen.

3. Die Einwohnergemeinde Beggingen rügt zunächst eine Verletzung der Gemeindeautonomie.

3.1. Sie bringt vor, zwar komme dem Regierungsrat als Genehmigungsbehörde die volle Überprüfungsbefugnis zu. Die Befugnis zur legislatorischen Ersatzvorkehrung bzw. die Kompetenz zum Erlass von Ersatzrecht gehe ihm mangels ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung jedoch ab. Auch nach Bundesrecht sei der Regierungsrat nicht befugt, stellvertretend für die Gemeinde Nutzungspläne zu erlassen; er könne nicht kommunale Anordnungen nach Belieben durch eigene Normen ersetzen. Der Regierungsrat überschreite seine Überprüfungscompetenz, wenn er die Bestimmungen der Begginger BNO aufhebe und durch eigene Normierungen ergänze bzw. ersetze. Entgegen dem Regierungsrat sei Art. 122 des Gemeindegesetzes vom 17. August 1998 (GG, SHR 120.100) zudem nicht einschlägig oder aber zumindest nicht korrekt angewendet worden, da die in der Bestimmung erwähnten Massnahmen nicht getroffen worden seien.

3.2. Der Regierungsrat begründete im angefochtenen Beschluss nicht, welche Rechtsgrundlagen ihn zur Vornahme von Änderungen in der ihm zur Genehmigung unterbreiteten Nutzungsplanung ermächtigten. In der Eingabe vom 30. April 2024 führt der Regierungsrat lediglich unter Verweis auf Art. 122 GG aus, er habe im Rahmen seiner rechtlichen Befugnisse eine Genehmigung der Ein- und Umzonungen verweigert und festgehalten, dass die betroffenen Grundstücke in den Zonen verblieben, in denen sie bereits vor Änderung der Nutzungsplanung gewesen seien. Dabei bezieht sich der Regierungsrat auf die Dispositiv-Ziffer 16 des angefochtenen Beschlusses, die wie folgt lautet:

Die folgenden Um- und Einzonungen werden ohne die im Richtplan festgesetzten Anforderungen für Neueinzonungen und Umzonungen nicht genehmigt und die Parzellen verbleiben in den bisher gültigen Zonen:

(...)

Zwar ist zweifelhaft, ob es sich in Bezug auf die betroffenen Grundstücke um eine durch den Regierungsrat angeordnete Planungsänderung handelt; im Falle der Nichtgenehmigung einer Um- oder Einzonung verbleiben die von der Nichtgenehmigung betroffenen Grundstücke ohne Weiteres in der bisherigen Zone. Allerdings nahm der Regierungsrat weitere Änderungen an der ihm zur Genehmigung unterbreiteten Bau- und Nutzungsordnung vor. Es kann exemplarisch auf Dispositiv-Ziffer 5 des angefochtenen Entscheids verwiesen werden:

Art. 22 Abs. 8 ist entsprechend der im Kanton Schaffhausen üblichen Regelung und der vorgeprüften Version anzupassen.

(...) Die Summe der Breite aller Dachaufbauten und Dachflächenfenster darf nicht mehr als die Hälfte $\frac{1}{3}$ der Länge der darunterliegenden, projizierten Fassadenlinie betragen.

(...)

3.3. Die Bestimmung von Art. 122 GG ist im Kontext von Art. 120 und Art. 121 GG zu lesen und bezieht sich auf Fälle von Missständen in der Gemeindeverwaltung und auf Vernachlässigungen öffentlicher Aufgaben durch Gemeinden. Der Regierungsrat macht nicht geltend, und es ist auch nicht ersichtlich, dass in Bezug auf die streitgegenständliche Nutzungsplanungsrevision Missstände in der Gemeindeverwaltung Beggingen oder eine Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben durch die Einwohnergemeinde Beggingen bestünden. Der blosser Umstand, dass der Regierungsrat Teile der Nutzungsplanungsrevision für nicht genehmigungsfähig erachtet, stellt keinen Anwendungsfall von Art. 122 GG dar. Folglich konnte

sich der Regierungsrat nicht auf Art. 122 GG stützen (vgl. auch BGE 111 Ia 67 E. 3d; Alexander Ruch, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 26 N. 29 a.E.). Eine andere kantonalrechtliche Grundlage ist – anders als in anderen Kantonen (vgl. z.B. § 18 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Solothurn vom 3. Dezember 1978 [PBG/SO, BGS 711.1]) – nicht ersichtlich. Zu Recht macht der Regierungsrat schliesslich nicht geltend, er habe sich auf Art. 26 RPG stützen können (vgl. dazu Michael Pletscher, Der negative Genehmigungsentscheid in der Nutzungsplanung, AJP 2021, S. 482; Ruch, Art. 26 N. 25; Waldmann/Hänni, Stämpflis Handkommentar zum RPG, Bern 2006, Art. 26 N. 10). Der angefochtene Beschluss erweist sich folglich als rechtsfehlerhaft, soweit der Regierungsrat über die Nichtgenehmigung einzelner Punkte hinausging und selbst Änderungen an der Nutzungsplanungsrevision vornahm. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als begründet. Ob der Regierungsrat in Bezug auf die von ihm vorgenommenen Änderungen das rechtliche Gehör der Einwohnergemeinde Beggingen verletzt hat, braucht damit nicht weiter geprüft zu werden.

4. Die Einwohnergemeinde Beggingen rügt weiter eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der von den nicht genehmigten Ein- und Umzonungen betroffenen Grundeigentümer; der Regierungsrat habe es entgegen der ständigen Rechtsprechung unterlassen, die betroffenen Grundeigentümer vorgängig anzuhören. Der Regierungsrat bestreitet nicht, die betroffenen Grundeigentümer nicht angehört zu haben, führt indes aus, es sei nicht ersichtlich, weshalb diese anzuhören gewesen wären, wenn sich an der bisherigen Zonenzuweisung der betroffenen Grundstücke nichts ändere.

4.1. Der Einwohnergemeinde Beggingen ist zunächst zuzustimmen, dass der Regierungsrat die betroffenen Grundeigentümer vor der Nichtgenehmigung der Ein- und Umzonungen hätte anhören müssen. Zwar verbleiben die entsprechenden Grundstücke bei einer Nichtgenehmigung in der bisherigen Zone. Nichtsdestotrotz stellt die Nichtgenehmigung vorliegend eine definitive Entscheidung über die Zonenzuteilung dar, wozu die betroffenen Grundeigentümer im Genehmigungsverfahren vorgängig anzuhören sind, wenn sie ihre Einwände gegen einen Verbleib in der bisherigen Zone nicht bereits im kommunalen Planfestsetzungsverfahren vorgebracht haben bzw. hätten vorbringen können (vgl. OGE vom 15. Dezember 1989 i.S. EG Gächlingen u.a., E. 3a, Amtsbericht 1989, S. 157; OGE vom 26. August 1988 i.S. Einwohnergemeinde Stetten gegen Regierungsrat, E. 2b, Amtsbericht 1988, S. 117 f.; Ruch, Art. 26 N. 18; Waldmann/Hänni, Art. 26 N. 7 a.E.).

4.2. Im Beschwerdeverfahren kann die Verletzung von Verfahrensrechten Dritter grundsätzlich nicht geltend gemacht werden, da sich die allgemeine Beschwerdeberechtigung nach Art. 36 Abs. 1 VRG auf die eigenen schutzwürdigen Interessen beschränkt. Dies gilt auch im Bereich des Raumplanungsrechts (BGer 1C_203/2017 vom 25. Oktober 2017 E. 3.5). Die Einwohnergemeinde Beggingen führt indes Beschwerde zur Wahrung öffentlicher Interessen (vgl. oben E. 1). Zwar dürften auch in diesem Fall die die Verletzung von Verfahrensrechten Dritter betreffenden Rügen nicht zu hören sein, soweit diese lediglich auf die individualrechtliche Dimension der Verfahrensrechte abzielen. Dies ist hier jedoch nicht der Fall. Die Rüge der Einwohnergemeinde Beggingen läuft letztlich darauf hinaus, dass den betroffenen Grundeigentümern seitens des Regierungsrats überhaupt keine Möglichkeit gegeben wurde, sich entgegen der klaren Vorgaben der Rechtsprechung zur Gewährung des rechtlichen Gehörs im Falle der Nichtgenehmigung der kommunalen Zonenzuteilung (vgl. oben E. 4.1) ins Genehmigungsverfahren einzubringen. Damit zielt die Einwohnergemeinde Beggingen auf die Integrität des regierungsrätlichen Genehmigungsverfahrens als solches ab. Die gesetzmässige Durchführung des Genehmigungsverfahrens stellt ein öffentliches Interesse dar, zu dessen Wahrung die Einwohnergemeinde Beggingen angesichts der sie betreffenden kommunalen Nutzungsplanung im Beschwerdeverfahren berechtigt ist.

4.3. Nach dem Gesagten ist die Rüge der Einwohnergemeinde Beggingen, der Regierungsrat habe es zu Unrecht unterlassen, die betroffenen Grundeigentümer vor der vorliegenden Nichtgenehmigung der Ein- und Umzonungen anzuhören, zulässig und zutreffend. Die Beschwerde erweist sich folglich auch in diesem Punkt als begründet.

5. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, was dazu führt, dass der betroffene Entscheid in der Regel aufzuheben ist, wenn bei seinem Zustandekommen das rechtliche Gehör verletzt wurde (vgl. BGE 149 I 91 E. 3.2). Die Beschwerde ist folglich teilweise gutzuheissen. Der angefochtene Beschluss ist aufzuheben und die Sache ist zur neuen Entscheidung unter Einbezug der betroffenen Grundeigentümer an den Regierungsrat zurückzuweisen, wobei sich der Regierungsrat im Falle einer Nichtgenehmigung auf die Nichtgenehmigung zu beschränken haben wird.

6.1. [...]

6.2.1. Gemäss Art. 48 Abs. 2 VRG wird obsiegenden Behörden in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen. Die Einwohnergemeinde Beggingen macht geltend, ihr sei ausnahmsweise eine Parteientschädigung zuzusprechen, da sie

die drittkleinste Gemeinde des Kantons Schaffhausen und mangels eigener Experten für die Gesamtrevision der Nutzungsplanung auf Hilfe von externen sach- und rechtskundigen Fachleuten angewiesen sei. Sie beruft sich auf die obergerichtliche Praxis, wonach einer kleinen Gemeinde, die über keinen ständigen rechtskundigen Mitarbeiter verfügt und daher wegen der Schwierigkeit eines Falls die Hilfe eines aussenstehenden Rechtsvertreters beanspruchen muss, ausnahmsweise eine Prozessentschädigung zugesprochen werden kann (vgl. OGE 60/2002/4 vom 1. November 2002 E. 4, Amtsbericht 2002, S. 141; OGE vom 21. Juni 1979 i.S. Baugesellschaft T., E. 5b in fine, Amtsbericht 1979, S. 100; OGE 60/2017/39 vom 26. Mai 2020 E. 6.2.2; OGE 60/2019/1 vom 30. Juli 2019 E. 2). Diese Voraussetzungen sind vorliegend grundsätzlich erfüllt. Auch von einer kleinen Gemeinde ohne Rechtsdienst muss aber eine effiziente Zusammenarbeit mit ihrer Rechtsvertretung verlangt werden. Die Parteientschädigung für Gemeinden ohne Rechtsdienst ist daher zurückhaltend festzusetzen.