

**Öffentliches Baurecht; sorgfältige Einpassung; Kognition und Begründungspflicht des Regierungsrats; Einholung einer Stellungnahme des Baudepartements; Einholung einer Stellungnahme der KNHK; Einholung einer Empfehlung der Stadtbildkommission** – Art. 7b aNHG/SH; Art. 14 Abs. 2 lit. a NHG/SH; Art. 9 Abs. 2 sowie Art. 10 Abs. 1 und Abs. 3 BauO Schaffhausen.

*Pflicht zur Einholung einer Stellungnahme des (nach dem anwendbaren alten Recht zuständigen) Baudepartements verneint, da es sich bei der Grundwasserschutzzone nicht um eine Schutzzone im Sinne des Natur- und Heimatschutzrechts sowie bei den empfindlichen Gebieten gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. d BauO Schaffhausen nicht um eine Schutzzone im Sinne von Art. 7 NHG/SH handelt (E. 3.1).*

*Pflicht zur Einholung einer Stellungnahme der KNHK verneint, da das Baugrundstück weder in einer in einem kantonalen Inventar aufgeführten Schutzzone liegt, noch ein in einem kantonalen Inventar aufgeführtes schutzwürdiges Einzelobjekt darstellt (E. 3.2).*

*Kognition des Regierungsrats bei der Überprüfung der Anwendung von Ästhetikvorschriften durch kommunale Behörden (E. 4.1).*

*Anforderungen an die Begründungspflicht. Frage offengelassen, ob der Regierungsrat mit der blossen, nahezu wortwörtlichen Wiedergabe der Begründung in der Baubewilligung eine Gehörsverletzung beging (E. 4.2).*

*Pflicht zur Einholung einer Empfehlung der Stadtbildkommission Schaffhausen im konkreten Fall bejaht, zumal das Bauvorhaben aus städtebaulicher Sicht nicht von untergeordneter Bedeutung erscheint (E. 5).*

OGE 60/2018/27 vom 24. Juli 2020

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

### **Aus den Erwägungen**

**3.** Die Beschwerdeführer beanstanden, das Bauvorhaben passe sich nicht sorgfältig in die Umgebung ein. Sie machen zunächst im Wesentlichen eine unvollständige Sachverhaltsfeststellung geltend, da weder von der KNHK [kantonale Natur- und Heimatschutzkommission], noch von der kantonalen Denkmalpflege ein Fachgutachten eingeholt worden sei.

**3.1.** Das Baugrundstück befindet sich gemäss Zonenplan der Stadt Schaffhausen vom 9. Juni 2016 (RSS 700.1a) in der Grundwasserschutzzone. Dabei handelt es sich nicht um eine Schutzzone im Sinne des Natur- und Heimatschutzrechts,

sondern um eine solche des Gewässerschutzrechts (vgl. Art. 20 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 [Gewässerschutzgesetz, GSchG, SR 814.20] und Art. 16 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz vom 27. August 2001 [SHR 814.200]; ferner Art. 61 der Bauordnung für die Stadt Schaffhausen vom 10. Mai 2005 [BauO, RSS 700.1]). Sodann befindet es sich gemäss dem Merkblatt für das Bauen in Gebieten mit besonderen städtebaulichen und landschaftlichen Qualitäten der Stadt Schaffhausen (Stand Oktober 2006) zwar in einem "empfindlichen Gebiet" gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. d BauO. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine Schutzzone im Sinne von Art. 7 des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Schaffhausen vom 12. Februar 1968 (NHG/SH, SHR 451.100). Dies ergibt sich bereits daraus, dass das Gebiet Nr. 64 "Äussere Rheinhalde" des Merkblatts nicht im kommunalen Inventar im Sinne von Art. 6 Abs. 1 NHG/SH in der Fassung vom 1. April 1983 enthalten war bzw. nicht in einem kommunalen Inventar gemäss Art. 6 Abs. 1 NHG/SH (Denkmalschutzinventar oder Naturschutzinventar) enthalten ist (<https://map.geo.sh.ch/geoportal/>). Entgegen den Beschwerdeführern fand daher auch die in Art. 7b Abs. 1 NHG/SH (in der zeitlich massgebenden Fassung vom 1. Januar 1987) vorgesehene Pflicht zur Einholung einer Stellungnahme des Baudepartements vorliegend keine Anwendung.

**3.2.** Das Baugrundstück befindet sich unbestritten im Perimeter des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) bzw. im BLN-Objekt "1411 Untersee – Hochrhein". Sodann liegt es zwischen den Umgebungsrichtungen VI "Rheinufer" und VII "Rebberg Herrenberg", welche sich unterhalb/südwestlich bzw. oberhalb/nördlich von ihm ausdehnen, und somit, wie die Stadt Schaffhausen zutreffend darlegt, ausserhalb des Perimeters des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) (vgl. ISOS 3050 Stadt Schaffhausen, S. 12 und 14; [https://data.geo.admin.ch/ch.bak.bundesinventar-schuetzenswerte-ortsbilder/PDF/ISOS\\_3050.pdf](https://data.geo.admin.ch/ch.bak.bundesinventar-schuetzenswerte-ortsbilder/PDF/ISOS_3050.pdf)). Indes machen die Beschwerdeführer mangels Erfüllung einer Bundesaufgabe zu Recht nicht geltend, dass ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission ENHK einzuholen gewesen wäre (vgl. Art. 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG, SR 451]). Sodann ist eine Stellungnahme der KNHK nur bei Vorhaben im Bereich der im kantonalen Inventar aufgeführten Schutzzone und Schutzobjekte zwingend einzuholen, sofern ihre Auswirkungen die angestrebten Schutzziele erheblich beeinträchtigen (Art. 14 Abs. 2 lit. a NHG/SH). Wie die Stadt Schaffhausen jedoch wiederum zutreffend ausführt, liegt das Baugrundstück im Sinne von Art. 6a NHG/SH in der Fassung vom 1. April 1983 weder in einer in einem kantonalen Inventar aufgeführten Schutzzone, noch stellt es ein in einem kantonalen Inventar aufgeführtes schutzwürdiges Einzelobjekt dar (vgl. heute kantonales

Denkmalschutzinventar und kantonales Heimatschutzinventar, Art. 6a NHG/SH; <https://map.geo.sh.ch/geoportal/>). Folglich bestand im Baubewilligungs- bzw. im Rekursverfahren keine Pflicht, eine Stellungnahme der KNHK einzuholen. Die diesbezüglichen Rügen erweisen sich somit als unbegründet.

**4.** Die Beschwerdeführer rügen in formeller Hinsicht weiter, der Regierungsrat habe von seinem Ermessen in pflichtwidriger Weise keinen Gebrauch gemacht und Art. 36 VRG (recte: Art. 19 Abs. 1 VRG) verletzt. Zudem liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs nach Art. 29 Abs. 2 BV vor, da sich der Rekursentscheid bei der Frage der sorgfältigen Einpassung bzw. Einordnung der Beurteilung der Stadt Schaffhausen wortwörtlich angeschlossen habe, ohne sich eigenständig mit ihren Vorbringen und mit der Sachlage befasst zu haben.

**4.1.** Gemäss Rekursentscheid überprüft der Regierungsrat zwar die Anwendung der Ästhetikvorschriften, auferlegt sich jedoch gemäss konstanter Praxis eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht ohne Not in den Beurteilungsspielraum der mit den örtlichen und planerischen Grundlagen besonders vertrauten kommunalen Bewilligungsbehörde ein. Der Auslegung der örtlichen Gemeindebehörde komme somit ein massgebliches Gewicht zu. Die regierungsrätliche Praxis ist vor dem Hintergrund der Gemeindeautonomie nach Art. 50 Abs. 1 BV und Art. 105 KV grundsätzlich nicht zu beanstanden, wie auch die Beschwerdeführer anerkennen. Der Regierungsrat als Rekursinstanz hat zu beurteilen, ob die kommunale Baubewilligungsbehörde den ihr zustehenden Beurteilungs- und Ermessensspielraum pflichtgemäss ausgeübt hat, das heisst, ob sie vom Sinn und Zweck der anzuwendenden Regelung ausgegangen ist und neben dem Willkürverbot auch das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das übergeordnete Gesetzesrecht beachtet hat. Die Kognition des Regierungsrats geht über eine Willkürprüfung hinaus und ist nicht auf Fälle begrenzt, bei welchen der Entscheid der kommunalen Baubewilligungsbehörde als sachlich nicht mehr vertretbar erscheint (zum Ganzen BGE 145 I 52 E. 3.6 S. 58 f.; ferner OGE 60/2017/24 vom 8. November 2019 E. 2; je mit Hinweisen).

**4.2.** Dem Regierungsrat ist es weiter nicht grundsätzlich verwehrt, auf die Begründung der Baubewilligung zu verweisen (vgl. dazu BGer 2C\_397/2018 vom 1. Mai 2019 E. 3.2 mit Hinweisen). Um seiner Begründungspflicht nachzukommen, muss sich der Regierungsrat nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen. Vielmehr kann er sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (statt vieler BGer 1C\_25/2019 vom 5. März 2020 E. 4.1 mit Hinweisen). Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt indes, dass die entscheidende Instanz die Vorbringen der Parteien auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft sowie in ihrer Entscheidfindung – soweit erheblich – angemessen berücksichtigt (statt vieler BGer

1C\_125/2019 vom 20. Februar 2020 E. 5; nicht in BGE 146 II 17 publ. E. 2 von BGer 1C\_601/2018 vom 4. September 2019). Ob der Regierungsrat mit der blossen, nahezu wortwörtlichen Wiedergabe der Begründung der Baubewilligung vorliegend seiner Prüfungs- und Begründungspflicht nachgekommen ist, erscheint zwar fraglich, braucht aber nicht weiter geprüft werden, da die Beschwerde aus nachfolgenden Gründen gutzuheissen ist.

**5.** Die Beschwerdeführer beanstanden, die Stadt Schaffhausen habe die Stadtbildkommission nicht zur Prüfung der Einordnung beigezogen.

Die vom Stadtrat eingesetzte Stadtbildkommission unterstützt diesen im Rahmen von Planungen und des Baubewilligungsverfahrens städtebaulich wichtiger öffentlicher und privater Bauvorhaben mitsamt deren Umgebungs- und Platzgestaltung (Art. 9 BauO). Bei der Frage, ob es sich um ein wichtiges Bauvorhaben handelt, kommt der Stadt Schaffhausen im Rahmen der ihr zustehenden Gemeindeautonomie ein relativ erheblicher Beurteilungsspielraum zu (vgl. auch oben E. 4.1). Äussert sich eine Gemeinde jedoch nicht zur Auslegung kommunalen Rechts – wie vorliegend die Stadt Schaffhausen zur Frage des Beizugs der Stadtbildkommission –, muss im Rechtsmittelverfahren keine Rücksicht auf eine andere Auslegung der Gemeinde genommen werden (vgl. OGE 60/2017/24 vom 8. November 2019 E. 2 mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung des Obergerichts besteht gestützt auf Art 10 Abs. 3 BauO eine Pflicht zur Einholung einer Empfehlung der Stadtbildkommission bei Bauwerken und deren Umgebung, welche sich in der Altstadtzone befinden, zumindest soweit vor der definitiven Fassung eines Bauprojekts bereits Empfehlungen der Stadtbildkommission eingeholt wurden (vgl. OGE 60/2015/25 vom 20. Dezember 2016 E. 2.4.4, Amtsbericht 2016, S. 153). Im vorliegenden Fall befindet sich das Bauvorhaben zwar nicht in der Altstadtzone [nach Art. 10 Abs. 1 lit. a BauO], jedoch in einem empfindlichen Gebiet nach Art. 10 Abs. 1 lit. d BauO sowie in einem BLN-Gebiet nach Art. 10 Abs. 1 lit. e BauO (vgl. oben E. 3.1 f.). Zu berücksichtigen ist weiter, dass ein Anbau erfolgen und das Dachgeschoss durch ein Attikageschoss ersetzt werden soll und dass sich dadurch der Gebäudecharakter im Vergleich zu den Nachbargebäuden unbestritten verändern würde. Insofern wirkt sich das Bauvorhaben auf das historisch gewachsene Gefüge in seiner unmittelbaren Umgebung im Quartier aus. Es erscheint damit aus städtebaulicher Sicht zumindest nicht von untergeordneter Bedeutung zu sein, weshalb es sich in Anlehnung an die in OGE 60/2015/25 dargelegte Rechtsprechung rechtfertigt, das umstrittene Bauvorhaben gestützt auf Art. 10 Abs. 3 i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BauO der Pflicht zur Einholung einer Empfehlung der Stadtbildkommission zu unterstellen. Ob das städtische Personal die städtebaulichen Auswirkungen des Bauvorhabens allenfalls adäquat zu beurteilen vermag, ändert an diesem Schluss nichts, denn die Pflicht zum Beizug der Stadtbildkommission ist davon unabhängig. Im Ergebnis

fehlt es damit mangels Empfehlung der Stadtbildkommission an der vollständigen Entscheidungsgrundlage, um die Frage der sorgfältigen Einpassung bzw. Einordnung des Bauvorhabens beurteilen zu können; die Baubewilligung erweist sich folglich als rechtsfehlerhaft.