

Erstreckung der Frist zur Begründung des Rechtsmittels; Zweckänderung einer als schützenswert anerkannten landwirtschaftlichen Baute ausserhalb der Bauzone; materielle Schutzwürdigkeit einer Baute eines unter Schutz gestellten Gebäudeensembles; offensichtliche Unbegründetheit eines Rechtsbegehrens – Art. 24 d RPG; Art. 21 Abs. 1 und 3, Art. 27 Abs. 3, Art. 28 sowie Art. 40 Abs. 1 und 3 VRG.

Wird ein Gesuch um Erstreckung der Frist zur Begründung des Rekurses bzw. der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gestellt, muss die Rechtsmittelschrift (noch) keine Begründung enthalten (E. 2.2).

Es ist zulässig, das Rekurs- bzw. Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren nach Eingang der unbegründeten Rechtsmittelschrift zu sistieren und die Frist zur Begründung des Rechtsmittels nach Aufhebung der Sistierung neu anzusetzen (E. 2.2).

Die individuelle materielle Schutzwürdigkeit eines einzelnen Gebäudes einer Gebäudegruppe ergibt sich nicht bereits aus der Unterschutzstellung des Gebäudeensembles als Ganzes (E. 3.2.7).

Mit der formellen Unterschutzstellung eines Gebäudes als Einzelobjekt ist dessen tatsächliche materielle Schutzwürdigkeit noch nicht dargetan (E. 3.2.7).

Ein Rechtsbegehren ist offensichtlich unbegründet im Sinne von Art. 27 Abs. 3 bzw. Art. 28 VRG, wenn es von vornherein als aussichtslos erscheint (E. 5.2).

OGE 60/2023/27 vom 12. März 2024

Veröffentlichung im Amtsbericht

Aus den Erwägungen

2. Der Beschwerdeführer macht geltend, der Regierungsrat hätte nicht auf den Rekurs der privaten Beschwerdegegnerin eintreten dürfen.

2.1. Die anwaltlich vertretene private Beschwerdegegnerin erhob am 15. Oktober 2020 Rekurs und beantragte in prozessualer Hinsicht die Sistierung des Rekursverfahrens [...] und die Ansetzung einer 30-tägigen Frist zur Begründung des Rekurses nach Ablauf der Sistierung, eventualiter die Verlängerung der Frist zur Begründung des Rekurses um 30 Tage.

Der Regierungsrat gab dem Sistierungsantrag am 20. Oktober 2020 statt. Am 15. Februar 2021 hob der Regierungsrat die Sistierung des Rekursverfahrens [...]

auf und forderte die private Beschwerdegegnerin zur Einreichung einer ergänzenden Rekursbegründung innert 20 Tagen auf. Die private Beschwerdegegnerin reichte ihre ergänzende Rekursbegründung innert angesetzter Frist am 15. März 2021 ein.

2.2. Der Rekurs ist innert 20 Tagen nach Mitteilung der angefochtenen Anordnung bei der Rekursinstanz schriftlich einzureichen (Art. 20 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]). Gemäss Art. 21 Abs. 1 Satz 1 VRG muss die Rekurschrift einen Antrag und seine Begründung enthalten. Auf ein mit der Rekurschrift eingereichtes Gesuch hin kann die Frist zur Begründung angemessen verlängert werden (Art. 21 Abs. 3 VRG). Wird ein entsprechendes Gesuch gestellt, muss die Rekurschrift (noch) keine Begründung enthalten (Kilian Meyer, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021 [Kommentar SH VRP], Art. 21 VRG N. 10). Wird das Rekursverfahren sistiert, ist es zulässig, die Frist zur Rekursbegründung einstweilen abzunehmen bzw. auszusetzen und erst nach Aufhebung der Sistierung neu bzw. wieder anzusetzen (Meyer, Art. 21 VRG N. 12).

Vor diesem Hintergrund ist das Vorgehen des Regierungsrats – das im Übrigen der Praxis des Obergerichts zu Art. 40 Abs. 1 und 3 VRG entspricht – nicht zu beanstanden und hat die private Beschwerdegegnerin ihren Rekurs frist- und formgerecht erhoben, weshalb der Regierungsrat zu Recht darauf eingetreten ist. [...]

[...]

3. Der Beschwerdeführer beanstandet die nachträglich erteilte Baubewilligung für den Umbau des Schafstalls (nordseitiger Anbau der Liegenschaft VS [...]) auf dem Grundstück GB Schaffhausen Nr. [...], das in der Landwirtschaftszone liegt.

3.1. In ausserhalb der Bauzonen gelegenen landwirtschaftlichen Wohnbauten, die in ihrer Substanz zu erhalten sind, können landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen zugelassen werden (Art. 24d Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700]). Nach Art. 24d Abs. 2 RPG kann die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten zugelassen werden, wenn diese von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sind (lit. a) und ihre dauernde Erhaltung nicht anders sichergestellt werden kann (lit. b). Vorausgesetzt wird gemäss Art. 24d Abs. 3 lit. b RPG weiter, dass die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben.

3.2.1. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Anwendbarkeit von Art. 24d Abs. 2 lit. a RPG setze sowohl die materielle Schutzwürdigkeit der betroffenen Baute als auch die formelle behördliche Prüfung und Feststellung der Schutzwürdigkeit voraus. Der Rekursentscheid erwähne die materielle Schutzwürdigkeit des Schafstalls, als einzelner Teil des gesamten Ensembles, mit keinem Wort und diese sei auch nicht erkennbar. Primär schützenswert sei die Gebäudegruppe, der Schafstall sei nur von untergeordneter Bedeutung, was im Rekursentscheid festgehalten werde. Der Schafstall sei sodann nach Erlass der Schutzverfügung vom [...] 1976 (recte: 1974) erstellt worden und könne daher auch in formeller Hinsicht nicht als schutzwürdig gelten und unter Bestandesschutz stehen. Eine Anwendung von Art. 24d RPG sei daher mit Bezug auf den Schafstall ausgeschlossen (...).

3.2.2. Der Regierungsrat erwog, da das gesamte Gebäudeensemble unter Schutz stehe, sei die Voraussetzung, wonach es sich um ein unter Schutz gestelltes Gebäude handeln müsse, erfüllt (...).

3.2.3. Die Gemeinde führt an, die materielle Schutzwürdigkeit des Schafstalls ergebe sich durch die Schutzwürdigkeit der gesamten Gebäudegruppe. Gemäss Schutzverfügung von 1974 seien sämtliche Gebäude des Ensembles in ihrer bestehenden Form und in ihrem natürlichen Rahmen zu erhalten (...).

3.2.4. Die private Beschwerdegegnerin bringt vor, zwar sei gemäss Schutzverfügung das Gesamtensemble geschützt, wozu indes alle einzelnen Teile gehörten, woran nichts ändere, dass der Schafstall nur (aber immerhin) untergeordnet in Erscheinung trete. Der Beschwerdeführer setze sich mit den Kriterien der materiellen Schutzwürdigkeit nicht auseinander und lege keine Fachmeinung ins Recht, welche die seit fast 50 Jahren bestehende Meinung der involvierten Behörden, dass das Gesamtensemble – und mit ihm der Schafstall – schutzwürdig sei, infrage stelle (...).

3.2.5. Art. 24d Abs. 2 RPG setzt zum einen voraus, dass die Baute, deren Zweck geändert werden soll, als schützenswertes Einzelobjekt formell unter Schutz gestellt worden ist. Zum anderen muss die Baute als Einzelobjekt aber auch materiell schützenswert sein ("als schützenswert anerkannt"). Eine bloss formelle Unterschutzstellung genügt somit nicht (BGE 147 II 465 E. 4.3.1; BGer 1C_303/2022 vom 12. Juni 2023 E. 4.5). Die Unterschutzstellung von materiell schützenswerten Bauten richtet sich nach dem kantonalen Recht. Erforderlich ist, dass die materielle Schutzwürdigkeit der Baute in einem formellen Verfahren nach objektiv-fachlichen Kriterien festgestellt wird. Im kantonalen Ausnahmebewilligungsverfahren ist zu prüfen, ob der Schutz der Baute, deren Zweck geändert werden soll, im Lichte von Art. 24d Abs. 2 RPG materiell gerechtfertigt ist (vgl. Art. 25 Abs. 2 RPG). Dies gilt

auch, wenn die formelle Unterschutzstellung bereits rechtskräftig ist (BGE 147 II 465 E. 4.3.2). Der Gesetzgeber lässt nur als schützenswert anerkannte *und* in materieller Hinsicht schutzwürdige Bauten in den Genuss der erleichterten Umnutzungsmöglichkeit kommen, um einer unkontrollierten Aufweichung des Prinzips der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet durch die Kantone vorzubeugen. So sorgt der Bund dafür, dass die kantonalen Zuständigkeiten bei der Denkmalpflege nicht dazu führen, dass die bundesrechtlichen Einschränkungen umgangen werden. Dies kann etwa dadurch geschehen, dass die Unterschutzstellung an die Gemeinden delegiert wird und diese auch nicht schutzwürdige Bauten zwecks Umnutzung unter Schutz stellen. Die bundesrechtliche Natur der Vorschrift von Art. 24d Abs. 2 RPG schliesst damit aus, dass Bauten umgenutzt werden können, die bloss nach kantonalem oder kommunalem Recht formell unter Schutz gestellt worden sind, jedoch materiell gar keinen besonderen Wert aufweisen. Die materielle Schutzwürdigkeit bildet deshalb – wie erwähnt – Prüfungsgegenstand des kantonalen Ausnahmegewilligungsentscheids (VGer ZH VB.2022.00145 vom 20. April 2023 E. 4.1 mit Hinweisen; zum Ganzen Rudolf Muggli, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich 2017, Art. 24d N. 23).

3.2.6. Bei den Akten liegt ein Grundbucheintrag vom [...] 1975 betreffend die (damaligen) Grundstücke GB Schaffhausen Nrn. [...], der auf einen Stadtratsbeschluss vom [...] 1974 Bezug nimmt. Demnach wurde die Gebäudegruppe auf den genannten Parzellen im [...] unter Schutz gestellt. Es wurde angeordnet, dass die Gebäudegruppe in das Inventar der kulturhistorischen Objekte aufzunehmen sei. Zur Begründung hielt der Stadtrat fest, die bestehenden Gebäude im [...] bildeten zusammen eine Einheit, die in ihrem Gesamteindruck schützenswert sei. Es bestehe ein Interesse der Öffentlichkeit, den Charakter der kleinen Siedlung zu erhalten.

In seinem Antrag für die Erteilung einer Baubewilligung vom 15. September 2020 führte der Stadtrat aus, die Umnutzung des Schafstalls zu Wohnzwecken sei mit der erwähnten bestehenden Schutzverfügung vereinbar. Dies, weil die Gebäude der Siedlung im vorderen Freudental demnach eine Einheit bildeten, die in ihrem Gesamteindruck schützenswert sei. Zum schützenswerten Bild gehöre auch der ursprünglich als Schafstall genutzte Anbau. Um den Gesamteindruck wahren zu können, sei der Schafstall zu erhalten, wobei gestützt auf Art. 24d RPG auch eine Nutzung zu Wohnzwecken denkbar sei.

Das Planungs- und Naturschutzamt (Bauinspektorat) nahm in seiner Verfügung vom 23. September 2020 Bezug auf diese Wertung des Stadtrats und hielt fest,

das Bauinspektorat erachte die Erwägungen des Stadtrats als plausibel und fundiert. Ihnen sei vonseiten des Bauinspektorats nichts anzufügen.

Der Regierungsrat gelangte im angefochtenen Beschluss wie erwähnt zum Ergebnis, da das gesamte Gebäudeensemble unter Schutz stehe, sei Art. 24d Abs. 2 lit. a RPG, wonach es sich um ein unter Schutz gestelltes Gebäude handeln müsse, erfüllt. Dabei scheint der Regierungsrat zu übersehen, dass die genannte Bestimmung nicht nur die formelle Unterschutzstellung verlangt, sondern zusätzlich die effektive Schutzwürdigkeit der betroffenen Baute (vgl. vorangehende E. 3.2.5). Zu dieser äusserte sich der Regierungsrat auch vor Obergericht nicht.

3.2.7. Das Gebäudeensemble im [...] wurde unstrittig formell unter Schutz gestellt. Ob auch der Schafstall bei Erlass der Schutzverfügung von 1974 bereits bestand, lässt sich aufgrund der Akten nicht zweifelsfrei beurteilen, kann indes mit Blick auf die nachfolgenden Ausführungen offenbleiben. Immerhin lässt sich den Akten entnehmen, dass der Schafstall im Jahr 1951 noch nicht existierte und somit nicht Bestandteil der ursprünglichen, über 100 Jahre alten Siedlung war.

Entgegen den Beschwerdegegnern ergibt sich die materielle Schutzwürdigkeit des Schafstalls nicht bereits aus der Schutzwürdigkeit der gesamten Gebäudegruppe. Allein aus der Unterschutzstellung des Gebäudeensembles kann nicht auf die individuelle Schutzwürdigkeit des Schafstalls geschlossen werden. Dies umso weniger, als die Gebäudegruppe knapp ein Dutzend Gebäude umfasst, die zum Teil um ein mehrfaches grösser sind als der Schafstall. Unter diesen Umständen ist nicht ohne Weiteres davon auszugehen, dass der Schafstall für den Gesamteindruck der Gebäudegruppe wesentlich ist. Selbst mit der formellen Unterschutzstellung des Schafstalls als Gebäude(teil) bzw. Einzelobjekt wäre dessen tatsächliche materielle Schutzwürdigkeit noch nicht dargetan. In der Schutzverfügung von 1974 wurde darauf hingewiesen, dass die Unterschutzstellung der Gebäudegruppe erfolge, da die Gebäude zusammen eine in ihrem Gesamteindruck schützenswerte Einheit bildeten. Mit Bezug auf die Schutzwürdigkeit einzelner Gebäude(teile) lässt sich allein daraus hingegen noch nichts ableiten. Dem Geoportal Schaffhausen lässt sich sodann entnehmen, dass (nur) ein Gebäude der Gebäudegruppe, VS Nr. [...] auf Grundstück Nr. [...] (...), als Einzelobjekt in das Verzeichnis schützenswerter Kulturdenkmäler der Stadt Schaffhausen (Bauten und Gärten) (VKD; vgl. dazu < <https://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Verwaltung/Baudepartement/Amt-f-r-Denkmalpflege-und-Arch-ologie/Denkmalpflege-Schaffhausen-1907557-DE.html> >) aufgenommen und demnach als materiell schützenswert eingestuft wurde (vgl. < <https://map.geo.sh.ch/> >).

Zur materiellen Schutzwürdigkeit des Schafstalls finden sich im Antrag des Stadtrats vom 15. September 2020 keine Ausführungen; dieser stellte vielmehr lediglich fest, dass die Umnutzung des Schafstalls mit der Schutzverfügung vereinbar sei. Zur individuellen, materiellen Schutzwürdigkeit des Schafstalls äusserten sich in der Folge auch das Planungs- und Naturschutzamt sowie der Regierungsrat nicht. Dasselbe gilt schliesslich für die private Beschwerdegegnerin, die sich ebenfalls damit begnügte, auf die Unterschutzstellung der Gebäudegruppe zu verweisen. Soweit sie darauf hinweist, der Beschwerdeführer habe sich nicht mit der Schutzwürdigkeit des Schafstalls bzw. den entsprechenden Kriterien auseinandergesetzt, ist festzuhalten, dass ihn keine entsprechende Obliegenheit trifft. Vielmehr ist es grundsätzlich an der privaten Beschwerdegegnerin als Baugesuchstellerin, die entsprechenden Umstände darzutun. Aus ihren Ausführungen ergibt sich jedoch nicht, dass bzw. weshalb der Schafstall besondere bauliche Qualitäten und damit einen nennenswerten Eigenwert hätte bzw. haben sollte. Dies ist aus den Akten auch nicht ersichtlich. Die private Beschwerdegegnerin bringt aber zu Recht vor, die Beurteilung der Schutzwürdigkeit des Schafstalls habe durch Fachleute zu erfolgen, und beantragt die Einholung eines Gutachtens der Kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission (KNHK) für den Fall, dass das Obergericht Zweifel an der Schutzwürdigkeit des Schafstalls habe. Im Verwaltungsverfahren trifft die Behörden eine Untersuchungspflicht (Art. 5 Abs. 1 VRG; vgl. auch Art. 44 Abs. 1 VRG). Allerdings ist es nicht am Obergericht, erstmals über die materielle Schutzwürdigkeit des Schafstalls zu befinden (vgl. OGE 60/2023/21 vom 15. September 2023 E. 4 mit Hinweisen). Die Sache ist daher zur Prüfung der materiellen Schutzwürdigkeit des Schafstalls an das Planungs- und Naturschutzamt zurückzuweisen.

3.3. Mit Bezug auf den Schafstall erweist sich die Beschwerde nach dem Gesagten grundsätzlich als begründet, ohne dass die weiteren in diesem Zusammenhang erhobenen Rügen des Beschwerdeführers geprüft werden müssten. [...]

[...]

5. Der Beschwerdeführer beanstandet weiter die Regelung der Entschädigungsfolgen im angefochtenen Regierungsratsbeschluss. Er bringt vor, mit Blick auf den Zwischenentscheid des Regierungsrats vom 4. Mai 2021 betreffend seinen Antrag, die Rekursbegründung der privaten Beschwerdegegnerin vom 15. März 2021 aus dem Recht zu weisen und auf den Rekurs nicht einzutreten, liege kein offensichtlich unbegründetes Rechtsbegehren seinerseits vor.

5.1. Der Regierungsrat erwog, bezüglich Hauptentscheid könne nicht von offensichtlich aussichtslosen Rechtsbegehren der privaten Beschwerdegegnerin oder des Beschwerdeführers gesprochen werden, weshalb keine Parteientschädigung

zuzusprechen sei. Anders zu beurteilen sei jedoch der Antrag um Parteientschädigung im Zusammenhang mit dem Zwischenentscheid im Rekursverfahren [...]. Die dort zu beurteilende Frage sei in Art. 21 Abs. 3 VRG klar geregelt. Dem Beschwerdeführer sei seitens Rechtsdienst frühzeitig die Auskunft erteilt worden, wie diese Bestimmung in der Praxis gehandhabt werde. Zwar habe der erst in der Folge erschienene Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege vom Beschwerdeführer noch nicht beigezogen werden können. Angesichts des klaren Wortlauts von Art. 21 Abs. 3 VRG und der erteilten Auskunft sei sein Begehren bezüglich Zwischenentscheid dennoch als offensichtlich aussichtslos im Sinne von Art. 28 VRG zu beurteilen. Der von der privaten Beschwerdegegnerin geltend gemachte Aufwand sei angemessen, weshalb der Beschwerdeführer ihr eine Parteientschädigung von [...] zu entrichten habe.

5.2. Die unterliegende Partei oder Behörde kann zu einer angemessenen Entschädigung für ausseramtliche Kosten des Gegners verpflichtet werden, wenn ihre Rechtsbegehren oder die angefochtene Anordnung offensichtlich unbegründet waren (Art. 28 VRG). Die Praxis des Regierungsrats ist restriktiv; offensichtlich unbegründete Rechtsbegehren werden nach der regierungsrätlichen Praxis nur in Ausnahmefällen angenommen, wenn sich die Unbegründetheit von Anfang an zeigt und auch einem Laien unvermittelt ins Auge springt (vgl. Beat Keller, in: Kommentar SH VRP, Art. 28 VRG N. 4 mit Hinweisen; ferner N. 8 mit Kritik an der restriktiven Praxis).

Bei der Formulierung der "offensichtlichen Unbegründetheit" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Dessen Anwendung ist eine Rechts-, nicht eine Ermessensfrage; sie ist daher im verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Prinzip frei zu prüfen (vgl. Art. 36 Abs. 1 VRG). Dem Regierungsrat steht indes ein nach pflichtgemäßem Ermessen auszuübender Beurteilungsspielraum zu, zumal mangels eines anderen Hinweises in den Materialien davon auszugehen ist, dass der Gesetzgeber der Rekursinstanz einen gewissen Anwendungsspielraum belassen wollte (vgl. OGE 60/2021/3 vom 29. Oktober 2021 E. 4.1 mit Hinweisen). Ein Rechtsbegehren ist offensichtlich unbegründet, wenn es von vornherein als aussichtslos erscheint.

5.3. Der Beschwerdeführer wurde unstrittig vom instruierenden Rechtsdienst des Baudepartements darauf hingewiesen, dass es der Praxis des Regierungsrats entspreche, insbesondere dann eine Kurzbegründung des Rekurses zuzulassen und der rekurrierenden Partei anschliessend die Möglichkeit zur Ergänzung der Begründung einzuräumen, wenn das Verfahren sistiert und anschliessend wieder fortgesetzt werde. Entgegen dem Regierungsrat ergibt sich die Zulässigkeit dieser

Praxis hingegen nicht aus dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 3 VRG. Dieser Bestimmung lässt sich entnehmen, dass die Frist zur Rekursbegründung angemessen verlängert werden kann. Daraus erhellt jedoch nicht ohne Weiteres, ob die Frist namentlich im Fall einer Verfahrenssistierung aufgeschoben bzw. abgenommen und zu einem späteren, allenfalls noch unbekanntem Zeitpunkt neu angesetzt werden kann. Zudem existierte zu dieser Frage keine publizierte Praxis des Regierungsrats oder des Obergerichts – auch nicht zu Art. 40 Abs. 3 VRG –, als der Beschwerdeführer sein Gesuch vom 12. März 2021 betreffend Erlass eines Zwischenentscheids stellte. Vor diesem Hintergrund kann nicht gesagt werden, das Rechtsbegehren des Beschwerdeführers sei geradezu offensichtlich unbegründet im Sinne von Art. 28 VRG gewesen. Die Beschwerde erweist sich als begründet, soweit der Beschwerdeführer die ihm auferlegte Parteientschädigung zugunsten der privaten Beschwerdegegnerin anfecht.