

# Planungs- und Baurecht

## SCHAFFHAUSEN

Legalitätsprinzip, Anforderungen im Bereich der Nutzungsplanung; Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die für die Folgeplanung zuständige Exekutive; Art. 5 BV; Art. 4 RPG; Art. 50, 82 und 105 KV/SH; Art. 6–8, 11 und 17 f. BauG/SH; Art. 3, 44c und 44d BauO/Stadt Schaffhausen. *Prüfungsrahmen im Plangenehmigungsverfahren (E. 3.1). Legalitätsprinzip im Allgemeinen und in der Raum- bzw. Nutzungsplanung im Besonderen (E. 3.2–3.4). Der Teilzonenplan Sonderzone Ebnat West ist in einem formalgesetzlichen Verfahren angenommen worden; Art. 44c und 44d BauO/Stadt Schaffhausen regeln in hinreichend bestimmter und klarer Form die wesentlichen Überbauungs-, Nutzungs- und Gestaltungsmöglichkeiten in der Sonderzone Ebnat West; unter dem Eindruck des Legalitätsprinzips ist unproblematisch, dass Details erst in Form von materiell-/untergesetzlichen Rahmen- und Quartierplänen festgelegt werden (E. 3.5.1–3.5.5). Mit Art. 44d Abs. 3 und 4 BauO/Stadt Schaffhausen definiert die Bauordnung nach Massgabe von Art. 18 Abs. 2 BauG/SH für die Folge- bzw. Quartierplanung die maximal zulässigen Abweichungen von Vorschriften über Gebäudemasse, Abstände und die Ausnützung des Baugrundes (E. 3.5.6). Das Legalitätsprinzip ist nicht verletzt; zumindest in dieser Hinsicht erweist sich die Nichtgenehmigung des Teilzonenplans Sonderzone Ebnat West als nicht gerechtfertigt; Rückweisung an den Regierungsrat, um die Vereinbarkeit des Plans mit sonstigem übergeordnetem Recht zu prüfen (E. 3.6).*

(Obergericht des Kantons Schaffhausen, 29. Juni 2021, OGE 60/2020/1; publiziert in: Amtsbericht des Obergerichts 2021, S. 114 ff.; rechtskräftig.)

Am 19. Februar 2019 beschloss der Grosse Stadtrat Schaffhausen zur angestrebten Entwicklung einer gemischten Nutzung im entsprechenden früheren Industriequartier die Zonenplanänderung Sonderzone Ebnat West mit den entsprechenden Änderungen der Bauordnung für die Stadt Schaffhausen vom 10. Mai 2005 (BauO; RSS 700.1). Nach ungenutztem Ablauf der Referendumsfrist wurden gestützt auf Art. 11 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG/SH; SHR 700.100) die Zonenplanänderung und die Ergänzung der Bauordnung durch Art. 44c und 44d BauO/Stadt Schaffhausen öffentlich ausgeschrieben.

Gegen diese Änderung von Zonenplan und Bauordnung erhoben A. und B. Rekurs beim Regierungsrat des Kantons Schaffhausen. Dieser trat mit Beschluss vom 17. Dezember 2019 auf den Rekurs nicht ein, da A. und B. aufgrund der Distanz zu den strittigen Zonenflächen nicht genügend betroffen seien. Gleichzeitig genehmigte er die Zonenplanänderung Ebnat West und die entsprechende Änderung der Bauordnung gemäss Beschluss des Grossen Stadtrats vom 19. Februar 2019 nicht.

Mit Eingabe vom 17. Januar 2020 erhob die Einwohnergemeinde Schaffhausen beim Obergericht des Kantons Schaffhausen *Verwaltungsgerichtsbeschwerde* und beantragte, es sei der Beschluss des Regierungsrats vom 17. Dezember 2019 aufzuheben und die Zonenplan- bzw. Bauordnungsänderung zu genehmigen bzw. der Regierungsrat anzuweisen, diese Änderungen zu genehmigen. Das *Obergericht* heisst die Beschwerde *gut* und weist die Angelegenheit zur Neu beurteilung an den Regierungsrat zurück. Aus den *Erwägungen*:

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 BauO; neue Art. 44c und 44d BauO [E-BauO]) zu Recht die Genehmigung verweigerte (vgl. Beschwerdeanträge 1 und 2).

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 BauG/SH). 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/SH i.V.m. Art. 26 Abs. 1 RPG). Aus der vollen Überprüfungsbeurteilung des Regierungsrats gemäss Art. 6 Abs. 2 BauG/SH 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.], *Praxis-kommentar 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*, *Stämpflis Handkommentar zum RPG*, Bern 2006, Art. 26 N. 14 f., S. 718; ferner *Michael Pletscher*, *Der negative Genehmigungsentscheid in der Nutzungsplanung*, AJP 4/2021, 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 der Kantonsverfassung 17. Juni 2002 [KV/SH; SHR 101.000] und Art. 3 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 17. August 1998 [GG/SH; SHR 120.100] i.V.m. Art. 6 Abs. 1 BauG/SH; 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; *Wald-*

*mann/Hännli*, 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 (angefochtener Beschluss, Ziff. III E. 7 S. 8).

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/SH; angefochtener Beschluss, Ziff. III E. 3 S. 7).

Art. 44d E-BauO lege die maximale Gebäudehöhe in der Sonderzone Ebnat 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/SH) sei demokratisch nicht hinreichend legitimiert (angefochtener Beschluss, Ziff. III E. 4 S. 7).

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/SH 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/Hännli*, 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 (*Jeanerat/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/SH nicht explizit erwähnt. Gemäss Art. 54 KV/SH 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/SH). Die Raumplanung ist in Art. 82 KV/SH 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/SH 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/SH 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. demokratiepolitische 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 (angefochtener Beschluss, Ziff. III E. 4 S. 7).

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 verzich-

tet. 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 48005 m<sup>2</sup> 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 (Beschwerdeschrift, Ziff. C/I/1.3 S. 6).

3.5.4. Ebenso wenig ist zu beanstanden, dass Art. 44d Abs. 1 E-BauO den Stadtrat zum Erlass der – im Übrigen nicht grundeigentümergebundenen (vgl. angefochtener Beschluss, Ziff. III E. 4 S. 7; Beschwerdeschrift, Ziff. C/I/1.4 S. 6) – 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/SH) und insbesondere auch die Quartierpläne (Art. 17 Abs. 1 BauG/SH) 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/SH) sowie von Planungszonen (Bausperren; Art. 25 Abs. 1 BauG/SH).



3.5.5. Die Bauordnung enthält im Übrigen mit Art. 44a und 44b BauO bereits Vorschriften zur eine Fläche von rund 38500 m<sup>2</sup> 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 (vgl. angefochtener Beschluss, Ziff. III E. 6 S. 8).

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/SH 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 (S. 5).

Nach Art. 18 Abs. 2 BauG/SH 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 (vgl. auch Beschwerdeschrift, Ziff. C/I/3.2 S. 8).

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 (vgl. Beschwerdeschrift, Ziff. C/I/3.1 f. S. 7 f.).

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.

### Kommentar von Dr. iur. *Michael Pletscher*, Rechtsanwalt, Aarau/Basel

Die direkte oder repräsentative Einflussnahme der Stimmbevölkerung im Stadium der Planannahme ist im kantonalen Recht festgelegt (Art. 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]). In Sachen Zonenplanung ist nur gerade in den Kantonen Freiburg und Solothurn die Exekutive für die Annahmebeschlüsse zuständig, was das Bundesgericht bisher grundsätzlich toleriert hat (BGer, Urteil vom 25. August 1998, E. 2b, in: RDAF I 1999, S. 56 ff.; vgl. aber BGer, Urteil 1C\_147/2019 vom 1. November 2019 E. 3), in der Lehre jedoch kritisiert wird (statt vieler *Alexander Ruch*, in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 25 N 16 Fn. 19; *Pierre Tschannen*, Richterstaat in der Raumplanung?, in: Perspektiven des Raumplanungs- und des Bodenrechts, Beihefte zur ZSR 11, Basel/Frankfurt am Main 1990, S. 117 f.). In allen anderen Kantonen liegt die Zuständigkeit bei der Legislative. Anders sieht es in Sachen Sondernutzungsplanung (Erschliessungs-, Gestaltungs-, Baulinienplanung und dgl.) aus. Der Erlass oder die Anpassung von Sondernutzungsplänen ist – zumindest was die Beschlussfassung betrifft – oftmals Sache der Exekutive. Im Kanton Schaffhausen verhält es sich wie in den meisten Kantonen: Zonenplanrevisionen beschliesst die Gemeindelegislative (Art. 11 Abs. 4 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 [Baugesetz, BauG/SH; SHR 700.100] *e contrario*), wohingegen Baulinien- oder Quartierpläne (Art. 12 Abs. 1, Art. 17 Abs. 1 Satz 1 BauG/SH) von der Gemeindeexekutive angenommen werden. Vorbehalten bleiben kleinere Änderungen des Zonenplans, für welche die kommunale Bauordnung die Gemeindeexekutive für zuständig erklären kann (Art. 11 Abs. 4 BauG/SH; siehe E. 3.4 und 3.5.4).

Der verfahrensgegenständliche Teilzonenplan Sonderzone Ebnat West war vom Grossen Stadtrat – der Legislative der Stadt Schaffhausen – angenommen worden. Das fakultative Referendum kam nicht zustande. Der Annahmebeschluss wurde zweifelsohne vom richtigen Gemeindeorgan gefällt. Strittig und vom Obergericht zu entscheiden war hingegen, ob und inwiefern der Grosse Stadtrat die Lage und Dimensionierung der Bauten sowie die Grünflächengestaltung in der fraglichen Sonderzone bereits mit dem Teilzonenplan hätte regeln müssen respektive ob und inwiefern er die definitiven Festlegungen in diesem Zusammenhang nicht an den Stadtrat – die Exekutive der Stadt Schaffhausen – hätte delegieren



dürfen. Primär zu beurteilen waren die Absätze 3–5 von Art. 44d der Bauordnung für die Stadt Schaffhausen vom 10. Mai 2005 (BauO/Stadt Schaffhausen; RSS 700.1). Diese lauten wie folgt:

<sup>3</sup> Die Gebäudehöhe beträgt höchstens 20.00 m; 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, sofern die Nachbargrundstücke nicht durch Schattenwurf in unzumutbarer Weise beeinträchtigt werden. Der Grenzabstand beträgt 5.00 m. Gegenüber Bauten ohne Wohnnutzung kann der Grenzabstand auf das baugesetzliche Mindestmass von 2.50 m reduziert werden. Im Rahmen von Quartierplänen kann innerhalb des Quartierplanperimeters auf die Einhaltung eines Gebäude- und Grenzabstandes verzichtet werden, gegenüber Drittparzellen kann der Grenzabstand auf 3.00 m bzw. 2.50 m gegenüber Bauten ohne Wohnnutzung reduziert werden. Gegenüber dem öffentlichen Grund kann das Bauen mittels Baulinien bis auf die Strassengrenze gestattet werden.

<sup>4</sup> Die Baumassenziffer beträgt höchstens 6 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>; im Rahmen von Quartierplänen kann sie für das gesamte Gebiet gemittelt, im Sinne von Art. 64b Bauordnung, auf höchstens 9 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> erhöht werden.

<sup>5</sup> Mindestens 17% der Grundstücksfläche bezogen auf das gesamte Gebiet sind zu begrünen. Die Lage, Dimensionierung sowie Gestaltung der Grünflächen ist im Rahmen der Quartierplanung festzulegen.

In Anbetracht von Art. 44d Abs. 3–5 BauO/Stadt Schaffhausen verfügt die Eigentümerschaft von in der Sonderzone Ebnat West gelegenen Grundstücksflächen in Sachen Bauhöhe, Grenz-, Gebäude- und Strassenabstand sowie Ausnutzung des Baugrundes also über mehr Möglichkeiten, wenn im Vorfeld des Baubewilligungsverfahrens eine Quartierplanung vonstattengeht. Bei Neubauten, Umbauten und Umnutzungen mit wesentlichen baulichen Änderungen liegt die Quartierplanung denn auch nicht im Belieben der Grundeigentümerschaft. Es gilt vielmehr eine Quartierplanpflicht (Art. 44d Abs. 2 BauO/Stadt Schaffhausen). Sodann gibt die Legislative der für den Quartierplan zuständigen Exekutive mit Art. 44d Abs. 3–5 BauO/Stadt Schaffhausen lediglich für gewisse (Baurechts-)Bereiche einen konkreten Rahmen vor. Dies trifft auf die Gebäudehöhe (Art. 44d Abs. 3 Satz 1), auf den Grenz-, Gebäude- und Strassenabstand (Art. 44d Abs. 3 Sätze 2–5), auf die Ausnutzung (Art. 44d Abs. 4) sowie auf den Grünflächenanteil (Art. 44d Abs. 5) zu. In allen anderen Bereichen, namentlich in Sachen Gebäudelänge und -breite, Lage der Bauten, Anlagen und Freiflächen oder Gestaltung, hat die Legislative auf Rahmenvorschriften verzichtet. In dieser Hinsicht verfügt die Exekutive mit dem Quartierplan über nahezu unbegrenzte Freiheiten, zumal die Exekutive auch für den Erlass des Rahmenplans zuständig ist (Art. 44d Abs. 1 BauO/Stadt Schaffhausen), die maximale Baumassenziffer von 9 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> im Quartierplanperimeter lediglich als Ganzes eingehalten sein muss (Art. 44d Abs. 4 BauO/Stadt Schaffhausen) und Abstandsvorschriften im Anwendungsbereich des

Quartierplans praktisch inexistent sind (Art. 44d Abs. 3 Satz 2–5 BauO/Stadt Schaffhausen).

Laut Obergericht sei *«gesetzlich vorgesehen, dass grundsätzlich der Gemeinderat bzw. die kommunale Exekutive [...] für den Erlass der die Bauordnung und den allgemeinen Zonenplan [...] konkretisierenden Nutzungspläne und -vorschriften»* zuständig ist (E. 3.5.4). In der Sonderzone Ebnat West handelt es sich bei dem oder den in Zukunft zu erlassenden Quartierplänen nach dem Gesagten nicht um Nutzungspläne, welche die Grundordnung bloss konkretisieren. Bezüglich Gebäudelänge und -breite, Lage der Bauten, Anlagen und Freiflächen oder Gestaltung wird die für den Quartierplan zuständige Exekutive der Stadt Schaffhausen Anordnungen treffen können, welche in den vollständig demokratisch legitimierten Erlassen nicht einmal ansatzweise vorgezeichnet sind. Abgesehen davon verlangt Art. 18 Abs. 2 BauG/SH, dass die Bauordnung für die Quartierplanung die *«zulässigen Abweichungen von Vorschriften über Gebäudemasse, Abstände und die Ausnützung des Baugrundes (Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3–5)»* festlegt. Unter Gebäudemasse versteht der Kantonsgesetzgeber nicht nur die Bauhöhe, sondern insbesondere auch die Gebäudelänge und -breite (Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 BauG/SH). Zwar gibt die Bauordnung der Stadt Schaffhausen keine Gebäudelängen und -breiten vor; hingegen hängt der Grenzabstand zumindest in den Wohnzonen W2–W4 sowie in der Wohn- und Gewerbezone von der Fassadenlänge ab (Anhang 12 BauO/Stadt Schaffhausen). In der Sonderzone Ebnat West muss im Einsatzbereich von Quartierplänen innerhalb des Quartierplanperimeters kein Grenzabstand eingehalten werden (Art. 44d Abs. 3 Satz 4 Satzteil 1 BauO/Stadt Schaffhausen). Zu nicht im Quartierplangebiet gelegenen Parzellen hin ist ein Grenzabstand von 3 m respektive 2.5 m einzuhalten. Gleichzeitig hat die Fassadenlänge in der Sonderzone Ebnat West generell keinen Einfluss auf den Grenzabstand. Insbesondere muss kein grösserer Grenzabstand eingehalten werden, wenn die Fassadenlänge ein bestimmtes Mass übersteigt (anders Anhang 12 BauO/Stadt Schaffhausen). Vor diesem Hintergrund hätte der Teilzonenplan Sonderzone Ebnat West unter dem Eindruck von Art. 18 Abs. 2 BauG/SH wohl auch in Sachen Fassadenlänge die zulässigen Abweichungen definieren und den Handlungsspielraum der Quartierplanbehörde eingrenzen müssen.

Zur Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen haben Rechtsprechung und Lehre überdies verschiedene Grundsätze entwickelt. Im Einzelnen darf die Verfassung die Delegation erstens nicht ausschliessen, zweitens muss sie im Gesetz selbst vorgesehen sein, drittens ist sie auf eine bestimmte Materie zu beschränken und viertens hat bereits das Gesetz die delegierte Materie in den Grundzügen (Zweck, Inhalt und Ausmass) zu umschreiben (statt vieler BGE 128 I 113 E. 3c S. 122). Die Gesetzesdelegation findet typischerweise zwischen der Legislative als Gesetzgeberin und der Exekutive als Verordnungsgeberin statt. Dies bedeutet indes nicht, dass die soeben beschriebenen Voraussetzungen unbeachtlich sind, wenn die Legislative im Raumplanungs- und Baurecht – sei es als Gesetzgeberin oder als Planungsträgerin – Rechtsetzungsbefugnisse auf die mit der Nutzungsplanung betraute Exekutive überträgt. Das Bundesgericht wendet die Vorausset-

zung der zulässigen Gesetzesdelegation – anders als das Obergericht im vorliegenden Fall – analog an (BGer, Urteil vom 25. August 1998 E. 2b, in: RDAF I 1999, S. 56 ff.; vgl. auch Verwaltungsgericht AG, Urteil WBE.2003.81 vom 5. Juli 2007 E. 4.4, in: AGVE 2007 S. 143 ff.). In casu erscheint fraglich, ob der Teilzonenplan Sonderzone Ebnat West die delegierte Materie in den Grundzügen umschreibt. Zur Gebäudelänge und -breite, zur Lage der Bauten, Anlagen und Freiflächen oder zur Gestaltung sieht die Legislative der Stadt Schaffhausen im Teilzonenplan von Regelungen ab. Der Handlungsspielraum der Exekutive im Zuge der Rahmen- oder Quartierplanung wird in diesem Zusammenhang wie dargelegt kaum bis gar nicht eingeeengt. Anordnungen in Sachen Gebäudelänge und -breite, Lage der Bauten, Anlagen und Freiflächen oder Gestaltung können sich ohne Weiteres äusserst negativ auf (grund-)rechtlich geschützte Interessen auswirken.

Beim Urteil des Obergerichts handelt es sich um einen Rückweisungsentscheid (E. 3.6). Auf Themen wie den Ortsbild- und Lärmschutz ist das Obergericht nicht eingegangen. Auch aus raumplanungsrechtlicher Sicht sind mit dem obergerichtlichen Entscheid noch Fragen offen. Unter dem Eindruck von Art. 2 Abs. 1 RPG muss sich die Sonder-Raumordnung gemäss Teilzonenplan in das Gefüge der Regel-Raumordnung gemäss Baugesetzgebung, Zonenplan und weiteren auf die Verwirklichung oder Optimierung der Gesetzes- und Zonenplaninhalte abzielenden Erlassen einpassen. Die vorliegend auf dem Teilzonenplan fussende partielle Sonder-Raumordnung darf die grossräumig angelegte, auf kommunale und überkommunale Anliegen abgestimmte Regel-Raumordnung mit anderen Worten nicht ihres Sinngehalts entleeren (statt vieler BGE 135 II 209 E. 5.2 S. 219). Damit ist zwar nicht ausgeschlossen, dass die in bestimmten Teilen nicht (mehr) restlos überzeugende Regel-Raumordnung mit punktuellen Abweichungen optimiert wird. Einzelne Abweichungen können sogar sehr weit gehen, wenn die Interessenlage Entsprechendes gebietet. Indes verkörpert eine Teilplanung nicht mehr die adäquate Massnahme, wenn diverse starke Abweichungen erforderlich sind, um eine den neuen Bedürfnissen Rechnung tragende Nutzungs- und Gestaltungsordnung zu gewährleisten. Diesfalls ist es vielmehr an der Zeit, die einzelnen Elemente der Regel-Raumordnung zu überprüfen und – falls effektiv nötig – ganzheitlich zu revidieren. Nur so lässt sich ein aus raumplanerischer Sicht verpöner Flickenteppich aus verschiedenen unkoordinierten Teil-Raumordnungen verhindern (m.w.H. *Michael Pletscher*, *Der Gestaltungsplan i.e.S.*, Diss. Basel, Basel 2021, Rz. 463 ff.). In diesem Zusammenhang fällt insbesondere auf, dass die Stadt Schaffhausen über die Teilzonen- und Quartierplanung dem Hochhausbau den Weg ebnen möchte (Art. 44d Abs. 3 BauO/Stadt Schaffhausen). Die Stadt Schaffhausen verfügt indes über keinen von der stimmberechtigten Bevölkerung angenommenen Erlass, welcher aus einer gesamtheitlichen Optik die Errichtung von Hochhäusern regelt. Auch der Kanton hat bisher keine gesetzlichen oder richtplanerischen Grundlagen zum Hochhausbau geschaffen.