

Beschluss vom 16. Dezember 2008

Protokoll-Nr. 45/871

Rekurs [redacted], Hemmental, gegen Einwohnergemeinde Opfertshofen und [redacted] Opfertshofen, betreffend Zonenplanänderung

In der Rekursache

[redacted] Rekurrentin

g e g e n

1. Einwohnergemeinde Opfertshofen, vertreten durch den Gemeinderat

2. [redacted] Rekursgegner

betreffend
Zonenplanänderung

wird den Akten

e n t n o m m e n :

I.

1. Die Gemeindeversammlung Opfertshofen hat am 2. Juli 2008 der Einzonung einer Teilfläche von GB Nr. 270 von ca. 2'000 m² von der Landwirtschafts- in die Dorfzone zugestimmt. Der Beschluss der Gemeindeversammlung wurde im Amtsblatt vom 11. Juli 2008 öffentlich aufgelegt (Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen vom 11. Juli 2008, S. 1013).
2. Mit Eingabe vom 22. Juli 2008 hat die [redacted], Hemmental, vertreten durch [redacted], Hemmental, Rekurs beim Regierungsrat des Kantons Schaff-

hausen gegen die Zonenplanänderung erhoben und die Aufhebung des Gemeindeversammlungsbeschlusses vom 2. Juli 2008 beantragt.

3. Der mit der Instruktion des Verfahrens beauftragte Rechtsdienst des Baudepartementes forderte gestützt auf Art. 24 Abs. 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 20. September 1971 (VRG, SHR 172.200) den Gemeinderat Opfertshofen, den Grundeigentümer der einzuzonenden Parzelle, [REDACTED] und das Planungs- und Naturschutzamt des Kantons Schaffhausen zur Stellungnahme auf.

Das Planungs- und Naturschutzamt reichte seine Stellungnahme mit Schreiben vom 30. Juli 2008 ein. [REDACTED] liess sich mit Schreiben vom 11. August 2008 vernehmen. Der Gemeinderat beantragte in seiner Stellungnahme vom 12. August 2008 die Abweisung des Rekurses. Weiter beantragte er, es sei die Zonenplanänderung durch den Regierungsrat zu genehmigen.

Die Stellungnahmen der Parteien wurden diesen zur freigestellten Vernehmlassung zugestellt.

4. Mit Schreiben vom 20. August 2008 forderte der Rechtsdienst des Baudepartementes den Gemeinderat auf, die Berechnung der Bauzonenkapazität nachzureichen. Mit Schreiben vom 1. September 2008 kam der Gemeinderat diesem Ersuchen nach.
5. Die Stellungnahme des Gemeinderates vom 1. September 2008 wurde den Parteien zur Vernehmlassung zugestellt. Mit Eingabe vom 20. September 2008 liess sich [REDACTED] vernehmen. Das Planungs- und Naturschutzamt äusserte sich dazu mit Schreiben vom 24. September 2008. Die [REDACTED] reichte ihre Stellungnahme mit Schreiben vom 27. September 2008 ein.
6. Die Stellungnahmen der Parteien wurden diesen zur Kenntnisnahme zugestellt.
7. Mit Schreiben vom 25. Oktober 2008 unterbreitete die [REDACTED] den Vorschlag, sie werde den Rekurs zurückziehen, sofern für die einzuzonenden Parzellen eine Bauhöhenbeschränkung festgelegt werde.

Der Gemeinderat und [REDACTED] liessen sich dazu je mit Schreiben vom 15. November 2008 vernehmen.

8. Auf Anfrage des Rechtsdienstes des Baudepartementes vom 3. Dezember 2008 bestätigte die [REDACTED], dass sie am Antrag betreffend die Beschränkung der Bauhöhe festhalte.
9. Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Der Rat zieht in

E r w ä g u n g :

1. Die Rekurrentin ist Eigentümerin von GB Opfertshofen Nr. 36. Die neu einzuzonende Fläche von GB Nr. 270 und das rekurrentische Grundstück werden durch die Kantonsstrassen getrennt. Die Rekurrentin ist somit mehr als die Allgemeinheit von der Zonenplanänderung betroffen und demzufolge zur Rekurerhebung legitimiert. Im Übrigen erfolgte der Rekurs form- und fristgerecht, sodass darauf einzutreten ist.
2. Die Rekurrentin bringt gegen die geplante Zonenplanänderung vor, dass noch genügend nicht überbautes und erschlossenes Bauland vorhanden sei. Weiter müsse die bauliche Entwicklung dort fortgesetzt werden, wo bereits Baulandreservezonen ausgeschieden worden seien (Rekursschrift vom 22. Juli 2008, S. 1). Dem hält der Gemeinderat entgegen, dass das noch unüberbaute Land in der Dorfzone teilweise schwer zugänglich sei. Auch werde dieses als Zufahrt zu landwirtschaftlichen Bauten benutzt. Auch diene solches Land als Gemüse- oder Baumgarten (Rekursantwort Gemeinderat Opfertshofen vom 12. August 2008, S. 1 unten). Die vorgesehenen Reservezonen würden, wenn sie einmal eingezont und überbaut würden, eine Abrundung des Dorfbildes ergeben. Es habe sich jedoch gezeigt, dass Besitzer dieses Landes in der Baulandreservezone an einer Einzonung nicht interessiert seien. Dies betreffe vor allem die am östlichen Dorfrand situierte Baulandreservezone (Rekursantwort Gemeinderat Opfertshofen vom 12. August 2008, S. 2 oben).
3. Nach Massgabe von Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) kommt dem Regierungsrat als Rekursinstanz bei Zonenplanrekursen die volle Kognition zu. Der freien Überprüfung kom-

munaler Beschlüsse betreffend die Nutzungsplanung durch den Regierungsrat sind indessen Schranken gesetzt. Zum einen bestimmt Art. 2 Abs. 3 RPG, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden den nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu belassen haben. Zum anderen geniessen die Gemeinden, welche gemäss Art. 6 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (BauG, SHR 700.100) die Bauordnungen zu erlassen haben, in diesem Bereich eine erhebliche Entscheidungsfreiheit. Diese Autonomie ist zu respektieren. Daraus ergibt sich, dass der Regierungsrat als Rechtsmittel- oder Genehmigungsin- stanz nicht das eigene Ermessen an die Stelle desjenigen der Gemeinden setzen darf. Der Regierungsrat ist nicht obere Planungsbehörde; es bleibt vielmehr Sache der Gemeinden, unter mehreren möglichen und zweckmässigen Lösungen zu wäh- len. Allerdings kann die Unterscheidung zwischen Ermessens- und Zweckmässig- keitsprüfung im Einzelfall zu Schwierigkeiten Anlass geben. Der Regierungsrat kann nicht erst einschreiten, wenn die von der Gemeinde vorgesehene Lösung ohne sachliche Begründung getroffen und schlechthin nicht haltbar ist. Erscheint sie auf- grund überkommunaler öffentlicher Interessen als unzweckmässig oder entspricht sie den für die Raumplanung begleitenden Grundsätzen und Planungszielen nicht, kann sie von der kantonalen Behörde ohne Verletzung der Gemeindeautonomie korrigiert werden (BGE 114 Ia 247 ff.; OGE vom 5. Dezember 1986 i.S. S., S. 6 ff. m.w.H.). Indessen hat sich die Rekursinstanz sachlich in dem Umfang zurückzuhal- ten, «als es um lokale Anliegen geht, bei deren Wahrnehmung Sachnähe, Orts- kenntnis und örtliche Demokratie von Bedeutung sein sollen» (BGE 114 Ia 248). Auch die Demokratie spielt im Zonenplanverfahren eine wesentliche Rolle. Der neue Zonenplan wird vom Willen der Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger getragen. Sofern nicht übergeordnetes Recht oder überkommunale öffentli- che Interessen tangiert werden, soll es dem demokratischen Verständnis dieser Mehrheit in zulässigem Rahmen belassen sein, die Nutzungsordnung ihrer Ge- meinde zu erlassen (vgl. zum Ganzen: Entscheid des Regierungsrates vom 7. Mai 1981 i.S. M., S. 4 f. E. 3). Auch eine Zweckmässigkeitskontrolle, wie sie in Art. 6 Abs. 2 BauG vorgesehen ist, berechtigt die Genehmigungsbehörde nicht zu eigener Planung. Erweist sich die Planung als zweckmässig und angemessen, darf die Ge- nehmigungsinstanz bzw. Rechtsmittelinstanz nicht selbst die Rolle als Planungs- instanz übernehmen und gewissermassen das Ermessen der Planungsinstanz durch ihr eigenes ersetzen. Vielmehr muss es - in Berücksichtigung von Art. 2 Abs. 3 RPG und der Gemeindeautonomie - der ersten Planungsinstanz, Gemeinderat bzw. Ge- meindeversammlung, überlassen werden, unter mehreren möglichen und zweck- mässigen Lösungen zu wählen. Dass eine andere Lösung ebenfalls zweckmässig

wäre, rechtfertigt ein Einschreiten der übergeordneten Instanz nicht (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N. 15 a.E. zu Art. 26).

4. Vorliegend soll angrenzend an die Dorfzone und entlang der Kantonsstrasse am südlichen Ende der Bauzone eine Fläche von ca. 2'000 m² von der Landwirtschaftszone in die Dorfzone eingezont werden. Es handelt sich dabei um einen Streifen Land, welcher aus erschliessungstechnischer Sicht nur für eine Bautiefe genutzt werden soll (Planungsbericht vom 28. August 2008, S. 2). Tatsache ist, dass die Gemeinde in der «Pünt» (nordwestlicher Dorfrand) und im «Oberdoorf/Hüebli» (westlicher Dorfrand) über Baulandreservezonen verfügt. Zur Baulandreservezone am östlichen Dorfrand führt der Gemeinderat aus, dass eine Einzonung bzw. eine Überbauung für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht in Frage komme, weil diese sich die einmalige Aussicht Richtung Osten nicht verbauen wollten (Stellungnahme Gemeinderat vom 12. August 2008, S. 2).

Bei der Baulandreservezone handelt es sich um eine Nichtbauzone. Ebenfalls besteht kein Anspruch auf Einzonung (Art. 15 der Bauordnung der Gemeinde Opfertshofen vom 13. Februar 1992; BauO). Die Baulandreservezone zeigt auf, wo allenfalls eine Erweiterung des Baugebietes erfolgen kann. Eine Pflicht, dass grundsätzlich zuerst die Grundstücke in der Baulandreservezone einzuzonen sind, bevor andere Grundstücke eingezont werden können, kann aus Art. 15 BauO nicht abgeleitet werden. Im Gegensatz zu den Grundstücken in der Baulandreservezone ist die einzuzonende Fläche von ca. 2000 m² voll erschlossen. Konsequenterweise hätte dieser Bereich ebenfalls der Baulandreservezone zugewiesen werden müssen. Weiter kommt hinzu, dass es sich vorliegend um die Einzonung von zwei Parzellen handelt und nicht um eine umfassende Zonenplanüberarbeitung und Zonenplananpassung, sondern um eine begrenzte. Im Wesentlichen wird mit der geplanten Einzonung eine Bauzonenlücke geschlossen. Es handelt sich somit mehr um eine planerische Bereinigung als um eine eigentliche Bauzonenerweiterung. Es ist rechtlich nicht zu beanstanden, wenn das Gemeinwesen als Träger der Planungshoheit sich für eine von mehreren grundsätzlich möglichen Varianten zur Einzonung von Bauland entschliesst. Der Ermessensspielraum findet, wie bereits ausgeführt, dort seine Grenzen, wo eine Lösung im Lichte der Ziele und Grundsätze von Art. 1 und 3 RPG nicht mehr folgerichtig erscheint. Der Gemeinderat ist indessen darauf hinzuweisen, dass bei einer grösseren Änderung des Zonenplanes die Situation der ausgeschiedenen Baulandreservezonen, insbesondere diejenige am östlich Dorfrand, zu überprüfen ist.

5. Die überbaute Fläche der Gemeinde Opfertshofen weist einen Nutzungsgrad von 61 % aus. Der Nutzungsgrad in Prozenten errechnet sich aus der Anzahl der vorhandenen Einwohner dividiert durch die Anzahl total möglicher Einwohner multipliziert mit 100%. Ein Nutzungsgrad von 61 % entspricht grundsätzlich einer Unternutzung (Stellungnahme Planungs- und Naturschutzamt vom 24. September 2008, S. 1). Das Planungs- und Naturschutzamt legt indessen schlüssig dar, dass ein Nutzungsgrad von 75 %, ab welchem Neueinzonungen erst zulässig wären, vorliegend gar nicht erreicht werden kann. Die bauliche Struktur des Dorfes, welche gemäss Art. 10 Abs. 1 und 6 BauO zu erhalten ist, führt dazu, dass die Höfe, Vorgärten und hinterliegenden Gärten grundsätzlich nicht überbaut werden sollen. Dies führt konsequenterweise zu einer weniger dichten Überbauung bzw. zu einem tieferen Nutzungsgrad (Stellungnahme Planungs- und Naturschutzamt vom 24. September 2008, S. 1)

Das Baugebiet ist zum grössten Teil der Dorfzone zugewiesen, mit Ausnahme von zwei kleineren Gebieten, welche der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen angehören (Plan Nr. 20824/1 vom 24. April 2008, Massstab 1:2000). Eine Verdichtung nach innen hätte hier eine Änderung des ursprünglichen Charakters der Dorfzone zur Folge und stünde damit im Widerspruch zur Bauordnung.

6. Der Faktor der Bauzonenreserve (Verhältnis Einwohnerkapazität zu Annahme Einwohnerentwicklung der Gemeinde in den nächsten 15 Jahren) liegt bei 1.42 und somit unterhalb des erlaubten Höchstmasses von 1.50 (Planungsbericht, S. 3; Stellungnahme Planungs- und Naturschutzamt vom 24. September 2008, S. 1). Die Einzonung hat somit nicht zur Folge, dass die Bauzonenkapazität über das zulässige Mass hinaus erhöht wird.
7. Land ist dann der Bauzone zuzuweisen, wenn es grundsätzlich für eine Überbauung zur Verfügung steht. Diesem Aspekt hat der Gemeinderat Rechnung getragen, indem ein Kaufrechtsvertrag bezüglich der einzuzonenden Fläche abgeschlossen wurde. Damit ist sichergestellt, dass die neu eingezonte Fläche einer Überbauung zugeführt und nicht gehortet wird (Kaufrechtsvertrag vom 19. Dezember 2008).
8. Die Rekurrentin beantragt, für die einzuzonende Fläche sei eine Bauhöhenbeschränkung festzulegen (Rekurrentische Eingabe vom 25. Oktober 2008). Der Gemeinderat hat in seiner Stellungnahme vom 15. November 2008 eine solche Höhenbeschränkung abgelehnt (Stellungnahme Gemeinderat vom 15. November 2008, S. 1 unten). Es ist kein Grund ersichtlich und ein solcher wäre ohnehin mit

dem Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht vereinbar, wenn - entgegen den Bestimmungen der Bauordnung - für einen kleinen Teil der Dorfzone mittels einer Spezialbestimmung die Bauhöhe beschränkt wird. Dem Gesuch der Rekurrentin, für die einzuzonende Fläche eine Bauhöhenbeschränkung festzulegen, ist damit keine Folge zu leisten.

9. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die geplante Einzonung von ca. 2'000 m² von einem Teil der Parzelle GB Nr. 270 von der Landwirtschaftszone in die Dorfzone den für die Raumplanung begleitenden Grundsätzen und Planungszielen entspricht. Das Gebot der raumplanerischen Folgerichtigkeit ist gewahrt. Der Rekurs ist somit abzuweisen. Die von der Gemeindeversammlung am 2. Juli 2008 beschlossene Revision des Zonenplans ist zu genehmigen.
10. Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Rekurrentin als unterliegende Partei und hat die Verfahrenskosten zu übernehmen (Art. 27 Abs. 1 VRG).
11. Ist der Rekurs abzuweisen, so hat der Regierungsrat gestützt auf Art. 6 Abs. 2 BauG die Genehmigung der Zonenplanänderung vorzunehmen. Nach Art. 26 RPG i.V.m. Art. 6 und Art. 11 BauG bedürfen Zonenplanänderungen der Genehmigung des Regierungsrates. Im Genehmigungsverfahren prüft der Regierungsrat die Änderungen auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit.

Die Prüfung hat ergeben, dass die Zonenplanänderung rechtmässig zustande gekommen ist. Information und Mitwirkung der Bevölkerung im Sinne von Art. 4 RPG waren gewährleistet. Nach dem Beschluss durch die Gemeindeversammlung wurde die Änderung öffentlich aufgelegt. Wie bereits vorstehend ausgeführt, ist der gegen die Zonenplanänderung erhobene Rekurs abzuweisen. Die nachgesuchte Genehmigung kann somit erteilt werden.

II.

Demgemäss wird

b e s c h l o s s e n :

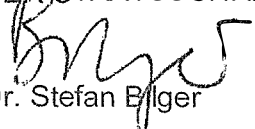
1. Der Rekurs der [REDACTED] Hemmental, gegen die von der Gemeindeversammlung am 2. Juli 2008 beschlossene Zonenplanänderung wird abgewiesen.

2. Das Gesuch um Beschränkung der Bauhöhe im einzuzonenden Gebiet wird abgewiesen.
3. Die von der Gemeindeversammlung Opfertshofen am 2. Juli 2008 beschlossene Zonenplanänderung, umfassend die Einzonung einer Teilfläche der Parzelle GB Nr. 270 von der Landwirtschafts- in die Dorfzone, wird genehmigt.
4. Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 800.--, werden der Rekurrentin auferlegt.
5. Gegen diesen Entscheid kann innert 20 Tagen nach erfolgter Mitteilung beim Obergericht des Kantons Schaffhausen, 8201 Schaffhausen, schriftlich Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden (Art. 34 ff. des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz] vom 20. September 1971).

Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und seine Begründung enthalten und unterschrieben sein. Der angefochtene Entscheid und allfällige Beweismittel sind beizulegen oder genau zu bezeichnen.

6. Mitteilung an:
- [] (einschreiben)
 - [] (einschreiben)
 - Gemeinderat Opfertshofen
 - Baudepartement
 - Bauinspektorat
 - Planungs- und Naturschutzamt (unter Beilage der genehmigten Akten)
 - Grundbuchamt
 - Amt für Lebensmittelkontrolle und Umweltschutz
 - Landwirtschaftsamt und Meliorations- und Vermessungsamt
 - Tiefbauamt
 - Amt für Grundstückschätzung
 - Rechtsdienst des Baudepartementes (388); mit Akten Nr. 3838/2008
 - Finanzverwaltung

DER STAATSSCHREIBER:


Dr. Stefan Bigger