

Beschluss vom 26. Februar 2019

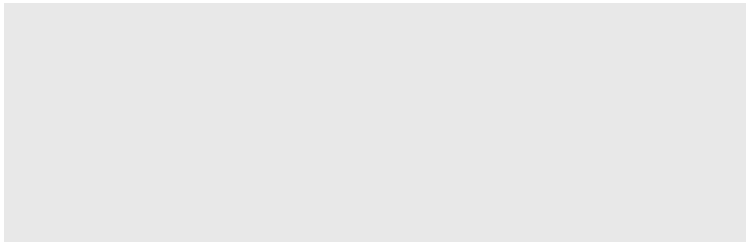


Protokoll-Nr. 7/124

Rekurs [redacted] und
Mitbeteiligte, alle Beringen, gegen
Einwohnergemeinde Beringen
betreffend Zonenplanänderung
(Ausscheidung Gewässerräume)

In der Rekurssache

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.



Rekurrenten

g e g e n

Einwohnergemeinde Beringen,
vertreten durch den Gemeinderat, 8222 Beringen

Rekursgegnerin

betreffend
Zonenplanänderung (Ausscheidung Gewässerräume)

wird den Akten

e n t n o m m e n :

I.

1. Der Einwohnerrat Beringen genehmigte mit Beschluss vom 10. Januar 2017 die Änderung der Bauordnung und die Zonenplanänderung «Ausscheidung Gewässerräume über das gesamte Gemeindegebiet» und wies die dagegen erhobenen Einwendungen ab. Das Referendum gegen den Beschluss des Einwohnerrates wurde nicht ergriffen.

2. Die öffentliche Auflage der Zonenplanänderung sowie der Änderung der Bauordnung erfolgte im Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen Nr. 7/2017 vom 17. Februar bis 8. März 2017.
3. Mit Eingabe vom 6. März 2017 erhoben [REDACTED], alle Beringen, Rekurs beim Regierungsrat des Kantons Schaffhausen gegen die Zonenplanänderung «Ausscheidung Gewässerräume; Lieblosentalbach Abschnitt L2» und die Änderung der Bauordnung (Art. 45 BauO). Sie beantragen, für den Abschnitt L2 sei kein Gewässerraum auszuscheiden. Zudem sei die Änderung der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Beringen vom 10. Januar 2017 aufgrund vorhandener Mängel zur Überarbeitung zurückzuweisen.
4. Der mit der Instruktion des Verfahrens beauftragte Rechtsdienst des Baudepartementes forderte am 4. April 2017 den Gemeinderat Beringen und das kantonale Tiefbauamt (heute Tiefbau Schaffhausen) zur Stellungnahme zum Rekurs auf. Das Tiefbauamt nahm mit Eingabe vom 12. April 2017 Stellung und beantragte die Abweisung des Rekurses betreffend die Ausscheidung der Gewässerräume und die Rückweisung der Bauordnung zur Überarbeitung. Diese Stellungnahme wurde den Rekurrenten zur freiwilligen Stellungnahme zugestellt. Die Rekurrenten nahmen mit Eingaben vom 5. und 13. Mai 2017 dazu Stellung. Diese Stellungnahmen wurden dem Gemeinderat, den übrigen Rekurrenten und dem Tiefbauamt zur freigestellten Vernehmlassung zugestellt. Innert erstreckter Frist nahmen der Gemeinderat und das Tiefbauamt je mit Schreiben vom 24. Mai 2017 dazu Stellung. Diese Stellungnahmen wurden den Rekurrenten zur Kenntnis zugestellt.
5. Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

II.

Der Rat zieht in

E r w ä g u n g :

1. Art. 33 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) schreibt die Mindestanforderungen an den Rechtsschutz gegen Verfügungen und Nutzungspläne nach diesem Gesetz vor. Das kantonale Recht hat demnach die Rechtsmittellegitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zu gewährleisten (Art. 33 Abs. 3 Bst. a RPG). In Übereinstimmung mit diesen Anforderungen ist nach Schaffhauser Recht zur Erhebung

des Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Anordnung ein schutzwürdiges eigenes Interesse dartut (Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz] vom 20. September 1971 [VRG, SHR 172.200]). Dieses Interesse kann rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein. Immerhin müssen die Anfechtenden durch die angefochtene Anordnung stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Ihre Interessen sind schutzwürdig, wenn sie durch das Verfahren einen materiellen oder ideellen Nachteil von sich abwenden können. Diese Anforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Ihnen kommt dann besondere Bedeutung zu, wenn Dritte die Anordnung anfechten. Nur wenn auch in einem solchen Fall ein unmittelbares Berührtsein, eine besondere Beziehungsnähe gegeben ist und die Anfechtenden durch den angefochtenen Akt persönlich und unmittelbar einen Nachteil erleiden, ist das schutzwürdige Interesse an der Aufhebung oder Änderung gegeben (BGE 123 II 376 E. 2, mit Hinweisen; s.a. BGer 1C_66/2018 vom 17. Mai 2018 E. 1.2).

Die besondere Beziehungsnähe drückt sich aus durch die räumliche Nähe zu einem Baugrundstück oder einem Gebiet, das von einer Zonenplanänderung erfasst wird. Unbestritten sind Dritte zum Rekurs berechtigt, die Wohnsitz oder Grundeigentum als Anstösser an das Baugrundstück oder an das von einer Zonenplanänderung betroffene Gebiet haben. Die Rekurrenten sind Eigentümer der Grundstücke GB Beringen Nrn. 1328, 1329, 1330, 1341, 1343, 1353 und 1359 und sind somit Anstösser zum «Lieblosentalbach Abschnitt L2», welcher gemäss Situationsplänen als Gewässerraum ausgeschieden werden soll (Situationspläne Lieblosentalbach, Abschnitt L2, Einwendungsverfahren, Massstab 1:1000, Stand 25. Februar 2016). Alle Rekurrenten stehen somit in enger räumlichen Beziehung zu den von der Planänderung erfassten Grundstücken und sind zum Rekurs legitimiert. Die gemeinsame Rekursschifterhebung erfolgte form- und fristgerecht und die Rekurrenten haben die verlangten Kostenvorschüsse fristgerecht geleistet. Auf den Rekurs ist einzutreten.

- 2.1 Die Rekurrenten beantragen, für den Abschnitt L2 des Lieblosentalbachs (nachfolgend Lieblosentalbach) sei kein Gewässerraum auszuscheiden, da das Gewässer eingedolt sei, nur der Entwässerung diene und nur sehr wenig Wasser führe. Der obere Lieblosentalbach sei nie ein «richtiger» Bach gewesen, sondern es handle sich um eine künstlich erstellte Entwässerungsleitung. Überdies seien die geplanten Revitalisierungsmassnahmen sehr aufwendig und nur von geringem Nutzen, weshalb darauf verzichtet werden könne (Rekursschrift vom 6. März 2017, S. 1 f., rekurrentische Stellungnahmen vom 5. und 13. Mai 2017).

- 2.2 Die Kantone sind gemäss Art. 36a des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.20) verpflichtet, den Raumbedarf für Gewässerfunktionen (funktionierende Ökosysteme, Hochwasserschutz und Nutzung) auszuscheiden. Ebenfalls müssen die Kantone für die Revitalisierung der Gewässer sorgen und die diesbezüglichen Planungen in ihrer Richt- und Nutzungsplanung umsetzen (Art. 38a GSchG). Im Kanton Schaffhausen sind gemäss Art. 6^{bis} des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 18. Mai 1998 (WWG, SHR 721.100) die Gemeinden im Rahmen der Bundesgesetzgebung für die Ausscheidung des Gewässerraums zuständig.
- 2.3 Kantone können detailliertere Kartengrundlagen als die Landeskarten im Massstab 1:25'000 als Hilfsmittel zur Ausscheidung der Gewässerräume verwenden (vgl. hierzu Erläuternder Bericht des Bundesamtes für Umwelt [BAFU] vom 20. April 2011 zur Parlamentarischen Initiative Schutz und Nutzung der Gewässer [07.492] – Änderung der Gewässerschutz-, Wasserbau-, Energie- und Fischereiverordnung vom 20. April 2011, S. 11). Der Lieblosentalbach im Abschnitt L2 ist auf der Karte «Gewässernetz Kanton Schaffhausen» vom 21. Dezember 2016 des kantonalen Tiefbauamtes als oberirdisches Gewässer aufgeführt. Auch wenn der Lieblosentalbach, wie von den Rekurrenten geltend gemacht, nur periodisch Wasser führt und sich zum Teil in Drainageleitungen befindet, gilt der Bach gemäss Art. 2 Abs. 1 WWG als öffentliches Oberflächengewässer und es kann ein Gewässerraum ausgeschieden werden (Art. 36a GSchG). Es ist somit nicht zu beanstanden, dass sich die Gemeinde bei der Ausscheidung des Gewässerraums für den Lieblosentalbach auf die kantonale Karte «Gewässernetz Kanton Schaffhausen» gestützt hat, worin der Lieblosentalbach als Gewässer aufgeführt ist.
- 2.4 Es ist weiter zu prüfen, ob die Gemeinde auf die Ausscheidung eines Gewässerraums für diesen Abschnitt des Lieblosentalbachs hätte verzichten können, da das Gewässer unbestrittenermassen eingedolt ist. Für diesen Entscheid ist eine Interessensabwägung nötig (Art. 41a Abs. 5 der Gewässerschutzverordnung des Schweizerischen Bundesrates vom 28. Oktober 1998 [GSchV, SR 814.201]). Überwiegende Interessen, welche die Ausscheidung eines Gewässerraums erfordern, sind insbesondere Interessen des Hochwasserschutzes, des Natur- und Landschaftsschutzes, der Gewässernutzung oder die Sicherung der Funktionen des Gewässerraums (vgl. Art. 36a Abs. 1 GSchG).
- 2.5 Der Nutzen einer Revitalisierung des Lieblosentalbachs wird in der kantonalen Revitalisierungsplanung als «mittel» eingestuft. Der Nutzen wird im Verhältnis zum voraussichtlichen Revitalisierungsaufwand beurteilt (Plan Nr. II des kantonalen Revitalisierungsprogramms vom 30. September 2013, Planungsbericht «öffentliche

Auflage» vom 2. Februar 2017, S. 4). Gemäss konstanter kantonaler Praxis wird für eingedolte Bäche, welchen gemäss Revitalisierungsprogramm ein grosser oder mittlerer Nutzen für Natur und Landschaft im Verhältnis zum Revitalisierungsaufwand zugesprochen wurde, immer ein Gewässerraum ausgeschieden (Stellungnahme Tiefbauamt vom 24. Mai 2017, S. 3). Die Gemeinde hat denn auch die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes an einer Revitalisierung in Bezug auf den eingedolten Lieblosentalbach als hoch gewichtet. Diese Wertung lässt sich auch auf Art. 32 WWG stützen, worin statuiert wird, dass eingedolte Gewässer wenn immer möglich offenzulegen und naturnah zu gestalten sind.

- 2.6 Die Rekurrenten machen dagegen geltend, ein überwiegendes Interesse am Ausscheiden eines Gewässerraums sei weder nachgewiesen noch erkennbar (Rekursschrift, S. 2).

Die hohe Gewichtung des Natur- und Landschaftsschutzes in Bezug auf den Lieblosentalbach durch die Gemeinde ist nachvollziehbar. Sie stützt sich auf die Klassifizierung der Gewässer gemäss kantonalem Revitalisierungsprogramm und auf die kantonale Praxis. Die diesbezüglichen Rügen der Rekurrenten gehen daher fehl.

- 3.1 Die Rekurrenten beanstanden weiter, durch die Ausscheidung eines Gewässerraums für den Lieblosentalbach und die anschliessende Renaturierung würden Fruchtfolgeflächen zerstört. Dies widerspreche dem Gebot der Erhaltung der Fruchtfolgeflächen. Zudem sei ihnen das Land zu ersetzen (Rekursschrift, S. 2).

Gemäss Art. 41c^{bis} GSchV werden Fruchtfolgeflächen, welche im Gewässerraum liegen, weiterhin an den kantonalen Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen angerechnet. Ebenfalls wird ackerfähiges Kulturland mit der Qualität von Fruchtfolgeflächen, welches für spätere Revitalisierungsmassnahmen benötigt wird, nach den Vorgaben des Sachplans Fruchtfolgeflächen entschädigt. Die Bedenken der Rekurrenten sind somit unbegründet.

- 3.2 Die Rekurrenten befürchten Bewirtschaftungseinschränkungen und sorgen sich um die Wertverminderung ihrer Gutshöfe (Rekursschrift, S. 2, rekurrentische Stellungnahme vom 13. Mai 2017).

Gemäss Art. 41c Abs. 6 GSchV gelten für den Gewässerraum von eingedolten Gewässern keine Bewirtschaftungseinschränkungen für landwirtschaftliche Nutzungen. Allfällige Bewirtschaftungseinschränkungen können sich erst ab der Planungsperiode im Jahre 2033 ergeben, wenn der Lieblosentalbach dereinst revitalisiert wird (Stellungnahme Tiefbauamt vom 24. Mai 2017, S. 2). Es trifft zwar zu, dass sich infolge

Revitalisierungsmassnahmen in Zukunft Bewirtschaftungseinschränkungen für die Rekurrenten ergeben können. Jedoch wird dannzumal ein entsprechendes Verfahren durchzuführen sein, in das sie sich wiederum einbringen können.

4. Die Rekurrenten beanstanden (ebenso wie die Abteilung Gewässer des Tiefbauamtes) zu Recht, dass der dritte Satz bezüglich der Bewilligungspflicht von Art. 45 Abs. 1 der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Beringen vom 21. August 2012 (BauO) nicht korrekt sei, weil eine Bewilligung nicht erforderlich sei. Deshalb ist der dritte Satz bezüglich der Bewilligungspflicht ersatzlos zu streichen (vgl. Stellungnahme Tiefbauamt vom 12. April 2017, S.1). Art. 45 Abs. 1 BauO sollte neu folgendermassen lauten:

«Gewässer und ihre Gewässerräume sind geschützt. Für Nutzung und Bewirtschaftung gelten die Vorschriften der eidg. Gewässerschutzgesetzgebung. Für Wasserbau und Gewässerunterhalt gelten die kantonalen Vorschriften.»

5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Zonenplanänderung «Ausscheidung Gewässerräume; Lieblosentalbach Abschnitt L2» die geltenden gesetzlichen Bestimmungen einhält und die Interessensabwägung hinsichtlich der Ausscheidung eines Gewässerraums für den Lieblosentalbach von der Gemeinde korrekt vorgenommen wurde. Der Rekurs erweist sich somit diesbezüglich als unbegründet und ist abzuweisen. Der Rekurs erweist sich jedoch bezüglich Art. 45 Abs. 1 (3. Satz) der Änderung der Bauordnung als begründet und ist in diesem Sinne teilweise gutzuheissen.
6. Die Rekursinstanz auferlegt die Verfahrenskosten, bestehend aus Staatsgebühr und Barauslagen, in der Regel der unterliegenden Partei; unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 27 Abs. 1 VRG). Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten den Rekurrenten unter solidarischer Haftung aufzuerlegen und es besteht kein Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 28 VRG). Im Rechtsmittelverfahren vor Regierungsrat besteht für die Staatsgebühr ein Kostenrahmen von 500 bis 10'000 Franken (§ 13 Abs. 1 Verwaltungsgebührenverordnung). Im vorliegenden Fall sind reduzierte Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 1'000.-- angemessen. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

III.

1. Nach Art. 26 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) bzw. Art. 6 i.V.m. Art. 11 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen (Baugesetz) vom 1. Dezember 1997 (BauG, SHR 700.100) bedürfen Zonenplanänderungen und Änderungen der Bauordnung der

Genehmigung des Regierungsrates. Im Genehmigungsverfahren prüft der Regierungsrat die Änderungen auf Recht- und Zweckmässigkeit. Mit der Prüfung waren die mit raumwirksamen Aufgaben betrauten Amtsstellen gemäss kantonaler Umweltschutzorganisation befasst.

2. Die Prüfung hat ergeben, dass sowohl die Zonenplanänderung als auch die Änderung der Bauordnung rechtmässig zustande gekommen sind. Information und Mitwirkung der Bevölkerung im Sinne von Art. 4 RPG waren gewährleistet. Nach dem Beschluss durch den Einwohnerrat wurde die Zonenplanänderung öffentlich aufgelegt.
3. Mit der Ausscheidung der Gewässerräume werden Abstandslinien nicht mehr von der Böschungsoberkante aus gemessen, sondern vom Gewässerrand. Dies führt zu einem signifikanten Rückgang der Flächen (Pufferstreifen), die gemäss Direktzahlungsverordnung weder umgebrochen noch gedüngt, noch mit Pflanzenschutzmitteln behandelt werden dürfen. Es ist deshalb sehr wichtig, dass bei der neuen Ausscheidung der Gewässerräume darauf geachtet wird, dass die Gewässer dennoch optimal geschützt werden. So ist zum Beispiel die asymmetrische Ausscheidung von Gewässerräumen nur dann angebracht, wenn sich dadurch ein Mehrwert für die Gewässer gegenüber einer symmetrischen Ausscheidung ergibt. Der umgekehrte Fall, wie er insbesondere beim Abschnitt Püntgraben 3 und gegebenenfalls dem Abschnitt Lieblosenbach 4 vorkommen soll, widerspricht dem Grundsatz des diesbezüglich revidierten Gewässerschutzrechtes.
4. Auf die Ausscheidung von Gewässerräumen im Wald kann gemäss Art. 41a Abs. 5 Bst. a GschV verzichtet werden «soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen». Im Kanton Schaffhausen wird daher im Wald in der Regel auf die Ausscheidung von Gewässerräumen verzichtet, da dieser Lebensraum grundsätzlich bereits sehr naturnah ist und im Wald im Allgemeinen auch keine Hochwasserprobleme bestehen.

Im Gegensatz zur Vorprüfung (2014) soll nun in verschiedenen Bereichen im Wald ein Gewässerschutzraum ausgeschieden werden (z.B. Abschnitte H2, P2 oder entlang des Bächleins Neuwiesen). Das Kantonsforstamt hat grundsätzlich keine Einwände gegen die begründete Ausscheidung der Gewässerräume im Wald.

5. Im Planungsbericht fehlt beim Lieblosentalbach Abschnitt L4 der Hinweis auf die Revitalisierungsplanung des Kantons als priorisierter Gewässerabschnitt Nr. 20. Vollständigkeitshalber sollte ergänzt werden, dass in diesem Abschnitt des Lieblosentalbaches eine Aufweitung mit Strukturaufwertung geplant war. Die geplante

Massnahme wurde bereits ausgeführt. Der auszuscheidende Gewässerraum entspricht und genügt dem umgesetzten Revitalisierungsprojekt.

6. Die Ausführungen zum neuen Art. 45 BauO weisen noch Lücken auf. In Absatz 4 ist folgendes zu präzisieren: «Bei revitalisierten Gewässerabschnitten 3. Klasse sind die Gemeinden für Unterhalt und Pflege zuständig, in allen übrigen Fällen bei Gewässern 3. Klasse die Grundeigentümer.»

Des Weiteren werden keine Aussagen zu stehenden Gewässern gemacht. Bei stehenden Gewässern mit einer Fläche von weniger als 5'000 m², die keine Gewässerabstandslinien aufweisen, gilt für Bauten und Anlagen ein Abstand von mindestens 5 Metern ab Uferlinie. Die Vorschriften der eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung für Nutzung und Bewirtschaftung kommen hier nicht zur Anwendung. Ausgenommen von den Abstandsvorschriften sind Schwimmbäder und Kleinstgewässer wie zum Beispiel Biotope und dergleichen.

7. Neben der vorliegenden Ausscheidung der Gewässerräume ist auch vorgesehen, die Nutzungsplanung von Guntmadingen und Beringen zusammenzuführen. Die Zusammenführung wurde am 21. Juni 2017 vorgeprüft, die Genehmigung ist noch ausstehend. Im Rahmen der Genehmigung können somit die erforderlichen Ausführungen zum Artikel 45 BauO ergänzt und präzisiert werden.
8. Im Hinblick auf die ausstehende Zusammenführung der Nutzungsplanung von Beringen und Guntmadingen und die damit verbundene Möglichkeit zur Nachbesserung kann die vom Einwohnerrat Beringen am 10. Januar 2017 beschlossene Ausscheidung des Gewässerraums genehmigt werden. Angesichts der bevorstehenden Zusammenführung der Nutzungsplanung wäre eine Nichtgenehmigung zudem unverhältnismässig.

Demgemäss wird

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

1. Der Rekurs von [REDACTED] gegen die Einwohnergemeinde Beringen wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen, soweit er § 45 Bauordnung betrifft.
2. Art. 45 BauO wird nicht genehmigt und zur Überarbeitung innert Jahresfrist im Sinne der Erwägungen II.4 und III.6–III.9 an die Einwohnergemeinde Beringen zurückgewiesen.

3. Die vom Einwohnerrat am 10. Januar 2017 beschlossene Ausscheidung der Gewässerräume wird genehmigt.
4. Die Kosten des Rekursverfahrens, bestehend aus einer reduzierten Staatsgebühr von Fr. 1'000.--, werden [REDACTED], alle Beringen, unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss von insgesamt Fr. 1'500.-- auferlegt (Konto Nr. 6500.207.6501).
5. Die Finanzverwaltung wird angewiesen, [REDACTED] den Betrag von je Fr. 100.--, insgesamt Fr. 500.--, zurückzuerstatten (Konto Nr. 6500.207.6501).
6. Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.
7. 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.

8. Mitteilung an:

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- Gemeinderat Beringen, Postfach, 8222 Beringen (einschreiben)
- Baudepartement (sekretariat-bd@ktsh.ch)
- Rechtsdienst des Baudepartementes (rechtsdienst.bd@ktsh.ch); 358; mit Akten Nr. RR.3108/2017
- Finanzverwaltung (anita.kohler@ktsh.ch)
- Finanzkontrolle (patrik.eichkorn@ktsh.ch)
- Amt für Geoinformation (hannes.schaerer@ktsch.ch)
- Planungs- und Naturschutzamt (susanne.gatti@ktsh.ch)

- Tiefbau Schaffhausen (dino.giuliani@ktsh.ch)

DER STAATSSCHREIBER:



Dr. Stefan Bilger