

Beschluss vom 6. Juli 2021



Protokoll-Nr. 23/484

Rekurse [redacted]
[redacted] und Mitrekurrenten, alle Neu-
hausen am Rheinfall, sowie Re-
kurs [redacted] ge-
gen Gemeinde Neuhausen am
Rheinfall betreffend Zonenplanre-
vision; Genehmigung Teilrevision

In den Rekursachen

1. [redacted]
2. [redacted]
3. [redacted]
4. [redacted]
5. [redacted]
6. [redacted]
7. [redacted]
8. [redacted]
9. [redacted]
10. [redacted]

Rekurrenten

Rekurrenten 1–10 vertreten durch [redacted]
[redacted]

s o w i e

[redacted] vertreten durch [redacted]
[redacted]

Rekurrent

dieser vertreten durch Rechtsanwalt [redacted]
[redacted]

g e g e n

Einwohnergemeinde Neuhausen am Rheinfall,
vertreten durch den Gemeinderat, Zentralstrasse 38,
8212 Neuhausen am Rheinfall

Rekursgegnerin

dieser vertreten durch Rechtsanwältin [REDACTED]
[REDACTED]

u n d

Wohnbaugenossenschaft Waldpark, Bohnenbergstrasse 3,
8212 Neuhausen am Rheinfall

Beigeladene

betreffend
Zonenplanrevision

wird den Akten

e n t n o m m e n :

I.

1. Mit Beschluss vom 16. November 2017 hiess der Einwohnerrat von Neuhausen am Rheinfall die 17. Teilrevision des Zonenplanes gut. Diese sieht die Umzonung des Grundstücks GB Nr. 1107 von der Wohnzone 2 (W2) in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen mit einer Quartierplanpflicht vor. Die öffentliche Auflage erfolgte vom 15. Dezember 2017 bis 4. Januar 2018.
2. Mit Eingabe vom 29. Dezember 2017 erhoben [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Rekurs gegen die 17. Teilrevision des Zonenplanes und stellten folgende Anträge:

- «1. Es sei die von der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall erlassene, im Amtsblatt Nr. 50 vom 15. Dezember 2017 publizierte 17. Teilrevision des Zonenplans (a) Umzonung des Grundstücks GB Neuhausen am Rheinfall Nr. 1107 von der Wohnzone 2 [W2] in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen [ZÖBA], b) Erlass einer überlagernden Nutzung «Quartierplanpflicht» für das Grundstück GB Neuhausen am Rheinfall Nr. 1107) aufzuheben bzw. nicht zu genehmigen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegner.»

Innert erstreckter Frist reichte [REDACTED] mit Eingabe vom 23. Februar 2018 die Rekursbegründung ein.

3. Mit Eingabe vom 3. Januar 2018 erhoben [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Rekurs gegen die Zonenplanänderung und stellten folgende Anträge:

- «1. Es sei die von der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall erlassene, im Amtsblatt Nr. 50 vom 15. Dezember 2017 publizierte 17. Teilrevision des Zonenplans (Umzonung des Grundstücks GB Neuhausen am Rheinfall Nr. 1107 von der Wohnzone 2 [W2] in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen [ZÖBA] mit Quartierplanpflicht für dieses Grundstück) aufzuheben und nicht zu genehmigen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Rekursgegner.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht werden überdies folgende Anträge gestellt:

1. Es sei die seinerzeitige ISOS-Ortsbildaufnahme Neuhausen am Rheinfall zum Stellenwert des Quartiers Rabenfluh beizuziehen.
2. Es sei eine Stellungnahme der Kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission einzuholen zur Frage der Beeinträchtigung des Quartierbildes und der bestehenden Grünflächen.»
4. Der mit der Instruktion der Verfahren 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 Neuhausen am Rheinfall und das Planungs- und Naturschutzamt zu Stellungnahmen zu den beiden Rekursen auf.

5. Mit Schreiben vom 19. Januar 2018 lud der Rechtsdienst des Baudepartementes die Eigentümerin des von der Umzonung betroffenen Grundstücks GB Nr. 1107, die Wohnbaugenossenschaft Waldpark, Neuhausen am Rheinfall, zum Verfahren bei. Innert erstreckter Frist nahm die Wohnbaugenossenschaft Waldpark Stellung und trat damit dem Verfahren als Partei bei. In der Eingabe vom 19. Februar 2018 beantragte sie die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.
6. Das Planungs- und Naturschutzamt nahm mit Schreiben vom 29. Januar 2018 Stellung zur Rekurschrift der privaten Rekurrenten und mit Schreiben vom 6. März 2018 zum Rekurs [REDACTED].
7. Innert erstreckter Frist reichte der Gemeinderat mit Eingabe vom 27. Februar 2018 seine Rekursantwort zur Rekurschrift der privaten Rekurrenten ein und stellte folgende Anträge:
 - «1. In Abweisung des Rekurses sei die 17. Teilrevision des Zonenplans (Umzonung des Grundstücks GB Neuhausen am Rheinfall Nr. 1107 von der Wohnzone 2 [W2] in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen [ZÖBA] mit Quartierplanpflicht für dieses Grundstück) zu genehmigen.
 2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Rekurrenten.
 3. Auf den Beizug der ISOS Ortsbildaufnahme von Neuhausen am Rheinfall sei zu verzichten.
 4. Auf die Einholung einer Stellungnahme der Kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission sei zu verzichten.»
8. Wiederum innert erstreckter Frist nahm der Gemeinderat Neuhausen am Rheinfall mit Eingabe vom 27. März 2018 zum Rekurs des Heimatschutzes Stellung und beantragte dessen Abweisung unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Die Stellungnahmen wurden den jeweiligen Verfahrensbeteiligten zur freigestellten Vernehmlassung zugestellt.

9. Der Rechtsvertreter der privaten Rekurrenten reichte mit Eingabe vom 27. März 2018 die Replik zu den Ausführungen des Gemeinderates und der Wohnbaugenossenschaft

Waldpark ein. Er stellte den Verfahrens Antrag, das Verfahren sei mit jenem [REDACTED] in der gleichen Sache zu vereinigen, und es sei ihm vor dem Rekursentscheid Gelegenheit zu geben, sich zu den gesamten erhobenen Akten äussern zu können.

10. Der Rechtsvertreter [REDACTED] nahm mit Eingabe vom 23. April 2018 Stellung zu den Ausführungen des Gemeinderates und des Planungs- und Naturschutzamtes.
11. Innert erstreckter Frist nahm der Gemeinderat mit Eingabe vom 12. Juni 2018 Stellung zum Verfahrens Antrag auf Zusammenlegung der Rekursverfahren und lehnte diesen ab.
12. Mit Schreiben vom 4. Juli 2018 hielt der Rechtsvertreter der privaten Rekurrenten an seinen bisherigen Ausführungen fest. Da die Abspaltung der vorliegend zur Diskussion stehenden 17. Teilrevision mit dem Vorsteher des Baudepartements abgesprochen worden sei, beantragte er dessen Ausstand.
13. Mit Beschluss vom 23. Oktober 2018 (Protokoll-Nr. 33/580) hat der Regierungsrat den vorliegenden Rekurs aufgrund der Nichtbeachtung eines Ausstandsgrundes durch die Vorinstanz gutgeheissen.
14. Die daraufhin erhobene Beschwerde hat das Obergericht des Kantons Schaffhausen mit Beschluss vom 24. Juli 2020 gutgeheissen und die Angelegenheit zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurückgewiesen (OGE 60/2018/29). Dieser Entscheid ist in Rechtskraft erwachsen. Die Parteien haben danach am 16. Oktober 2020 nochmals die Gelegenheit zur freiwilligen Stellungnahme sowie Einreichung allfälliger zusätzlicher Unterlagen erhalten.
15. Mit Schreiben vom 11. Dezember 2020 wurde die Kantonale Natur- und Heimatschutzkommission (KNHK) zur Stellungnahme eingeladen.
16. Die KNHK hat mit dem Protokoll vom 28. Januar 2021 ihre Einschätzung abgegeben. Diese wurde allen Verfahrensbeteiligten zur freiwilligen Stellungnahme zugestellt.
17. Am 10. Februar 2021 reichte der Rekurrent eine Stellungnahme zum Protokoll der KNHK ein, welches der Rekursgegnerin und der Beigeladenen zugestellt wurde, um sich bei Bedarf dazu zu äussern.

18. Die Beigeladene machte mit Schreiben vom 15. Februar 2021 und die Rekursgegnerin mit Schreiben vom 23. Februar 2021 Ausführungen zum Protokoll der KNHK. Diese wurden den übrigen Verfahrensbeteiligten zur freiwilligen Stellungnahme gesandt.
 19. Am 23. März 2021 reichten die Rekurrenten eine weitere Stellungnahme ein, welche der Rekursgegnerin und der Beigeladen ebenfalls zur Stellungnahme gesendet wurde.
 20. Innert erstreckter Frist reichte der Rekurrent am 26. April 2021 eine Stellungnahme ein. Diese haben die Rekursgegnerin und die Beigelade zur Kenntnis erhalten.
- Es gingen keine weiteren Rechtsschriften ein.
21. Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

II.

Der Rat zieht – unter Wahrung des Ausstands der Regierungsräte Martin Kessler und Dino Tamagni – in

E r w ä g u n g :

1. Regierungsrat Dino Tamagni ist seit dem 1. Januar 2021 Vorsteher des Wirtschaftsdepartements. Davor war er seit dem Jahr 2001 im Gemeinderat der Rekursgegnerin und somit am Verfahren beteiligt. Aus diesem Grund ist dieser Beschluss unter Beachtung des Ausstandes von Regierungsrat Dino Tamagni zu fällen. Da sich der Vorsteher des Baudepartementes mit Schreiben vom 12. Januar 2017 an den Gemeinderat Neuhausen am Rheinfall zur Sache geäußert hat, ergeht der vorliegende Beschluss auch unter Beachtung des Ausstandes von Regierungsrat Martin Kessler.
2. Zur Erhebung eines Rekurses ist berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Anordnung ein schutzwürdiges eigenes Interesse dartut (Art. 18 Abs. 1 VRG). Dieses Interesse kann rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein. Immerhin muss der Anfechtende durch die angefochtene Anordnung stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Sein Interesse ist schutzwürdig, wenn er durch das Verfahren einen materiellen oder ideellen Nachteil von sich abwenden kann.

- 2.1 Gegen die 17. Teilrevision des Zonenplanes haben zehn Rekurrenten gemeinsam Rekurs erhoben. Erheben mehrere Rekurrenten gemeinsam Rekurs, so ist die Legitimation nicht jedes einzelnen Rekurrenten zu prüfen. Es genügt, wenn ein Rekurrent die Legitimationsvoraussetzungen erfüllt.

Die Rekurrenten 1 sind Eigentümer des Grundstücks GB Nr. 1682. Dieses Grundstück wird durch das Grundstück GB Nr. 1105 vom von der Zonenplanänderung erfassten Grundstück GB Nr. 1107 getrennt. Bei einer Distanz von ca. 25 m ist die Legitimation gegeben. Die Rekurrenten 1 sind von der Zonenplanänderung mehr als die Allgemeinheit betroffen. Die Legitimation der übrigen Rekurrenten ist, wie vorstehend ausgeführt, nicht weiter zu prüfen. Der Rechtsvertreter der Rekurrenten 1–10 ist genügend bevollmächtigt und der Kostenvorschuss wurde fristgerecht geleistet. Der Rekurs wurde form- und fristgerecht erhoben. Auf den Rekurs der Rekurrenten 1–10 ist somit einzutreten.

- 2.2 Dem [REDACTED] bzw. [REDACTED] als gesamtschweizerische und ideelle Organisation steht das Rekursrecht gemäss Art. 6b Abs. 1 des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Schaffhausen vom 12. Februar 1968 (NHG, SHR 451.100) zu. Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht geleistet und der Rechtsvertreter ist genügend bevollmächtigt. Der Rekurs wurde form- und fristgerecht erhoben. Auf den Rekurs [REDACTED] bzw. [REDACTED] ist einzutreten.

3. Beide Rekurse richten sich gegen dieselbe Zonenplanänderung und bezwecken deren Aufhebung. Auch die Argumentationen sind ähnlich. Aus verfahrensökonomischen Gründen rechtfertigt es sich deshalb, die beiden Rekurse in einem einzigen Entscheid abzuhandeln. Die Rekurrenten sind darauf aufmerksam zu machen, dass sie dadurch nicht zu einer notwendigen Streitgenossenschaft geworden sind. Das bedeutet, dass jede rekurrierende Partei selbstständig weitere Rechtsmittel ergreifen kann.

4. Die privaten Rekurrenten (Rekurrenten 1–10) beantragen, es sei ihnen auch der Schriftwechsel des [REDACTED] zuzustellen, und es sei ihnen Gelegenheit zu geben, sich dazu äussern zu können (Stellungnahme private Rekurrenten vom 27. März 2018, S. 3). Auch wenn die beiden Rekurse in einem gemeinsamen Entscheid behandelt werden, so werden die Rekurrenten – wie erwähnt – nicht zu einer notwendigen Streitgenossenschaft. Dies bedeutet, dass kein Anspruch darauf besteht, die Rechtsschriften und Stellungnahmen im anderen Verfahren einsehen zu können. Der Verfahrensantrag der privaten Rekurrenten ist deshalb abzuweisen.

5. Die Rekurrenten bringen verschiedene Argumente gegen die Zonenplanänderung vor, welche die Rekursgegnerin sowie die Beigeladene bestreiten. Nachfolgend erfolgt in der vorliegenden Erwägung 5 eine Zusammenfassung der Argumente. Vorab kann Folgendes festgehalten werden: Alle Rekurrenten sind der Ansicht, dass ihr rechtliches Gehör verletzt wurde. Zudem rügen sie in materieller Hinsicht, dass eine Teilrevision des Zonenplans vorliegend nicht zulässig sei. Zudem seien Alterswohnungen in der Zone für öffentliche Bauten nicht zonenkonform.
- 5.1 Die Rekurrenten 1–10 machen geltend, der Rekurrent 1 habe im Einwendungsverfahren verschiedene Rügen betreffend Richtprojekt, Projektstandort, dessen Auswirkungen sowie zur Frage der Zulässigkeit privater Wohnbauten in der Zone für öffentliche Bauten vorgebracht, auf welche der Gemeinderat nicht eingetreten sei und damit das rechtliche Gehör verletzt habe (Rekursbegründung Rekurrenten 1–10 vom 3. Januar 2018, S. 10 f.).

Zudem könne ein Nutzungsplan nur geändert werden, wenn sich die Verhältnisse grundlegend geändert hätten. Vorliegend sei der Nutzungsplan schon älter, daher müsse eine Anpassung nach einem Gesamtkonzept, somit eine Gesamtrevision erfolgen. Hier werde eine Teilrevision vorgezogen, welche nicht dringlich sei, da erst vor wenigen Jahren bereits solche Alterswohnungen gebaut worden seien und die Gesamtrevision schon seit längerer Zeit in Arbeit sei. Ein Zuwarten bis zu deren Fertigstellung sei zumutbar, denn die behördliche Planungstätigkeit dürfe nicht durch Geschäftsinteressen von Firmen geleitet werden und dürfe die notwendige Gesamtrevision nicht präjudizieren (Rekursbegründung Rekurrenten 1–10 vom 3. Januar 2018, S. 11 ff.). Es handle sich klar um eine projektbezogene Umzonung, da das Bauprojekt als Richtprojekt vorgestellt worden und Bestandteil des Planungsberichts sei. Ohne dieses Richtprojekt sei die Umzonung von vornherein unzulässig, da dann die Begründung dafür fehlen würde (Stellungnahme Rekurrenten 1–10 vom 27. März 2018, S. 8). Alterswohnungen seien in den bestehenden Wohnzonen, zum Beispiel in den vorhandenen grosszügigen Neubau- und Sanierungsgebieten, zu realisieren, zumal die Nähe zum Altersheim für den Standort nicht allein entscheidend sein könne. Es handle sich um ein traditionelles Einfamilienhausquartier. Durch die geplanten Alterswohnungen – das Gebäude sei ein neuer riesiger und deutlich höherer Klotz als die bestehenden Alterswohnungen – hätten die Anwohner grosse Nachteile durch einen ausgeprägten Lichtentzug sowie einen Wertverlust. Die städtebauliche Prüfung dürfe vorliegend nicht erst im Quartier- und Baubewilligungsverfahren erfolgen, da für die Zone für öffentlich Bauten in baugestalterischer Hinsicht weitgehende Freiheit bestehe (Rekursbegründung

Rekurrenten 1–10 vom 3. Januar 2018, S. 19 ff.). Alters- und invalidengerechte Wohnungen würden sich aufgrund der Vorschriften im Behindertengleichstellungsgesetz in praktisch allen neuen Mehrfamilienhäusern finden (Stellungnahme Rekurrenten 1–10 vom 27. März 2018, S. 10).

Es sei nicht zulässig, in der Zone für öffentliche Bauten private Alterswohnungen zu bauen. Die geplanten Wohnungen seien luxuriös und nicht nur für ältere Menschen gedacht, weshalb kein Dienst an der Öffentlichkeit vorliege. Gemäss den Rekurrenten ermögliche das kantonale Recht die Schaffung einer solchen Zone, überlasse jedoch die genaue Umschreibung der Zone dem kommunalen Recht. Es handle sich vorliegend um eine projektbezogene Zonenplanänderung. Jedoch sei der Zweck (Schaffung günstiger, sonst nicht erhältlicher Alterswohnungen) in keiner Weise rechtsverbindlich und durchsetzbar gesichert worden. Der vorliegende Planungsbericht sei völlig ungenügend, fehlerhaft und einseitig (Rekursbegründung Rekurrenten 1–10 vom 3. Januar 2018, S. 14 ff.).

An die Fachstellungnahme der KNHK sei der Regierungsrat als Rekursinstanz grundsätzlich gebunden, soweit sich diese zur Ortsbild- und Quartierverträglichkeit der Umzonung bzw. des Richtprojekts äussere. Wenn die Rekursgegnerin nicht mehr am Richtprojekt festhalte, müsse sie eine neue Studie in Auftrag geben und die Sache an die Gemeinde zur Ausarbeitung einer neuen Vorlage zurückweisen. Alterswohnungen könnten auch in den bestehenden Zonen realisiert werden (Stellungnahme Rekurrenten 1–10 vom 23. März 2021, S. 2).

- 5.2 Der Rekurrent macht geltend, die Rekursgegnerin habe das rechtliche Gehör verletzt, indem sie seine Argumente, dass sich das projektierte Bauvorhaben nicht gut in die Umgebung einfüge, mit der Begründung, er hätte keinen konkreten Antrag gestellt, nicht gewürdigt habe. Auch wenn er nur um Zustellung des baurechtlichen Entscheids gebeten habe, sei die Abweisung allein deswegen ohne auf die inhaltlichen Elemente einzugehen, überspitzt formalistisch (Rekursbegründung des Rekurrenten vom 23. Februar 2018, S. 3 f.).

In materieller Hinsicht führt er aus, es werde vorliegend einer privaten Bauherrschaft ein möglichst lukratives Bauvorhaben ermöglicht, was einen unzulässigen und von rein privaten wirtschaftlichen Interessen geleiteten Zweck darstelle. Alterswohnungen wären auch in der bestehenden Zone W2 realisierbar, jedoch in wesentlich geringerer Ausnützung des Grundstücks GB Nr. 1107. Zudem sei die zeitliche Dringlichkeit, welche es verbiete, die Totalrevision abzuwarten, nicht dargetan worden. Eine sachliche

Dringlichkeit zur Erstellung von Alterswohnungen lasse sich nicht alleine gestützt auf die Bevölkerungsstatistik begründen. Die Planänderung unterliege einer zweistufigen Prüfung. Erstens setze Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700) eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse voraus, welche nicht vorliege. Aufgrund der Teilrevision im Jahre 2010 sowie der laufenden Totalrevision scheide eine erneute Teilrevision aus. Zweitens sei ein überwiegendes Interesse an einer Planänderung ebenfalls nicht nachgewiesen (Rekursbegründung des Rekurrenten vom 23. Februar 2018, S. 5 ff.). Der Planungshorizont von 15 Jahren sei noch längst nicht erreicht. Vorliegend könne bezüglich Planbeständigkeit nicht auf den Zonenplan vom 1. September 1988 abgestellt werden, sondern es müsse auf die letzte Teilrevision in diesem Gebiet, in welcher die benachbarten Parzellen der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zur Erstellung von Alterswohnungen zugewiesen worden sei, abgestellt werden (Stellungnahme des Rekurrenten vom 23. April 2018, S. 3).

Überdies seien die geplanten privaten Alterswohnungen in der Zone für öffentliche Bauten nicht zonenkonform und es fehle die Sicherstellung des öffentlichen Zwecks. Das vorliegende Projekt sehe unverhältnismässige und im Vergleich zu den umliegenden Überbauungen ungleich höhere Baumasse vor, was den Massstab des feinkörnigen Quartierbildes von allen Betrachtungsseiten sprengte. Es dominiere sogar die bestehenden prägnanten Bauten des Altersheims und beeinträchtige das Landschaftsbild am Rheinflallufer massiv. Damit würden die Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes verletzt. Zusätzlich würden die erheblichen Beeinträchtigungen durch den Eingriff in die rheinseitige Hangkante des BLN Nr. 1411 sowie in die nicht an der Parzellengrenze haltmachende Magerwiese Rabenfluehaalde (Inventar Nr. 1.04) ins Gewicht fallen. Schliesslich genüge auch der Bericht in Bezug auf Verkehr und Lärm nicht den Mindestanforderungen, da die Gebiete entlang der Rabenfluhstrasse überhaupt nicht berücksichtigt worden seien (Rekursbegründung des Rekurrenten vom 23. Februar 2018, S. 7 ff.).

Die Teilrevision des Zonenplans erfolge mit Blick auf ein konkretes und detailliert ausgearbeitetes Bauprojekt (eine sogenannte projektbezogene Umzonung) weshalb die Einzelheiten der Projektstudie mitbeurteilt werden müssten. Es sei anzunehmen, dass sich die Rekursgegner in den nachfolgenden Quartierplan- bzw. Baubewilligungsverfahren auf den Umzonungsentscheid inklusive der Projektstudie im erläuternden Bericht abstellen würden. Tatsächlich gehe es nur darum, mit der Umzonung in die Zone für öffentliche Bauten eine massiv höhere Ausnutzung und weitere Privilegien betref-

fend Gebäudemasse und Lage zu erreichen, obwohl zur Realisierung von Alterswohnungen die bestehenden Zonen- und Bauvorschriften ausreichen würden (Stellungnahme des Rekurrenten vom 23. April 2018, S. 2 f.).

- 5.3 Die Beigeladene beantragt, beide Rekurse abzuweisen. Sie habe das Grundstück GB Nr. 1107 nicht in gewinnbringender und spekulativer Absicht gekauft. Sie sei eine gemeinnützige und nicht gewinnstrebende Genossenschaft. Da die Nachfrage nach Alterswohnungen erheblich grösser sei als bei der Planung der bereits erstellten Wohnungen angenommen, habe sie beschlossen, den Bau von weiteren Alterswohnungen an die Hand zu nehmen. Sie beabsichtige keineswegs, luxuriöse Alterswohnungen zu erstellen. Sie halte sich bei der Planung an die bestehenden Richtlinien des Bundes. Gemäss Art. 9 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen (Baugesetz; BauG) vom 1. Dezember 1997 (SHR 700.100) sei es nun auch Privaten erlaubt, Bauten und Anlagen in der Zone für öffentliche Bauten zu erstellen, wenn sie im Dienste der Öffentlichkeit stehen. Der Standort neben dem bestehenden Altersheim sei wichtig, da bei Notfällen Tag und Nacht ein rascher Einsatz durch den Pflegedienst des Altersheims sichergestellt sei (Schreiben vom 19. Februar 2018 S. 1 ff.).

Die bestehende Quartierplanpflicht werde entgegen den Ausführungen der KNHK von den Grundstücken GB Nrn. 1472 und 2231 auf das Grundstück GB Nr. 1107 ausgedehnt. Es bestehe folglich dann kein Quartierplan für ein einzelnes Grundstück, sondern neu für drei Grundstücke. Die verbindliche städtebauliche Prüfung und Festlegung der Bebauung von Grundstück GB Nr. 1107 erfolge dann erst im Quartier- und Baubewilligungsverfahren. Eine Beurteilung des zulässigen Bauvolumens auf dem Grundstück GB Nr. 1107 habe deshalb erst im Rahmen des Quartierplanverfahrens zu erfolgen (Schreiben vom 15. Februar 2021 S. 2).

- 5.4 Die Rekursgegnerin hält den Rekurrenten entgegen, die Gesamtrevision sei sehr schwierig und langwierig, weil deren Schicksal vor allem aufgrund der Regelung der neuen Zentrumszone stark umstritten sei. Es müsse ihr auch in dieser Phase möglich sein, Teilrevisionen vorzunehmen, soweit diese mit der vorgesehenen Totalrevision übereinstimmen würden, was vorliegend erfüllt sei. Der Planungsbericht genüge den Ansprüchen des übergeordneten Rechts. Sie sei nicht verpflichtet, auf sämtliche Vorbringen der Einwender einzugehen. Zudem habe die Beschwerdebehörde volle Überprüfungskompetenz gemäss Art. 6 Abs. 2 BauG. Eine Stellungnahme der KNHK sei nicht nötig, da es sich um eine Umzonung innerhalb der Bauzone handle. Auch für die

Zone für öffentliche Bauten würden unter anderem die Vorschriften betreffend Abstände gemäss Art. 18 der Bauordnung der Einwohnergemeinde Neuhausen am Rheinfall vom 1. September 1988 (BauO, SR 700.100) und Gebäudehöhe gemäss Art. 49 BauO gelten.

Vorliegend gehe es nur um eine Umzonung und nicht um ein konkretes Bauprojekt. Es liege keine projektbezogene Umzonung vor. Über Stellung, Volumen und Höhe der zukünftigen Baute sei noch nichts bestimmt, da noch kein bestimmtes Projekt vorliege. Beim Quartier an der Rabenfluhstrasse handle es sich nicht um ein traditionelles und schön durchgrüntes Einfamilienhausquartier. Die Rekurrenten 2 bis 10 würden mit ihrer Liegenschaft an der Rabenfluhstrasse 18 selbst den grössten privaten Wohnungsbau besitzen, welcher den Charakter des Quartiers verändert habe und den Bewohnern der Echostrasse die Aussicht zum Rhein genommen hätte.

Die Warteliste zeige, dass eine Nachfrage vorhanden sei. Die Geschäftsinteressen der Beigeladenen wären für sie nicht von Belang. Entscheidend sei natürlich nicht nur die Nähe zum Altersheim, sondern weitere Faktoren wie Anbindung an den öffentlichen Verkehr, vorhandene Einrichtungen, Topographie und Distanz zum Zentrum, welche vorliegend alle erfüllt seien. Zudem sei das Quartier zwischen Zentral- und Rabenfluhstrasse altersmässig bestens durchmischt und vertrage noch weitere altersgerechte Wohnungen. Nicht nur Bedürftige, sondern auch Personen, die marktgerechte Preise zahlen könnten, hätten Bedarf nach altersgerechtem Wohnraum. Es werde klar festgehalten, dass keine luxuriösen Alterswohnungen geplant seien. Gemäss überwiegender Praxis seien Alterswohnungen in der Zone für öffentliche Bauten zulässig. Art. 49 BauO sei mit Beschluss vom 18. Mai 2000 revidiert worden (Rekursantwort vom 27. Februar 2018, S. 4 ff.).

Die Einwendungen des Rekurrenten seien nicht aufgrund des Antrags auf Zustellung des Baurechtsentscheides, sondern mangels stichhaltiger Argumente abgewiesen worden. Sie habe die wichtigsten Ausführungen des Rekurrenten berücksichtigt. Die vorgesehene Teilrevision gefährde weder das Landschafts- noch das Ortsbild. Der vorliegende Planungsbericht enthalte den erforderlichen Inhalt gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1). Die Verhältnisse hätten sich seit der letzten Totalrevision am 1. September 1988 rechtlich und tatsächlich verändert. Ein Zentrum, welches alles biete, was ältere Menschen benötigen (inklusive ambulanter und stationärer Pflege), sei zukunftsorientiert. Bezüglich Ausnützungsziffer und Geschosshöhe lasse die Zone für öffentliche Bauten einen grösseren Spielraum zu als die

bestehende Zone W2. Aufgrund des vorliegenden öffentlichen Interesses an zusätzlichen Alterswohnungen sei sie bestrebt, das dafür vorhandene Land optimal zu überbauen. Eine verbindliche städtebauliche Prüfung erfolge erst im Quartierplan- und Baubewilligungsverfahren. Mangels konkretem Projekt und somit auch der noch nicht definitiv bekannten Anzahl und Grösse der Wohnungen sei auch offen, ob und mit welcher Verkehrszunahme zu rechnen sei. Das Grundstück gehöre nicht zum BLN-Gebiet und sei auch nicht anderweitig geschützt. Im Baubewilligungsverfahren sei zu regeln, dass die benachbarte unter Schutz stehende Fläche nicht tangiert werde (Rekursantwort vom 27. Februar 2018, S. 3 ff.).

Es sei in Art. 17 BauG keine Mindestgrösse für Quartierplangebiete definiert. Es könne Sinn machen, einen Quartierplan nur für ein einzelnes Grundstück vorzusehen. Vorliegend sei geplant, den Quartierplan der GB Nrn. 1472 und 2231 auf das Grundstück GB Nr. 1107 auszudehnen und eventuell zu ergänzen. Das Quartierplan-Verfahren, wo es um die Optimierung einer zonengemässen Überbauung geht, stehe somit ebenso noch bevor wie auch das Baubewilligungsverfahren. Die landschaftliche Einpassung sei im bevorstehenden Quartierplan und vor allem im Baubewilligungsverfahren und nicht im Zonenplanverfahren zu prüfen (Stellungnahme der Rekursgegnerin vom 23. Februar 2021, S. 2 f.).

- 5.5 Das Planungs- und Naturschutzamt führt aus, das öffentliche Interesse liege vor, da im Legislaturprogramm die Lebensqualität und Autonomie im Alter durch wohnortnahe Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen sowie die Unterstützung von differenzierten Wohnformen als strategischer Schwerpunkt festgehalten worden sei. Zudem würden die Bewohner der geplanten Alterswohnungen von diversen Dienstleistungen des Altersheims profitieren können. Alterswohnungen mit Belegungsvorschriften seien in der Zone für öffentliche Bauten zonenkonform. Die Gemeinde Neuhausen am Rheinfall verfüge über ein Ortsbild von kommunaler Bedeutung, jedoch seien vorliegend keine überlagernden Schutzzonen ausgeschieden. Zudem würden im Quartier bereits grossvolumige Gebäude vorherrschen. Die Regelung von Umfang, Ausrichtung und Gestaltung der Gebäude müsse jedoch über einen aktuell noch nicht vorliegenden Quartierplan erfolgen. Darin seien die Überlegungen der Rekurrenten zur Einpassung und Höhe zu beachten. Es müsse nicht davon ausgegangen werden, dass durch eine Überbauung eine zusätzliche schwere Beeinträchtigung des Naturschutzobjekts Nr. 1.04 entstehe. Dieses Gebiet sollte jedoch beim Bau nicht betreten werden, was aufgrund der Lage zu Bahnlinie (ohnehin) ausgeschlossen sei (Stellungnahme des Planungs- und Naturschutzamtes vom 29. Januar resp. 6. März 2018).

6. Die Rekurrenten sowie der Rekurrent beantragen, eine Stellungnahme bei der KNHK einzuholen.
- 6.1 Gemäss Art. 14 Abs. 2 NHG sind der KNHK insbesondere Vorhaben zur Stellungnahme zu unterbreiten, welche im Bereich der im kantonalen Inventar aufgeführten Schutzzonen und Schutzobjekte liegen, sofern durch ihre Auswirkungen die angestrebten Schutzziele erheblich beeinträchtigt werden. Ebenfalls der KNHK zu unterbreiten sind Bauordnungen und Zonenpläne (Art. 14 Abs. 2 lit. c NHG). Da es sich vorliegend um eine Zonenplanänderung handelt, wurde die KNHK zur Stellungnahme eingeladen.
- 6.2 Die KNHK hat sich im Protokoll vom 28. Januar 2021 zur vorliegenden Zonenplanänderung geäussert und hält fest, dass das Grundstück GB 1107 eines von drei in der Zone W2 verbliebenen Grundstücke östlich der Rabenfluhstrasse sei. Direkt südlich angrenzend habe bereits vor ein paar Jahren eine Umzonung in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA) stattgefunden. In diesem Perimeter seien durch die gleiche Bauträgerschaft drei Mehrfamilienhäuser (Alterswohnungen) erstellt worden. Die drei bereits realisierten Mehrfamilienhäuser seien kammartig, d.h. rechtwinklig zur Rabenfluhstrasse gerichtet und würden gegen diese zweigeschossig plus Attika in Erscheinung treten. Hangabwärts gegen die Bahngleise würden sie sich zu Dreigeschossen plus Attika entwickeln. Die Körnigkeit dieser Häuser gegen die Rabenfluhstrasse sei durch das Querstellen und die massvolle Höhe durchaus adäquat zum Kontext. Zudem seien attraktive Durchblicke gegen den Rhein und Flurlingen möglich. Die nachfolgende Beurteilung betrachte daher nicht nur die Umzonung als Solche, sondern ganz wesentlich das dadurch ermöglichte Bauvolumen in Bezug auf seine Einordnung in den Kontext.

Es sei aus raumplanerischen Überlegungen nicht nachvollziehbar, dass sich die vorgesehene Umzonung mit auferlegter Quartierplanpflicht nur auf ein einzelnes Grundstück beziehe. Die drei östlich der Rabenfluhstrasse gelegenen Einfamilienhausgrundstücke würden in der aktuellen Situation eine Einheit darstellen, die sich durch eine ähnliche Bebauungsstruktur und eine durchgehende Begrünung auszeichne. Gegen die Absicht, das Gebiet östlich der Rabenfluhstrasse weiter zu verdichten und zu entwickeln, sei dagegen nichts einzuwenden. Es zeuge jedoch nicht von einer klaren und weitsichtigen Entwicklungsstrategie, wenn nur eines dieser drei Grundstücke für eine solche Entwicklung «herausgepflückt» werde, zumal ein Wohnbauprojekt auch ohne eine Umzonung des Grundstücks in die ZöBA realisiert werden könnte. Auch ein Quartierplan nur für ein einzelnes Grundstück statt über einen grösseren zusammenhängenden Perimeter mache keinen Sinn.

Die KNHK hat auch das auf dem Grundstück GB 1107 geplante Mehrfamilienhaus in Bezug auf die Einpassung in den Kontext beurteilt. Das geplante Mehrfamilienhaus sei um ein Geschoss höher und einiges länger als die drei direkt angrenzenden, bestehenden Mehrfamilienhäuser. Während sich diese durchaus adäquat in den Kontext einfügen würden, stelle die Mehrhöhe sowie die abgekröpfte Form des neugeplanten Mehrfamilienhauses eindeutig eine Verschlechterung der Situation dar. Im Übergang zur nördlich angrenzenden Einfamilienhausparzelle erfolge ein noch grösserer Massstabsprung und die Kontinuität mit der Reihe aus den drei bereits realisierten Mehrfamilienhäusern werde empfindlich gestört. Das Bauvolumen in dieser Höhe und Ausdehnung nehme keinen Bezug zum Kontext, sondern setze ein Zeichen, das an dieser Stelle nicht verstanden werde. Statt einer Einfügung in die gebauten Strukturen und einem Weiterentwickeln dessen, was bereits begonnen wurde, werde ein Wechsel im Gefüge und eine Akzentuierung bewirkt, die aus raumplanerischer Sicht unmotiviert und störend wirke. Mit der Abkröpfung des Gebäudes werde der wichtige Durchblick gegen den Rhein und gegen Flurlingen behindert. Aus diesen Gründen lehne die KNHK die Umzonung und das geplante Bauprojekt ab.

7. Weiter ist zu prüfen, wie es sich mit der Rüge bezüglich der Verletzung des rechtlichen Gehörs verhält. Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) als Teilaspekt des allgemeinen Grundsatzes auf ein faires Verfahren verlangt namentlich, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt, vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 134 II 65 E. 5.2). Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist (BGE 142 II 324 E.3.6) und je stärker in die Rechtsstellung der Betroffenen eingegriffen wird (BGE 145 IV 99 E.3.1; zum Ganzen Obergerichtsentscheid 60/2016/17 vom 21. Juni 2019).

- 7.1 Die Rekurrenten bemängeln, sie hätten Rügen betreffend Richtprojekt, Projektstandort, dessen Auswirkungen sowie zur Zulässigkeit von Alterswohnungen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen vorgebracht, auf welche die Rekursgegnerin nicht eingetreten sei. Damit habe sie das rechtliche Gehör verletzt. Der Rekurrent ist der Ansicht, dass sich die Rekursgegnerin mit seinem Argument, dass sich das projektierte Bauvorhaben nicht gut in die Umgebung einfüge, nicht auseinandergesetzt habe. Auch wenn er nur um Zustellung des baurechtlichen Entscheids gebeten habe, sei die Abweisung allein deswegen, ohne auf die inhaltlichen Elemente einzugehen, überspitzt formalistisch.

Die Rekursgegnerin stimmt zu, dass sie die Rügen bezüglich des angeblichen Richtprojekts nicht ausführlich geprüft hat. Sie betonte jedoch, dass noch kein massgebliches Richtprojekt vorliege und die Zonenplanänderung nicht projektbezogen erfolge, da die Ausgestaltung des Projekts noch nicht bestimmt sei. Aus diesem Grund sei die Prüfung der Rügen zum angeblichen Richtprojekt nicht notwendig gewesen und sie habe ihren Entscheid diesbezüglich genügend begründet.

- 7.2 Entgegen der Ausführung des Rekurrenten hat sich die Rekursgegnerin im Beschluss vom 24. Oktober 2017 (S. 3) zur Frage der Zulässigkeit privater Wohnbauten in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen geäußert. Sie ist auf dessen Begründung eingegangen, beispielsweise indem sie darauf hinwies, dass im Planungsbericht auf die aktuelle Planung für die Erweiterung abgestellt werde, jedoch eine verbindliche städtebauliche Prüfung erst im Quartierplan- und Baubewilligungsverfahren erfolge und sich folglich weitere Ausführungen zum Volumen, Architektur und Freiraumgestaltung des Projekts erübrigen würden (Beschluss der Rekursgegnerin vom 24. Oktober 2017, S. 2).

- 7.3 Die Rekursgegnerin hat sich in ihren Beschlüssen vom 24. Oktober 2017 mit den Vorbringen der Rekurrenten auseinandergesetzt und ihren Entscheid genügend begründet, indem sie auf die Vorbringen der Rekurrenten einging. Es ist jedoch nicht notwendig, dass sie jedes einzelne Vorbringen widerlegt, sondern sie hat sich auf die wesentlichen Punkte beschränkt. Da wie dargelegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt, erübrigen sich alle weiteren Ausführungen im Zusammenhang mit der Heilung einer Gehörsverletzung sowie auch der Prüfungskognition der Rekursbehörde.

8. Die Rekurrenten beantragen, es sei die seinerzeitige ISOS-Ortsbildaufnahme Neuhausen am Rheinfluss zum Stellenwert des Quartiers Rabenfluh beizuziehen. In den Rechts-

schriften führen sie zu diesem Antrag jedoch nichts weiter aus und es fehlt eine Begründung, was die Rekurrenten daraus ableiten möchten beziehungsweise welche Erkenntnisse gewonnen werden könnten. Da nicht dargelegt wurde und auch nicht ersichtlich ist, welche konkreten Erkenntnisse aus einer seinerzeitigen ISOS-Ortsbildaufnahme von Neuhausen am Rheinfall abgeleitet werden könnten, wird dieser Antrag abgewiesen.

9. Inhaltlich ist zunächst zu prüfen, wie es sich mit der Planbeständigkeit verhält.

9.1 Nutzungspläne sind nach Art. 21 RPG für jedermann verbindlich und werden nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Die Gemeinden ordnen die Nutzung ihres Gebietes (Zonenplan/Bauordnung) im Rahmen der übergeordneten Vorschriften und Planungsgrundsätze durch den Erlass von Bauordnungen, Zonenplänen, Baulinien-, Quartier- und Landumlegungsplänen (Art. 6 Abs. 1 BauG). Damit ein Zonenplan seinen Zweck erfüllen kann, hat er eine gewisse Beständigkeit aufzuweisen. Er ist deshalb zwar bei einer erheblichen Veränderung der Verhältnisse zu überprüfen, aber nur nötigenfalls und bei Vorliegen gewichtiger Gründe abzuändern (Grundsatz der Planbeständigkeit). Je neuer ein Plan jedoch ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, um so gewichtiger müssen die Gründe sein, welche für eine Planänderung sprechen. Je länger ein Plan besteht, umso eher muss mit seiner Änderung gerechnet und umso weniger darf auf dessen Bestand vertraut werden.

9.2 Eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG liegt dann vor, wenn das Gemeinwesen nach der allgemeinen Erfahrung andere Festlegungen getroffen hätte, sofern die geänderten Verhältnisse zur Zeit der Ausarbeitung der Nutzungsplanung massgeblich gewesen wären. Zu den «Verhältnissen» gehören nicht nur tatsächliche Umstände wie Bevölkerungswanderung, Wirtschaftsentwicklung usw., sondern ebenso die rechtliche Landschaft des nominalen und funktionalen Raumplanungsrechts. Planänderungen haben stets planerisch begründet zu sein und müssen einem öffentlichen Interesse entsprechen. Zum Beispiel neue öffentliche Bedürfnisse können eine Planänderung nach sich ziehen, wenn diese beim Planerlass nicht oder nicht in ihrer ganzen Tragweite erkannt wurden. In zeitlicher Hinsicht ist zu beachten, dass das Bundesrecht keine förmliche Karenzfrist kennt, während welcher Zonenpläne, die den im RPG verankerten Planungsgrundsätzen genügen, nicht abgeändert werden dürften. Nach zwölf Jahren oder gar nach 25 Jahren seit Inkrafttreten des Planes geht das öffentliche Interesse an einer besseren, den tatsächlichen Gegebenheiten Rech-

nung tragenden Planung den privaten Interessen an der Planbeständigkeit grundsätzlich vor. Auch Planungsbehörden sind an die Grundsätze von Treu und Glauben und des Vertrauensschutzes gebunden. Um sich auf den Vertrauensschutz berufen zu können, müssen die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: Erstens bedarf es einer Vertrauensgrundlage wie eine behördliche Zusicherung oder ein sonstiges Verhalten der Behörden, das bestimmte Erwartungen begründet. Zweitens muss die Behörde dafür zuständig sein, drittens muss das in die Behörde gesetzte Vertrauen zur Vornahme von konkreten Handlungen geführt haben und schliesslich bedarf es ein überwiegendes privates Interesse, das die Gewährung des Vertrauensschutzes rechtfertigt. Dem Gebot der Rechtsgleichheit ist daher Genüge getan, wenn die Planung nicht willkürlich erfolgt, also nicht offensichtlich unhaltbar ist (Christen Thomas, Beständigkeit von Nutzungsplänen, SJZ 90/1994 S. 225 ff., 229 ff.)

- 9.3 Der Zonenplan der Gemeinde Neuhausen am Rheinfluss erfuhr seine letzte Totalrevision am 1. September 1988 und ist über 32 Jahre alt, somit werden an die Notwendigkeit einer Änderung nicht mehr allzu hohe Anforderungen gestellt. Im Gegenteil, bei einem über 30 Jahre alten Zonenplan geht das öffentliche Interesse an einer besseren, den tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung tragenden Planung den privaten Interessen an der Planbeständigkeit grundsätzlich vor. Die Bevölkerungsentwicklung und Wohnverhältnisse zeigen, dass ein öffentliches Interesse am Bestand von angemessenen Alterswohnungen mit der Möglichkeit von zusätzlichen Dienstleistungen und einem Notfallkonzept besteht. Das Zurverfügungstellen und die Förderung solcher Wohnungen sind in den Legislaturprogrammen 2017–2020 und 2021–2024 ein Regierungsziel des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen. Beim Planerlass sowie auch bei der Erstellung der bestehenden Alterswohnungen konnte noch nicht abgeschätzt werden, wie umfangreich der Bedarf und die Nachfrage nach Alterswohnungen sein wird. Es hat sich gezeigt, dass die Nachfrage noch immer ungebrochen ist.

Zudem kann festgehalten werden, dass die vorliegende Zonenplanänderung nicht projektbezogen, sondern sachbezogen ist, da auf dem Grundstück Alterswohnungen erstellt werden sollen und es nicht zwingend um die Umsetzung des Richtprojekts geht. Es ist der KNHK zuzustimmen, dass eine Mikrozonierungsplanänderung nur einer Parzelle aus raumplanerischer Sicht nur schwer nachvollziehbar ist. Jedoch ist dies vorliegend sinnvoll, da sich die übrigen Alterswohnungen ebenfalls in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen befinden und eine Zonenplanänderung der beiden angrenzenden Grundstücke mit je einem Einfamilienhaus aktuell der tatsächlichen Nutzung widersprochen hätte. Auch das Abwarten bis zur nächsten Gesamtrevision erscheint vorliegend nicht zumutbar, denn nur, weil eine Gesamtrevision ansteht, kann nicht grundsätzlich

davon ausgegangen werden, dass keine Teilrevisionen mehr möglich sind. Ein Zuwarten bis zum Abschluss der Gesamtrevision auf nicht absehbare Zeit wäre aufgrund des aktuellen Interesses unzumutbar.

Vorliegend können sich die Rekurrenten auch nicht auf den Vertrauensschutz berufen, da die Rekursgegnerin keine Zusicherungen über den Fortbestand der geltenden Zonen abgegeben hat. Die vorliegende Planung ist nicht willkürlich erfolgt und auch nicht offensichtlich unhaltbar, weshalb der Grundsatz der Planbeständigkeit nicht verletzt wird.

10. Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA) enthält gemäss Art. 9 BauG Bauten wie Schulhäuser, Verwaltungsgebäude, Kirchen, Friedhöfe oder Spiel- und Sportflächen sowie Grünflächen und Parkanlagen (Abs. 1). Private Bauten und Anlagen sind zulässig, wenn sie im Dienste der Öffentlichkeit stehen (Abs. 2). Die Bau- und Nutzungsordnung von Neuhausen am Rheinfall vom 1. September 1988 hält in Art. 49 fest, dass die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen Grundstücke enthält, welche bereits öffentlichen Zwecken dienen sowie Grundstücke, die im Sinne des Baugesetzes für künftige öffentliche Bauten und Anlagen bestimmt sind. Die Gebäudehöhe, gemessen ab gewachsenem Terrain, darf in keinem Bereich mehr als 20.00 m betragen. Beide Bestimmungen nennen Alterswohnungen (ebenso wenig wie Altersheime) nicht ausdrücklich.

- 10.1 Die Materialien zeigen, dass beim Erlass des Baugesetzes davon ausgegangen wurde, dass mit Art. 9 Abs. 2 BauG neu auch private, der Öffentlichkeit zugängliche Bauten und Anlagen – wie beispielsweise private Altersheime, Parkieranlagen, Sportplätze, Parkanlagen usw. – zulässig sein sollten (Vorlage des Regierungsrates vom 4. Juli 1995, Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Grossen Rat betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen, ADS 4154, S. 6 zu Art. 9). In der Spezialkommission wurde diskutiert, ob die Aufzählung in Art. 9 abschliessend sei, oder ob auch Altersheime, Bahnhöfe, Spitäler und andere dazu gehören würden (Votum R. Hablützel). Der damalige Vorsteher des Baudepartements wies darauf hin, dass aufgrund des Wortes «wie» die Aufzählung nicht als abschliessend betrachtet werden dürfe und dieser Artikel dem bisherigen Baugesetz entspräche. Neu sei im Wesentlichen nur der Hinweis, dass auch private Bauten zulässig seien, wenn sie der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt würden (Votum Regierungsrat Neukomm; vgl. Spezialkommission Baugesetz 6/1995, Protokoll der 2. Kommissionssitzung vom 8. Dezember

1995, S. 23). Eine Gerichtspraxis zur Frage der Zonenkonformität von Alterswohnungen in einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen besteht im Kanton Schaffhausen soweit ersichtlich nicht. Der Beizug von Urteilen aus anderen Kantonen ist aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen wenig hilfreich.

- 10.2 Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 2. Juli 2007 (AbPG, SHR 813.500) den Gemeinden die Aufgabe überträgt, die Bereitstellung bzw. Erhaltung von altersgerechten Wohnungen durch planerische und allfällige weitere Massnahmen zu fördern (Art. 3 Abs. 3 AbPG). Auch das Legislaturprogramm 2017 bis 2020 legt in den Schwerpunktthemen fest, dass unter dem Titel Demografiestrategie umsetzen, die Lebensqualität und Autonomie im Alter durch wohnortnahe Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen sowie differenzierte Wohnformen unterstützt werden soll. Somit ist zutreffend, dass die Erstellung von Alterswohnungen, und nicht nur von Alters- oder Pflegeheimen, grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegt. Insofern ist auch nicht ersichtlich, inwiefern ein spezifischer Bedarf für Alterswohnungen ausgewiesen werden müsste. Gerade angesichts der demographischen Entwicklung mit einer «Alterung» der Gesellschaft kann davon ausgegangen werden, dass künftig mehr Wohnungen für alte Menschen erforderlich sein werden.
- 10.3 Angesichts des klaren Wortlauts von Art. 9 Abs. 2 BauG, welcher ausdrücklich auch private Bauten und Anlagen zulässt, ist die Umsetzung des Vorhabens durch eine Genossenschaft anstatt durch die öffentliche Hand kein Hinderungsgrund. Indes ist dem Planungs- und Naturschutzamt ebenso wie den Rekurrenten dahingehend zuzustimmen, dass der Zweck einer solchen Baute hinreichend gesichert sein muss. Im Verfahren betreffend Umzonung von der Zone W2 in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ist dies jedoch noch nicht notwendig. Die Sicherstellung hat spätestens im Baubewilligungsverfahren zu erfolgen.
- 10.4 Aufgrund der nicht abschliessenden Aufzählung in Art. 9 BauG und mit Blick auf die Entstehungsgeschichte sowie den Auftrag zur Förderung von Alterswohnungen ist der Bau von Alterswohnungen als in einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zonenkonform anzusehen. Es besteht ein positiver, funktionaler Zusammenhang zwischen dem Ziel der Errichtung von Alterswohnungen und der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen.
11. Sämtliche Rekurrenten sowie auch die Fachstellungnahmen beanstanden die Grösse, Stellung und Ausgestaltung des angeblichen Richtprojekts. Gemäss den nachvollziehbaren und schlüssigen Aussagen der Rekursgegnerin sowie der Beigeladenen handelt

es sich bei diesem Richtprojekt nur um ein mögliches Beispiel. Im vorliegenden Verfahren geht es um die Beurteilung der Zulässigkeit der Zonenplanänderung. Mangels festgelegtem Richtprojekt ist die Grösse, Stellung und Ausgestaltung eines allfälligen Gebäudes nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Die Beigeladene ist jedoch auch in Zukunft darauf zu behaften, dass es sich bei den eingereichten Plänen nicht um ein geplantes Richtprojekt handelt. Diese Rügen zum Projekt sind deshalb nicht in diesem Verfahren zu beurteilen, sondern werden zum Teil im Quartierplanverfahren sowie vor allem im Baubewilligungsverfahren einzubringen und dann mit voller Kognition zu prüfen sein. Es ist jedoch empfehlenswert, die Ausführungen der KNHK bei der Planung eines konkreten Projekts zu berücksichtigen.

12. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass keine Verletzung des rechtlichen Gehörs erfolgte. Da nicht dargelegt wurde, welche konkreten Erkenntnisse aus einer seinerzeitigen ISOS-Ortsbildaufnahme von Neuhausen am Rheinfall abgeleitet werden könnten, ist der (Verfahrens-)Antrag, eine solche beizuziehen, abzuweisen. Die Zonenplanänderung ist zulässig, weil bei einem über 30 Jahre alten Zonenplan das öffentliche Interesse an einer besseren, den tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung tragenden Planung den privaten Interessen an der Planbeständigkeit grundsätzlich vorgeht. Die vorliegende Zonenplanänderung ist planerisch begründet und entspricht dem öffentlichen Interesse am Bau von Alterswohnungen. Zudem ist der Bau von Alterswohnungen durch einen privaten Bauherrn in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zulässig. Die Dimension der Überbauung ist im Quartierplan sowie im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen und nicht bei der Zonenplanänderung. Es ist ausdrücklich festzuhalten, dass das vorliegende Überbauungsprojekt nicht geprüft wurde und in Zukunft mit voller Kognition zu prüfen sein wird.
13. Die Rekursinstanz auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 27 Abs. 1 VRG). Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Rekurrenten als unterliegend und haben somit die Kosten des Verfahrens zu tragen. Sie erhalten keine Parteientschädigung. Im Rechtsmittelverfahren vor Regierungsrat besteht für die Staatsgebühr ein Kostenrahmen von 500 bis 10'000 Franken (§ 13 Abs. 1 Verwaltungsgebührenverordnung). Für das vorliegende Verfahren und den gemeinsamen Entscheid sind Verfahrenskosten in Höhe von [REDACTED] angemessen. Sie werden den Rekurrenten 1–10 sowie dem Rekurrenten [REDACTED] unter Verrechnung mit den geleisteten Kostenvorschüssen von [REDACTED] auferlegt.

Die Rekursgegnerin macht eine Prozessentschädigung geltend (Rekursantwort vom 27. Februar 2018). 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). Dem Regierungsrat steht bei der Zusprechung einer Parteientschädigung nach Art. 28 VRG ein weiter Ermessensspielraum offen. In konstanter Praxis ist die Annahme von offensichtlicher Unbegründetheit von Rechtsbegehren oder Anordnungen restriktiv. Offensichtlichkeit liegt dann vor, wenn sich die Unbegründetheit von Anfang an zeigt. Eine solche muss auch einem juristischen Laien unvermittelt ins Auge springen, was im vorliegenden Fall nicht zutrifft. Folglich ist der Rekursgegnerin keine Prozessentschädigung zuzusprechen.

III.

1. Nach Art. 26 RPG bzw. Art. 6 in Verbindung mit Art. 11 BauG bedürfen Zonenplanänderungen 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 die Zonenplanänderung rechtmässig zustande gekommen ist. 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. Spätestens mit dem Einreichen des Baugesuchs ist der Nachweis zu erbringen, dass die massgebenden Grenzwerte bei allen Fenstern lärmempfindlicher Räume eingehalten werden. Der Lärmschutz ist nach Art. 31 Abs. 1 LSV mit organisatorischen, baulichen und gestalterischen Massnahmen an den Gebäuden sicherzustellen. Die Bauherrschaft sorgt gemäss Art. 32 Abs. 1 LSV dafür, dass der Schallschutz bei Aussenbauteilen (z.B. Fenster, Aussentüren, Aussenwände, Dächer) den Anforderungen der SIA-Norm 181 'Schallschutz im Hochbau' entspricht. Der Quartierplan ist so zu erstellen, dass auch ohne Ausnahmegewilligung die geltenden Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können.

4. Bezüglich Eisenbahnleitung und Wohnbereich ist der Anlagegrenzwert für den Effektivwert der magnetischen Flussdichte von einem Mikrot Tesla einzuhalten (Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, NISV).
5. Die betroffene Parzelle ist als Verdachtsfläche bezüglich Bodenbelastung registriert (altes Siedlungsgebiet und ehemalige Rebbaufäche). Bei Bodenverschiebungen sind die entsprechenden Auflagen einzuhalten.
6. Nach Möglichkeit sind die mineralischen Rückbaumaterialien im geplanten Neubau in Form von gebundenen Recyclingbaustoffen (RC-Beton) zu verwerten. Ein Verwertungskonzept ist mit dem Baugesuch einzureichen.

IV.

Demgemäss wird unter Wahrung des Ausstands der Regierungsräte Martin Kessler und Dino Tamagni

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

1. Die Rekurse von [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] werden abgewiesen.
2. Der Verfahrens Antrag um Beizug der ISOS-Ortsbildaufnahme von Neuhausen am Rheinfall wird abgewiesen.
3. Die vom Einwohnerrat Neuhausen am Rheinfall beschlossene Zonenplanänderung (17. Teilrevision), umfassend die Umzonung des Grundstücks GB Nr. 1107 von der Wohnzone W2 in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen sowie die Überlagerung mit der Quartierplanpflicht, wird genehmigt.
4. Die Kosten der Rekursverfahren in Höhe von [REDACTED] werden den Rekurrenten 1–10 sowie dem [REDACTED] unter Verrechnung mit den geleisteten Kostenvorschüssen von [REDACTED] auferlegt.

5. Es wird keine Prozessentschädigung ausgerichtet.
6. Gegen diesen Entscheid kann innert 20 Tagen nach erfolgter Mitteilung beim Obergericht des Kantons Schaffhausen, Frauengasse 17, 8200 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.

7. Mitteilung an:

- [redacted] (einschreiben, 11-fach)
- [redacted] (einschreiben, 3-fach)
- Wohnbaugenossenschaft Waldpark, Bohnenbergstrasse 3, 8212 Neuhausen am Rheinfall (einschreiben)
- [redacted] (einschreiben, 2-fach)
- Einwohnergemeinde Neuhausen am Rheinfall (die genehmigten Unterlagen werden durch das Planungs- und Naturschutzamt versandt)
- Planungs- und Naturschutzamt (susanne.gatti@sh.ch)
- Amt für Geoinformation (hannes.schaerer@sh.ch)
- Interkantonales Labor (kurt.seiler@sh.ch)
- Kantonale Natur- und Heimatschutzkommission (knhk@sh.ch)
- Erziehungsdepartement (erziehung@sh.ch)
- Baudepartement (sekretariat-bd@sh.ch)
- Rechtsdienst des Baudepartementes (rechtsdienst.bd@sh.ch); 339; mit Akten Nrn. RR.3428/2018 und RR.3533/2018
- Finanzverwaltung (anita.kohler@sh.ch)
- Finanzkontrolle (patrik.eichkorn@sh.ch)

Der Staatsschreiber:


Dr. Stefan Bilger