

SITZUNG

Nr. Ue/B/1/9.10 vom 7. Januar 1992

Beggingen, Ortsplanung;
Genehmigung mit Ein-
schränkungen

BauO Art 4 ✓
Art 27 Abs 2 ✓
Art 30 Abs 7+8 ✓
LS Lieben an BZ-Gem

I.

Die Gemeinde Beggingen hat die Ortsplanung, Bauordnung und Zonenplan, grundlegend überarbeitet. Nach durchgeführtem Informations- und Mitwirkungsverfahren hat die Gemeindeversammlung Beggingen am 16. Januar 1991 die neue Ortsplanung beschlossen. Die Planung wurde vom 26. Januar bis 16. Februar 1991 öffentlich aufgelegt. Betroffenen wurde ein Rekursrecht an den Regierungsrat eingeräumt. Ueber die erhobenen Rekurse hat der Regierungsrat entschieden. Mit Schreiben vom 28. Juli 1991 ersucht der Gemeindepräsident Beggingen namens der Gemeinde um Genehmigung der Ortsplanung durch den Regierungsrat.

II.

1. Nach Art. 26 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 bzw. Art. 1 des Baugesetzes für den Kanton Schaffhausen (BauG) vom 9. November 1964 bedürfen die Ortsplanungen der Gemeinden der Genehmigung des Regierungsrates. Im Genehmigungsverfahren prüft der Regierungsrat die Planungen auf Recht- und Zweckmässigkeit. Mit der Prüfung waren die mit raumwirksamen Aufgaben betrauten Stellen gemäss kantonaler Umweltschutzorganisation befasst.

2. Die Prüfung hat ergeben, dass die Ortsplanung Beggingen rechtmässig zustande gekommen ist. Information und Mitwirkung der Be-

völkerung im Sinne von Art. 4 RPG waren gewährleistet. Nach dem Beschluss durch die Gemeindeversammlung wurde die Planung öffentlich aufgelegt und die Betroffenen erhielten ein Rekursrecht an den Regierungsrat eingeräumt.

Im weiteren hat sich ergeben, dass die zur Genehmigung vorgelegte Ortsplanung einige, zum Teil gravierende Mängel aufweist. Der Regierungsrat erachtet es jedoch als unverhältnismässig, deswegen die Ortsplanung als ganzes zurückzuweisen. Hingegen sind in einigen Belangen Korrekturen vorzunehmen und Hinweise für den Vollzug anzubringen. Im Einzelnen wird nachstehend darauf eingegangen.

2.1 Bauordnung

Art. 4: Nach dieser Bestimmung sind Baulinienpläne nur für die Wohnzone W2 zu erstellen. Dies steht im Widerspruch zu Art. 9 BauG, wonach Baulinienpläne für das Baugebiet zu erstellen sind. Die Beschränkung auf die Wohnzone W2 ist zudem unzweckmässig, nachdem Baulinien nicht nur der Freihaltung von Strassenräumen, sondern auch als Gestaltungsmittel dienen (vgl. Art. 30 BauG). Diese Materie ist im übergeordneten Recht abschliessend geregelt. Art. 4 ist deshalb von der Genehmigung auszuschliessen.

Art. 27: Art. 14 RPG verlangt grundsätzlich die Unterscheidung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen, wie dies auch in Art. 3 Bauordnung dargestellt ist. Eine Baugebietsetappierung kann nicht im Rahmen der Nutzungsplanung vorgenommen werden. Die Reservezone ist keine Bauzone, um so mehr als gemäss Art. 34 Abs. 3 Bauordnung die Zonenvorschriften der Landwirtschaftszone gelten. Abs. 2 von Art. 27 ist demnach von der Genehmigung auszuschliessen.

Art. 28: Ein Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung besteht nur, wenn die Voraussetzungen gemäss Bauvorschriften erfüllt sind und das Grundstück baureif ist. Beim Vollzug ist dieser Hinweis zu beachten.

Art. 29: In der Gewerbezone werden Gebäude bis zu einer Länge von 50 m und einer Firsthöhe von 15,5 m zugelassen. Diese Masse ermöglichen Baukörper recht grossen Ausmasses. Im Baubewilligungsverfahren sind daher die Gestaltungsvorschriften von Art. 20 Bauordnung konsequent anzuwenden.

Art. 30: Beggingen besitzt ein Ortsbild von regionaler Bedeutung (vgl. ISOS, Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz). Es besticht weniger wegen einer grossen Anzahl besonders bedeutender Bauten, sondern wegen seines einheitlichen Bildes in einer bisher wenig beeinträchtigten Landschaft. Es herrschen weitgehend baulich und stilistisch kompakte Verhältnisse. Ganz besonders wichtig ist die Einbettung in die Landschaft. Darum spielt namentlich die Dachlandschaft eine zentrale Rolle. Der vom Grossen Rat genehmigte kantonale Richtplan (Objekt 213/4) fordert von der Gemeinde Beggingen geeignete Massnahmen in ortsbildpflegerischen Belangen und die Verankerung eines Mitspracherechts des Kantons (Richtplanbericht S. 135). Zudem verlangt auch das Natur- und Heimatschutzgesetz den Schutz von Ensembles wie Ortsbildern.

Die Bestimmungen von Art. 30 vermögen den Anforderungen einer zweckdienlichen Ortsbildpflege nicht in allen Teilen zu genügen. Das Kernelement "Substanzerhaltung" findet zu wenig Beachtung. Die zentrale Bedeutung der Dachlandschaft wird unzureichend gewürdigt. Im Absatz 7 werden ~~Wiederkehren~~ zugelassen. Darin werden verschiedene Architekturelemente zu einem und demselben Begriff vermischt. Von Quergiebeln wird gesprochen, wenn die Firste auf gleicher Höhe liegen. Einerseits muss die Flucht auf der Fassade des Hauptgebäudes liegen, andererseits besagt der nächste Satz, dass Quergiebel über die Fassade vorstehen können und dann einen Vorsprung von mindestens 50 cm aufweisen müssen. Ohne Vorsprung könnten diese Quergiebel noch als Dachaufbau deklariert werden; besitzen sie einen Vorsprung, werden sie bereits zum Anbau, wobei das Flächen-

mass noch eine Rolle spielt. Wegen dieser Begriffsvermischung entsteht eine grosse Deutungsschwierigkeit, besonders was die Breite der Wiederkehre betrifft. Diese Situation wird noch kompliziert, weil gemäss Abs. 8 nur Giebellukarnen und Schleppgauben als Aufbauten zugelassen werden. Die Festlegung einer Breite der Aufbauten von 2,5 m steht der Anforderung, dass Dachaufbauten gut proportioniert und auf die darunter liegende Fassade abgestimmt sein müssen, entgegen. Im weiteren lässt Abs. 8 Dacheinschnitte zu, "wenn sie nicht störend wirken". Diese Formulierung öffnet Tür und Tor für Streit und Interpretationsschwierigkeiten. Die Dachlandschaft des Dorfes verdient jedoch nach wie vor Schutz, der mit den vorliegenden Vorschriften nicht gewährleistet ist. Abs. 12 trägt dem Aspekt "Substanzerhaltung" nicht in ausreichendem Masse Rechnung.

Die Abs. 7 und 8 genügen den Anforderungen an eine sachgerechte Ortsbildpflege nicht und sind deshalb von der Genehmigung auszuschliessen. Um die Pflege des Ortsbildes zu gewährleisten, hat das Baudepartement, gestützt auf Art. 27 RPG, für die Kernzone und die Ortsbildschutzzone eine Planungszone zu bestimmen mit dem Ziel, eine sachdienliche Ortsbildpflege sicherzustellen.

Art. 31: Wie zu Art. 29 Bauordnung ausgeführt, sind in der Gewerbezone recht voluminöse Baukörper möglich. Bei der Erteilung von Baubewilligungen wird es erforderlich sein, auch auf eine ansprechende Gestaltung und Bepflanzung der Umgebung zu achten. Abs. 3 ist bei nächster Gelegenheit entsprechend zu ergänzen.

Art. 34: Gemäss Art. 15 RPG ist die Verfügbarkeit von Land kein massgebliches Kriterium für die Zuweisung zur Bauzone. Abs. 2 ist in diesem Sinne zu relativieren.

Art. 36: Abs. 2 ist insofern zu präzisieren, dass für Wohnbauten nicht die Bauvorschriften, sondern die Höchst- und Mindestmasse der Wohnzone 2 gemäss Art. 29 gemeint sind.

Art. 37: Diese Bestimmung vermag in der allgemein gehaltenen Form im Rahmen der Bauordnung zu genügen. Auf die jeweilige Naturschutzzone abgestimmte, grundeigentümergebundene Vorschriften müssen im Inventar gemäss kantonalem Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) enthalten sein. Art. 7 Abs. 3 NHG schreibt vor, dass die für Schutzzonen erforderlichen Schutzziele in Form von Rechtssätzen festzulegen sind. Ein entsprechendes Inventar liegt nicht vor.

Art. 6 NHG verpflichtet die Gemeinden, die Inventare zu erstellen und ermächtigt den Regierungsrat, Fristen anzusetzen. Eine Frist von zwei Jahren erscheint angemessen.

Anhang: Der Ausdruck "Ausnützungspflichtige Fläche" zur Skizze Ausnützung Dachgeschoss auf Seite 21 ist falsch. Richtig ist "Anrechenpflichtige Fläche". Dieser Hinweis ist beim Vollzug zu beachten.

2.2 Zonenplan

Der zur Genehmigung vorgelegte Zonenplan enthält Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen. Er entspricht damit den Grundanforderungen von Art. 14 RPG. Uebersicht über den Stand der Erschliessung gemäss Art. 21 der Verordnung über die Raumplanung (RPV) vom 2. Oktober 1989 und Bericht gemäss Art. 26 RPV liegen vor.

Nach den Berechnungen im Bericht zur Nutzungsplanung enthalten die unüberbauten Bereiche der Bauzonen Reserven für 198 zusätzliche Einwohner. Im Bericht zur Nutzungsplanung wird von der Annahme ausgegangen, dass sich die Bevölkerungsbewegung in den nächsten 15 Jahren im selben Rahmen bewegen werde wie in den letzten 6 Jahren, die Einwohnerzahl also um rund 120 Personen oder durchschnittlich 8 Personen pro Jahr zunehmen werde.

Die Einwohnerzahl von Beggingen hat in den Jahren 1980 bis 1990 um 11 Personen zugenommen. Nach einem markanten Rückgang in den Jahren 1982 bis 1984 ist in den letzten 6 Jahren ein Anstieg zu verzeichnen. Dieser Anstieg um durchschnittlich 8 Einwohner pro Jahr ist der Planung zugrunde gelegt worden. Eine solche Annahme erscheint aus der Sicht der Entwicklung in den letzten 10 Jahren unrealistisch. Hingegen darf der Gemeinde Beggingen zugestanden werden, Bauzonen für einen Zuwachs um durchschnittlich 5 - 6 Einwohner pro Jahr bereitzustellen. Die vorhandene Reserve beträgt damit das 2,2- bis 2,6-fache des anzunehmenden Bedarfs. Daraus ergibt sich, dass die Bauzonenkapazität das nach Art. 15 RPG zulässige Mass an sich übersteigt. Gemäss obergerichtlicher Rechtssprechung darf aber Landgemeinden eine etwas grössere Reserve zugestanden werden als sog. Agglomerationsgemeinden. In diesem Lichte kann die Bauzonenreserve wohl als sehr gross, nicht aber als übermässig bezeichnet werden. Trotz dieser grossen Reserve ist der Gemeinderat nicht von der Verpflichtung entbunden, im Baubewilligungsverfahren dem Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens (Art. 1 RPG) Nachachtung zu verschaffen.

Im Randengebiet sind verschiedene kleinere Flächen keiner bestimmten Nutzungszone zugewiesen. Dieser Mangel wiegt aber nicht schwer, da sich diese Flächen ausnahmslos im engeren Randenschutzbereich gemäss Verordnung zum Schutz der Randenlandschaft (Randenverordnung) vom 26. März 1991 befinden. Dennoch ist eine Zonenzuweisung (Anpassung an die Randenverordnung) bei nächster Gelegenheit vorzunehmen.

Gemäss Art. 18 Abs. 3 PRG ist das Waldareal durch die Forstgesetzgebung umschrieben und geschützt. Die im Wald eingezeichneten Materialabbau- und Deponiezonen entfalten damit keine eigenständige Wirkung. Diese Einträge sind lediglich als Information einzustufen.

Im Gebiet "Gigenbuck" ist eine grössere Materialabbauzone bezeichnet. Gemäss neuester Rechtssprechung des Bundesgerichtes besteht die Verpflichtung zu einer materiellen und verfahrensmässigen Koordination der Rechtsanwendung. Im Hinblick auf die Ausscheidung von neuen Materialabbauzonen bewirkt diese Koordinationspflicht, dass schon vor der definitiven Zonenfestsetzung eine umfassende Interessenabwägung stattfinden muss (Raumplanung, Umweltbelastung, Gewässerschutz etc.). Somit ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung Stufe 1 vorzunehmen (mögliches Abbauvolumen 800'000 bis 1 Mio m³, Bericht Keller AG vom Januar 1990). Umweltverträglichkeitsbericht und Beurteilungsbericht liegen nicht vor. Somit ist die Materialabbauzone "Gigenbuck" von der Genehmigung auszunehmen.

Die Abgrenzung der Landschaftsschutzzone "Löbern" erscheint eher zufällig und trägt diesem Bereich als wichtigem Ortsbildhintergrund zu wenig Rechnung. Eine Ausdehnung in nördlicher und westlicher Richtung ist erforderlich. Der Gemeinderat Beggingen ist daher einzuladen, im Zuge der nächsten Ueberarbeitung des Zonenplanes die Landschaftsschutzzone "Löbern" im Sinne dieser Ausführungen zu erweitern.

3. Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, dass die Ortsplanung Beggingen nicht uneingeschränkt genehmigt werden kann, der Zonenplan zudem nur unter dem Vorbehalt abweichender Entscheide in allfälligen weiteren Rechtsmittelverfahren.

III.

Auf Antrag des Baudepartementes wird

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

1. Die von der Gemeindeversammlung Beggingen am 16. Januar 1991 beschlossene Ortsplanung, Bauordnung und Zonenplan, wird im Sinne der Erwägungen genehmigt, der Zonenplan unter dem Vorbehalt abweichender Entscheide in allfälligen weiteren Rechtsmittelverfahren.
 - 1.1 Von der Genehmigung ausgenommen werden Art. 4, Art. 27 Abs. 2 sowie Art. 30 Abs 7 und 8 der Bauordnung.
 - 1.2 Von der Genehmigung ausgenommen wird die im Zonenplan bezeichnete Materialabbauzone "Gigenbuck".
2. Die Gemeinde Beggingen wird eingeladen,
 - das Inventar gemäss Natur- und Heimatschutzgesetz innerhalb einer Frist von 2 Jahren zu erstellen und dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen;
 - bei der nächsten Zonenplanänderung die Landschaftsschutzzone "Löbern" nach Norden und Westen möglichst bis an die Bauzonengrenze auszudehnen und die ausserhalb des Waldes liegenden Flächen auf dem Randen einer Nutzungszone zuzuweisen und Art. 31 Abs. 3 BauO gemäss den Erwägungen anzupassen.
3. Das Baudepartement wird beauftragt, für die Kernzone und die Ortsbildschutzzone eine Planungszone zu bestimmen mit dem Planungsziel, eine sachgerechte Ortsbildpflege sicherzustellen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 20 Tagen nach erfolgter Mitteilung beim Obergericht des Kantons Schaffhausen Beschwerde erhoben werden.

Eine allfällige Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten sowie unterzeichnet sein. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen.

5. Mitteilung an:

- Gemeinderat 8228 Beggingen (eingeschrieben)
- Baudepartement
- Planungs- und Naturschutzamt, unter Beilage der unterzeichneten Bauordnungen und Zonenpläne
- Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen
- Kantonsforstamt
- Grundbuchamt
- Hochbauamt
- Kant. Laboratorium, Abt. Umweltschutz
- Landwirtschaftsamt
- Meliorations- und Vermessungsamt
- Rechtsdienst Baudepartement
- Sekretariat Departement des Innern
- Tiefbauamt
- Amt für Vorgeschichte
- Zentralstelle für Wein- und Obstbau
- Amt für Denkmalpflege
- Bauinspektorat
- Energiefachstelle
- Amt für Grundstückschätzungen

DER STAATSSCHREIBER i.V.:

