

Urteilkopf

145 II 176

16. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. A. gegen B. AG (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C\_583/2017 vom 11. Februar 2019

**Regeste (de):**

Art. 2 Abs. 1 lit. b und Art. 6-8 NHG, Art. 19 GSchG sowie Art. 14 RPG; Anwendbarkeit der Schutzvorschriften des Natur- und Heimatschutzgesetzes auf einen privaten Quartierplan.

Gesetzliche Schutzregelung bei Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes (E. 3).

Soweit mit einem projektbezogenen Sondernutzungsplan, der auf einem konkreten Richtprojekt beruht, die baulichen Möglichkeiten bereits detailliert und verbindlich konkretisiert werden, kommt ihm die Wirkung einer Baubewilligung zu, was zur Anwendbarkeit der Schutzvorschriften des Natur- und Heimatschutzgesetzes führt (E. 4).

**Regeste (fr):**

Art. 2 al. 1 let. b et art. 6-8 LPN, art. 19 LEaux et art. 14 LAT; application des normes de protection de la nature et du paysage à un plan de quartier privé.

Protection légale en cas d'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral (consid. 3).

Lorsqu'un plan d'affectation spécial pour un projet concret définit déjà les possibilités de construire de manière détaillée et contraignante, il acquiert les effets d'une autorisation de construire, ce qui conduit à l'application des dispositions de la loi sur la protection de la nature et du paysage (consid. 4).

**Regesto (it):**

Art. 2 cpv. 1 lett. b e art. 6-8 LPN, art. 19 LPac nonché art. 14 LPT; applicazione di norme di protezione della natura e del paesaggio a un piano di quartiere privato.

Protezione legale in seguito all'iscrizione di un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale (consid. 3).

Nella misura in cui un piano di utilizzazione speciale relativo a un progetto concreto definisce già le possibilità edificatorie in maniera dettagliata e vincolante, esso acquisisce gli effetti di una licenza edilizia, ciò che comporta l'applicazione delle norme di salvaguardia della legge sulla protezione della natura e del paesaggio (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 177

BGE 145 II 176 S. 177

A. Die B. AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 986 im Grundbuch Schaffhausen und liess dafür den privaten, auf einem Richtprojekt beruhenden Quartierplan "Buchthalerstrasse/Fischerhäuserstrasse" vom 22. Juli 2013 erstellen. Das Grundstück im Umfang von 1'645 m<sup>2</sup> liegt in der Ergänzungszone für die Altstadt von Schaffhausen. Es wird im Norden durch die Buchthalerstrasse, im Süden und Westen durch die Fischerhäuserstrasse und im Osten durch das Wohnheim "Lindli-Huus" begrenzt. Das interessierende Grundstück liegt in einem Quartier, das sowohl im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) als auch im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung

(BLN; Objekt Nr. 1411 "Untersee-Hochrhein") aufgeführt ist; es befindet sich im Grundwasserschutzbereich AU. Die Erarbeitung von Quartierplan und Richtprojekt wurde durch die Stadtplanung begleitet und durch die kommunalen Behörden, insbesondere die Stadtbildkommission, sowie das kantonale Planungs- und Naturschutzamt vorgeprüft. Am 30. Juli 2013 genehmigte der Stadtrat Schaffhausen den Quartierplan. Dagegen erhob unter anderem A. Einsprache beim Stadtrat. Dieser wies am 15. Oktober 2013 alle Einsprachen ab. Mit Beschluss vom 24. Juni 2014 wies der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen verschiedene bei ihm erhobene Rekurse, darunter einen solchen von A., ab.

BGE 145 II 176 S. 178

B. Dagegen reichten A. und eine weitere Person Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Obergericht des Kantons Schaffhausen ein. Mit Entscheid vom 19. September 2017 wies dieses die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab, nachdem es einen Augenschein durchgeführt und ein ausdrücklich als fakultativ bezeichnetes Fachgutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission ENHK eingeholt hatte, von dem es in der Folge allerdings weitgehend abwich.

C. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht beantragt A., den Entscheid des Obergerichts und damit die Genehmigung des privaten Quartierplans "Buchthalerstrasse/Fischerhäuserstrasse" aufzuheben und die Sache zu neuer Prüfung an das Obergericht zurückzuweisen. (...) Im Wesentlichen macht er geltend, der Quartierplan könne wegen der bundesrechtlichen Anforderungen an den Ortsbildschutz nicht genehmigt werden. (...) Die B. AG schliesst auf Abweisung der Beschwerde (...), soweit darauf eingetreten werden könne. Der Stadtrat stellt den Antrag, die Beschwerde abzuweisen. Das Obergericht beantragt Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesamt für Kultur BAK geht mit Blick auf das Gewässerschutzrecht von der Erfüllung einer Bundesaufgabe aus, weshalb zwingend und in Ergänzung zur vorliegenden Stellungnahme ein obligatorisches Gutachten der ENHK zum Ortsbildschutz bzw. den ISOS-Schutzziele einzuholen sei. Gemäss dem Bundesamt für Umwelt BAFU stehen Fragen des Ortsbildschutzes im Vordergrund und hängen die BLN-Schutzziele direkt damit zusammen, weshalb eine separate Stellungnahme zu den landschaftlichen Schutzziele nicht angezeigt und faktisch auch nur schwer durchführbar sei; die BLN-Schutzziele seien in diesem Sinne von den kommunalen und kantonalen Instanzen und der ENHK nicht ungenügend berücksichtigt worden. A., die B. AG und der Stadtrat nahmen in einem zweiten Schriftenwechsel zu den verschiedenen Eingaben Stellung und hielten im Wesentlichen an ihren Standpunkten fest. (...) Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut.

(Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3.

3.1 Nach Art. 6 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) wird durch die Aufnahme eines  
BGE 145 II 176 S. 179

Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Abs. 2; ALEXANDER REY, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Griffel und andere [Hrsg.], 2016, Rz. 4.69). Es handelt sich dabei um einen verstärkten Schutz (vgl. JÖRG LEIMBACHER, in: Kommentar NHG, Keller und andere [Hrsg.], 1997, N. 3 ff. zu Art. 6 NHG), der nur durch eine umfassende Interessenabwägung aufgeweicht werden kann (NINA DAJCAR, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Griffel und andere [Hrsg.], 2016, Rz. 4.104).

3.2 Gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG verfasst die ENHK zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten, wenn bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden kann oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen. Die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist. Nach Art. 8 NHG mit der Marginalie "Fakultative Begutachtung" kann die Kommission in wichtigen Fällen von sich aus in jedem Stadium des Verfahrens ihr Gutachten über die Schonung

oder ungeschmälerter Erhaltung von Objekten abgeben. Sie tut dies jedoch so früh wie möglich. Auf Verlangen sind ihr alle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Die Kommission kann von den zuständigen Behörden praxisgemäss auch um eine fakultative Begutachtung ersucht werden.

3.3 Für die Einholung eines ENHK-Gutachtens und die erforderliche Interessenabwägung ist demnach von Bedeutung, ob eine Bundesaufgabe vorliegt. Trifft dies zu, muss zwingend ein Gutachten der ENHK eingeholt werden, wenn ein Bundesinventar erheblich beeinträchtigt wird, und darf die ungeschmälerter Erhaltung der betroffenen Inventare nur eingeschränkt werden, wenn sich dies durch zumindest gleichwertige nationale Interessen rechtfertigt (Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 NHG). Liegt hingegen keine Bundesaufgabe vor, genügt es, wenn das Bundesinventar grösstmögliche Schonung erfährt, wobei zur Klärung dieser Frage allenfalls bei der ENHK vorweg ein fakultatives Gutachten eingeholt werden kann, nicht aber

BGE 145 II 176 S. 180

muss (vgl. etwa BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212; Urteil des Bundesgerichts 1C\_173/2016 vom 23. Mai 2017 E. 3.2 ff.).

3.4 Nach Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG ist unter Erfüllung einer Bundesaufgabe insbesondere zu verstehen: die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen und Transportanstalten (mit Einschluss der Plangenehmigung), von Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen. Nach der Rechtsprechung liegt eine Bundesaufgabe unter anderem bei der Erteilung von durch das Bundesrecht geregelten Spezialbewilligungen vor, namentlich von gewässerschutzrechtlichen Ausnahmbewilligungen (dazu die Urteile des Bundesgerichts 1C\_482/2012 vom 14. Mai 2014 E. 3.4-3.6 und 1C\_118/2016 vom 21. März 2017 E. 4; DAJCAR, a.a.O., Rz. 4.102; REY, a.a.O., Rz. 4.68; JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, in: Kommentar NHG, Keller und andere [Hrsg.], 1997, N. 36 zu Art. 2 NHG).

3.5 Gemäss Art. 19 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) teilen die Kantone ihr Gebiet nach der Gefährdung der ober- und der unterirdischen Gewässer in Gewässerschutzbereiche ein (Abs. 1). In den besonders gefährdeten Bereichen bedürfen die Erstellung und die Änderung von Bauten und Anlagen sowie Grabungen, Erdbewegungen und ähnliche Arbeiten einer kantonalen Bewilligung, wenn sie die Gewässer gefährden können (Abs. 2). Zu den besonders gefährdeten Bereichen zählt namentlich der Gewässerschutzbereich AU zum Schutz nutzbarer unterirdischer Gewässer (Art. 29 Abs. 1 lit. a GSchG). In diesem Gewässerschutzbereich AU dürfen keine Anlagen erstellt werden, die unter dem mittleren Grundwasserspiegel liegen. Die Behörde kann Ausnahmen bewilligen, soweit die Durchflusskapazität des Grundwassers gegenüber dem unbeeinflussten Zustand um höchstens 10 Prozent vermindert wird (Art. 31 i.V.m. Anhang 4 Ziff. 211 Abs. 2 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 [GSchV; SR 814.201]).

4.

4.1 Zu prüfen ist zunächst, ob überhaupt ein Verfahren vorliegt, in dem die Schutzvorschriften des Natur- und Heimatschutzgesetzes anwendbar sind. Streitgegenstand bildet nämlich noch kein konkretes Bauvorhaben, sondern erst der private Quartierplan.

4.2 Quartierpläne stellen eine besondere Form der Nutzungspläne nach Art. 14 RPG (SR 700) mit speziellen Vorschriften für den davon

BGE 145 II 176 S. 181

erfassten Perimeter dar, die von den allgemeingültigen Vorgaben im fraglichen Gebiet abweichen (vgl. DAVID DUSSY, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Griffel und andere [Hrsg.], 2016, Rz. 7.84 ff.). Dazu zählen die so genannten projektbezogenen Sondernutzungspläne, die sich auf ein konkretes Vorhaben beziehen (AEMISEGGER/KISSLING, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Aemisegger und andere [Hrsg.], 2016, N. 64 der Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung). Ein detaillierter Sondernutzungsplan kann Elemente eines baurechtlichen Vorentscheides mit den Wirkungen einer eigentlichen Baubewilligung enthalten, deren Rechtmässigkeit im Baubewilligungsverfahren nicht mehr überprüft werden kann (BGE 131 II 103 E. 2.4.1 S. 110; AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., N. 79; DUSSY, a.a.O., Rz. 7.91).

4.3 Im vorliegenden Fall bezieht sich der strittige Quartierplan auf ein einziges Grundstück und beruht auf einem konkreten Richtprojekt. Es handelt sich mithin um einen projektbezogenen Sondernutzungsplan. Seine Vorgaben sind zumindest teilweise bereits sehr detailliert. Das ergibt sich nicht nur aus den Quartierplanvorschriften, sondern ebenfalls aus dem Überbauungsplan im Massstab 1:500, der zusammen mit den Quartierplanvorschriften den allgemeinverbindlichen Teil des Plans darstellt (Art. 2 lit. a der Quartierplanvorschriften). Auch wenn das Richtprojekt selbst - in

einem gewissen Widerspruch dazu - lediglich als Beilage zum erläuternden Planungsbericht bezeichnet wird (Art. 2 lit. b der Quartierplanvorschriften), findet es sich doch im Überbauungsplan im allgemeinverbindlichen Teil des Quartierplans wieder. Dieser Überbauungsplan enthält massgebliche Gesichtspunkte einer späteren Überbauung wie die genauen Massangaben zur Dimension und Form sowie zur geographischen Lage und Einbettung des vorgesehenen und gemäss dem Plan zugelassenen Gebäudes. Der Quartierplan unterscheidet sich insofern von einem üblichen Nutzungsplan, der im Wesentlichen lediglich die räumlichen, baulichen und nutzungstechnischen Grund- bzw. Maximalwerte festlegt. Obwohl für das Bauprojekt, etwa bei der Fassadengestaltung, noch Spielräume verbleiben und die baulichen Nutzungsmöglichkeiten als Maximalwerte bezeichnet werden, entspricht der Detaillierungsgrad des Plans jedenfalls teilweise einer eigentlichen Baubewilligung. Insofern muss die Grundeigentümerin bzw. die Bauherrschaft damit rechnen dürfen, die umschriebene Nutzung ohne neue raumplanungsrechtliche Hindernisse realisieren zu können. Damit kommt dem strittigen Quartierplan zumindest insoweit, als er die baulichen Möglichkeiten in diesem Sinne bereits verbindlich konkretisiert, die Wirkung einer Baubewilligung zu.