Urteilskopf

114 Ib 344

51. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 14. Dezember 1988 i.S. A. und Mitbeteiligte gegen Parkhaus Herrenacker AG, Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Schaffhausen (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Baubewilligung für ein unterirdisches Parkhaus; Art. 24 RPG, Art. 9 USG.

Bundesrechtliche Rechtsmittel gegen Baubewilligungen (E. 1).

Art. 24 RPG ist nur auf Bauten anwendbar, die ausserhalb der Bauzonen errichtet werden sollen. Gehören im Zonenplan weiss gelassene Flächen innerhalb einer Bauzone zu dieser? Frage hier aufgrund der rechtlichen und tatsächlichen Situation bejaht (E. 3).

Ob eine Baute oder Anlage, die die Umwelt beeinflussen könnte, wie geplant errichtet werden dürfe, bestimmt sich in der Regel nach bundes- und kantonalrechtlichen Vorschriften, die in enger Beziehung zueinander stehen. Deren Beachtung ist im Rechtsmittelverfahren gesamthaft zu prüfen, und zwar auch von kantonalen Verwaltungsgerichten, die nur zuständig sind, wenn kein anderes Bundesrechtsmittel als die staatsrechtliche Beschwerde offensteht (E. 4).

Für ein Parkhaus mit 496 Abstellplätzen ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 9 USG vorzunehmen, auch wenn die bestehenden 200 Parkplätze aufgehoben werden sollen (E. 5).

Regeste (fr):
Autorisation de construire un parking souterrain; art. 24 LAT, art. 9 LPE.

Voies de droit fédérales contre des autorisations de construire (consid. 1).

L'art. 24 LAT s'applique uniquement aux constructions dont la réalisation doit avoir lieu en dehors des zones à bâtir. Des surfaces laissées en blanc dans la zone constructible du plan de zones font-elles partie de cette zone à bâtir? Question résolue par l'affirmative en l'espèce sur la base de la situation de droit et de fait (consid. 3).

La question de savoir si une construction ou une installation susceptible de porter atteinte à l'environnement peut être édifiée comme prévu se résout en règle générale d'après les dispositions, étroitement liées entre elles, du droit cantonal et du droit fédéral. Le problème du respect de ces dispositions doit faire l'objet d'un examen d'ensemble en procédure de recours, par les juridictions administratives cantonales également, qui sont seules compétentes lorsqu'aucune voie de recours fédérale n'est ouverte à part le recours de droit public (consid. 4).

L'aménagement d'un parking de 496 places nécessite une étude d'impact au sens de l'art. 9 LPE, même si les 200 places de parc existantes doivent être supprimées (consid. 5).

Regesto (it):
Autorizzazione per costruire un posteggio sotterraneo; art. 24 LPT, art. 9 LPA.

Rimedi giuridici di diritto federale contro licenze edilizie (consid. 1).

L'art. 24 LPT si applica unicamente alle costruzioni la cui realizzazione deve aver luogo fuori delle zone edificabili. Superficie lasciate in bianco in una zona edificabile del piano delle zone fanno parte di una zona

edificabile? Questione decisa affermativamente nel caso concreto, in base alla situazione di diritto e di fatto (consid. 3).

La questione se una costruzione o un impianto suscettibile di pregiudicare l'ambiente possa essere edificato come previsto va risolta, di regola, secondo le disposizioni del diritto federale e del diritto cantonale, strettamente connesse tra di loro. La conformità a tali disposizioni deve fare l'oggetto di un esame globale in sede di giustizio su ricorso; ciò vale anche per i tribunali amministrativi cantonali competenti soltanto ove non sia dato alcun rimedio giuridico federale diverso dal ricorso di diritto pubblico (consid. 4).

La costruzione di un parcheggio di 496 posti comporta un esame previo dell'impatto sull'ambiente, ai sensi dell'art. 9 LPA, anche se i 200 posti di parcheggio esistenti debbano essere soppressi (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 345

BGE 114 Ib 344 S. 345

Die Parkhaus Herrenacker AG will auf dem Herrenacker, einem Platz in der Altstadt von Schaffhausen, ein unterirdisches Parkhaus erstellen. Nach einem positiven Vorentscheid des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen zu ersten Projektunterlagen räumte die Einwohnergemeinde Schaffhausen als Eigentümerin des Herrenacker und der angrenzenden Strassen und Plätze der Parkhaus Herrenacker AG am 8. August 1985 das dingliche Recht ein, auf diesen Grundstücken bzw. auf einer Gesamtfläche von ca. 5215 m2 ein unterirdisches Parkhaus mit etwa 500 Autoabstellplätzen zu erstellen und zu betreiben. Die Parkhaus Herrenacker AG reichte hierauf ein Baugesuch ein, das ein viergeschossiges Parkhaus mit einem Einfahrtsstollen ab Klosterstrasse, einer Ausfahrt in die Grabenstrasse sowie einer Notausfahrt in die Frauengasse vorsah; insgesamt sollten 505 Parkplätze erstellt und zudem ein Zivilschutzraum für 2000 Personen sowie ein Sanitätsposten eingerichtet werden. Das Baugesuch wurde vom Regierungsrat, der nach kantonalem Recht über Bauvorhaben von kantonaler Bedeutung zu entscheiden hat, am 12. November 1985 unter verschiedenen Auflagen bewilligt. Auf die Bauausschreibung hin reichten zahlreiche Private sowie zwei Vereinigungen entsprechend der Rechtsmittelbelehrung Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim kantonalen Obergericht ein. Nach einem Schriftenwechsel

BGE 114 Ib 344 S. 346

zwischen den Behörden wurden die Eingaben im Januar 1986 vom Regierungsrat vorerst als Einsprachen entgegengenommen. Am 22. März 1986 reichte die Parkhaus Herrenacker AG ein "konkretisiertes Baugesuch" ein, das nur kleinere Projektänderungen, so die Reduktion der Abstellplätze auf 496, vorsah. Nach erneuter Publikation dieses Gesuches erhoben A. und weitere Private sowie der Verkehrsclub der Schweiz, die Stiftung World Wildlife Fund (WWF), Sektion Schaffhausen, und der Einwohnerverein Altstadt Schaffhausen gegen das Bauvorhaben Einsprache. Mit Beschluss vom 3. Februar 1987 bestätigte der Schaffhauser Regierungsrat die "in Wiedererwägung gezogene" Baubewilligung vom 12. November 1985 unter verschiedenen zusätzlichen Bedingungen und Auflagen und wies die gegen das Projekt erhobenen Einsprachen bzw. die als Einsprachen behandelten Verwaltungsgerichtsbeschwerden im wesentlichen ab. Gegen den Beschluss des Regierungsrates erhoben A. und 70 Mitunterzeichner sowie der Verkehrsclub der Schweiz und der WWF Schweiz sowohl Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht als auch Beschwerde beim kantonalen Obergericht als Verwaltungsgericht. In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 9. März 1987 wird beantragt, das Bundesgericht

habe - falls es sich für zuständig erachte - die der Parkhaus Herrenacker AG erteilte Baubewilligung aufzuheben und die Akten zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung sowie allenfalls zur Überarbeitung des Projekts an die Vorinstanz bzw. an die Bauherrschaft zurückzuweisen.
Mit Schreiben vom 29. Juli 1987 teilte der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung dem Präsident des Schaffhauser Obergerichtes mit, dass das bundesgerichtliche Urteil bis zum Entscheid über die kantonalrechtliche Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgesetzt werde. Das Obergericht des Kantons Schaffhausen wies die Verwaltungsgerichtsbeschwerde am 12. November 1987 in den Hauptpunkten ab, soweit es auf sie eintrat. Es bestätigte den angefochtenen Entscheid des Regierungsrates insoweit, als dieser von der Zonenkonformität des Bauvorhabens ausgegangen war, und erklärte Art. 24 RPG als nicht anwendbar. Dagegen trat das Gericht auf die Rügen der Verletzung des eidgenössischen Umweltschutzrechtes mangels Zuständigkeit nicht ein. Soweit die Beschwerdeführer kantonales Umweltschutz- und Erschliessungsrecht als verletzt bezeichnet hatten, wurden die Einwendungen abgewiesen.

Ebenfalls zurückgewiesen wurde der Vorwurf, die Anliegen des Heimatschutzes seien unberücksichtigt geblieben, wobei sich das Obergericht ausschliesslich auf das kantonale Recht abstützte und betonte, dass der Vorinstanz bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit einzelner Objekte ein erheblicher Beurteilungsspielraum zustehe. A. und die mitbeteiligten Privaten, der Verkehrsclub der Schweiz, der WWF Schweiz und die WWF-Sektion Schaffhausen haben am 17. Dezember 1987 auch gegen den Entscheid des Obergerichtes Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und dessen Aufhebung verlangt. Das Bundesgericht hat die Verwaltungsgerichtsbeschwerden, soweit auf sie einzutreten war, im Sinne der Erwägungen gutgeheissen.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Die Beschwerdeführer haben sowohl gegen den Beschluss des Regierungsrates als auch gegen das Urteil des Obergerichtes allein Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beanstanden in erster Linie, dass Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) zu Unrecht nicht angewendet worden sei, Art. 9 und weitere Bestimmungen über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) missachtet und Art. 2-12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) verletzt worden seien. Zusätzlich beklagen sie sich über die willkürliche Anwendung bzw. Nichtanwendung kantonaler Vorschriften, insbesondere des kantonalen Bau-, Umweltschutz- und Heimatschutzrechtes. In dieser Hinsicht wird geltend gemacht, dass aufgrund des Sachzusammenhanges auch die verfassungswidrige Anwendung des kantonalen Verwaltungsrechts mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde gerügt werden könne. Dies ist jedoch, derart allgemein ausgedrückt, nicht richtig. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann grundsätzlich gegen Verfügungen der in Art. 98 OG genannten Vorinstanzen gerichtet werden, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG; BGE 112 Ib 165 E. 1, 237 E. 2a). Dies gilt auch für sog. gemischte Verfügungen, die sowohl auf kantonalem bzw. kommunalem als auch auf Bundesrecht beruhen, soweit es um die Verletzung von

unmittelbar anwendbarem Bundesrecht geht (BGE 113 Ib 397 E. 1b). Ausnahmen sind einerseits in den Art. 99-101 OG vorgesehen, welche die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in bestimmten Fällen ausdrücklich als unzulässig bezeichnen und die Rechtsuchenden damit allenfalls an den Bundesrat verweisen (Art. 73 Abs. 1 lit. c und Art. 74 lit. a VwVG). Eine weitere Sonderregelung ist in Art. 34 RPG getroffen worden. Zwar erklärt Art. 34 Abs. 1 RPG übereinstimmend mit Art. 97 OG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als zulässig gegen Entscheide über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5 RPG) und über Bewilligungen im Sinne von Art. 24 RPG, und hat das Bundesgericht hieraus geschlossen, dass auch der Verstoss gegen kantonales Recht aus dem Anwendungsbereich dieser Bestimmungen - ob es sich um unselbständige Ausführungsvorschriften oder um selbständiges Ergänzungsrecht handle - mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend zu machen sei (BGE 113 Ib 369 ff., BGE 112 Ib 96). Jedoch sind alle übrigen raumplanerischen Entscheide der letzten kantonalen Instanzen gemäss Art. 34 Abs. 3 RPG endgültig und bleibt einzig die staatsrechtliche Beschwerde vorbehalten. Insofern braucht nicht geprüft zu werden, ob sich der angefochtene Entscheid auf Bundes- oder kantonales Recht oder auf beide stütze. Art. 34 Abs. 3 RPG erfährt indessen seinerseits eine Einschränkung, falls im Rahmen des raumplanerischen Entscheides eidgenössisches Umweltschutzrecht anzuwenden ist, für das der Gesetzgeber in Art. 34 USG, der jünger ist als das Raumplanungsgesetz, ausdrücklich die allgemeinen Rechtsmittelbestimmungen als massgeblich erklärt hat. Wird eine Verletzung der bundesrechtlichen Umweltvorschriften geltend gemacht, ist daher diese Rüge, wie das Bundesgericht in BGE 113 Ib 397 f. E. 1b-d festgestellt hat, mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorzutragen, selbst wenn der angefochtene raumplanerische Entscheid aufgrund von Art. 34 Abs. 3 RPG nur im staatsrechtlichen Verfahren zu überprüfen wäre (vgl. BGE 114 Ib 216 f. E. 1a-d). In diesem Fall kann jedoch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht auch noch kraft Sachzusammenhangs Funktionen übernehmen, welche die vorweg gegebene staatsrechtliche Beschwerde erfüllt; andernfalls würde die Regelung von Art. 34 Abs. 3 RPG ausgehöhlt. Baubewilligungen im Sinne von Art. 22 und 23 RPG sind demnach, soweit nicht eine Umgehung von Art. 24 RPG behauptet wird, nur mit staatsrechtlicher Beschwerde anfechtbar. Will aber der Beschwerdeführer auch die Missachtung eidgenössischen

Umweltschutzrechtes rügen, ist zusätzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu erheben. Wird nur die eine oder andere Beschwerde geführt, obschon beide hätten ergriffen werden müssen, untersucht das Bundesgericht, ob die Eingabe der Beschwerdeführer auch die Voraussetzungen erfülle, die das Gesetz an das nicht ausdrücklich erhobene Rechtsmittel stellt (BGE 114 Ib 133 E. 2). Im vorliegenden Fall erübrigt sich indessen - wie sich im folgenden zeigt - eine solche Prüfung.

3. a) Das Schaffhauser Obergericht hat gleich wie der Regierungsrat angenommen, dass das Parkhaus Herrenacker keiner Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 RPG bedürfe. Zwar sei der Herrenacker wie die anderen öffentlichen Strassen und Plätze im Zonenplan der Stadt Schaffhausen vom 1. Juni 1982 weiss gelassen worden, doch liege er in der Altstadtzone, die nach den Zonenvorschriften ausdrücklich auch die Plätze umfasse, und sei davon auszugehen, dass bei der Festsetzung des Zonenplans eine flächendeckende und lückenlose Nutzungsordnung angestrebt worden sei. Die Beschwerdeführer machen demgegenüber geltend, für die weiss gelassenen Flächen im Zonenplan bestünden weder Bau- noch Zonenvorschriften. Ober- und unterirdische Bauten dürften aber nur in einer rechtskräftig ausgeschiedenen Zone erstellt werden, für welche die zulässige Nutzung festgelegt worden sei. Auch das Bundesamt für Raumplanung vertritt die Meinung, dass hier ein Verfahren gemäss Art. 24 RPG durchgeführt werden müsse, weil keine Nutzungszone ausgeschieden sei oder das Bauvorhaben dem Zweck der Nutzungszone nicht entspreche. Dieser Auffassung ist nicht zu folgen. b) Ist umstritten, ob eine innerhalb der Bauzone zu erstellende Anlage als zonenkonform betrachtet oder allenfalls aufgrund einer Ausnahmebewilligung zugelassen werden könne, so beurteilt sich dies nach Art. 22 und 23 RPG bzw. nach kantonalem Recht. Dagegen ist Art. 24 RPG nur auf Bauten und Anlagen anwendbar, die ausserhalb

der Bauzonen errichtet werden sollen und dem Zweck der jeweiligen Zone nicht entsprechen. Art. 24 RPG betrifft somit lediglich Ausnahmen in Landwirtschafts-, Schutz- und weiteren Nutzungszonen nach kantonalem Recht oder Gebieten, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine Nutzung erst später zugelassen wird (vgl. Art. 16-18 RPG). Es stellt sich daher die Frage, ob der mitten in der Altstadt liegende Herrenacker zur Bauzone gehöre oder eine nicht überbaubare Insel bilde. Zur Beantwortung dieser Frage ist nicht nur auf

das Bundesrecht, sondern auch auf die kantonalen Vorschriften, die kommunalen Nutzungsbestimmungen und den Willen der für die Ortsplanung zuständigen Instanzen abzustellen, soweit dieser sich aus dem Zonenplan selbst oder aus den Vorarbeiten ergibt. Nun ist hier festzustellen, dass der Herrenacker als Fussgänger- Areal und Parkplatz, aber auch der notwendigen Erschliessung der ihn umgebenden Häuser dient. Erschliessungsanlagen für Wohnbauten in der Bauzone gehören nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung grundsätzlich zur Bauzone, es sei denn, eine Zufahrt führe über Land in einer angrenzenden, nicht zum Siedlungsgebiet zählenden Zone (nicht publ. Entscheid i.S. V. E. vom 14. Juli 1987 E. 3b). Zwar trifft zu, dass der Herrenacker im Zonenplan der Stadt Schaffhausen weiss gelassen wurde, doch ist hierin keine Zuweisung zu einer Freihaltezone - die übrigens grün bezeichnet wird - oder zu einer sonstigen nicht der Überbauung gewidmeten Zone zu erblicken, sind doch alle Verkehrsflächen sämtlicher Zonen weiss gelassen worden. Neben den Verkehrsflächen sind allerdings auch zwei Areale westlich des Bahnhofes (Bushof und BVS-Areal) weiss geblieben, doch handelt es sich um Grundstücke, deren endgültige Verwendung, wie aus den Planungsarbeiten klar hervorgeht, noch nicht festgelegt werden konnte. Dass es dabei um Spezialfälle geht, ergibt sich auch aus dem allgemeinen Richtplan des Kantons Schaffhausen, in welchem die beiden Areale ebenfalls weiss geblieben sind, während die Strassen und Plätze der Stadt Schaffhausen die gleiche Farbe wie die Wohn- und Gewerbezone aufweisen. Ist deshalb davon auszugehen, dass für den Herrenacker keine nutzungsmässige Sonderregelung getroffen worden ist, die ihn von der Bauzone ausgeschlossen hätte, so ist er gleich wie die anderen Erschliessungsflächen der Zone zuzurechnen, in der er liegt. Wohl ist einzuräumen, dass die Bauvorschriften für die Altstadtzone nicht auf Bauten wie die hier umstrittene zugeschnitten sind und auch das kantonale Baugesetz keine Spezialbestimmungen für grössere unterirdische Anlagen enthält. Dieser Mangel ist jedoch durch Änderung des kantonalen und kommunalen Rechts zu beheben und nicht durch Anwendung von Art. 24 RPG, dessen Zweck darin besteht, das vom Siedlungsgebiet abzugrenzende Kulturland von zonenwidrigen Bauten möglichst freizuhalten und für Ausnahmen eine einheitliche Regelung zu schaffen (vgl. EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, N. 1 zu Art. 24). Die Rüge der Beschwerdeführer, Art. 24 RPG sei missachtet worden, erweist sich damit als unbegründet.

4. Das Obergericht ist auf die Rüge der Beschwerdeführer, der Regierungsrat habe gegen Art. 9 und verschiedene andere Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Umweltschutz verstossen, nicht eingetreten. Es wies darauf hin, dass nach Art. 34 des kantonalen Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 die kantonale Verwaltungsgerichtsbeschwerde - von einzelnen Ausnahmen abgesehen - nur gegeben sei, sofern kein anderes Bundesrechtsmittel als die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht offenstehe. Nach kantonaler Praxis unterlägen allerdings auch Entscheide über Fragen, die teils in Anwendung kantonalen, teils gestützt auf Bundesrecht zu beantworten seien, kraft Sachzusammenhangs der Beschwerde ans Obergericht. Seien jedoch die aufgeworfenen Rechtsfragen zum überwiegenden Teil dem Bundesrecht zuzuordnen oder könnten die bundesrechtlichen Fragen von den kantonalrechtlichen leicht getrennt werden, so halte sich das Obergericht zu deren Prüfung nicht berechtigt. Dem im vorliegenden Fall erhobenen Vorwurf, der Regierungsrat habe das Umweltschutzgesetz in verschiedener Hinsicht verletzt, komme nicht nur untergeord-

nete Bedeutung zu. Er spiele eine zentrale Rolle und könne auch ohne weiteres von den Rügen des Verstosses gegen kantonales Recht, insbesondere gegen das Bau- und Strassenrecht, getrennt und allein behandelt werden. Unter diesen Umständen habe das Obergericht über die Frage der Verletzung eidgenössischen Umweltschutzrechts nicht zu befinden; deren Beurteilung stehe allein dem Bundesgericht zu. - Die Beschwerdeführer befürchten, dass eine solche Gabelung des Rechtsweges zu prozessualen Unzulänglichkeiten und materiellrechtlichen Widersprüchlichkeiten führen könnte. Zu Recht. Der eidgenössische Gesetzgeber hat bei Erlass des Umweltschutzgesetzes von der Einführung einer besonderen Umweltschutzbewilligung abgesehen. Sowohl für Bauvorhaben, die der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäss Art. 9 USG unterliegen, als auch für jene, für die keine Prüfungspflicht in diesem Sinne besteht, welche aber gleichwohl den Umweltschutzvorschriften entsprechen müssen, ist die Kontrolle der Vereinbarkeit des Projektes mit den Geboten des Umweltschutzes im bereits bisher durchzuführenden Bewilligungsverfahren vorzunehmen, also für private Bauvorhaben in der Regel im Baubewilligungsverfahren nach Art. 22 oder 24 RPG (vgl. BGE 113 Ib 234 E. 3c). Wer über die Umweltverträglichkeit eines Projektes zu entscheiden hat und

wie diese Prüfung ins Baubewilligungsverfahren einzubetten sei, hängt damit vom formellen kantonalen und kommunalen Baurecht ab, das allerdings den Anforderungen des Bundesrechts entsprechen muss (s. etwa BGE 114 Ib 127 ff.) Mit der Kontrolle der Umweltverträglichkeit eines Projektes ist indessen nichts grundsätzlich Neues geschaffen worden, waren doch bereits bis anhin im Baubewilligungsverfahren die kantonalrechtlichen Bestimmungen zum Schutze der Umwelt zu beachten. Diese kantonalen Vorschriften, die teils in Spezialgesetzen, grösstenteils aber im Bau- und Planungsrecht zu finden sind, sind durch das Umweltschutzrecht des Bundes nicht vollständig aufgehoben, sondern nur insoweit ersetzt worden, als sie sich mit dem Bundesrecht decken oder weniger weit gehen als dieses; sie behalten ihre Bedeutung dort, wo sie die bundesrechtlichen Bestimmungen ergänzen oder - soweit erlaubt (Art. 65 Abs. 2 USG) - verschärfen (BGE 113 Ib 399 mit Hinweisen, BGE 114 Ib 220). Ob eine Anlage, die die Umwelt beeinflussen könnte, in einer bestimmten Bauzone oder an einem bestimmten Standort errichtet werden dürfe und wie sie auszugestalten sei, wird daher in der Regel nur unter Beizug von bundes- und kantonalrechtlichen Normen entschieden werden können, die zusammen den Rahmen des Zulässigen abstecken. Die Frage, ob eine Baute der vorgesehenen Art überhaupt an diesem Ort erstellt werden dürfe, ist - abgesehen von Art. 24 RPG - nach der kantonalen und kommunalen Bau- und Nutzungsordnung zu beantworten, während die Prüfung, ob die voraussichtliche Belastung der Umwelt im konkreten Falle tragbar sei oder durch Massnahmen an der Quelle begrenzt werden könne und müsse, heute grundsätzlich nach eidgenössischem Umweltschutzrecht zu prüfen ist. Aber auch im Rahmen dieser Prüfung kann kantonales Recht wiederum eine Rolle spielen, können doch bauliche, betriebliche, Verkehrs- oder andere Massnahmen zur Emissionsbegrenzung (Art. 12 USG) nur angeordnet werden, soweit sie sich mit dem kantonalen Recht, insbesondere der Bau-, Strassen-, Verkehrs-, Arbeits- und Gesundheitsgesetzgebung vereinbaren lassen. Das gleiche gilt für Sanierungsverfügungen (Art. 16 ff. USG). Ist aber die Baubewilligungs-Behörde verpflichtet, bei der Prüfung der Umweltschutzbelange alle massgebenden formellen und materiellen, sich ergänzenden und allenfalls überschneidenden Vorschriften des eidgenössischen und des kantonalen Rechtes beizuziehen und in ihrem Zusammenhang anzuwenden, so kann die Rechtsmittelinstanz ihren Entscheid darüber, ob die erteilte Baubewilligung

rechtmässig sei, nicht nur aus der Sicht der kantonalen Bestimmungen oder allein mit Blick auf die eidgenössi-

sche Gesetzgebung, sondern einzig aus einer Gesamtschau heraus fällen. Diese Gesamtbetrachtung, die für Baubewilligungsverfahren gemäss Art. 24 RPG durch das Gesetz selbst vorgeschrieben wird, ist für Anlagen, die die Umwelt belasten können, auch in Verfahren nach Art. 22 und 23 RPG geboten. Der vorliegende Fall rechtfertigt entgegen der Meinung des Obergerichtes keine Ausnahmen. Auch hier greifen die im Rahmen des Bewilligungsverfahrens anwendbaren bundes- und kantonalrechtlichen Vorschriften ineinander und sind die Fragen der Anwendung des eidgenössischen Umweltschutzrechtes mit den nach kantonalem Recht zu lösenden Problemen derart verflochten, dass eine Untersuchung blosser Teilaspekte nicht genügt und ein ausreichender Rechtsschutz nur durch eine umfassende Prüfung gewährt werden kann. Das gilt umso mehr, als im vorliegenden Fall nicht nur abzuklären ist, welchen Lärm, welche Abgase und Erschütterungen der Bau und Betrieb des Parkhauses für die Anwohner mit sich bringen wird, sondern auch beurteilt werden muss, wie sich dieses auf die Schaffhauser Altstadt als solche, welche kantonalrechtlichen und als Objekt von nationaler Bedeutung auch bundesrechtlichen Schutz geniesst, auswirken wird (vgl. E. 5b in fine). Den Anliegen des Ortsbildschutzes, der Denkmalpflege und der archäologischen Forschung wird im Rechtsmittelverfahren allein das richtige Gewicht beigelegt werden können, wenn sie in eine Abwägung aller auf dem Spiele stehenden öffentlichen und privaten Interessen einbezogen werden.
Das Obergericht hat demnach durch seinen Entscheid, sich mit den Rügen der Verletzung des eidgenössischen Umweltschutzrechtes nicht zu befassen, obschon der enge Sachzusammenhang des eidgenössischen und kantonalen Rechts auf diesem Gebiet eine Aufteilung der Fragen nicht erlaubte, Art. 4 BV verletzt und die Durchsetzung des Bundesrechtes erschwert. Der angefochtene Entscheid ist aus diesem Grunde aufzuheben. Dadurch erübrigt sich die Behandlung der weiteren Rügen, doch ist aus prozessökonomischen Gründen noch auf den Einwand einzugehen, das Projekt hätte einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen. Erweist er sich als berechtigt, so ist die Sache zur Vornahme dieser Prüfung direkt an den Regierungsrat zurückzuweisen.

5. a) Gemäss Art. 9 Abs. 1 USG hat die Behörde vor ihrem Entscheid über die Planung, Errichtung oder Änderung von

Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten können, die Umweltverträglichkeit zu prüfen. Diese Bestimmung ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung auf Einzelfälle unmittelbar anwendbar, obwohl die bundesrätliche Verordnung, in der die fraglichen Anlagen bezeichnet werden, noch nicht in Kraft getreten ist (BGE BGE 113 Ib 232 mit Hinweisen auf weitere Urteile). Allerdings hat das Bundesgericht in direkter Anwendung des Gesetzes die Prüfungspflicht nur für jene Anlagen bejaht, die der Gesetzgeber bei den Vorarbeiten zu Art. 9 USG selbst genannt hat oder die aufgrund der allgemeinen Erfahrung klar zu jenen zählen, welche die Umwelt erheblich belasten. In Zweifelsfällen ist dagegen der Entscheid dem Bundesrat als Verordnungsgeber überlassen worden, so auch über die Frage, welche Parkhäuser als "gross" zu betrachten und daher Art. 9 USG zu unterstellen seien (vgl. BGE 113 Ib 376 ff.). Da in der Zwischenzeit jedoch die auf den 1. Januar 1989 in Kraft tretende Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 veröffentlicht worden ist, besteht heute kein Grund zu Zurückhaltung mehr und ist entsprechend dem Anhang zur Verordnung davon auszugehen, dass für Parkhäuser mit mehr als 300 Parkplätzen die Prüfung vorzunehmen sei. Nun führt der Regierungsrat in seinem Entscheid aus, bei der Beurteilung des vorliegenden Projektes unter dem Gesichtswinkel von Art. 9 USG dürfe berücksichtigt werden, dass nach dem Bau der 496 unterirdischen Abstellplätze die bestehenden 200 oberirdischen Parkplätze aufgehoben würden; für ein Parkhaus mit netto nur 296 neuen Parkplätzen sei eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht erforderlich. Eine solche Betrachtungsweise ist jedoch nicht zulässig. Zu prüfen ist hier ein Baugesuch für eine neue Baute und nicht für die Abänderung oder Erweiterung einer bestehenden (vgl. BGE 112 Ib 306 E. 12e). Für die Beantwortung der Frage, ob eine neue Anlage im Sinne von Art. 9 Abs. 1 USG die Umwelt "erheblich belasten könne", ist nicht von Bedeutung, ob schon von anderen Anlagen Einwirkungen ausgingen und wie sich diese in Zukunft entwickeln werden. Die

Vorbelastung der Umwelt und die nach dem Bau der neuen Anlage voraussichtlich verbleibende Belastung sind im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung selbst abzuklären bzw. abzuschätzen (Art. 9 Abs. 2 lit. a und c USG); sie bilden somit Gegenstand der Prüfung und keine Kriterien für die Prüfungspflicht an sich (BGE 113 Ib 232 f.). Der Entscheid des Regierungsrates verletzt daher insofern Art. 9 USG,

BGE 114 Ib 344 S. 355

als erklärt wird, das Parkhaus-Projekt brauche keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen zu werden. b) In seiner bisherigen Rechtsprechung zu Art. 9 USG hat das Bundesgericht dem Umstand, dass die bundesrätliche Ausführungs-Verordnung noch nicht in Kraft getreten ist, dadurch Rechnung getragen, dass von den zuständigen Behörden keine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung, sondern nur der Nachweis verlangt worden ist, dass materiell die nötigen Abklärungen vorgenommen und die gemäss Gesetz allenfalls erforderlichen Massnahmen getroffen worden sind (BGE 113 Ib 235 f., 112 Ib 48 E. 4 f.). Diese Praxis muss auch im vorliegenden Fall gelten, war doch die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung zur Zeit der Erteilung der Baubewilligung noch nicht erlassen und steht auch heute noch nicht in Kraft. Dem Regierungsrat ist zugutezuhalten, dass er die Umweltschutzprobleme keineswegs verkannt, sondern sich im Baubewilligungsverfahren eingehend mit ihnen beschäftigt und die von der Bauherrschaft vorgelegten Berichte (Untersuchungen über lufthygienische Aspekte und über den nach Inbetriebnahme des Parkhauses zu erwartenden Strassenlärm) durch ein selbst eingeholtes Gutachten über die Verkehrs- und Lärmprobleme ergänzt hat. Zudem hat er Auskünfte und Stellungnahmen der kantonalen Ämter, so des kantonalen Laboratoriums und des kantonalen Tiefbauamtes, eingeholt. In seinem Entscheid räumt jedoch der Regierungsrat selbst ein, dass weniger weitgehende Abklärungen als bei einer eigentlichen Umweltverträglichkeitsprüfung getroffen worden seien. Tatsächlich erscheinen die Untersuchungen in einigen Punkten als ungenügend. So ist fraglich, ob der heutige Zustand hinsichtlich der Abgasimmissionen an allen kritischen Orten festgestellt worden ist, und blieb trotz der Annahme, dass nach Inbetriebnahme des Parkhauses übermässige Einwirkungen auftreten werden, die Frage ungeprüft, welche Massnahmen im Sinne von Art. 31 ff. der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 und wann diese ergriffen werden könnten. Auch bedarf die Bemerkung der Regierung, es wäre sinnvoll, die Parkhausentlüftung derart zu gestalten, dass bei einer allfällig notwendig werdenden Sanierung keine zu grossen Aufwendungen entstünden, der Konkretisierung. Welchen Lärm die Ventilationsanlage verursachen wird, ist ebenfalls nicht näher geprüft worden. Im weiteren fehlen Untersuchungen über die Umweltbelastung während der Bauzeit, so vor allem durch Lärm, Staub und den Abtransport des

BGE 114 Ib 344 S. 356

Aushubmaterials. Schliesslich hat es der Regierungsrat unterlassen, die verschiedenen voraussehbaren Einwirkungen, wie in Art. 8 USG geboten, gesamthaft, in ihrem Zusammenwirken zu beurteilen. Die bisher angestellten Untersuchungen vermögen daher den Anforderungen des Umweltschutzgesetzes nicht in allen Teilen zu genügen und müssen von der Bauherrschaft oder der Baubewilligungsbehörde noch ergänzt werden. Ein eigentlicher Bericht im Sinne von Art. 9 Abs. 2 USG braucht indessen nach bisheriger Praxis (vgl. BGE 113 Ib 236) und auch gemäss der Übergangsbestimmung zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 24) nicht erstellt zu werden. Dagegen werden, wie sich schon aus der bundesrätlichen Botschaft zu Art. 9 USG (gemäss Entwurf: Art. 7; BBl 1979 III S. 786) und nun auch aus Art. 3 der Verordnung ergibt, in die Gesamtbeurteilung auch die Anliegen des Heimatschutzes, insbesondere die Aspekte des Ortsbildschutzes und der Denkmalpflege, einbezogen werden müssen. Die Sache ist in diesem Sinne zu ergänzender Abklärung an den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen zurückzuweisen.