

Art. 15 RPG; Art. 4a VISOS; Art. 40 Abs. 2 LwG/SH. Schaffung einer Hotelzone in ISOS-geschützter Reblandschaft (OGE 60/2011/46 vom 7. September 2012)

Veröffentlichung im Amtsbericht

Die Schaffung einer Hotelzone erfordert nicht nur eine Bedarfsprüfung hinsichtlich der neuen Spezialzone, sondern auch hinsichtlich der Bauzonengrösse insgesamt (E. 3c).

Es ist unzulässig, eine Spezialzone auszuscheiden, welche doppelt so gross ist, als dies für das vorgesehene Projekt erforderlich ist (E. 3d/aa).

Bei der kommunalen Nutzungsplanung ist das ISOS zu berücksichtigen, welches vorsieht, dass das eingezonte Gebiet von Bauten frei gehalten und keiner Bauzone zugewiesen werden soll (E. 3d/bb). Da der Bau eines Weinhotels nur für den örtlichen und regionalen Tourismus von Bedeutung ist, kann nicht aufgrund eines überwiegenden nationalen Interesses vom ISOS-Schutz abgewichen werden (E. 3d/bb/eee).

Die Entlassung aus der geschlossenen Reblage erfordert eine Verfügung des kantonalen Volkswirtschaftsdepartements, welches hierüber unter Würdigung der Interessen an der Erhaltung der Rebanlage zu entscheiden hat (E. 3d/cc).

Die Gemeindeversammlung Hallau beschloss am 25. März 2011, eine teilweise im Rebgebiet liegende Fläche von rund 23'000 m² von der Landwirtschaftszone in eine Hotelzone umzuzonen, um den Bau eines Weinhotels zu ermöglichen. Einen hiegegen von der Stiftung für Landschaftsschutz Schweiz erhobenen Rekurs wies der Regierungsrat ab. Gegen diesen Entscheid erhob die erwähnte Organisation Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht. Dieses hiess die Beschwerde gut, hob die Einzonung auf und erklärte eine akzessorisch genehmigte Entlassung der betroffenen Fläche aus der geschlossenen Reblage als hinfällig.

Aus den Erwägungen:

3.– a) Für die Verwirklichung eines Hotelprojekts können unterschiedliche Wege beschritten werden. *Ausserhalb des Baugebiets* bedarf es grund-

sätzlich einer Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 RPG¹, welche voraussetzt, dass der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Standortgebundenheit, Art. 24 lit. a RPG) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 lit. b RPG).² Allenfalls könnte auch eine vom Baugebiet losgelöste projektspezifische Spezialzone geschaffen werden, wobei die entsprechende Planung aber aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung gerechtfertigt sein und den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung entsprechen müsste.³ *Innerhalb des Baugebiets* kann ein zonenkonformes Hotel mit einer ordentlichen Baubewilligung realisiert werden; allenfalls kann eine besondere Hotelzone geschaffen werden, wobei bei einer Neueinzonung die Grundsätze von Art. 15 RPG über die Bauzonendimensionierung zu beachten sind.⁴

b) Im vorliegenden Fall würde die aufgrund der kantonalen und kommunalen Studien bestehende konzeptionelle Vorstellung (Schaffung eines Weinhotels im Rebgebiet, d.h. ausserhalb des Siedlungsgebiets) an sich für den Weg über eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG sprechen. Allerdings ist eine Standortgebundenheit des geplanten Weinhotels fraglich, da ein solches Hotel – wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend gemacht hat – grundsätzlich auch innerhalb einer Bauzone verwirklicht werden kann und insofern nicht aus betriebswirtschaftlichen Gründen zwingend auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist. Grundsätzlich denkbar wäre allenfalls eine Umnutzung und massvolle Erweiterung einer bereits bestehenden Liegenschaft im Rahmen einer erleichterten Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG (erweiterter Bestandesschutz), welche nach einer im letzten Jahr erfolgten Revision dieser Bestimmung künftig auch für altrechtliche Liegenschaften gelten wird, deren landwirtschaftliche Nutzung erst nach 1972 aufgegeben wurde.⁵ Die Gemeinde Hallau hat sich jedoch für den Weg über die Schaffung einer besonderen Hotelzone am Rand des Siedlungsgebietes entschieden, wobei zu diesem Zweck eine erhebliche Erweiterung der bestehenden Bauzone um 2,3 ha bzw. 2,5 % der Gesamtbauzonenfläche vor-

¹ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700).

² Vgl. zur ähnlichen Frage der Bewilligung grosser Bergrestaurants BGE 136 II 214 ff. (Abbruch und Neubau Bergrestaurant auf dem Arosener Weisshorn) und Bundesgerichtsurteil Nr. 1C_533/2010 vom 20. Juli 2011 (Bergrestaurant Bischofsalp, Elm).

³ Vgl. dazu BGE 124 II 391 ff. (Sport- und Freizeitanlagenzone in Ersigen) und Bundesgerichtsurteil Nr. 1C_225/2008 vom 9. März 2009 (Spezialzonen in Mase).

⁴ Vgl. dazu namentlich BGE 136 II 204 ff. (Hotelzone «Prätschli» in Arosa).

⁵ Vgl. Änderung vom 23. Dezember 2011, publiziert in BBl 2012, S. 59 f.

genommen wird.⁶ Eine solche Erweiterung des Baugebiets durch eine Spezialzone ist jedoch nur möglich, soweit die Voraussetzungen für eine entsprechende Erweiterung der Bauzone gemäss Art. 15 RPG erfüllt sind.

Gemäss Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und entweder weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b). Die vorliegend neu eingezonten Grundstücke liegen unbestreitbar ausserhalb des weitgehend überbauten Gebiets der Gemeinde Hallau. Sie grenzen zwar an ihrem östlichen Rand an die bestehende Bauzone an, bilden aber eine eigentliche neue Auskragung der Bauzone ins Rebgebiet bzw. in die Landwirtschaftszone von Hallau. Nach Auffassung der Gemeinde Hallau und des Regierungsrates als Rekurs- und Genehmigungsbehörde ist jedoch aufgrund der auf kantonaler und kommunaler Ebene bestehenden Tourismuskonzepte ein Bedarf für die Schaffung einer entsprechenden Spezialbauzone zugunsten der Errichtung eines Weinhotels im fraglichen Gebiet ausgewiesen. Gemeinde und Regierungsrat vertreten überdies die Ansicht, da es sich um eine besondere, nur für die Errichtung des Weinhotels am Rand des Rebgebiets zur Verfügung stehende Zone handle, müsse anders als nach dem von der Beschwerdeführerin erwähnten Bundesgerichtsentscheid zur Hotelzone «Prätschli» (Arosa) nicht geprüft werden, ob damit die Bauzone von Hallau nicht insgesamt zu gross sei bzw. ob sich ein entsprechendes Hotelprojekt nicht auch in der bestehenden Bauzone verwirklichen lasse.

c) Die Auffassung, es genüge hinsichtlich der Bedarfsfrage eine isolierte Betrachtung der neuen Hotelzone, trifft jedoch nicht zu. Das Bundesgericht hat im erwähnten Urteil zur Neueinzonung einer 2,1 ha grossen Fläche in eine neue Hotelzone im Gebiet «Prätschli» (Arosa) vielmehr ausdrücklich festgehalten, bei der Beurteilung der Bauzonengrösse dürfe nicht isoliert und einzig auf die Grösse der neuen Hotelzone abgestellt werden, wie dies die kantonalen Vorinstanzen getan hatten.⁷ Es hat dementsprechend zunächst festgehalten, dass die Arosener Bauzonen erheblich überdimensioniert seien.⁸ Wohl hat es anschliessend ausgeführt, es dürfe bei der Beurteilung einer Planungsmassnahme nicht ausschliesslich auf das Fassungsvermögen des Baugebiets insgesamt abgestellt werden. Vielmehr müsse zusätzlich darauf geachtet werden, dass die einzelnen Teilbauzonen mit bestimmter Nutzungsdichte und besonderem Zonencharakter derart dimensioniert seien, dass sie für die Bedürfnisse der nächsten 15 Jahre genügten. Voraussetzung für eine gesonderte

⁶ Die Gesamtfläche der Bauzonen in Hallau beträgt bisher 91,54 ha; vgl. Kantonale Richtplanung (Nachführung 2006), Grundlagen, S. 86.

⁷ BGE 136 II 204 ff., E. 6.4.

⁸ BGE 136 II 204 ff., E. 6.2 und 6.3.

Behandlung einer bestimmten Teilbauzone sei allerdings, dass sie sich in der Nutzungsart und Nutzungsdichte von anderen Teilbauzonen in ausreichendem Masse unterscheide und der mutmassliche Baulandbedarf einer Teilbauzone ohne separate Ermittlung ihres Fassungsvermögens den tatsächlichen Verhältnissen deshalb nicht gerecht werde.⁹

Das Bundesgericht hat sich daher lediglich dafür ausgesprochen, dass neben der Gesamtbetrachtung der Bauzonengrösse *zusätzlich* allenfalls auch die Grösse der betreffenden Teilbauzone auf den Bedarf hin zu überprüfen ist, wenn sich diese massgebend von den andern Zonen unterscheidet und der entsprechende Bedarf nicht in andern Zonen verwirklicht werden kann. Etwas anderes liesse sich auch nicht mit dem heute allgemein anerkannten Erfordernis vereinbaren, die Bauzonen wirksam zu begrenzen, da andernfalls bereits zu grosse Bauzonen doch noch durch Spezialzonen vergrössert werden könnten. Im Fall «Prätschli» hat das Bundesgericht zwar festgehalten, dass die Hotelzone in Arosa neben Gastgewerbebetrieben auch für andere gewerbliche oder kulturelle Bauten und Anlagen offen stehe,¹⁰ was schon gegen eine isolierte Betrachtung spreche. Diese Möglichkeit besteht bei der Hotelzone in Hallau nicht, da sie nur für traditionelle Hotels und die dazugehörigen Bauten und Anlagen bestimmt ist, wobei aber keine ausdrückliche Beschränkung auf ein konkretes Hotel erfolgte.¹¹ Das Bundesgericht hat im Fall «Prätschli» zusätzlich darauf hingewiesen, dass Hotels und Gastgewerbebetriebe in allen Wohnzonen sowie in der Kern- und Dorfzone zulässig seien und auch deshalb bei der Beurteilung der Bauzonengrösse nicht isoliert und ausschliesslich auf die Hotelzone abgestellt werden könne.¹² Letzteres trifft auch für die Hotelzone in Hallau zu. Ein Weinhotel oder andere entsprechende Hotelbauten könnten – wie die Beschwerdeführerin zutreffend ausgeführt hat – grundsätzlich auch in der bestehenden Bauzone von Hallau – namentlich in der Kern- und Dorfzone – errichtet werden.¹³ Unter diesen Umständen aber kann es keine Rolle spielen, dass in der neu geschaffenen Hotelzone nur Hotelbauten und -anlagen realisiert werden können, zumal auch solche Bauten und Anlagen eine Erweiterung des Baugebietes bewirken. Dass der vorgesehene Standort im Rebgebiet für das geplante Projekt besonders attraktiv ist, vermag daran ebenfalls nichts zu ändern, da besonders vorteilhafte Lagen keine Gründe für die Vornahme einer Neueinzonung trotz ausreichender oder sogar überdimensionierter Bauzonenreserven bilden. Das Bundesgericht hat in diesem Zu-

⁹ BGE 136 II 204 ff., E. 6.4.1 und 6.4.2.

¹⁰ BGE 136 II 204 ff., E. 6.4.3.

¹¹ Art. 49a Abs. 1 der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Hallau vom 18. September 1992 (BNO).

¹² BGE 136 II 204 ff., E. 6.4.4.

¹³ Vgl. Art. 29 und 39 BNO.

sammenhang zutreffend darauf hingewiesen, Neubauprojekte müssten grundsätzlich den bestehenden Baumöglichkeiten angepasst werden, nicht umgekehrt die Bauzonen den Standortwünschen der Investoren. Soweit ausnahmsweise eine Neueinzonung von unüberbautem Land für ein bestimmtes Projekt doch zugelassen werden könne, müsse diese überdies mit einer Auszonung verbunden werden, wenn sonst insgesamt eine zu grosse Bauzone bestehe bzw. entstehe.¹⁴

Das Bundesgericht hat somit – wie der Entscheid «Prätschli» (Arosa) zeigt – selbst für vom bisherigen Baugebiet losgelöste projektspezifische Spezialzonen ebenfalls eine Gesamtbetrachtung der Bauzonengrösse verlangt. Unter diesen Umständen aber basiert der angefochtene Rekursentscheid jedenfalls auf einer *ungenügenden Abklärung des Sachverhalts* und muss daher aufgehoben werden, zumal der Regierungsrat nicht geprüft hat, ob die Bauzonen von Hallau nicht bereits heute überdimensioniert sind, was zur Folge hätte, dass eine Neueinzonung – jedenfalls ohne kompensatorische Auszonung – zum vorneherein unzulässig wäre. Für diese Annahme bestehen im Übrigen gewichtige Anhaltspunkte, zumal sich aus der geltenden Kantonalen Richtplanung ergibt, dass Hallau über erhebliche Bauzonenreserven verfügt und Neueinzonungen daher einstweilen grundsätzlich nicht oder höchstens mit einer Kompensation durch eine entsprechende Auszonung möglich sind.¹⁵

d) Auf eine *Rückweisung* der Sache an den Regierungsrat zur Vornahme entsprechender Abklärungen kann aber *verzichtet werden*, zumal die beschlossene Neueinzonung in der vorliegenden Form jedenfalls – auch unabhängig von der Frage einer insgesamt zu grossen Bauzone – verschiedene massgebende Planungsgrundsätze und Rechtsvorschriften verletzt.

aa) Was den *Umfang der neuen Zone* anbetrifft, ist unbestritten geblieben, dass die beschlossene Hotelzone insoweit überdimensioniert ist, als für das geplante Weinhotel lediglich die Hälfte der Gesamtfläche von 23'000 m² erforderlich ist und die Grundstücke GB Hallau Nr. 907 und 909 für Hochbauten nicht benötigt werden.¹⁶ Die Gemeinde Hallau macht allerdings geltend, aufgrund der Kaufverhandlungen bzw. der Bestimmungen des bäuerlichen Bodenrechts und um genügend Fläche für einen Landtausch zur Verfügung zu haben, habe der Gemeinderat eine grössere Fläche erwerben und einzonen müssen. Sobald das Projekt konkret vorliege, könne die Hotel-

¹⁴ BGE 136 II 204 ff., E. 7.2; vgl. zum Ganzen auch *Niklaus Spori*, Bestehende Flächen nutzen statt neu Einzonen!, Inforum VLP 4/2010, S. 9 ff.

¹⁵ Vgl. Kantonale Richtplanung (Nachführung 2006), Grundlagen, S. 86 (Tabelle Bauzonen und Stand der Erschliessung) und S. 88 (Karte mit Hinweis zur Möglichkeit von Bauzonenerweiterungen in den einzelnen Gemeinden).

¹⁶ Vgl. dazu den Bericht zur zweiten Planaufgabe, S. 4, und Art. 49a Abs. 5 BNO.

zone entsprechend redimensioniert werden. Entsprechende finanzielle und kaufpolitische Gründe vermögen jedoch eine doppelt so grosse Einzonung, als dies für die Projektverwirklichung erforderlich ist, zum vorneherein nicht zu begründen, da sich eine solche Einzonung jedenfalls auf den objektiv erforderlichen Bedarf nach Art. 15 RPG zu beschränken hat.¹⁷ Im Übrigen stand bereits im zweiten Vorprüfungsverfahren fest, dass auch ein wesentlicher Teil der Parzelle GB Nr. 934 erworben und das ganze Projekt unterhalb der Weinstrasse verwirklicht werden kann, weshalb auf eine Einzonung der Parzellen Nr. 907 und 909 an der Gemeindeversammlung vom 25. März 2011 jedenfalls hätte verzichtet werden können. Ein einmal eingezontes Gebiet kann entgegen der Auffassung der Gemeinde Hallau – sofern nicht eine klare Befristung besteht, wie sie in Art. 49a Abs. 3 BNO nur für das ganze Gebiet vorgesehen ist – nicht kurze Zeit später aus voraussehbaren Gründen teilweise wieder ausgezont werden; dies stünde namentlich auch im Widerspruch zum Grundsatz der Planbeständigkeit.¹⁸

bb) Ein zweiter Punkt betrifft den *Ortsbildschutz*. Es ist unbestritten, dass Hallau als Ortsbild von nationaler Bedeutung im ISOS aufgeführt ist und sowohl bezüglich einzelner Teile des Siedlungsgebietes als auch der Umgebung von Hallau besondere Schutzziele bestehen.¹⁹

aaa) Das ISOS ist zwar aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzausscheidung im Natur- und Heimatschutz²⁰ und der zugrundeliegenden gesetzlichen Regelung von Art. 2 ff. NHG²¹ nur im Bereich der Erfüllung von Bundesaufgaben unmittelbar rechtsverbindlich, doch haben die Kantone das ISOS und seine Schutzziele auch im Bereich der kantonalen Aufgabenerfüllung – namentlich bei der Richt- und Nutzungsplanung – zu berücksichtigen, zumal es seiner Natur nach Sachplänen und Konzepten des Bundes gleichkommt.²² Art. 4a VISOS hält diese Berücksichtigungspflicht für die kantonale Richtplanung nun ausdrücklich fest, wobei der geltende Schaff-

¹⁷ Vgl. dazu auch die zutreffende Stellungnahme des Rechtsdiensts des kantonalen Baudepartements vom 25. Januar 2011 im zweiten Vorprüfungsverfahren, S. 1.

¹⁸ Vgl. dazu Art. 21 Abs. 2 RPG.

¹⁹ Vgl. die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (VISOS, SR 451.12), insbesondere Anhang/Kt. Schaffhausen, und dazu die gestützt auf Art. 2 VISOS herausgegebene Publikation «Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, Ortsbilder von nationaler Bedeutung, Kanton Schaffhausen», Bern 1986 (ISOS Schaffhausen), S. 95 ff.

²⁰ Art. 78 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

²¹ Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451).

²² Vgl. dazu bereits OGE Nr. 60/2004/12 vom 29. April 2005, E. 3b, Amtsbericht 2005, S. 91 ff., und nun ausdrücklich BGE 135 II 209 ff. (Rüti), E. 2.1.

hauser Richtplan aber ohnehin schon in seiner ursprünglichen Fassung von 1999/2000 das ISOS als massgebende Grundlage für den Ortsbildschutz bezeichnet und vorgesehen hat, dass durch das ISOS geschützte Ortsbilder langfristig mit planerischen und organisatorischen Massnahmen zu erhalten sind und neue Eingriffe die schutzwürdigen historischen Ortsbilder weder beeinträchtigen noch zerstören dürfen.²³ Es ist daher davon auszugehen, dass die ISOS-Schutzziele im Kanton Schaffhausen heute zumindest sinngemäss auch für den Bereich der kantonalen Aufgabenerfüllung, insbesondere für die kommunale Nutzungsplanung, gelten.

bbb) Die neu eingezonten Grundstücke liegen gemäss ISOS Schaffhausen im Gebiet «Rebberge, Ortsbildhintergrund» (Gebiet IV), für welches das Erhaltungsziel «a» gilt. Dies bedeutet gemäss den Erläuterungen zum ISOS «Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder als Freifläche sowie der für das Ortsbild wesentlichen Vegetation und Altbauten. Beseitigung störender Veränderungen», wobei überdies folgende generellen Erhaltungshinweise gelten: «kein Baugebiet, Gestaltungsvorschriften für standortgebundene Bauten, spezielle Vorschriften für Veränderungen an Altbauten.»²⁴ Da das ISOS – wie dargelegt – entgegen der Annahme der Beschwerdegegner nicht nur deskriptiven Charakter aufweist, sondern bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigende Schutzhinweise enthält, ergibt sich hieraus, dass das fragliche Gebiet grundsätzlich von neuen Bauten frei zu halten ist und im Prinzip nicht einer Bauzone zugewiesen werden darf. Denkbar sind höchstens standortgebundene Bauten, für welche jedoch besondere Gestaltungsvorschriften zu erlassen sind. Diese Anforderungen erfüllt die vorgesehene Hotelzone nicht. Nach dieser sind in der ganzen, wie erwähnt ohnehin überdimensionierten Zone bauliche Massnahmen für den vorgesehenen Zonenzweck («traditionelle Hotels und dazugehörige Bauten und Anlagen»)²⁵ möglich, ohne dass eine Prüfung der Erforderlichkeit und der Standortgebundenheit der einzelnen Bauten und Anlagen erfolgen muss. Die generelle Gestaltungsplanpflicht (richtig wohl: Quartierplanpflicht)²⁶ vermag hieran nichts zu ändern. Auch die Vorschrift von Art. 49a Abs. 5 BNO, wonach oberhalb der Weinstrasse auf den Grundstücken GB Hallau Nr. 907 und 909 keine Hochbauten erlaubt sind, schliesst nicht aus, dass in diesem Bereich Autoabstellplätze und andere Erschliessungsanlagen erstellt werden.

²³ Vgl. den oben erwähnten OGE Nr. 60/2004/12 vom 29. April 2005, a.a.O., sowie heute Kantonale Richtplanung, Nachführung 2006, S. 95 und S. 180.

²⁴ Vgl. Faltblatt zum ISOS Schaffhausen.

²⁵ Art. 49a Abs. 1 BNO.

²⁶ Vgl. Art. 17 f des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG, SHR 700.100).

ccc) Damit aber besteht die Gefahr, dass das schützenswerte und gemäss ISOS grundsätzlich frei zu haltende Gebiet durch verschiedene nicht standortgebundene Bauten und Anlagen verstellt werden könnte, was eine erhebliche Beeinträchtigung des schutzwürdigen Ortsbildhintergrundes von Hallau bewirken würde. Auf diesen Umstand weist die Kantonale Natur- und Heimatschutzkommission zu Recht in ihrer Stellungnahme vom 15. Juni 2011 im Zonenplan-Genehmigungsverfahren hin, was der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid nicht erwähnt. Es trifft zwar zu, dass die Kantonale Natur- und Heimatschutzkommission im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens noch ausgeführt hat, die Erstellung eines Hotels sei im fraglichen Gebiet mit den erforderlichen Gestaltungsauflagen allenfalls denkbar, doch hat sich die Kommission mit dem vorgelegten Planentwurf nicht etwa einverstanden erklärt, sondern eine andere Vorgehensweise (Durchführung eines Wettbewerbs und anschliessend Schaffung einer projektspezifischen Nutzungszone mit Quartierplan) vorgeschlagen. Da es sich bei der vorliegenden Nutzungsplanänderung nach Lehre und Rechtsprechung um kantonale Aufgabenerfüllung handelt, besteht entgegen der Auffassung dieser Kommission keine Pflicht zur Einholung eines Gutachtens der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission,²⁷ doch ist die Fachmeinung der Kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission zu Zonenplanänderungen aufgrund des kantonalen Rechts zu beachten und darf nicht einfach übergangen oder nur sehr eingeschränkt berücksichtigt werden.²⁸

ddd) Hieraus ergibt sich, dass ein Neubau für ein Weinhotel im fraglichen Gebiet auch aufgrund des ISOS-Schutzes grundsätzlich ausgeschlossen ist. Allenfalls in Frage kommen könnte demgegenüber die Umnutzung und massvolle Erweiterung einer bestehenden Liegenschaft mit einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24c RPG, eventuell auch mit einer entsprechenden, streng projektbezogenen und kompensationspflichtigen Spezialzone. Es kann in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass die Beschwerdeführerin selber im Rekursverfahren vor Regierungsrat angeregt hat, eine Umnutzung und teilweise Erweiterung des Oberwiesenhauses in Betracht zu ziehen, zumal es sich hierbei um einen alten Baustandort handelt, wobei die Liegenschaft aber in der heutigen, stark veränderten und unterhaltsmässig völlig vernachlässigten Form als störendes Element im Ortsbildhintergrund von Hallau gilt.²⁹ Eine entsprechende Umnutzung könnte somit allenfalls unter dem Aspekt des ISOS-Schutzes sogar eine Verbesserung der bestehenden Situa-

²⁷ Vgl. Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 NHG.

²⁸ Vgl. dazu Art. 14 Abs. 2 lit. c des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Schaffhausen vom 12. Februar 1968 (NHG/SH, SHR 451.100).

²⁹ Vgl. dazu das Kurzgutachten der Kantonalen Denkmalpflege vom 4. März 2011 und die Stellungnahme der Kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission vom 15. Juni 2011, S. 2.

tion bewirken. Allerdings müsste die Identität der Baute und ihrer Umgebung nach den massgebenden Vorschriften in den wesentlichen Zügen gewahrt bleiben, wobei immerhin Verbesserungen gestalterischer Art zulässig wären.³⁰ Ob diese Voraussetzungen bei einer Umwandlung der Liegenschaft in ein Weinhotel erfüllt werden könnten, müsste näher geprüft werden und bedürfte jedenfalls einer sorgfältigen Planung. Da es sich bei der Erteilung von Ausnahmebewilligungen nach Art. 24 ff. RPG um die Erfüllung einer Bundesaufgabe handelt, müsste überdies auch die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege einbezogen werden.³¹ Nicht zulässig erscheint es demgegenüber, eine relativ grosse neue Hotelzone zu schaffen, welche generell nicht näher bestimmte neue Hotelbauten und -anlagen ermöglicht.

eee) An den dargelegten Einschränkungen für bauliche Massnahmen aufgrund des ISOS-Schutzes vermag das vom Regierungsrat ins Feld geführte touristische Interesse nichts zu ändern. Zwar trifft es zu, dass im Rahmen des ISOS-Schutzes allenfalls Eingriffe in ein Schutzobjekt bzw. Abweichungen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare möglich sind, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherrangige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen.³² Der Bau eines Weinhotels ist jedoch nur für den örtlichen und regionalen Tourismus von Bedeutung und stellt kein Tourismusprojekt von nationaler Bedeutung dar, weshalb er keinen Eingriff in die ISOS-Schutzziele zu rechtfertigen vermag.³³ Im Übrigen ist dargetan worden, dass die Schaffung eines Weinhotels im fraglichen Gebiet allenfalls – allerdings unter sehr einschränkenden Rahmenbedingungen – möglich sein könnte, dass dies aber nicht durch die Errichtung einer relativ grossen Hotelzone erfolgen kann, welche im ganzen Einzonungsgebiet die Erstellung nicht näher bestimmter Hotelbauten und -anlagen ermöglichen würde.

cc) Die Beschwerdeführerin macht auch geltend, mit der Einzonung gehe *wertvolles Kulturland* verloren. Diesbezüglich ist namentlich der Schutz der Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen.³⁴ Es ist jedoch unbestritten geblieben, dass die neu eingezonten Hangflächen keine Fruchtfolgeflächen bilden. Hingegen sind die betroffenen Grundstücke zu einem grossen Teil mit

³⁰ Vgl. Art. 42 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1), an welcher Bestimmung grundsätzlich auch nach der Revision von Art. 24c RPG festgehalten werden soll; vgl. dazu die Vernehmlassungsvorlage zur Teilrevision der RPV vom Februar 2012.

³¹ Vgl. zum Abbruch und zur Erneuerung einer alten Liegenschaft in einem ISOS-Schutzgebiet auch BGE 138 II 23 ff., E. 4 (Ufenau).

³² Art. 6 Abs. 2 NHG.

³³ Vgl. zur ähnlichen Frage im Fall des Siblinger Randenturms OGE Nr. 60/2010/6 und 40 vom 16. Dezember 2011, E. 3e bb, Amtsbericht 2011, S. 135.

³⁴ Vgl. dazu Kantonale Richtplanung (Nachführung 2006), S. 140.

Reben bestockt. Soweit diese Grundstücke Teil der geschlossenen Reblage bilden, was für die betroffenen Flächen der Grundstücke GB Hallau Nr. 907, 909, 934, 935 (Teilparzelle) und 940 zutrifft, müsste die örtliche Rebbaugenossenschaft beim Volkswirtschaftsdepartement einen Antrag um Entlassung der betroffenen Flächen aus dem Rebbaukataster bzw. der geschlossenen Reblage stellen, worüber das Departement anschliessend unter Würdigung der Interessen an der Erhaltung der Rebanlage zu entscheiden hätte.³⁵ Ein entsprechendes Verfahren bzw. entsprechende Abklärungen sind im bisherigen Verfahren nicht durchgeführt worden, was eine rechtsverbindliche Umzonung von der Landwirtschaftszone in eine Bauzone grundsätzlich ebenfalls ausschliesst. Im Beschwerdeverfahren vor Obergericht ist nach Zustellung der erwähnten Abklärungen des Obergerichts die erforderliche rebbaurechtliche Entlassungsverfügung des kantonalen Volkswirtschaftsdepartements zwar eingeholt worden. Allerdings ist dieses rebbaurechtliche Entlassungsverfahren ohne Koordination mit dem planungsrechtlichen Verfahren und ohne Einbezug der Beschwerdeführerin erfolgt und die Entlassungsverfügung enthält auch keine Begründung, weshalb eine relativ grosse Fläche ohne Weiteres aus der geschlossenen Reblage entlassen werden kann. Ob dies den verfahrensrechtlichen Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV (rechtliches Gehör) und Art. 25a RPG (Koordinationsgrundsätze) genügt, erscheint zumindest als fraglich, kann jedoch offen gelassen werden, zumal die umstrittene Zonenplanänderung ohnehin aufgehoben werden muss, womit auch der akzessorischen rebbaurechtlichen Verfügung des kantonalen Volkswirtschaftsdepartements vom 11. Juli 2012 die Grundlage entzogen wird.

e) Es ergibt sich somit, dass die vorgenommene Einzonung nicht nur deshalb aufzuheben ist, weil der Regierungsrat die Frage der Gesamtbauzonengrösse bzw. des Erfordernisses einer kompensatorischen Auszonung nicht geprüft hat, sondern auch deshalb, weil die Einzonung für sich allein betrachtet jedenfalls deutlich zu gross ausgefallen ist und überdies ein für das Ortsbild Hallau bestehendes Schutzziel verletzt würde. Zudem ist fraglich, ob die nachträglich eingeholte Verfügung betreffend Entlassung einzelner betroffener Parzellen aus der geschlossenen Reblage den gesetzlichen – namentlich den verfahrensrechtlichen – Anforderungen entspricht. Die vorgenommene Einzonung ist somit in Gutheissung der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufzuheben und es ist festzustellen, dass die rebbaurechtliche Verfügung des Volkswirtschaftsdepartements vom 11. Juli 2012 hinfällig geworden ist.

³⁵ Vgl. Art. 40 Abs. 2 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes vom 29. November 1999 (LwG/SH, SHR 910.100) und dazu die Auskunft des kantonalen Landwirtschaftsamts ...