

Art. 22 Abs. 2 lit. a und Art. 23 RPG; Art. 26 NSG; Art. 3 lit. n und Art. 15 Abs. 1 NSV; Art. 53a Abs. 3 SVG; Art. 18 und Art. 18m Abs. 1 EBG; Art. 9 Abs. 1 und Art. 44a USG; Ziff. 11.1 Anhang UVPV; Art. 8 und Art. 9 LSV; Art. 31 LRV; Art. 2 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1 VRG; Art. 51, Art. 57 Abs. 1, Art. 58 Abs. 1 lit. f und Art. 61 Abs. 1 BauG. Bauprojekt für ein Schwerverkehrskontrollzentrum auf dem Areal des Güterbahnhofs Schaffhausen; Legitimation der Nachbarn; Zuständigkeit und anwendbares Bewilligungsverfahren; Zonenkonformität; Umweltverträglichkeit (OGE 60/2005/68 vom 16. Dezember 2005)¹

Veröffentlichung im Amtsbericht.

Anwohner mit Liegenschaften in einer Distanz bis zu 100 m und Sichtverbindung zum Baugrundstück sind zur Erhebung von Rechtsmitteln gegen das Bauvorhaben grundsätzlich legitimiert, obwohl eine vielbefahrene Kantonsstrasse dazwischen liegt (E. 2).

Die baulichen Massnahmen auf dem Areal des Güterbahnhofs und die Zufahrt über eine Kantonsstrasse bilden nicht Bestandteil der Nationalstrasse und sind daher im kantonalen Baubewilligungsverfahren, nicht im Planenehmigungsverfahren nach Nationalstrassengesetz zu prüfen (E. 4a und b).

Das Kontrollzentrum ist als gewerbliches Bauvorhaben zu qualifizieren, weshalb das kantonale Bauinspektorat erstinstanzlich zuständige Baubewilligungsbehörde ist (E. 4c).

Im Bewilligungs- und Rekursverfahren wurden keine Ausstandspflichten verletzt (E. 4d).

Das Baugrundstück bildet Bahnareal und ist keiner kommunalen Nutzungszone zugeteilt (E. 5c). Das Bauvorhaben ist nicht zonenkonform, weil es nicht dem planerisch festgelegten Nutzungszweck (Eisenbahnbetrieb und zugehörige Nutzungen) entspricht (E. 5d).

Unter den gegebenen Umständen ist es zulässig, die Frage der Gewährung einer Ausnahmegewilligung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren von Amts wegen zu prüfen (E. 5e). Gewährung einer Ausnahme vom Zonenzweck, weil wichtige Gründe und keine überwiegenden gegenteiligen Interessen gegeben sind (E. 5f).

¹ Eine staatsrechtliche Beschwerde und eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen diesen Entscheid wies das Bundesgericht am 1. November 2006 ab, soweit darauf einzutreten war (Verfahren 1P.68/2006 und 1A.24/2006).

Für das Bauprojekt ist keine formelle Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich (E. 6). Das Vorhaben verletzt weder das Lärmschutzrecht (E. 7b) noch das Lufthygienerecht (E. 7c).

Der Kanton Schaffhausen beabsichtigt, im Auftrag des Bundes auf dem Areal des Güterbahnhofs Schaffhausen ein Schwerverkehrskontrollzentrum zu errichten. Das kantonale Bauinspektorat erteilte die Baubewilligung. Auf einen Rekurs mehrerer Anwohner trat der Regierungsrat nicht ein. Das Obergericht hiess eine dagegen gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Sinn der Erwägungen teilweise gut. Es hob den Nichteintretensentscheid des Regierungsrats auf und überprüfte den Baubewilligungsentscheid. Es beurteilte das Bauvorhaben als nicht zonenkonform, gewährte hingegen eine Ausnahme vom Zonenzweck (Bahnbetrieb und zugehörige Nutzungen). Es verwarf die auf das Umweltrecht gestützten Rügen und bestätigte die Baubewilligung mit der erwähnten Ergänzung (Ausnahme vom Zonenzweck).

Aus den Erwägungen:

2.– Zu prüfen ist zunächst, ob der Regierungsrat auf den Rekurs der Beschwerdeführer zu Recht nicht eingetreten sei.

a) aa) Mit dem Rekurs ... machten die Beschwerdeführer unter anderem geltend, das Bauvorhaben bedürfe einer bisher fehlenden Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), sei nicht zonenkonform und verletze Lärmschutz- und Luftreinhaltevorschriften.

Bei der Anwendung von *Bundesverwaltungsrecht*, insbesondere also von eidgenössischem Umweltschutzrecht, und bei der Anwendung von eidgenössischem und kantonalem *Raumplanungsrecht* sind die Kantone verpflichtet, die *Rechtsmittelbefugnis* mindestens im *gleichen Umfang* wie für die *Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht* zu gewährleisten (Art. 98a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 [Bundesrechtspflegegesetz, OG, SR 173.110]; Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700]). Dies bietet im Kanton Schaffhausen deshalb keine Probleme, weil das Obergericht die kantonalen Vorschriften über die Rechtsmittelberechtigung von Einzelpersonen (Art. 18 Abs. 1 und Art. 36 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]) seit geraumer Zeit im Sinn der Rechtsprechung des Bundesgerichts

zur Bundesverwaltungsrechtspflege auslegt, wonach eine tatsächliche Betroffenheit genügt und eine besondere Beziehungsnähe gefordert ist (*Arnold Marti*, Die Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege – vorbildlicher Rechtsschutz seit 30 Jahren, in: Verein Schaffhauser Juristinnen und Juristen [Hrsg.], Schaffhauser Recht und Rechtsleben, Festschrift zum Jubiläum 500 Jahre Schaffhausen im Bund, S. 359 ff., S. 370, Fn. 73, und S. 380, bei Fn. 129).

bb) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind bei einem Bauprojekt insbesondere die *Nachbarn* – und zwar nicht nur die unmittelbaren Anstösser des Baugrundstücks, sondern auch in einem weiteren Umkreis wohnende Personen – zur Erhebung von Rechtsmitteln legitimiert, wenn sie vom Bauprojekt in *besonderer Weise betroffen* werden. Die besondere Beziehungsnähe eines Nachbarn wird vor allem in Fällen bejaht, in welchen von einer Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit *Immissionen* ausgehen und die Einsprecher durch diese – seien es Lärm-, Staub-, Erschütterungs-, Licht- oder andere Einwirkungen – betroffen werden. Sind solche Beeinträchtigungen zu erwarten, ändert der Umstand, dass eine grosse Anzahl von Personen betroffen ist, an der Rechtsmittelbefugnis des Einzelnen nichts. Ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung der Rechtsmittelbefugnis ist auch die *räumliche Distanz* des Aufenthaltsorts zu einem umstrittenen Vorhaben. Allerdings kommt es grundsätzlich nicht auf abstrakt bestimmte Distanzwerte an. Vielmehr ist stets eine Würdigung aller rechtlich erheblichen Sachverhaltselemente vorzunehmen. Da zahlreiche ganz unterschiedliche Konstellationen denkbar sind, ist im übrigen keine begrifflich fassbare Eingrenzung der Rechtsmittelbefugnis von Nachbarn möglich. Vielmehr bleibt in Grenzfällen ein *Beurteilungsspielraum*, bei dessen Handhabung einerseits eine kaum mehr zu begrenzende Öffnung des Beschwerderechts zu vermeiden ist und andererseits die Schranken auch nicht zu eng gezogen werden dürfen, um nicht die vom Gesetzgeber bewusst gewollte Überprüfung der richtigen Rechtsanwendung in Fällen, in denen die Betroffenen ein aktuelles und schutzwürdiges Interesse besitzen, auszuschliessen (vgl. *Haller/Karlen*, Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, Neubearbeitung des vierten Teils der zweiten Auflage des Raumplanungs- und Baurechts, Zürich 1998, Rz. 981 ff., insbesondere Rz. 984 f., S. 19 f., und *Aemisegger/Haag* in: *Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch* [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 33 Rz. 38 ff, insbesondere Rz. 39, 41, S. 18 ff., je mit weiteren Hinweisen).

cc) Was eine mit einem Bauvorhaben verbundene *Verkehrszunahme auf den bestehenden Strassen* betrifft, wie sie von den Beschwerdeführern im vorliegenden Fall zur Begründung der Rechtsmittellegitimation insbesondere geltend gemacht wird, ist darauf hinzuweisen, dass nicht jede unbedeutende Verkehrs- bzw. Lärmzunahme eine Rechtsmittelbefugnis der *betroffenen An-*

wohner schafft, da andernfalls auch bei Bauvorhaben mit geringfügigen Mehrimmissionen die Bevölkerung in einem weiten Umkreis Rechtsmittel ergreifen könnte, was nicht dem Sinn der massgebenden Legitimationsvorschriften entsprechen würde. Wenn sich die zu erwartenden Beeinträchtigungen weitgehend mit den allgemeinen Strassenimmissionen vermischen und kaum mehr als eigenständige Belastung feststellbar sind, fehlt daher die erforderliche besondere Betroffenheit (vgl. BGE E.62/1993 und E.63/1993 vom 7. Dezember 1995 betreffend Westumfahrung Zürich, ZBl 1997, S. 136 ff., insbesondere E. 5, mit weiteren Hinweisen, insbesondere auch auf den im Rekursentscheid zitierten BGE 112 Ib 160 E. 3). Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich nimmt in Anlehnung an diese Rechtsprechung des Bundesgerichts an, die Erhöhung des Verkehrs auf einer öffentlichen Strasse um 5–10 % begründe kein schutzwürdiges Interesse der Strassenanwohner an der Anfechtung des betreffenden Bauvorhabens (*Kölz/Bosshart/Röhl*, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 Rz. 36, S. 407).

dd) Die Rechtsmittelbefugnis als *Prozessvoraussetzung* ist grundsätzlich von Amts wegen festzustellen. Dies entbindet die Rechtsuchenden jedoch nach herrschender Auffassung nicht davon, ihre Legitimation zu substantiieren (*Mitwirkungspflicht*). Bei Nachbarbeschwerden im Baurecht muss die nahe räumliche Beziehung jedoch grundsätzlich nicht näher dargetan werden, wenn sie sich aus den Akten (insbesondere aus dem amtlichen Situationsplan) ergibt. Das qualifizierte eigene bzw. schutzwürdige Interesse muss demgegenüber mehr oder weniger ausführlich dargetan werden, sofern es sich nicht klar aus den als verletzt gerügten Bestimmungen des materiellen Rechts ergibt, denn es kann nicht Aufgabe der Rechtsmittelinstanzen sein, nach allfälligen Interessen der Rekurrenten bzw. Beschwerdeführer zu suchen (*Kölz/Bosshart/Röhl*, § 21 Rz. 29 f., S. 402 f., und insbesondere Rz. 41, S. 408 f., je mit weiteren Hinweisen). Nichts abgeleitet werden kann aus der Behandlung von Einwendungen durch die Baubewilligungsbehörde, zumal solche gemäss Art. 62 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG, SHR 700.100) grundsätzlich von jedermann erhoben werden können (Schaffhauser Abstimmungsmagazin zur Volksabstimmung vom 15. März 1998, S. 6; vgl. *Peter Hänni*, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. A., Bern 2002, S. 502).

b) ...

c) ...

d) aa) Für die Beurteilung der Rekursberechtigung der Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren ist zunächst festzuhalten, dass *Gegens-*

tand des zugrundeliegenden kantonalen *Baubewilligungsverfahren* lediglich die auf dem Areal des Güterbahnhofs (GB Nr. 3124) geplanten Einrichtungen (Fahrzeug-Messstation und vier Container; Schaffung der erforderlichen Kontroll- und Abstellplätze) sowie deren verkehrsmässige Erschliessung bilden (also insbesondere die Zufahrt mit den zu kontrollierenden Lastwagen; ...), nicht aber die vom ASTRA zu bewilligenden Einrichtungen und Signalisationsänderungen auf der Nationalstrasse A4 (vgl. auch unten, E. 4b).

bb) Aufgrund der eingangs dargestellten Rechtsprechung ist für die Beurteilung der Rechtsmittelbefugnis von Nachbarn in Bausachen einerseits auf die *räumliche Distanz* zum Bauvorhaben und andererseits auf die Reichweite der damit verbundenen, die betreffenden Anwohner besonders berührenden *Immissionen* abzustellen.

Im vorliegenden Fall kann festgehalten werden, dass die Liegenschaften der Beschwerdeführer von den vorgesehenen Einrichtungen des Schwerverkehrskontrollzentrums auf dem Güterbahnhofareal (inkl. Kontroll- und Abstellplätze) in einer Entfernung von weniger als 20–30 Metern (Beschwerdeführer 1–5) bzw. von rund 70 Metern (Beschwerdeführer 7), 90 Metern (Beschwerdeführerin 6) und 135 Metern (Beschwerdeführer 8) liegen. Dazwischen liegt in allen Fällen die schon heute sehr viel befahrene Fulachstrasse (Kantonsstrasse) mit einem bereits erheblichen Schwerverkehrsanteil, bei welcher tags und nachts die Immissionsgrenzwerte teilweise überschritten werden, weshalb sie trotz teilweise vorgenommener Schalldämm-Massnahmen als sanierungsbedürftig gilt (unten, E. 7b cc).

cc) Im Rekursverfahren haben die Beschwerdeführer ihre Rechtsmittelberechtigung sinngemäss insbesondere mit dem *zusätzlichen Schwerverkehr auf der Fulachstrasse* und den damit verbundenen *zusätzlichen Lärmimmissionen* begründet. Diesbezüglich hat der Regierungsrat jedoch zu Recht festgehalten, die *zusätzlichen Lärmimmissionen* im Zusammenhang mit den Zufahrten der zu kontrollierenden Lastwagen werde vom Menschen nicht oder höchstens als unwesentliche Änderung der Lautstärke empfunden (vgl. unten, E. 7b dd), womit nach der dargelegten, weiterhin massgebenden Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Legitimation der *Anwohner der Zufahrtsstrasse* nicht begründet werden kann (vgl. zur Legitimation der Anwohner von Zufahrtsstrassen im übrigen auch den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 23. Juni 2005, E. 2.2, mit weiteren Hinweisen, ZBl 2005, S. 597 ff.). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer kann aus BGE 112 Ib 154 ff. (Kiesgrube "Tambrig", Obfelden) nichts zu ihren Gunsten abgeleitet werden. Zwar trifft es zu, dass die Liegenschaften der Beschwerdeführer deutlich näher als 900 Meter beim Bauobjekt liegen, was jedoch nicht entscheidend ist, weil es hier nicht um die Frage der Legitimation aufgrund der Nähe zum Bauprojekt, sondern um diejenige der Anwohner von Zufahrts-

strassen geht, welche sich auch in weiterer Entfernung befinden können. Sodann ist es richtig, dass es im Fall Kiesgrube "Tambrig" um eine geringere Fahrtenzahl ging, doch handelte es sich im erwähnten Fall um eine relativ ruhige blosse Dorfstrasse, während vorliegend der Lärm von einer stark befahrenen, grundsätzlich sanierungsbedürftigen Kantonsstrasse ausgeht.

dd) Entgegen der Annahme des Regierungsrats machen die Beschwerdeführer jedoch nicht nur Immissionen infolge des zusätzlichen Schwerverkehrs auf der Fulachstrasse, sondern auch durch die *Kontrolltätigkeit des Schwerverkehrskontrollzentrums* bzw. durch den *Betrieb des Kontrollplatzes* im Areal des Güterbahnhofs selber geltend. Sodann behaupten sie einen *Wertverlust ihrer Liegenschaften* wegen der Erstellung und des Betriebs des Kontrollzentrums.

...

ee) Die zur Unterstützung der Rekurslegitimation zusätzlich geltend gemachten Gründe sind ... *grundsätzlich neu* und *teilweise nicht substantiiert*, weshalb es an sich fraglich ist, ob auf sie noch eingetreten werden kann. Dies kann jedoch deshalb offen gelassen werden, weil nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts Nachbarn bis zu einem *Abstand von etwa 100 Metern* vom Bauprojekt regelmässig zur Rechtsmittelerhebung zugelassen werden. Zwar ergibt sich die Legitimation – wie eingangs erwähnt – an sich nicht schon aus der blossen räumlichen Nähe, sondern erst aus einer daraus herührenden besonderen Betroffenheit, insbesondere durch Immissionen (BGE 1P.164/2004 vom 17. Juni 2004, E. 2.5, mit Hinweisen, ZBl 2005, S. 587 ff.). Bei Distanzen bis zu 100 Metern und Sichtverbindung zum Bauprojekt ist die Rechtsmittelbefugnis jedoch grundsätzlich zu bejahen, ohne dass die besondere Betroffenheit von den Beschwerdeführern im einzelnen nachgewiesen werden muss. Vorbehalten bleiben hier nicht gegebene Sonderfälle, wo sich gerügte Massnahmen trotz der räumlichen Nähe auf die Nachbarliegenschaften überhaupt nicht auswirken (z.B. Massnahmen im Gebäudeinnern oder auf der Gebäuderückseite).

Die Legitimation trotz der räumlichen Nähe bloss wegen der vorbestehenden Lärmsituation auszuschliessen, wie der Regierungsrat dies getan hat, würde dagegen eine bau- und planungsrechtliche Überprüfung von Nachbarbauten durch die Rechtsmittelinstanzen in zahlreichen Fällen ausschliessen, was nicht Sinn und Zweck der Legitimationsvorschrift sein kann. Der *praktische Nutzen* der Beschwerdeführung liegt in diesen Fällen – wo z.B. wie im vorliegenden Fall auch die Zonenkonformität des Bauvorhabens umstritten ist – immerhin darin, dass im Fall der Gutheissung des Rechtsmittels und der Aufhebung der Baubewilligung zusätzliche, wenn auch kaum oder nur beschränkt wahrnehmbare Immissionen vermieden, eine unliebsame Baute oder

Anlage im Sichtbereich verhindert und auch andere Unannehmlichkeiten im Zusammenhang mit Bau und Betrieb des geplanten Werks (z.B. auch das Risiko eines Unfalls oder eines andern Zwischenfalls im unmittelbaren Nahbereich) verunmöglicht werden können (vgl. dazu und zur Kasuistik auch *Kölz/Bosshart/Röhl*, § 21 Rz. 34 ff., S. 405 ff., und *Aemisegger/Haag*, Art. 33 Rz. 41 ff., S. 20 ff.). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wird denn auch in Bausachen die Rechtsmittelbefugnis von Nachbarn in der Regel anerkannt, wenn die Liegenschaft unmittelbar an das Baugrundstück angrenzt oder – wie vorliegend – nur durch einen Verkehrsträger davon getrennt wird (BGE 1A.98/1994 vom 28. März 1995 [Trottli-Bucht, Luzern], E. 2b, ZBl 1995, S. 528 f., mit Hinweisen, insbesondere BGE 115 Ib 511 f. E. 5c [Sempach]).

ff) Abgesehen von den Beschwerdeführern 8 liegen die *Grundstücke* aller Beschwerdeführer in einem Abstand *von weniger als 100 Metern* vom Baugrundstück und haben dazu *Sichtverbindung*, weshalb die Rechtsmittelbefugnis für diese Beschwerdeführer entgegen der Auffassung des Regierungsrats zu bejahen ist, zumal keine besonderen Gründe vorliegen, welche trotz der räumlichen Nähe gegen ein Beschwerderecht sprechen. Selbst wenn nicht auf die 100-Meter-Regel abgestellt würde, wären nach der erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung (Fall Sempach) jedenfalls die Mehrheit der Beschwerdeführer (nämlich die Beschwerdeführer 1–5 als unmittelbare Nachbarn des Baugrundstücks bzw. Anstösser an die Fulachstrasse) zur Rechtsmittelerhebung legitimiert. Fraglich ist lediglich die Rechtsmittelbefugnis der *Beschwerdeführer 8*, deren Grundstück rund *135 Meter* vom Baugrundstück entfernt liegt. Diese Frage kann jedoch *offen gelassen* werden, da die Rechtsmittellegitimation nach dem Gesagten bei der Mehrzahl der Beschwerdeführer jedenfalls zu bejahen ist und der angefochtenen Nichteintretensentscheid daher aufgehoben werden muss.

e) Die Beschwerde ist somit insofern gutzuheissen, als der angefochtene *Nichteintretensentscheid* des Regierungsrats als Rekursinstanz aufzuheben ist.

3.– Bei diesem Zwischenergebnis stellt sich die Frage, ob die Sache an den Regierungsrat zur materiellen Beurteilung des erhobenen Rekurses zurückzuweisen sei oder ob das Obergericht materiell auf die Sache einzutreten habe. Ob das Obergericht in einem solchen Fall selber einen *neuen Entscheid* fällen oder die Sache an die Vorinstanz zu einem neuen Entscheid *zurückweisen* soll, ist im Schaffhauser Recht nicht ausdrücklich geregelt. Immerhin ergibt sich aus Art. 46 VRG, dass das Obergericht im Fall der Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids grundsätzlich selber einen neuen Entscheid fällen und dabei allenfalls sogar über die Anträge der Parteien hinausgehen kann (*Marti*, S. 381 bei Fn. 132, mit weiteren Hinweisen).

Im Zürcher Recht besteht sogar der Grundsatz, dass das Verwaltungsgericht bei Gutheissung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde *reformatorisch* tätig werden, also selber einen neuen Entscheid fällen soll. Von diesem Grundsatz bestehen aber *Ausnahmen*. So kann das Gericht die Sache insbesondere dann an die Vorinstanz zurückweisen, wenn diese mit dem angefochtenen Entscheid nicht auf die Sache eingetreten ist. Dies gilt selbst dann, wenn die Vorinstanz ihren Nichteintretensentscheid mit einer summarischen materiellen Prüfung verbunden hat. Umgekehrt können Gründe der Verfahrensökonomie bei Aufhebung eines vorinstanzlichen Nichteintretensentscheids ausnahmsweise einen Verzicht auf Rückweisung, d.h. einen reformatorischen Entscheid des Verwaltungsgerichts rechtfertigen (*Kölz/ Bosshart/Röhl*, § 64 Rz. 2, S. 742 f.).

Im vorliegenden Fall hat der Regierungsrat nicht nur summarisch, sondern im Sinn einer *Eventualbegründung* ausführlich auch *materiell* zum Rekurs der Beschwerdeführer Stellung genommen. Unter diesen Umständen aber erschiene es als blosser prozessualer *Leerlauf*, wenn die Sache zu einem neuen materiellen Entscheid an den Regierungsrat zurückgewiesen würde. Gegen ein solches Vorgehen spricht auch die Dringlichkeit des Projekts, bei welchem es um die Verbesserung der Verkehrssicherheit im Zusammenhang mit dem zunehmenden Schwerverkehr geht. Somit ist auf die vorliegende Sache auch materiell einzutreten, zumal die Beschwerdeführer ausführlich Gelegenheit hatten, sich inhaltlich zur umstrittenen Baubewilligung zu äussern, und dazu ausdrücklich aufgefordert wurden.

4.– In der Sache selbst machen die Beschwerdeführer zunächst geltend, die Baubewilligung sei *nicht von der zuständigen Instanz* und *nicht im gesetzlich vorgesehenen Verfahren* erteilt worden. Einerseits stellen sie sich auf den Standpunkt, über die gesamte Anlage hätte von den *Bundesinstanzen* in dem für *Nationalstrassen-Ausführungsprojekte* vorgesehenen Verfahren mit *Umweltverträglichkeitsprüfung* entschieden werden müssen. Andererseits führen sie aus, es handle sich nicht um eine gewerbliche Baute, weshalb die *städtische Baubehörde* für die Erteilung der kantonalen Baubewilligung zuständig gewesen wäre. ...

a) aa) Das *Verfahren* für den *Nationalstrassenbau* ist im Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG, SR 725.11) und in der zugehörigen Verordnung über die Nationalstrassen vom 18. Dezember 1995 (NSV, SR 725.111) heute wie folgt geregelt:

Die Bundesversammlung entscheidet über die *allgemeine Linienführung* und die *Art der Nationalstrassen* (Art. 11 Abs. 1 NSG). Das zuständige Bundesamt (ASTRA) erarbeitet in Zusammenarbeit mit den interessierten Bundesstellen und Kantonen die *generellen Projekte* (Art. 12 ff. NSG). Nach de-

ren Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 20 NSG) arbeiten die Kantone in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt sowie den interessierten Bundesstellen die *Ausführungsprojekte* aus. Diese geben Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werks samt allen Nebenanlagen, die Einzelheiten seiner bautechnischen Gestaltung und die Baulinien (Art. 21 Abs. 1 NSG). *Bestandteile der Nationalstrassen* bilden hierbei gemäss Art. 3 NSV je nach ihrer Ausbauf orm und den von der technischen Funktion her bedingten Erfordernissen:

- a) der Strassenkörper;
- b) die Kunstbauten, einschliesslich Über- und Unterführungsbauwerke, die beim Bau erforderlich werden ...;
- c) die Anschlüsse samt Verbindungsstrecken bis zur nächsten leistungsfähigen Kantons-, Regional- oder Lokalstrasse, einschliesslich Verzweigungen oder Kreisel, soweit diese hauptsächlich dem Verkehr zur Nationalstrasse dienen;
- d) Nebenanlagen mit Zu- und Wegfahrten und allfälligen Erschliessungswegen;
- e) Rastplätze mit ihren Zu- und Wegfahrten sowie den dazugehörigen Bauten und Anlagen;
- f) Einrichtungen für den Unterhalt und Betrieb der Strasse wie Stützpunkte, Werkhöfe, Schadenwehren, Materialdepots, Fernmeldeanlagen sowie Einrichtungen für die Verkehrsüberwachung ...;
- ...
- h) Verkehrseinrichtungen wie Signale, Signalanlagen, Markierungen, Einfriedungen und Blendschutz;
- ...
- n) Zentren für die Schwerverkehrskontrollen, einschliesslich Zu- und Wegfahrten sowie die zur Kontrolle notwendigen Bauten und technischen Einrichtungen wie Waagen oder Labors;
- o) Abstellspuren und -flächen im Bereich der Nationalstrassen, einschliesslich Zu- und Wegfahrten.

Das ASTRA prüft das *Ausführungsprojekt*, bevor der Kanton dieses dem Departement zur Plangenehmigung einreicht. Es gibt dem Kanton bekannt, welche Projektbestandteile nicht vom Bund finanziert werden (Art. 13 Abs. 1 NSV). Anschliessend erteilt gemäss Art. 26 NSG das *zuständige Departement* (heute das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK]) die *Plangenehmigung* für das Ausführungsprojekt (Abs. 1). Mit der Plangenehmigung erteilt es *sämtliche* nach Bundesrecht *erforderlichen Bewilligungen* (Abs. 2). Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich; das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es Bau und Betrieb der Nationalstrassen nicht unverhältnismässig einschränkt (Abs. 3).

Im übrigen bestimmt das ASTRA, für welche Bauwerksteile ihm zusätzlich die *Detailprojekte* zur Genehmigung einzureichen sind (Art. 14 Abs. 1 NSV).

Hinsichtlich der *Umweltverträglichkeitsprüfung* verweist Art. 15 Abs. 1 NSV auf Ziffer 11.1 des Anhangs zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011), wonach die Umweltverträglichkeit mehrstufig geprüft wird (1. Stufe: allgemeine Linienführung; 2. Stufe: Genehmigung des generellen Projekts; 3. Stufe: Plan genehmigung für das Ausführungsprojekt).

Für die *Umgestaltung von Nationalstrassen* gelten gemäss Art. 28 NSV die Bestimmungen über die Ausarbeitung und die Genehmigung der generellen Projekte und der Ausführungsprojekte sowie die Bestimmungen über den Bau der Nationalstrassen (Abs. 1). Für verkehrstechnische Massnahmen, wie die Anbringung, Entfernung oder Änderung von Signalen und Markierungen, gelten die Bestimmungen des Strassenverkehrsrechts. Wesentliche Massnahmen müssen vom ASTRA genehmigt werden, ausgenommen vorübergehende Massnahmen im Interesse des Unterhalts und des Polizeidienstes (Abs. 2).

bb) Hieraus ergibt sich, dass – würde die Auffassung der Beschwerdeführer zutreffen – der Kanton Schaffhausen das Ausführungsprojekt lediglich in Zusammenarbeit mit dem ASTRA ausarbeiten könnte, während *sämtliche* erforderlichen hoheitlichen *Entscheide* allein vom *zuständigen Departement* (UVEK) ausgehen würden (sogenanntes *konzentriertes* Verfahren; vgl. *Haller/Karlen*, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Band I, Zürich 1999, Rz. 800 ff., S. 220 f.).

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer bildet ein *Schwerverkehrskontrollzentrum* jedoch *nicht zwingend* als Ganzes *Bestandteil* einer *Nationalstrasse*. Eine entsprechende *Behandlung nach Nationalstrassenrecht* ist zwar aufgrund einer Revision der NSV vom 8. Mai 2002, also lediglich auf Verordnungsstufe, vorgesehen und bildet heute die *Regel*. Damit sollte einerseits die Errichtung solcher Kontrollzentren erleichtert werden und andererseits die Finanzierung von Bau und Betrieb dieser Anlagen (nicht der Polizeiarbeit und des Kontrollbetriebs) nach Nationalstrassenrecht ermöglicht werden (Art. 3 lit. n und Art. 52 lit. a NSV; ...). Art. 3 NSV enthält jedoch die *Einschränkung*, dass die nachfolgend aufgezählten Einrichtungen "je nach ihrer Ausbauf orm" (gemeint: derjenigen der Nationalstrasse) Bestandteil der entsprechenden Nationalstrasse sind. Es muss daher möglich sein, dass ein Schwerverkehrskontrollzentrum auch *räumlich getrennt* von der Nationalstrasse errichtet wird, namentlich wo sich andere bereits bestehende Möglichkeiten ausserhalb der Nationalstrasse anbieten, welche die Anforderungen des Bundes (...) ebenfalls erfüllen. Würde in diesen Fällen stets verlangt, dass die

Anlage ebenfalls Bestandteil der Nationalstrasse wird, wären *sinnvolle Kombinationsmöglichkeiten* oft ausgeschlossen, weil die betroffenen Flächen – wie dies vorliegend beim Baugrundstück der Fall ist (Eisenbahnareal) – schon aus rechtlichen Gründen nicht in Kantonseigentum überführt werden können, wie dies für Nationalstrassen und deren Bestandteile vorgesehen ist (vgl. Art. 30 ff. NSG). Damit aber könnten bereits vorhandene Verkehrsflächen, die sich für eine Verwendung im Hinblick auf die Schaffung eines Schwerverkehrskontrollzentrums eignen, nicht benutzt werden, was auch aus planerischen Gründen (Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung; Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) unbefriedigend wäre.

cc) Im übrigen kann darauf hingewiesen werden, dass auch bei *ändern Nebenanlagen* im Sinn von Art. 3 NSV ausnahmsweise in dem Sinne *abweichende Lösungen* getroffen werden, dass diese nicht im Nationalstrassenverfahren bewilligt und nicht nach Art. 30 ff. NSG in Kantonseigentum überführt werden und trotzdem vom Bund finanziert bzw. mitfinanziert werden (vgl. ausdrücklich Art. 51 Abs. 2 NSV betreffend gemeinsam mit Dritten genutzte Anlagen und dazu die praktischen Beispiele [Werkhöfe, flankierende Massnahmen auf untergeordneten Strassen] gemäss Auskunft des ASTRA ...). Im Fall der Schwerverkehrskontrollzentren muss dies um so mehr möglich sein, als diese sich nicht primär auf die Nationalstrassengesetzgebung, sondern auf das *Strassenverkehrsrecht* (vgl. insbesondere Art. 53a Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG, SR 741.01]) und das *Verkehrsverlagerungsgesetz* (Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene vom 8. Oktober 1999 [SR 740.1]) sowie die *kantonale Polizeihochheit* stützen (vgl. ... Botschaft des Bundesrats zum Verkehrsverlagerungsgesetz, BBl 1999, S. 6292 ff.). Die grundsätzliche Zusammenlegung dieser Zentren mit den Nationalstrassen erfolgt lediglich aus *praktischen Gründen* (Konzentration der Kräfte auf die wichtigsten Schwerverkehrsachsen; Finanzierung nach der Nationalstrassengesetzgebung; ...). Wo aber solche Schwerverkehrskontrollzentren räumlich getrennt von Nationalstrassen auf Grundstücken Dritter errichtet werden, gibt es schon aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen *keinen Grund* für den *Ausschluss des kantonalen Baubewilligungsverfahrens*, zumal dies lediglich in Gesetzgebungsbereichen möglich ist, wo der Bund über eine umfassende, auch die baulichen und planerischen Aspekte erfassende Gesetzgebungskompetenz verfügt, was – wie dargelegt – im Bereich der Schwerverkehrskontrollen nicht der Fall ist (vgl. *Haller/Karlen*, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Rz. 97 ff., insbesondere Rz. 100 ff., S. 31 ff., mit weiteren Hinweisen). Dieser Betrachtungsweise hat sich im übrigen auch die Praxis des ASTRA als zuständiger Fachbehörde

– nicht nur im vorliegenden Fall – angeschlossen (vgl. für das geplante Schwerverkehrskontrollzentrum Wankdorf Auskunft des ASTRA ...).

dd) Die bewilligungsmässige Aufteilung des Projekts (Bewilligung der Wechselsignalisierung und der Bestandteil der Nationalstrasse bildenden Triagekabine bei der Schönenbergbrücke im Nationalstrassenverfahren; Bewilligung der baulichen Massnahmen auf dem Areal des Güterbahnhofs im kantonalen Baubewilligungsverfahren) bildet auch *keine unzulässige Aufspaltung* eines einheitlichen Bauvorhabens bzw. des Bewilligungsentscheids in zwei Teilprojekte (vgl. dazu *Arnold Marti*, Koordinationspflicht bei Gewerbe- und Industriebauten – Der Ruf nach Flexibilität, URP 2001, S. 551 ff., insbesondere S. 558 ff., mit weiteren Hinweisen). Die Behandlung der einzelnen Teile des Projekts in unterschiedlichen Bewilligungsverfahren ergibt sich vielmehr – wie dargelegt – aus der *verfassungs- und gesetzmässigen Zuständigkeitsordnung* (vgl. zu den sich aus der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung ergebenden Schranken für die Koordination von Bewilligungsverfahren, an welchen kantonale und Bundesbehörden mitwirken, auch *Arnold Marti* im Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 25a Rz. 21, S. 16, mit Hinweisen). Überdies werden die eigentlichen *baulichen Massnahmen* des Projekts im Prinzip *vollständig* im *kantonalen Baubewilligungsverfahren* behandelt, während im Nationalstrassenverfahren lediglich Signalisationsänderungen und eine Kontrollkabine, also eigentlich bloss Verkehrerschliessungsmassnahmen beschlossen werden. Beide Bewilligungs- bzw. Genehmigungsverfahren wurden von den zuständigen Behörden *aufeinander abgestimmt* (unten, E. 5f dd), und die Beschwerdeführer legen – abgesehen von der Frage der UVP-Pflicht – denn auch nicht dar, inwiefern für sie durch diese von Verfassung und Gesetzgebung vorgesehene Aufteilung der Bewilligungsverfahren Nachteile entstehen.

b) Somit ergibt sich, dass das ASTRA aufgrund der dargelegten Vorschriften im vorliegenden Fall baurechtlich lediglich die Bestandteil der Nationalstrasse bildenden Anlageteile (insbesondere Triagekabine und Wechselsignalisierung) zu bewilligen hatte, während für die auf dem *Areal des Güterbahnhofs* vorgesehenen *Einrichtungen* zu Recht das *kantonale Baubewilligungsverfahren* durchgeführt wurde (vgl. zum Ausschluss des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens auch unten, E. 5d). Bezüglich der erwähnten Einrichtungen auf dem Areal des Güterbahnhofs hat die *Projektgenehmigung* durch das ASTRA somit nur *finanzrechtliche Bedeutung* (...). Da sie im übrigen nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet, können die Beschwerdeführer daraus, dass das *Detailprojekt vom 21. Mai 2004* nicht an die Baubewilligungsakten genommen wurde, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Im vorliegenden Verfahren sind nur die hier zugrundeliegenden (im übrigen offenbar praktisch unveränderten) Detailprojektunterlagen massge-

bend. Die Beschwerdeführer hätten überdies vor Obergericht diese Unterlagen einsehen können; der Beizug wurde ihnen jedenfalls rechtzeitig mitgeteilt. Aus den dargelegten Gründen ist sodann auch die Rüge *unbehelflich*, das Schwerverkehrskontrollzentrum könne nur errichtet bzw. betrieben werden, wenn der *Kanton* sämtliche *Grundstücke erworben* habe, welche von den zu kontrollierenden Lastwagen befahren werden müssen. Über die UVP-Pflicht der Anlage ist dagegen durch den Entscheid zugunsten eines kantonalen Baubewilligungsverfahrens noch nichts gesagt. Diese beurteilt sich vielmehr aufgrund der allgemeinen Regelung für ähnliche Bauvorhaben (vgl. unten, E. 6).

c) Zu prüfen ist noch, ob das *kantonale Bauinspektorat* im vorliegenden Fall zuständige Baubewilligungsbehörde war oder ob – wie die Beschwerdeführer geltend machen – die *örtliche Baubehörde* über das Baugesuch hätte befinden müssen.

aa) Im Kanton Schaffhausen ist grundsätzlich der Gemeinderat zuständig für die Erteilung der Baubewilligung (Art. 56 BauG). Vorbehalten werden in dieser Bestimmung jedoch die in Art. 57 BauG aufgeführten Bauvorhaben. Danach ist das Baudepartement zuständig für die Erteilung von *Ausnahmebewilligungen* im Sinn von Art. 51 BauG sowie unter anderem von *industriellen und gewerblichen Bauvorhaben* (Art. 57 Abs. 1 lit. c BauG), auf welche letztere Vorschrift das kantonale Bauinspektorat seine Zuständigkeit gestützt hat (...; vgl. zur Delegation der Bewilligungszuständigkeit des Baudepartements an das kantonale Bauinspektorat § 22 Abs. 1 der Verordnung zum Baugesetz vom 15. Dezember 1998 [BauV, SHR 700.101]).

bb) Im Rekursverfahren haben die Beschwerdeführer noch geltend gemacht, bei den Schwerverkehrskontrollen handle es sich um eine hoheitliche Aufgabe des Bundes, welche der Kanton mit Polizeipersonal durchführe. Es handle sich also nicht um eine gewerbliche, sondern um eine *polizeiliche Baute*. Dem hat der Regierungsrat im Rekursentscheid jedoch zutreffend entgegengehalten, dass der Begriff des "gewerblichen Bauvorhabens" im Sinn von Art. 57 Abs. 1 lit. c BauG nichts mit der Abgrenzung von hoheitlicher und gewerblicher (erwerbswirtschaftlicher) Tätigkeit zu tun hat, sondern ein eigenständiger baurechtlicher Begriff ist, welcher schon im früheren Baugesetz vom 9. November 1964 (aBauG, OS 20, S. 271 ff.) für die Abgrenzung der kommunalen und kantonalen Bewilligungszuständigkeit verwendet worden war (vgl. Art. 61 aBauG). Ebenfalls zutreffend hat der Regierungsrat darauf hingewiesen, dass ein "gewerbliches Bauvorhaben" im Sinn von Art. 57 Abs. 1 lit. c BauG nach der Praxis insbesondere dann gegeben sei, wenn es sich um eine Baute oder Anlage handelt, in welcher Menschen arbeiten. Dies hängt entgegen der Annahme der Beschwerdeführer nicht mit dem Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964

(Arbeitsgesetz, ArG, SR 822.11) zusammen, welchem die Polizei tatsächlich nicht untersteht (Art. 2 Abs. 1 lit. a ArG), sondern mit der üblichen baurechtlichen Unterscheidung von Wohn-, Gewerbe- und Industriebauten bzw. den entsprechenden unterschiedlichen Bauzonen (vgl. namentlich *Hänni*, S. 159 ff., mit weiteren Hinweisen).

cc) Bei Bauten und Anlagen, welche der polizeilichen Tätigkeit dienen, handelt es sich jedoch unbestreitbar nicht um Wohnbauvorhaben, sondern – im Sinn der erwähnten Unterscheidung – eben grundsätzlich um *gewerbliche Bauvorhaben*, womit Bauten und Anlagen für ganz unterschiedliche private oder öffentliche Erwerbstätigkeiten erfasst werden. Dies schliesst freilich nicht aus, dass z.B. reine Büros auch in Wohnbauten bzw. in der Wohnzone zugelassen werden, was vorliegend jedoch ohnehin nicht der Fall ist (vgl. *Hänni*, S. 163 f., mit Hinweisen).

Somit ist der Regierungsrat zu Recht davon ausgegangen, das *kantonale Bauinspektorat* sei im vorliegenden Fall *erstinstanzlich zuständige Baubewilligungsbehörde*. Im übrigen hat der Regierungsrat ebenfalls zutreffend darauf hingewiesen, dass der Antrag des Stadtrats, also der örtlichen Baubewilligungsbehörde, mit dem baurechtlichen Entscheid des Bauinspektorats übereinstimmt, weshalb selbst bei anderer Betrachtungsweise in der Zuständigkeitsfrage auf eine Rückweisung zu verzichten wäre, da dies nicht zu einem anderen Ergebnis führen würde (vgl. zur Frage der Einhaltung des Instanzenzugs bzw. zum Verzicht auf eine Rückweisung in Fällen wie dem vorliegenden auch *Arnold Marti*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986, S. 91 f., 103, mit Hinweisen; zur besonderen Frage der Erteilung einer Ausnahmegewilligung erst im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren unten, E. 5e).

d) Die Beschwerdeführer unterstellen den zuständigen Behörden allerdings zumindest sinngemäss auch eine *Verletzung von Ausstandspflichten*, wenn sie geltend machen, die Verschiebung der Zuständigkeit ans kantonale Bauinspektorat habe wohl auch bezweckt, dem Bauinspektorat und dem Regierungsrat "das Geschäft zu überlassen bzw. zu sichern".

Da der *Kanton Schaffhausen Bauherr* und *Baugesuchsteller* für die umstrittene Anlage ist, stellt sich tatsächlich die Frage, ob die Beschwerdegegner 2 und 3 als Organe des Kantons Schaffhausen in der vorliegenden Sache auch entscheidende Behörden sein können. Dies ist jedoch grundsätzlich zu bejahen. Die Ausstandspflicht gemäss Art. 2 VRG gilt nach herrschender Auffassung nur für *natürliche Personen*, nicht für ganze Behörden (*Kölz/Bosshart/Röhl*, § 5a Rz. 8, S. 92). Sodann bedeutet die Ausstandspflicht "in eigener Sache" (Art. 2 Abs. 1 lit. a VRG) nur, dass ein Behördenmitglied oder ein Arbeitnehmer der öffentlichen Verwaltung in den Ausstand zu treten

hat, wenn er in der Sache ein *eigenes persönliches* (privates) *Interesse* hat, zumal amtliche, öffentliche Interessen des Gemeinwesens regelmässig im Spiel sind, wenn Verwaltungsinstanzen in einer bestimmten Verwaltungsangelegenheit Entscheide zu treffen haben. Dasselbe gilt für den Ausstandsgrund von Art. 2 Abs. 1 lit. c VRG hinsichtlich der *Vertretung einer Partei* (vgl. *Kölz/Bosshart/Röhl*, § 5a Rz. 15 ff., S. 95 f.). Probleme ergeben sich somit nur, wenn ein Behördenmitglied sich mit der betreffenden Sache schon in einer *anderen amtlichen Funktion* befasst hat. Diesfalls besteht grundsätzlich eine Ausstandspflicht (Art. 2 Abs. 1 lit. e VRG).

Beim *kantonalen Bauinspektor* ist dies jedoch nicht der Fall, da er unbestrittenerweise nicht in anderer amtlicher Stellung am baurechtlichen Verfahren mitgewirkt hat. Hingegen haben der *frühere* sowie der *heutige Vorsteher des Finanzdepartements* im Laufe des baurechtlichen Verfahrens an der Vorbereitung des Baugesuchs mitgewirkt sowie Unterlagen und Stellungnahmen im Namen der Bauherrschaft unterzeichnet. Der frühere Vorsteher des Finanzdepartements war jedoch im Zeitpunkt des Rekursentscheids nicht mehr Mitglied des Regierungsrats, und der amtierende Vorsteher des Finanzdepartements hat am Rekursentscheid *nicht mitgewirkt*. Die *andern Mitglieder des Regierungsrats* haben zwar dem angefochtenen Projekt im Rahmen von politischen Stellungnahmen zugestimmt (z.B. durch die Beantwortung von Kleinen Anfragen im Kantonsrat und bei der Behandlung der zum Schwerverkehrskontrollzentrum eingereichten Volksmotion; vgl. Kantonsratsprotokoll 2003, S. 970 ff.), doch haben sie damit nicht in anderer amtlicher Stellung *an der Behandlung der Sache* mitgewirkt, da sich dies grundsätzlich nur auf das *baurechtliche Verfahren selber* bezieht (*Kölz/Bosshart/Röhl*, § 5a Rz. 12, S. 93 f.).

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass *keine Anzeichen* dafür bestehen oder von den Beschwerdeführern geltend gemacht wurden, dass die verschiedenen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens mit der Prüfung des Baugesuchs betrauten Amtsstellen das Vorhaben nicht unvoreingenommen auf seine Gesetzmässigkeit hin überprüft, einfach nach Vorgabe der Exekutive gehandelt oder sich bei ihrer Prüfung von sachfremden Erwägungen hätten leiten lassen, was allenfalls eine *Befangenheit* begründen könnte (vgl. OGE 60/2004/12 vom 29. April 2005 betreffend Dienstleistungscenter im Mühlental, E. 2b cc [Veröffentlichung im Amtsbericht 2005 vorgesehen]). Es wurden somit entgegen der im übrigen lediglich angedeuteten, nicht näher substantiierten Auffassung der Beschwerdeführer *keine Ausstandsregeln verletzt*.

5.– Hinsichtlich der Baubewilligungsvoraussetzungen haben die Beschwerdeführer im Rekursverfahren geltend gemacht, das auf dem Areal des Güterbahnhofs (Bahnareal) geplante Bauvorhaben sei *nicht zonenkonform*. Das Baugrundstück gehöre weder einer Gewerbe- noch einer Industriezone,

sondern gar keiner Zone an. Das Grundstück müsse daher zuerst im dafür notwendigen Verfahren eingezont werden.

a) ...

b) ...

c) Es trifft zu, dass das im Areal des Güterbahnhofs gelegene Baugrundstück GB Schaffhausen Nr. 3124 im geltenden *Zonenplan der Stadt Schaffhausen* vom 1. Juni 1982 (Zonenplan 1982) als *weisse Fläche* eingetragen ist, weil es sich – wie etwa bei grösseren Strassen und Plätzen – um Verkehrsflächen handelt (vgl. OGE vom 12. November 1987 betreffend Parkhaus Herrenacker, E. 6.1, Amtsbericht 1987, S. 125 ff., und BGE 114 Ib 349 ff. E. 3b). Dementsprechend wird denn auch im neuen, in der Volksabstimmung vom 25. September 2005 angenommenen Zonenplan (Zonenplan 2005), der aber noch nicht in Kraft gesetzt worden ist, in der Zeichenerklärung festgehalten, es handle sich bei den weissen Flächen um "Verkehrs- und übrige Flächen".

Für die betreffenden Flächen gelten somit primär die *Bau- und Nutzungsvorschriften* der einschlägigen *Spezialgesetze* (kantonales Strassenrecht bzw. Infrastrukturgesetzgebung des Bundes), im vorliegenden Fall, wo es sich um Bahnareal handelt, also die *Eisenbahngesetzgebung des Bundes*. Da die entsprechenden Grundstücke der jeweils massgebenden Verkehrsart gewidmet sind und entsprechende Bauten und Anlagen erfordern, können sie jedoch – zumindest innerhalb des Siedlungsgebiets – einer *Bauzone* i.S.v. Art. 15 RPG gleichgestellt werden, zumal kein Interesse an ihrer Freihaltung besteht. Im geltenden kantonalen Richtplan vom 14. Dezember 1999/12. September 2000 wird das Güterbahnhofareal denn auch als Siedlungsgebiet ausgewiesen (vgl. Kanton Schaffhausen, Richtplanung, Schaffhausen 2001, Karte Besiedlung nach S. 82). Für allfällige betriebsfremde Nutzungen ist also keine Ausnahmebewilligung für Bauten ausserhalb der Bauzonen i.S.v. Art. 24 RPG erforderlich, was die Beschwerdeführer denn auch anerkennen (...; vgl. dazu im übrigen auch den von den Parteien erwähnten BGE 1A.140/2003 vom 18. März 2004 betreffend Mobilfunkantenne auf dem Bahnareal Rothenburg Dorf, Gemeinde Emmen, insbesondere E. 2.4–2.6, mit Hinweisen auch auf die Kritik am erwähnten Bundesgerichtsentscheid i.S. Parkhaus Herrenacker).

Während die planerische Zuordnung des fraglichen Gebiets somit feststeht (Sonderbauzone gemäss Eisenbahnrecht), ist noch zu prüfen, ob und gegebenenfalls welche *allgemeinen baurechtlichen Vorschriften* für dieses Gebiet bestehen. Obwohl das Baugrundstück grundsätzlich der Eisenbahnhoheit des Bundes untersteht, trifft es entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht zu, dass die kantonalen und kommunalen Bauvorschriften in diesem Gebiet nicht gelten. Diese Vorschriften sind vielmehr grundsätzlich auf dem ganzen Territorium des jeweiligen Gemeinwesens anwendbar, wobei

freilich für das Bahnareal aufgrund der Eisenbahngesetzgebung die Einschränkung besteht, dass das kantonale (und darin eingeschlossen das kommunale) Recht nur zu berücksichtigen ist, soweit es die *Bahnunternehmung* in der Erfüllung ihrer Aufgaben *nicht unverhältnismässig einschränkt* (so ausdrücklich Art. 18 Abs. 4 Satz 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG, SR 742.101]; *Haller/Karlen*, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Rz. 97 ff., S. 31 ff.).

d) Eine andere Frage ist es, ob und inwieweit *betriebsfremde Nutzungen* auf dem entsprechendem Bahnareal zulässig und in welchem *Verfahren* sie gegebenenfalls zu bewilligen seien.

Hierbei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen (sogenannte *Nebenanlagen*), sowohl in materieller als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht dem *kantonalen Recht* unterstehen, jedoch nur mit *Zustimmung der Bahnunternehmung* bewilligt werden dürfen, wenn sie – wie vorliegend – Bahngrundstücke beanspruchen (Art. 18m Abs. 1 EBG). Eine entsprechende Zustimmung der SBB liegt unbestrittenerweise vor. Sodann gilt aber auch für betriebsfremde Nutzungen die allgemeine bundesrechtliche Baubewilligungsvoraussetzung der *Zonenkonformität* (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Zu prüfen ist also, ob die vorgesehene neue Nutzung auf dem Baugrundstück (Einrichtung und Betrieb eines Schwerverkehrskontrollzentrums) zonenkonform sei. Hierbei kann entgegen der Auffassung des Regierungsrats nicht einfach damit argumentiert werden, das betroffene Bahnareal werde bereits heute von Lastwagen für den Güterumschlag genutzt (mit Zu- und Wegfahrten), was in gleicher Weise beim Betrieb des Schwerverkehrskontrollzentrums geschehe.

Abgesehen davon, dass die Beschwerdeführer zu Recht darauf hinweisen, dass der bisherige Lastwagenverkehr immerhin mit dem Bahnbetrieb in Zusammenhang steht (Bahngüterumschlag), ist darauf hinzuweisen, dass für die Beurteilung der Zonenkonformität nicht vom bestehenden tatsächlichen Zustand, sondern von der *planungsrechtlich vorgesehenen Nutzung* ausgegangen werden muss. Diese aber besteht im *Eisenbahnbetrieb* und damit *zusammenhängenden Nutzungen*, worunter der Betrieb eines Schwerverkehrskontrollzentrums nicht fällt. Nun trifft es freilich zu, dass im erwähnten Fall Emmen der Betrieb einer Mobilfunkantenne auf dem Bahnareal für dieses auch vom Bundesgericht einer Bauzone zugeordnete Gebiet als zonenkonform beurteilt worden ist, wobei das Bundesgericht freilich die Zonenkonformität innerhalb der Bauzone nicht überprüfen musste (vgl. E. 3.2 des erwähnten Entscheids). Dies erklärt sich jedoch dadurch, dass der Betrieb einer *Mobilfunkantenne* als technische Infrastrukturanlage grundsätzlich in *jeder Bauzone*, auch in einer Wohnzone, als *zonenkonform* betrachtet wird (*Haller/Karlen*, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Rz. 552, S. 153, und

Rausch/Marti/Griffel, Umweltrecht, Zürich/Basel/Genf 2004, Rz. 362 ff., S. 112). Letzteres aber trifft für ein Schwerverkehrskontrollzentrum, das im Unterschied zu einer Mobilfunkantenne mit regelmässigen Zu- und Wegfahrten von Lastwagen verbunden ist, nicht zu.

Da das fragliche Projekt somit weder dem massgebenden Zonenzweck (Bahnbetrieb und damit zusammenhängende Nebenbetriebe) entspricht, noch grundsätzlich in jeder Bauzone verwirklicht werden kann, ist es entgegen der Auffassung der Vorinstanzen als *nicht zonenkonform* zu beurteilen.

e) Dies hat jedoch noch nicht zur Folge, dass eine Baubewilligung zwangsläufig abgelehnt werden muss. Vielmehr ist nach dem Grundsatz der *Rechtsanwendung von Amts* wegen zu prüfen, ob für die Abweichung vom Zonenzweck (Bahnbetrieb und zugehörige Nutzungen) nicht gestützt auf Art. 51 BauG (Ausnahmen innerhalb der Bauzone; vgl. Art. 23 RPG) eine *Ausnahmebewilligung* erteilt werden kann. Art. 51 BauG sieht vor, dass aus *wichtigen Gründen* Ausnahmen von einzelnen Bau- und Nutzungsvorschriften gewährt werden können, wenn dadurch *keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen* verletzt werden.

aa) Die *Beschwerdeführer* machen freilich geltend, eine solche Ausnahmebewilligung könne aus mehreren *verfahrensrechtlichen Gründen* im vorliegenden Verfahren *nicht erteilt* werden. Zunächst habe die Bauherrschaft kein entsprechendes Gesuch gestellt, was für die Baugesuchsausschreibung und die Erteilung einer Ausnahmebewilligung erforderlich sei. Überdies sei für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung das Bauinspektorat, nicht das Obergericht als zweite Rechtsmittelinstanz zuständig. Die erwähnten Mängel könnten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht geheilt werden.

bb) Es trifft zu, dass die *Erteilung einer Ausnahmebewilligung* im Prinzip ein entsprechendes *Gesuch* mit einem *begründeten Antrag* erfordert (Art. 58 Abs. 1 lit. f BauG), zumal sowohl Bau- als auch Ausnahmegesuche grundsätzlich mit der Bauausschreibung öffentlich bekannt gemacht werden müssen (Art. 61 Abs. 1 Satz 1 BauG; vgl. auch die Hinweise bei *Gion Hendry*, Kurzkommentar zum Revisionsentwurf für ein neues Planungs- und Baugesetz [Maschinenschrift], März 1989, S. 100 f., zu Art. 67 Abs. 2 des Revisionsentwurfs). Dies entspricht auch der Rechtslage in anderen Kantonen, welche für Ausnahmebewilligungen grundsätzlich ebenfalls ein ausdrückliches Gesuch verlangen (vgl. für den Kanton Zürich *Fritzsche/Bösch*, Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. A., Zürich 2003, Ziff. 17.5.4, wonach allerdings im Anzeigeverfahren z.T. Ausnahmen auch ohne Gesuch gewährt werden). Daneben gibt es Kantone, nach deren Praxis im Gesuch um Erteilung einer normalen Baubewilligung dasjenige um eine Ausnahmebewilligung als mit-enthalten angesehen werden kann, wenn das Projekt gegen Bauvorschriften

verstösst (vgl. etwa *Erich Zimmerlin*, Baugesetz des Kantons Aargau, Kommentar, 2. A., Aarau 1985, § 155 Rz. 9, S. 392). Letztere Auffassung kann zwar für den Kanton Schaffhausen aufgrund der erwähnten ausdrücklichen gesetzlichen Regelung grundsätzlich nicht zutreffen. Andererseits aber ist darauf hinzuweisen, dass die für das koordinierte Verfahren *verantwortliche Leitbehörde* (im vorliegenden Fall das kantonale Bauinspektorat als sowohl für die Baubewilligung als auch für die Ausnahmegewilligung zuständige Instanz; Art. 57 Abs. 1 BauG) aufgrund von Art. 25a RPG verpflichtet ist, für eine *ausreichende Koordination* der erforderlichen Bewilligungen zu sorgen. Dies verlangt nach herrschender Auffassung auch, dass die Behörde sich darüber Rechenschaft verschaffen muss, welche Verfahren für ein bestimmtes Projekt durchgeführt werden müssen, und nötigenfalls die *Baugesuchsteller anzuhalten* hat, die entsprechenden *Gesuche* bzw. *Anträge zu stellen* (vgl. *Marti* im Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 25a Rz. 30 bei Fn. 69, S. 21, mit weiteren Hinweisen). Letzteres ist vorliegend nicht geschehen, weshalb der Bauherrschaft der Mangel eines Gesuchs grundsätzlich nicht entgegeng gehalten werden kann.

cc) Es stellt sich höchstens die Frage, ob eine entsprechende *ausdrückliche Aufforderung* im vorliegenden Verfahren noch hätte ergehen sollen. Dies würde aber eine bloss *unnötige Förmlichkeit* darstellen. Die Parteien haben die vorgesehene Nutzung und die wichtigen Gründe hierfür bzw. die im Spiel stehenden Interessen vor mehreren Instanzen ausführlich erörtert. Der Regierungsrat, der im vorliegenden Verfahrens stadium offenbar auch als Vertreter der Bauherrschaft Stellung genommen hat, hat zwar kein ausdrückliches Gesuch um Erteilung einer Ausnahmegewilligung gestellt, aber klar die Auffassung vertreten, die erforderlichen Voraussetzungen für die Gewährung einer Ausnahmegewilligung lägen vor. Überdies war die *Problematik der Zonenkonformität* auch aufgrund der Bauausschreibung *bekannt*, zumal in der amtlichen Publikation des Baugesuchs darauf hingewiesen wurde, es handle sich um Bahnareal (vgl. Amtsblatt 2004, S. 1613 f.). Es kann daher zumindest im vorliegenden Fall nicht gesagt werden, mögliche Einwender hätten die Problematik der Zonenkonformität des Bauvorhabens aus der Bauausschreibung nicht ersehen können. Diese war denn auch bereits im Einwendungsverfahren umstritten. Unter diesen Umständen aber erschiene es ebenfalls als prozessualer *Leerlauf* bzw. als unnötige Förmlichkeit, wenn die Sache an die Verwaltungsbehörden zur *Durchführung* eines *Ausnahmegewilligungsverfahrens* zurückgewiesen würde (vgl. oben, E. 4c cc). Vielmehr kann bei der gegebenen Sachlage das *Obergericht* die Frage der Gewährung einer *Ausnahmegewilligung von Amts wegen* prüfen, zumal es den *Parteien ... ausdrücklich die Gelegenheit* geboten hat, sich zur Frage der Erteilung einer Ausnahmegewilligung hinsichtlich der Zonenkonformität *zu äussern*, und die Parteien dies auch getan haben.

dd) Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch noch darauf, dass es sich bei der Ausnahme von der Zonenkonformität innerhalb der Bauzone *nicht* um eine *gewöhnliche kantonrechtliche Ausnahmegewilligung* (Ausnahme von kantonalen und kommunalen Bauvorschriften) i.S.v. Art. 51 BauG handelt, sondern um eine im Bundesrecht vorgesehene Ausnahmegewilligung vom *bundesrechtlichen Baubewilligungserfordernis der Zonenkonformität* (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG), deren nähere Voraussetzungen sich allerdings aufgrund der Verweisung in Art. 23 RPG ebenfalls nach Art. 51 BauG richten (vgl. *Hänni*, S. 193 f., und *Alexander Ruch* im Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 23 Rz. 1 ff., insbesondere Rz. 22, S. 1 ff.). Da die Frage der *Zonenkonformität* – wie gerade der vorliegende Fall zeigt – sehr heikel ist und oft nicht ohne weiteres eindeutig beantwortet werden kann, spricht auch dieser Umstand dafür, dass diese Rechtsfrage im verwaltungsgerichtlichen Verfahren *uneingeschränkt überprüft* und im Fall von deren Verneinung im Sinn der Rechtsanwendung *von Amts wegen* auch die Gewährung einer *Ausnahmegewilligung* in Betracht gezogen werden kann, wie dies das Bundesgericht bei angefochtener Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone ebenfalls tut, da die Frage der Zonenkonformität untrennbar mit der Frage zusammenhängt, ob eine Ausnahmegewilligung möglich bzw. nötig sei (vgl. BGE 118 Ib 337 f. E. 1a und BBl 1996 III 547, Ziff. 210, zur Neuformulierung von Art. 34 Abs. 1 RPG).

f) Im folgenden ist somit zu prüfen, ob die von den Beschwerdeführern ... ebenfalls verneinten *materiellen Voraussetzungen* für die Gewährung einer *Ausnahme* von der *Zonenkonformität* gegeben seien oder nicht.

aa) Nach der Rechtsprechung des Obergerichts darf eine Ausnahme i.S.v. Art. 51 BauG als Einschränkung des Gesetzmässigkeitsprinzips nur in *wirklichen Sonderfällen* bewilligt werden. Mit der Ausnahmegewilligung sollen Härten, Unbilligkeiten und Unzulänglichkeiten vermieden werden, die sich wegen der Besonderheit des Sachverhalts aus der strikten Anwendung von Bauvorschriften ergäben. Verlangt wird eine Ausnahmesituation, bei der die Handhabung der gesetzlichen Vorschriften hart und unbillig wäre und sich eine abweichende Lösung mit dem Gesetzeszweck vereinbaren lässt, insbesondere weil der Gesetzgeber bzw. die Planungsbehörde diese besondere Situation bei der massgebenden Regelung oder Planung nicht vor Augen haben bzw. hierfür keine ausdrückliche Anordnung treffen konnte. Eine solche Ausnahmesituation verlangt also, dass die öffentlichen oder privaten Interessen, die normalerweise die Einschränkung verlangen, im konkreten Fall nicht vorliegen. Überdies dürfen der Abweichung von der betreffenden Bauvorschrift nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (vgl. OGE vom 14. August 1998 i.S. N., E. 3b, Amtsbericht 1998, S. 132 f.; *Hänni*, S. 193 f.; *Haller/Karlen*, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Rz. 683 ff.,

S. 189 ff.; für das entsprechende Institut des Zürcher Rechts sowie allgemein zur Ausnahmegewilligung im Baurecht *Ruch*, Art. 23 Rz. 7 ff., S. 3 ff.).

bb) Diese Voraussetzungen sind nach Auffassung des Obergerichts im vorliegenden Fall gegeben. In Betracht fällt einerseits, dass der Bund als blosser Träger der Eisenbahnhoheit nicht befugt ist, für das Bahnareal andere, nicht mit dem Bahnbetrieb zusammenhängende Planfestsetzungen vorzunehmen. Die Stadt Schaffhausen andererseits als verantwortlicher kommunaler Planungsträger ist aufgrund der dargestellten Kompetenzregelung im Eisenbahnrecht grundsätzlich ebenfalls nicht befugt, auf Bahnareal Nutzungsplanung zu betreiben. Insoweit liegt ein *wirklicher Sonderfall* vor, welcher es den involvierten Planungsträgern praktisch verunmöglicht oder jedenfalls stark erschwert, im voraus geeignete Nutzungsvorschriften zu erlassen, um eine an sich sinnvolle Fremdnutzung bestehender, bisher nicht oder nur teilweise beanspruchter Verkehrsflächen zu ermöglichen. Damit aber ist – im Unterschied etwa zu dem vom Obergericht beurteilten Fall des Dienstleistungszentrums im Mühlental (OGE 60/2004/12 vom 29. April 2005, E. 5 [Veröffentlichung im Amtsbericht 2005 vorgesehen]) – die Grundvoraussetzung für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung zur Abweichung von den Zonenvorschriften gegeben (Vorliegen wichtiger Gründe).

cc) Überdies erfordert das vorgesehene Projekt auch von der Bedeutung der vorgesehenen baulichen Massnahmen sowie der Raum- und Umweltauswirkungen des Vorhabens her *keineswegs zwingend* eine *nutzungsplanerische Festlegung* (vgl. zur Verankerung in der kantonalen Richtplanung unten, E. dd). So sind lediglich geringfügige bauliche Massnahmen (Bau einer Fahrzeugmessstation [Waage] und Platzierung von vier Containern [WC, Messstation, zwei Büros]) vorgesehen, und die sich aus den Zu- und Wegfahrten ergebende Mehrbelastung durch Schwerverkehr wird sowohl verkehrs- als auch immissionsmässig kaum wahrnehmbar sein (unten, E. 7b dd und 7c bb). Die Abweichung vom bestehenden Zonenzweck (Bahnbetrieb und damit zusammenhängende Nutzungen) ist auch insofern gering, als – wie erwähnt – die benötigten Flächen schon heute befestigt sind und dem Schwerverkehr (Bahngüterumschlag) dienen. Es ist denn auch *nicht ersichtlich* oder von den Beschwerdeführern näher dargetan worden, worin die *enorm präjudizierende Wirkung* des angefochtenen Projekts auf die Raum- und Stadtplanung bestehen soll. Vielmehr wird durch das Projekt eine *sinnvolle Nutzung* einer *bestehenden Verkehrsfläche* für eine Aufgabe von *nationaler* und auch *umweltrechtlicher Bedeutung* (bessere Kontrolle des Schwerverkehrs; indirekte Förderung der Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Schiene gemäss den oben, E. 4a cc, angeführten Rechtsgrundlagen) ermöglicht, was auch planerisch sinnvoll ist (Grundsatz des haushälterischen Umgangs mit dem Boden; Art. 75 Abs. 1 BV).

dd) Aufgrund dieser Beurteilung sind auch *keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen* ersichtlich, welche gegen die Gewährung einer Ausnahme von den Zonenvorschriften sprächen. Es mag zwar sein, dass die *städtische Planungskommission* als beratendes Gremium des Stadtrats Vorbehalte gegenüber dem angefochtenen Projekt geäussert oder gar dagegen protestiert hat. Im Unterschied zu den Fachkommissionen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes hat die städtische Planungskommission jedoch nicht einen gesetzlich vorgesehenen Fachbegutachtungsauftrag, über dessen Ergebnis sich die Exekutivbehörden nicht ohne weiteres hinwegsetzen können (vgl. dazu den bereits erwähnten OGE 60/2004/12 vom 29. April 2005, E. 2b bb und dd [Veröffentlichung im Amtsbericht 2005 vorgesehen]). Vielmehr bildet sie lediglich ein vom Stadtrat Schaffhausen eingesetztes ausserparlamentarisches Gremium zur Begleitung der städtischen Planungspolitik im Sinn der demokratischen Mitwirkung gemäss Art. 4 RPG und Art. 3 Abs. 1 BauG (vgl. Art. 33 der Verfassung der Einwohnergemeinde Schaffhausen vom 4. August 1918 [RSS 100.1]). *Verantwortlich* für städtische Bau- und Planungsentscheide im Einzelfall und für die Antragstellung zuhanden der kantonalen Baubewilligungsbehörde gemäss Art. 64 Abs. 2 BauG bleibt jedoch der *Stadtrat* selber. Dieser hat sich – jedenfalls im Grundsatz – klar und mit guten Gründen zugunsten des Schwerverkehrskontrollzentrums im Areal des Güterbahnhofs ausgesprochen und ausdrücklich die *Erteilung der Baubewilligung beantragt*. Lediglich beiläufig hielt der Stadtrat fest, dass er an sich eine direkte Einfahrtmöglichkeit der Lastwagen in den Güterbahnhof über eine Rampe begrüsst hätte, was heute jedoch nicht mehr zur Diskussion steht.

Im übrigen ist auch auf der übergeordneten Ebene der *Sach- und Richtplanung* eine *planerische Abstimmung* erfolgt. So hat das ASTRA auf *Bundesebene* den umstrittenen Standort unter *umfassender Abwägung* der verkehrstechnischen, baulichen, ökologischen, finanziellen und rechtlichen Aspekte *evaluiert* und sich – entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer – nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen für den Standort im Areal des Güterbahnhofs entschieden (vgl. ... die Antwort des Regierungsrats vom 8. Februar 2005 auf die Kleine Anfrage Nr. 33/2004 von Kantonsrat Hansueli Bernath, S. 2 f.). Sodann wurde das umstrittene Schwerverkehrskontrollzentrum im Rahmen der 2005 durchgeführten Revision der kantonalen Richtplanung ausdrücklich als *planerische Festsetzung* i.S.v. Art. 5 Abs. 2 lit. a der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) *im Richtplan verankert* (Richtplanung, Anpassung 2004, Beilage zur Vorlage des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 11. Januar 2005, S. 26, 37 [Richtplangeschäft 3-1-2/24], und Kantonsratsprotokoll 2005, S. 566 ff., insbesondere S. 585 [Genehmigung der Revision durch den Kantonsrat mit kantonsintern behördenverbindlicher Wirkung i.S.v. Art. 9 Abs. 1 RPG; vgl. auch Art. 11 Abs. 2 RPG]).

Somit kann für den vorgesehenen Nutzungszweck (Errichtung und Betrieb eines Schwerverkehrskontrollzentrums auf Bahnareal) aufgrund von Art. 51 BauG eine Ausnahme vom bestehenden Zonenzweck (Eisenbahnbetrieb bzw. zugehörige Nutzungen) bewilligt werden. Anders wäre allenfalls zu entscheiden, wenn ein wesentlich umfangreicheres Bauvorhaben mit erheblicher zusätzlicher Verkehrs- und Immissionsbelastung (z.B. ein neues Einkaufs-, Gewerbe- oder Freizeitzentrum) auf dem Bahnareal verwirklicht werden sollte. Diesfalls müsste wohl aufgrund der Planungspflicht (Art. 2 RPG) zunächst eine die Verkehrsfläche überlagernde Nutzungszone oder ein entsprechender Sondernutzungsplan geschaffen werden (vgl. dazu *Lukas Bühlmann, Weisse Flächen in Zonenplänen: Rechtswirkung von Verkehrsflächen, Informationsdienst VLP 6/2005*). Insoweit trifft denn auch die Auffassung der Beschwerdeführer nicht zu, aufgrund der Erwägungen des Regierungsrats könnten auf Bahnareal ohne weiteres auch bahnfremde Wohn-, Gewerbe- und Industriebauten oder Freizeitanlagen errichtet werden bzw. es sei die im RPG vorgesehene planerische Entscheidfolge nicht eingehalten worden.

ee) Festzuhalten bleibt im übrigen, dass für das vorliegende Bauprojekt – wie dargelegt und entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer – die geltenden *kantonalen* und *kommunalen Bauvorschriften* anzuwenden sind. Diesbezüglich haben die Beschwerdeführer freilich keine Rügen erhoben, weshalb sich eine weitere Prüfung in dieser Hinsicht erübrigt.

6.– Weiter machen die Beschwerdeführer geltend, für das angefochtene Projekt hätte eine *formelle Umweltverträglichkeitsprüfung* (UVP) durchgeführt werden müssen, was nicht geschehen sei.

a) ...

b) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer bildet das angefochtene Schwerverkehrskontrollzentrum jedoch im vorliegenden Fall – sowohl eigentumsrechtlich als auch bau- und planungsrechtlich – *nicht Bestandteil* der *Nationalstrasse* bzw. eines *Nationalstrassenausführungsprojekts* (oben, E. 4a und b). Demzufolge unterliegt es auch nicht aufgrund von Anhang Ziff. 11.1 UVPV der UVP-Pflicht (UVP dritter Stufe für die Genehmigung von Nationalstrassen-Ausführungsprojekten gemäss Art. 26 NSG). Zu prüfen ist jedoch, ob das angefochtene Bauvorhaben *für sich allein betrachtet* als *kantonales Projekt* für ein Verkehrskontrollzentrum der UVP-Pflicht unterliegt. Diese Frage beurteilt sich primär nach Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01), wonach eine formelle Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist für die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten können, wobei freilich der Bundesrat diese

Anlagen bzw. die Schwellenwerte in einer grundsätzlich abschliessenden Regelung bezeichnet (*Rausch/Keller* in: Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. A., Zürich/Basel/Genf 2003, Art. 9 Rz. 32 ff., S. 24 ff.).

Das angefochtene Projekt fällt in den Bereich der Strassenverkehrsanlagen, von denen im Anhang Ziff. 11 UVPV neben den Nationalstrassen freilich nur Hauptstrassen und Hochleistungsstrassen sowie Parkhäuser und Parkplätze für mehr als 300 Motorwagen aufgeführt werden. Das vorliegende Schwerverkehrskontrollzentrum fällt unter *keine dieser Projektarten*, weshalb – ähnlich wie z.B. bei einer Tankstelle oder einer Raststätte an einer Strasse – grundsätzlich keine Pflicht zur Durchführung einer formellen UVP besteht, zumal die UVPV für die betreffenden Anlagen eine abschliessende Regelung enthält, welche zwar nicht in jeder Hinsicht kongruent, aber trotzdem verbindlich ist (vgl. *Rausch/Marti/Griffel*, Rz. 726 ff., S. 241 ff., und *Rausch/Keller*, Art. 9 Rz. 32 ff., S. 24 ff., mit weiteren Hinweisen). Dies ist denn auch zumindest im vorliegenden Fall deshalb unbedenklich, weil vom geplanten Schwerverkehrskontrollzentrum keine Umweltauswirkungen ausgehen, welche sich mit den erwähnten Projektarten, insbesondere mit einem Parkhaus für mehr als 300 Motorwagen, vergleichen lassen (vgl. unten, E. 7).

Es trifft zwar zu, dass für ein neues Schwerverkehrskontrollzentrum, welches Bestandteil einer Nationalstrasse bildet und im Rahmen eines Ausführungsprojekts gemäss Art. 26 NSG genehmigt werden müsste, aufgrund der – vom Bundesrat so getroffenen, abschliessenden – Regelung der UVPV eine UVP-Pflicht besteht. Im Unterschied zu einem solchen Fall, wo regelmässig eine völlig neue Anlage mit entsprechenden neuen Verkehrsflächen meist auf der grünen Wiese oder jedenfalls auf vom Kanton noch zu erwerbenden, bisher anders genutzten Grundstücken entsteht, können hier *bestehende*, jetzt schon dem Schwerverkehr dienende *Verkehrsflächen* benutzt werden, und es müssen lediglich *untergeordnete bauliche Massnahmen* vorgenommen werden (Einbau einer Fahrzeugmessstation und Platzierung von vier Büro-, Mess- bzw. WC-Containern). Dies bildet – abgesehen von der *abweichenden Zuständigkeitsordnung* – durchaus einen sachlichen Grund für die unterschiedliche Behandlung hinsichtlich der UVP-Pflicht (...).

c) Im übrigen bedeutet der Verzicht auf eine formelle UVP nicht, dass die *Vereinbarkeit* des angefochtenen Projekts mit dem geltenden *Umweltschutzrecht* nicht zu prüfen wäre; verzichtet werden kann lediglich auf das formelle, in der UVPV geregelte Verfahren (*Rausch/Keller*, Art. 9 Rz. 70 ff., S. 40 f.). Die Einhaltung der Vorschriften des Umweltrechts ist somit nachfolgend im Rahmen des *baurechtlichen* Verfahrens zu überprüfen.

7.– a) aa) Der *Regierungsrat* geht davon aus, die Vorschriften des Umweltschutzrechts seien eingehalten. ...

bb) ...

b) aa) Da die für das Schwerverkehrskontrollzentrum erforderlichen Verkehrsflächen auf dem Areal des Güterbahnhofs schon seit längerer Zeit bestehen und – wie dargelegt – lediglich einer neuen Nutzung zugeführt werden sollen, handelt es sich beim geplanten Schwerverkehrskontrollzentrum *lärmschutzrechtlich* um eine (wesentliche) *Änderung* einer (im Zeitpunkt des Inkrafttretens des USG) *bestehenden ortsfesten Anlage* (Art. 8 Abs. 3 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV, SR 814.41]; vgl. zu den lärmschutzrechtlichen Anforderungen an neue bzw. geänderte bestehende Anlagen *Rausch/Marti/Griffel*, Rz. 297 ff., S. 96 f.). Die Unterscheidung von neuer bzw. geänderter bestehender Anlage spielt vorliegend jedoch deshalb keine Rolle, weil vom Betrieb des Kontrollzentrums selber unbestrittenerweise keine Lärmimmissionen (*Primärmissionen*) ausgehen, die im Hinblick auf eine Emissionsbegrenzung gemäss Art. 7 bzw. Art. 8 LSV problematisch sein könnten. Es handelt sich diesbezüglich vielmehr lediglich um vereinzelt Alltagslärm in Form von Zurufen, Anfahren, Bremsen und Umladen, welcher für sich allein sicher weder die Planungswerte noch die Immissionsgrenzwerte gemäss LSV überschreitet und im Lärm der Fulachstrasse weitgehend untergehen dürfte, zumal auch eine gewisse Abschirmung dadurch besteht, dass der Kontrollplatz deutlich tiefer liegt als die Fulachstrasse. Was diese sich direkt aus dem Betrieb des Kontrollzentrums ergebenden Immissionen anbelangt, ist die angefochtene Baubewilligung im übrigen auf Antrag des kantonalen Amtes für Lebensmittelkontrolle und Umweltschutz mit den nötigen Auflagen versehen worden. Da diese Primärmissionen nicht problematisch sind, *erübrigt sich* auch eine *Konkretisierung* der *zulässigen Werte* im Sinn des Subeventualantrags der Beschwerdeführer.

bb) Ins Gewicht fallen demgegenüber die sogenannten *Sekundärmissionen* (Zu- und Wegfahrten der Lastwagen), welche ebenfalls der Anlage zuzurechnen sind (*Robert Wolf* im Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Art. 25 Rz. 34 ff., S. 16 ff.). Bezüglich dieser Immissionen, also der Mehrbelastung von Zufahrtsstrassen, bestehen jedoch für neue und geänderte bisherige ortsfeste Anlagen dieselben Vorschriften: Der Betrieb solcher Anlagen darf gemäss Art. 9 LSV nicht dazu führen, dass durch die Mehrbeanspruchung einer Verkehrsanlage die Immissionsgrenzwerte überschritten werden (lit. a) oder durch die Mehrbeanspruchung einer sanierungsbedürftigen Verkehrsanlage wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden (lit. b; vgl. dazu allerdings kritisch *Wolf*, Art. 25 Rz. 64 ff., insbesondere Rz. 66, S. 34 ff.).

Für die Beurteilung, ob die erwähnten Vorschriften im Zusammenhang mit der Mehrbelastung der Fulachstrasse eingehalten sind, hat die Bauherrschaft ein Lärmgutachten ... eingereicht. Dieses geht entsprechend den Angaben der Bauherrschaft von 80 Lastwagen (40 Zu- und 40 Wegfahrten) in einer ersten Betriebsphase (Einschichtbetrieb) und von 160 Lastwagen (80 Zu- und 80 Wegfahrten) in einem später möglichen Zweischichtbetrieb aus. Bei diesen *Angaben* ist die Bauherrschaft – da die erteilte Baubewilligung von diesen Zahlen ausgeht – zu *behaften*. Eine allfällige Erhöhung der Anzahl Kontrollen über diese Angaben hinaus würde ein neues baurechtliches Verfahren erforderlich machen, da entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer auch erhebliche Nutzungsänderungen bezüglich einer immissionssträchtigen Anlage einer Baubewilligung bedürfen (vgl. *Ruch*, Art. 22 Rz. 34, S. 18, und *Wolf*, Art. 25 Rz. 49 f., S. 27 f., je mit weiteren Hinweisen).

cc) Das von der Bauherrschaft eingereichte *Lärmgutachten* wurde vom kantonalen Amt für Lebensmittelkontrolle und Umweltschutz und vom Tiefbauamt des Kantons Schaffhausen geprüft und als korrekt beurteilt. Das kantonale Tiefbauamt hält ... fest, aufgrund eines Verkehrsmodells sei 1994 für die innere Fulachstrasse an sechs Gebäuden eine Überschreitung des Immissionsgrenzwerts und an einem Gebäude eine solche des Alarmwerts berechnet worden. Mit Beschluss vom 31. Oktober 1995 habe der Stadtrat Schaffhausen für die Fulachstrasse rechtskräftig Erleichterungen gewährt (vgl. Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen Nr. 36 vom 5. September 1997, S. 1186 f.). Der Eigentümer des Gebäudes mit Alarmwertüberschreitung sei auf Kosten der Strasseninhaber zu Schallschutzmassnahmen verpflichtet worden. Seit der Umsetzung dieser Massnahme gelte die innere Fulachstrasse als *lärmtechnisch saniert*, solange an keinem anderen Gebäude die Alarmwerte erreicht oder überschritten würden. Die *Sanierungsbedürftigkeit* der Fulachstrasse bleibe aber *erhalten*, weil die Immissionsgrenzwerte weiterhin überschritten würden. Die Lärmzunahme durch die Inbetriebnahme des Kontrollzentrums betrage 0,2 dB(A) in der ersten Betriebsphase (40 Kontrollen pro Tag) bzw. 0,4–0,5 dB(A) bei späterem Zweischichtbetrieb (80 Kontrollen pro Tag). Diese Lärmzunahme sei für das menschliche Ohr nicht wahrnehmbar, weshalb auch die Anforderung von Art. 9 lit. b LSV erfüllt sei. Da die Inbetriebnahme des Schwerverkehrskontrollzentrums weder zu wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen noch zu Alarmwertüberschreitungen führe, müssten keine weiteren Schallschutzmassnahmen getroffen werden.

dd) Die *Beschwerdeführer* bestreiten, dass die prognostizierte *Lärmzunahme* um 0,4 dB(A) für den Menschen *nicht wahrnehmbar* sei. Bereits eine Lärmzunahme um 3 dB(A) bedeute eine Verdoppelung der Schallintensität. Bei den Liegenschaften der Beschwerdeführer 7 und 8, wo der Schallintensitätspegel von 44,0 auf 44,4 bzw. von 45,5 auf 45,9 steige, also um je 0,4

dB(A), bedeute dies, dass die Immissionsbelastung um 14,8 % steige. Dies sei eine wesentliche und wahrnehmbare Steigerung der Lärmimmissionen.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer trifft es nicht zu, dass dies einer wahrnehmbaren, um 14,8 % oder mehr erhöhten Lautstärke entspricht. Es ist zwar richtig, dass eine Lärmzunahme um 3 dB(A) einer Verdoppelung und diejenige um 10 dB(A) gar einer Verzehnfachung der Schallintensität entspricht (logarithmischer Massstab), doch wird letztere vom menschlichen Ohr bloss als Verdoppelung des Lärms wahrgenommen (vgl. *Rausch/Marti/Griffel*, Rz. 281, S. 92; weiterführende Literatur: *Kurt Eggenschwiler*, Dezibel & Co. – Zu den Grundlagen der Akustik, URP 1994, S. 396 ff., insbesondere S. 403). Die Höhe der Wahrnehmbarkeit einer Lärmveränderung wird denn auch in den Erläuterungen zur LSV vom März 1992 mit 1–3 dB(A) festgelegt. Um eine Lärmzunahme von 1 dB(A) auf der Fulachstrasse zu erreichen, müssten pro Tag jedoch mindestens 200 Lastwagen (400 zusätzliche Fahren) kontrolliert werden (vgl. das eingeholte Lärmgutachten).

Somit ist festzuhalten, dass die zu erwartende Lärmzunahme für die Beschwerdeführer nicht wahrnehmbar ist. Dies gilt im übrigen auch für die Nachtzeit, da die Immissionsgrenzwerte an der Fulachstrasse auch in der Nacht überschritten werden; so wurde im Jahr 2003 aufgrund einer Verkehrszählung ein Emissionspegel von 70 dB(A) für die Nachtzeit errechnet, während der Immissionsgrenzwert in der angrenzenden (lärmvorbelasteten) Wohnzone W3 mit Empfindlichkeitsstufe III in der Nacht 55 dB(A) beträgt (vgl. dazu den erwähnten Bericht des kantonalen Tiefbauamts).

ee) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer werden somit die Lärmschutzvorschriften des Umweltrechts durch die Inbetriebnahme des Schwerverkehrskontrollzentrums nicht verletzt, obwohl die Fulachstrasse sanierungsbedürftig ist. Daher erübrigt sich auch die von den Beschwerdeführern mit dem Subeventualantrag verlangte Kontrolle ein Jahr nach Inbetriebnahme des Kontrollzentrums. Eine solche ist nur vorgesehen, wo im Zusammenhang mit der Bewilligung einer Anlage Emissionsbegrenzungen angeordnet oder Schallschutzmassnahmen getroffen werden mussten, was vorliegend – jedenfalls hinsichtlich des Strassenlärms – nicht der Fall ist (Art. 12 LSV; vgl. *Wolf*, Art. 25 Rz. 98, S. 49).

c) aa) Was die Einhaltung der Vorschriften über die *Luftreinhaltung* betrifft, rügen die Beschwerdeführer, dass keine Beurteilung erfolgt sei. Dies trifft jedoch nicht zu. Vielmehr hat das kantonale Amt für Lebensmittelkontrolle und Umweltschutz das Bauvorhaben im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens beurteilt und auf die einzuhaltenden Anforderungen gemäss dem USG und der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV,

SR 814.318.142.1) hingewiesen. Die zu beachtenden Anforderungen bezüglich der Luftreinhaltung (vorsorgliche Emissionsbegrenzungen) wurden denn auch ... als Auflagen angeordnet. Diese allgemein formulierten Auflagen sind wiederum auf die direkt vom Betrieb des Kontrollzentrums herrührenden Immissionen (*Primärimmissionen*) ausgerichtet, welche als *unproblematisch* erscheinen. Aus den gleichen Gründen wie bezüglich des Lärmschutzes erübrigt sich bezüglich dieser Primärimmissionen eine Festsetzung konkreter Werte (oben, E. 7b aa).

Daneben sind jedoch auch für den Bereich der *Luftreinhaltung* die sich durch den Mehrverkehr ergebenden zusätzlichen Immissionen für die Luftbelastung zu berücksichtigen (*Sekundärimmissionen*). In diesem Zusammenhang ist unbestritten geblieben, dass das geplante Schwerverkehrskontrollzentrum in einem *lufthygienisch teilweise übermässig belasteten Gebiet* liegt, weil die Grenzwerte für Stickstoffdioxid, Ozon und Feinstaub teilweise überschritten werden, was vor allem auf den *motorisierten Strassenverkehr* zurückzuführen ist (Schlussbericht Phase 1 des Gesamtverkehrskonzepts für die Stadt Schaffhausen vom 28. Januar 2005, S. 32, und Annex 4, S. 51 ff.). Im *gesamtschweizerischen Vergleich* handelt es sich aber eher um geringfügige Grenzwertüberschreitungen, welche allerdings seit Jahren unverändert blieben (im Internet [Homepage des kantonalen Amtes für Lebensmittelkontrolle und Umweltschutz] zugänglicher Jahresbericht Lufthygiene des Kantons Schaffhausen 2004, insbesondere S. 4, 10, 15, 20).

bb) Dies hat jedoch – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer – nicht zur Folge, dass für ein neues, im übrigen zulässiges Bauvorhaben isoliert Einschränkungen anzuordnen wären oder dieses gar verboten werden könnte. Wird die übermässige Luftbelastung – wie im vorliegenden Fall – von einer Vielzahl von Anlagen zusammen verursacht, hat die zuständige Behörde vielmehr einen Plan der Massnahmen zu erlassen, die zur Verhinderung oder Beseitigung der übermässigen Immissionen nötig sind (Art. 44a USG; Art. 31 ff. LRV; *Rausch/Marti/Griffel*, Rz. 200 ff., S. 70 ff.). Dies ist für den Kanton Schaffhausen denn auch geschehen (Massnahmenplan Lufthygiene des Kantons Schaffhausen, Schaffhausen 1990, sowie Massnahmenplan Lufthygiene: Bilanz 1999; *Manuela Hardmeier-Stehrenberger*, Umweltschutz und Gewässerschutz – grosse Vollzugsaufgaben für den Kanton, in: Verein Schaffhauser Juristinnen und Juristen [Hrsg.], Schaffhauser Recht und Rechtsleben, Festschrift zum Jubiläum 500 Jahre Schaffhausen im Bund, S. 549 ff., insbesondere S. 555 f.).

Diese *Massnahmenplanung* sieht auch für den Strassenverkehr besondere Massnahmen vor, welche jedoch nicht darin bestehen, für einzelne Gebiete, insbesondere für den Raum Fulachstrasse, keine neuen emittierenden Anlagen zuzulassen oder den Schwerverkehr zu beschränken oder auszuschliessen

(vgl. Massnahmenplan 1990, S. 46 ff.; Bilanz 1999, S. 43 ff.). Es könnte sich deshalb lediglich die Frage stellen, ob dies auch ohne Grundlage im Massnahmenplan angeordnet werden könnte, was nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts jedoch nur möglich ist, wenn es sich um eine Neuanlage oder eine wesentlich geänderte bestehende Anlage handelt, welche mit *überdurchschnittlichen Emissionen* verbunden ist (BGE 124 II 279 f. E. 4a und b; vgl. *Rausch/Marti/Griffel*, Rz. 214 f., S. 73 f., und *Theo Loretan* im Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Art. 44a Rz. 45 ff., S. 24 ff.). Dies aber ist vorliegend offensichtlich nicht der Fall, da mit dem Schwerverkehrskontrollzentrum lediglich 80 bzw. 160 zusätzliche Lastwagenfahrten pro Tag verbunden sind, während nach der Verkehrszählung im Jahr 2003 die Fulachstrasse täglich von über 11'000 Motorfahrzeugen, davon knapp 900 Lastwagen, frequentiert wird.

Die Voraussetzungen für *isoliert angeordnete verschärfte Emissionsbegrenzungen* sind somit *nicht gegeben*. Vielmehr muss der bisher offensichtlich nicht genügende *Massnahmenplan überprüft* und *ergänzt* werden, was zur Zeit auch der Fall ist. Hingegen wäre es unverhältnismässig, beim vorliegenden Projekt losgelöst von dieser Revision der Massnahmenplanung zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, welche bei der gegebenen Sachlage (relativ geringfügige Überschreitung der Immissionsgrenzwerte) ohnehin nicht primär in Betriebseinschränkungen oder gar -verboten bestehen können, sondern insbesondere in strengeren Abgasvorschriften, wie sie auch für den Schwerverkehr zu erwarten sind und deren Durchsetzung gerade durch die Schwerverkehrskontrollzentren gewährleistet werden soll (vgl. dazu das erwähnte städtische Gesamtverkehrskonzept, S. 32). Hierin besteht denn auch der Unterschied zu dem von den Beschwerdeführern zitierten BGE 131 II 103 ff. (Seedamm-Center Pfäffikon), wo das Bundesgericht für einen *überdurchschnittlichen Emittenten* zusätzliche *verschärfte Emissionsbegrenzungen* verlangt hat.

d) Somit wurden weder bezüglich des Lärmschutzes noch bezüglich der Luftreinhaltung Umweltschutzvorschriften verletzt. *Andere Verletzungen von Umweltschutzvorschriften* sind nicht geltend gemacht worden und aus den Akten auch nicht ersichtlich (...).