FÜRER PARTNER ADV()CATEN

Dr. iur. HSG
Simon Ulrich
Rechtsanwalt und Partner
Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht
ulrich@fuererpartner.com

Dr. iur. HSG
Mike Gessner
Rechtsanwalt und Partner
Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht
gessner@fuererpartner.com

Dr. iur.
Christa-Maria Harder Schuler
Rechtsanwältin und Partnerin
Fachanwältin SAV Erbrecht
harder@fuererpartner.com

lic. iur. HSG, LL.M.
Johannes Stähelin
Rechtsanwalt und Partner
j.staehelin@fuererpartner.com

MLaw
Anina Schoop
Rechtsanwältin
schoop@fuererpartner.com

MLaw
Sebastian Schweizer
Rechtsanwalt
schweizer@fuererpartner.com

Eingetragen im Anwaltsregister und öffentliche Urkundspersonen

Mitglieder Thurgauischer und Schweizerischer Anwaltsverband

Consulent
lic. iur.
Robert Fürer
Rechtsanwalt
fuerer@fuererpartner.com

CH 8501 Frauenfeld, Postfach 128

Einschreiben
Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau
Frauenfelderstrasse 16
8570 Weinfelden

Frauenfeld, 30. Januar 2023
B0958450 MG/MG

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des Verwaltungsgerichtes

Namens und auftrags von

Klara Traub-Rusch und Kuno Traub,
Steinröhrenstrasse 5, 8598 Bottighofen

Beschwerdeführer

v.d. RAin MLaw Anina Schoop und/oder RA Dr. iur. Mike Gessner, Fürer Partner Advocaten KlG, Rheinstrasse 16, 8501 Frauenfeld

gegen

Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau, Verwaltungsgebäude Promenade, 8510 Frauenfeld

Vorinstanz

Stadt Kreuzlingen, Hauptstrasse 62, 8280 Kreuzlingen

Erstinstanz

betreffend

Ortsplanungsrevision

Fürer Partner Advocaten KlG
Rheinstrasse 16
Postfach 128
CH 8501 Frauenfeld
Tel +41 52 728 07 07
Fax +41 52 728 07 08
kanzlei@fuererpartner.com
www.fuererpartner.com

erhebe ich namens und auftrags der Beschwerdeführer

Beschwerde

mit folgenden **Rechtsbegehren**:

A. Zum Rekursentscheid Nr. 394/2021 vom 14. Dezember 2022

1. Der angefochtene Rekursentscheid vom 14. Dezember 2022 sei aufzuheben.

2. Stattdessen sei (in Aufhebung des Einspracheentscheides Beschluss Nr. 2021-128 datiert 23. März / 29. April 2021 sowie in Aufhebung des Gemeinderatsentscheids vom 6. Mai 2021) die Rahmennutzungsplanung (Zonenplan und Baureglement) wie folgt abzuändern:

2.1. Der Zonenplan im Gebiet "Seezälg"/"Kissingerguet" (u.a. Liegenschaften Nrn. 5067, 5068, 5829 und 5064), welches gesamthaft der Erholungs- und Freizeitzone zugewiesen werden soll, sei in einem Teilbereich gemäss beiliegendem Plan (Beilage 3) so anzupassen bzw. so zu genehmigen, dass dieser rot schraffierte Teilbereich in eine Freihaltezone (oder eine Nichtbauzone) anstelle einer Erholungs- und Freizeitzone zugeteilt wird.

2.2. Das aufgelegte Baureglement sei insofern anzupassen bzw. nur so zu genehmigen, als dass in der Erholungs- und Freizeitzone eine Gebäudelänge von max. 50 Meter statt 150 Meter (Art. 5 aufgelegtes Baureglement [Masstabelle]) und in lärmmässiger Hinsicht nur nicht störende Nutzungen zulässig sind, also ES II wie bisher statt ES III (Art. 14 aufgelegtes Baureglement).

3. Eventualiter sei die Streitsache zum erneuten, verbesserten Entscheid im Sinne der verwaltungsgerichtlichen Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

B. Zum Genehmigungsentscheid Nr. 57 vom 14. Dezember 2022

1. Die mit Entscheid Nr. 57 des Departements für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau vom 14. Dezember 2022 in Dispositiv-Ziffer 1 und 2 verfügte Genehmigung des Zonenplanes und des Baureglements sei insoweit aufzuheben (gemäss den Anträgen A. zum Rekursentscheid Nr. 394/2021, Ziff. 2, 2.1 und 2.2), als der Zonenplan betreffend das Gebiet "Seezälg"/"Kissingerguet" (u.a. Liegenschaften Nrn. 5067, 5068, 5829 und 5064) bzw. das Baureglement hinsichtlich Freihalte- und Erholungszone (Art. 5 und Art. 14) genehmigt wurden. Der Zonenplan und das Baureglement seien stattdessen diesbezüglich nicht zu genehmigen.

2. Eventualiter sei die Angelegenheit zum verbesserten Entscheid im Sinne der verwaltungsgerichtlichen Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Begründung:

I. Formelles

1. Die unterzeichnende Rechtsanwältin ist gehörig bevollmächtigt - was im Bestreitungsfall auf erste Aufforderung hin mittels schriftlicher Vollmacht belegt würde (vgl. hierzu insbesondere § 9 Abs. 3 VRG).

2. Der angefochtene, beigefügte Genehmigungsentscheid datiert vom 14. Dezember 2022. Die ihn betreffende Rechtsmittelfrist wurde richtigerweise durch dessen Veröffentlichung im kantonalen Amtsblatt ausgelöst (vgl. ABl Nr. 51/2022 vom 23. Dezember 2022, Seite 3440). Sie wird mit heutiger Eingabe jedenfalls fraglos eingehalten (zumal ohnehin die gesetzlichen Gerichtsferien zu beachten sind und der Entscheid nach dem Versand am 14. Dezember 2022 den Beschwerdeführern frühestens am 15. Dezember 2022 zugestellt wurde). Dasselbe gilt für den gleichentags und im selben Couvert eröffneten Rekursentscheid datiert 14. Dezember 2022 (der dieser Beschwerde ebenfalls beigefügt wird).

   Beweis:
   - Rekursentscheid DBU vom 14. Dezember 2022 **Beilage 1**
   - Genehmigungsentscheid DBU Nr. 57 vom 14. Dezember 2022 **Beilage 2**
   - Plan gemäss Antrag **Beilage 3**

3. Die Beschwerdeführer sind Stockwerkeigentümer der Liegenschaft Chalchthorestrasse 14 A, Parzelle Nr. 6628, in Kreuzlingen. Ihre Liegenschaft wird lediglich durch den Radweg und die Bahnlinie vom Gebiet «Seezälg/Kissingerguet» (u.a. Parzellen Nrn. 5064, 5068, 5829 und 6675) getrennt. Dadurch und durch die vorgesehenen Massnahmen in der Nutzungsplanung sind sie in besonderer Weise berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an den mit den obigen Anträgen verlangten Anpassungen. Davon gingen auch die Vorinstanzen aus, ist die Legitimation der Beschwerdeführer doch bisher völlig unstrittig. Sollte sie im Beschwerdeverfahren plötzlich bestritten werden, würden vertiefende Ausführungen dazu auf erste Aufforderung hin nachgereicht.

4. Es wird höflich um Beizug sämtlicher Akten der hier interessierenden Ortsplanungsrevision bei der Vorinstanz ersucht.

5. Bereits an dieser Stelle wird die Sach- wie auch Rechtsdarstellung der Erst- wie insbesondere auch der Vorinstanz sowohl gesamthaft wie auch in jedem Einzelpunkte als unzutreffend zurückgewiesen und bestritten. Dies gilt, sofern und soweit sich die Darstellungen nicht decken oder aber jene der Erst- sowie Vorinstanz nicht ausdrücklich anerkannt werden sollten.

   Für die eigene Sachdarstellung wird der volle Beweis mit sämtlichen im vorliegenden Verfahren gegebenen Beweismitteln offeriert. Dies selbstverständlich nur, sofern und soweit die Beschwerdeführer eine Beweislast trifft.

6. Insbesondere wird die Durchführung eines Augenscheines beantragt.

   Beweis: Augenschein

II. Materielles

A. Sachverhalt

7. In sachverhaltlicher Hinsicht ist an dieser Stelle ergänzend festzustellen was folgt (im übrigen kann auf die Sachverhaltsdarstellungen der beiden angefochtenen Entscheide verwiesen werden, die im wesentlichen korrekt sind):

8. Die Erholungs- und Freizeitzone erstreckt sich gemäss der hier interessierenden Ortsplanungsrevision (wie auch bereits heute) beinahe entlang des ganzen Kreuzlinger Bodenseeufers. Heute befinden sich in dieser Erholungs- und Freizeitzone insbesondere die Bodensee-Arena mit samt den Fussballplätzen Klein Venedig sowie Tennisplätzen. Im Weiteren befindet sich die Seeburg mitsamt dem Seeburgpark in dieser Zone sowie das Schwimmbad «Hörnli», das bereits seit rund 1970 besteht.

   Das umstrittene Gebiet «Seezälg/Kissingerguet» bildet eines der letzten grossen, von Überbauungen noch freigehaltenen Gebiete in Stadtnähe am Bodenseeufer unmittelbar neben dem baulich extensiv in Erscheinung tretenden Schwimmbad Hörnli. Östlich grenzt das umstrittene Gebiet an das Gebiet «Riggebacherfäld» auf dem Gemeindegebiet Bottighofen, welches vollumfänglich einer Freihaltezone zugewiesen und von jeglicher Bebauung frei gehalten ist.

   Beweis:
   Im Bestreitungsfalle Augenschein

9. Im Zonenplan 1978 (rev. bis 1998) war dieses Gebiet «Seezälg/Kissingerguet» noch als Entwicklungsgebiet ausgewiesen. Entwicklungsgebiete umfassten Land, das zur Besiedlung in den Richtplänen berücksichtigt wurde, die Zuweisung zu einer bestimmten Zone allerdings erst bei Bedarf erfolgen sollte.

   Beweis:
   - Zonenplan 1998 sowie Auszug Baureglement aus dem Jahre 1977 **Beilage 4**

     abrufbar auf: https://www.kreuzlingen.ch/stadt-und-politik/stadtplanung/nutzungsplanung-zonenplan-und-baureglement/nutzungsplanung-archiv

10. Im Rahmen der letzten Ortsplanungsrevision aus dem Jahre 2000 wurde das Gebiet «Seezälg/Kissingerguet» sodann der Erholungs- und Freizeitzone zugewiesen.

    Dazu wurde im Genehmigungsentscheid des Regierungsrates (RRB-Nr. 638) vom 4. Juli 2000 festgehalten was folgt (Hervorhebungen durch die Unterzeichnende):

    «Besonders markant sind die Änderungen der Nutzungszonen im Bereich des Seeufers. Im Rahmen der Vorprüfung wurden dazu mit Recht <u>Vorbehalte</u> deponiert. Dies nicht zuletzt auch auf dem Hintergrund der übergeordneten Planung und Gesetzgebung. [...] Mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass im Sinne der Anforderungen der übergeordneten Planung und der Gewährleistung der materiellen Planungsgrundsätze zum Schutz der Landschaft und des Seeufers bei der Genehmigung der angekündigten Richt- und Gestaltungspläne ein strenger Massstab angewendet wird, können die Nutzungszonen im Gebiet des Seeufers genehmigt werden. <u>Ob angesichts der heiklen und sensiblen Lage, namentlich der grossen Erholungs- und Freizeitzone, die nach Art. 14 BauR möglichen</u>

Gebäudemasse (Länge 50 m / Höhe 14 m) ausgeschöpft werden können, erscheint fraglich.».

11. Im Rahmen des Konzeptberichts der Stadt Kreuzlingen betreffend Stadtentwicklungsplanung vom 7. April 2009 wurde festgehalten (S. 29), dass das Gebiet Seezälg in der grossen Freizeit- und Erholungszone entlang des Seeufers liege. Nachdem das Gebiet jahrelang als Standort für Sportanlagen gehandelt worden sei, soll diese Nutzung neu nicht mehr im Vordergrund stehen. Die Lage abseits bestehender Fussballanlagen und des Zentrums sowie die schlechte Erreichbarkeit seien Hauptgründe, welche eine publikumsintensive Nutzung als wenig anstrebenswert erscheinen liessen. Gestützt hierauf wurde Folgendes festgelegt (S. 31) (Hervorhebungen wiederum durch die Unterzeichnende):

«Das Gebiet Seezelg soll nach wie vor ein wichtiges Reservegebiet für öffentliche Nutzungen im Bereich Freizeit / Erholung / Sport bleiben. Solange der langfristige Ersatz für die Fussballplätze im Gebiet Klein-Venedig nicht gesichert ist und sich insbesondere im Gebiet Döbeli keine zeitgerechte Lösung abzeichnet, soll die Option im Gebiet Seezelg offen bleiben. Denkbar sind mittel- bis langfristig Anlagen insbesondere im Bereich des sanften Tourismus (z.B. Wellness-Hotel). Von grossflächigen Überbauungen mit Hochbauten ist in jedem Fall abzusehen. Insbesondere sind der Uferbereich und ein angemessener Freiraum gegenüber dem Baugebiet von Bottighofen freizuhalten.»

Beweis:
- Auszug aus Konzeptbericht Stadtentwicklungsplan vom 7. April 2009 **Beilage 5**

  abrufbar auf: https://www.kreuzlingen.ch/stadt-und-politik/stadtplanung/stadtentwicklungsplanung-step

12. Diese Festlegung wurde in der Folge in den Richtplan 2011 übernommen, in welchem die Auffassung bestand, dass beim Bodenseeufer generell und grossflächig die Freihaltung von einer Bebauung bestehen bleiben soll. Es bestand zwar damals noch die Auffassung, dass hier ein Arealentwicklungsgebiet angedacht ist für öffentliche Nutzungen Freizeit/Erholung/Sport. Meinung war allerdings, die heutigen Fussballplätze im Gebiet «Klein-Venedig» allenfalls alternativ im vorliegend umstrittenen Gebiet umzusetzen, wenn dies andernorts nicht möglich wäre (also quasi als «Ersatzlösung einer Ersatzlösung»).

13. Weiter: aus dem Konzept Landschaft 2014 des Amtes für Raumentwicklung geht hervor, dass es sich beim Gebiet Seezälg/Kissingerguet, um eine Landschaft mit besonders empfindlichen Bereichen handelt. Als Schutzziel wird dabei insbesondere das Freihalten der noch unüberbauten Flächen von Hochbauten und negativ in Erscheinung tretenden Anlagen festgelegt. Als Entwicklungsziel gilt die Optimierung der Gestaltung der linear ans Ufer angeordneten Gebäude und Freizeitanlagen.

Beweis:
- Gebiet mit Vorrang Landschaft **Beilage 6**
- Konzept Landschaft **Beilage 7**

14. Auch im kommunalen Richtplan 2019 verbleibt das Gebiet Seezälg im Sinne eines «Zwischenergebnisses» wichtiges Reservegebiet für öffentliche Nutzungen Freizeit/Erho-

lung/Sport bestehen, wobei langfristig der Ersatz für die allfällige Verlegung der Fussballplätze Klein Venedig im Gebiet Seezälg vorzusehen ist (siehe S 6.1; Ausgangslage sowie Beschlüsse Nrn. S. 6.1.1 und 6.1.2 des kommunalen Richtplans). Für das Gebiet «Klein Venedig» sieht der Richtplan ebenfalls eine Arealentwicklung als «Zwischenergebnis» vor. Die Fussballplätze im Gebiet Klein Venedig werden gemäss Richtplan allerdings noch mindestens 15 bis 20 Jahre (siehe Kommunaler Richtplan 2019, I 1.2 Freizeiteinrichtungen, S. 5) bestehen bleiben.

15. Im Rahmen der vorliegend strittigen Ortsplanungsrevision nun ist geplant, das ganze Gebiet «Seezälg/Kissingerguet» in der Erholungs- und Freizeitzone zu belassen und zudem deren Zonenvorschriften anzupassen. Konkret soll in Abänderung zur bisher zulässigen Gebäudelänge von 50.00 m eine solche von 150 m (!) ermöglicht werden (Art. 5) und die Empfindlichkeitsstufe von der ES II in die ES III (nicht störende Betriebe zu mässig störende Betriebe) heraufgesetzt werden (Art. 14).

Die Vorinstanz hat den Rekurs mit den eingangs gestellten Anträgen mit Entscheid vom 14. Dezember 2022 abgewiesen, nachdem die Erstinstanz die gegen die Ortsplanungsrevision erhobene Einsprache abwies. Gleichzeitig hat die Vorinstanz die Ortsplanung mit wenigen Ausnahmen genehmigt. Insbesondere verneinte die Vorinstanz die beantragte Zuweisung eines Teils des Gebiets in eine Freihaltezone mit der Begründung, dass sie die Entscheidung der Vorinstanz, das Gebiet «Seezälg/Kissingerguet» vorerst und wie bis anhin, integral der Erholungs- und Freizeitzone zuzuweisen, als zweckmässig erachte. Es bestehe keine Veranlassung in die kommunale Planungsautonomie einzugreifen. Im Weiteren erachtete die Vorinstanz die umstrittenen Längen- und Höhenmasse in der Erhaltungs- und Freizeitzone als nachvollziehbar, ebenso die Zuweisung zur ES III. Aufgrund dieser falschen Beurteilungen sehen sich die Beschwerdeführer gezwungen, vorliegende Beschwerde zur erheben.

16. Parallel zum Verfahren Ortsplanungsrevision ist derzeit beim Verwaltungsgericht eine Beschwerde gegen den geplanten Gestaltungsplan Seezelg II hängig. Mit diesem Gestaltungsplan, der sich ausdrücklich auf das bisherige Recht stützt, soll unter anderem die rechtliche Grundlage für die Realisierung der vorgesehenen Bauten (u.a. Reka-Ferienanlage sowie auch Fussballfelder mit Tribüne) geschaffen werden.

B. Rechtliches

17. Die Vorinstanz gelangt im angefochtenen Rekursentscheid in E. 2 zum Schluss, dass mit Blick auf die im kommunalen Richtplan konkret definierten Planungsziele die Entscheidung der Erstinstanz, das Gebiet «Seezälg/Kissingerguet» integral der Erholungs- und Freizeitzone zuzuweisen, als zweckmässig erscheine. Für die Rekursinstanz bestehe damit kein Anlass, in die kommunale Planungsautonomie einzugreifen.

a) Im vorliegenden Fall stützte sich die Erstinstanz betreffend die Zuweisung des Gebiets in die Erholungs- und Freizeitzone auf den kürzlich revidierten kommunalen Richtplan. Abgesehen davon, dass im Rahmen einer Zonenplanung der zugrunde liegende Richtplan in Frage gestellt werden kann, wenn sich der Inhalt als rechtswidrig oder unmöglich erweist (BGer 1C 415/2009 vom 21. Januar 2010 E. 2.4), und geringfügige Abweichungen der Nutzungspläne von den kommunalen Richtplänen ohnehin zulässig sind, geht aus dem kommunalen Richtplan 2019 lediglich hervor, dass das umstrittene Gebiet als

Reservegebiet für öffentliche Nutzungen Freizeit/Erholung/Sport dienen soll. Doch alleine die Schaffung von Reserven gibt ganz grundsätzlich keinen Anspruch auf Verbleib in der entsprechenden Zone. Vielmehr geht aus dem Richtplan 2019 ausdrücklich hervor, dass in den nächsten mindestens 15 – 20 Jahre kein Bedarf für Fussballfelder im Gebiet Seezälg besteht. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass hierfür im Rahmen des Gestaltungsplans die entsprechenden Grundlagen geschaffen werden sollen, zumal die Grundordnung dem Gestaltungsplan vorgeht. Es besteht aufgrund des vorgesehenen Planungshorizonts durchaus bei der nächsten Ortsplanungsrevision die Möglichkeit, das Gebiet wieder der Erholungs- und Freizeitzone (oder einer anderen Zone) zuzuweisen, sollte zu diesem Zeitpunkt denn tatsächlich ein Bedarf für eine entsprechende Nutzung bestehen (was aktuell – wie nachfolgend ausgeführt wird - in keiner Weise der Fall ist).

Die Zuweisung eines Teilbereichs in eine Freihaltezone ist mit den Richtplanzielen sodann ohne weiteres vereinbar, wie dies auch die Vorinstanz korrekt attestierte. Nicht korrekt ist allerdings die Beurteilung der Zulässigkeit des integralen Verbleibs des Gebiets in der Erholungs- und Freizeitzone.

b) Kernstück jedes Entscheids im Rahmen der Nutzungsplanung ist die planerische Interessenabwägung. Im Nutzungsplanverfahren muss eine umfassende Abwägung aller konkret berührten massgebenden öffentlichen und privaten Interessen stattfinden, die ausser dem Interesse an der Beibehaltung des Gebiets als Erholungs- und Freizeitzone auch alle betroffenen Anliegen des Umwelt- und Naturschutzes sowie des Raumplanungsrechts in koordinierter Weise berücksichtigt (TSCHANNEN, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 3 N. 23 ff.; Art. 3 RPV). Eine solche umfassende Interessenabwägung lässt sich allerdings weder dem Planungsbericht der Erstinstanz im Zusammenhang mit dem betroffenen Gebiet, noch dem angefochtenen Entscheid entnehmen - was per se eine unzulässige Rechtsverletzung darstellt.

c) Gerade auch im Zusammenhang mit Sport- und Freizeitanlagen ist für eine haushälterische Bodennutzung zu sorgen (Art. 1 Abs. 1 RPG). Die natürlichen Lebensgrundlagen und die Landschaft sind zu schonen (Art. 1 Abs. 2 lit. a und Art. 3 Abs. 2 RPG). Dabei sind insbesondere See- und Flussufer freizuhalten und ein öffentlicher Zugang und die Begehung soll erleichtert werden, ebenso sind naturnahe Landschaften und Erholungsräume zu erhalten (Art. 3 Abs. 2 RPG). Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2 lit. b und Art. 3 Abs. 3 RPG). Eine haushälterische Bodennutzung verlangt insbesondere, dass vor der Verwirklichung der Bedarf der betreffenden Art und in der entsprechenden Ausgestaltung abgeklärt wird. Denn nur mit einem nachgewiesenen Bedarf lässt sich ein öffentliches Interesse an der Anlage begründen. Für öffentliche und im öffentlichen Interessen liegende Bauten und Anlagen müssen weiter sachgerechte Standorte bestimmt werden (Art. 3 Abs. 4 RPG).

d) Es ist aufgrund der planerischen Grundsätze (vgl. lit. c) sowie Art. 15 RPG) zentral, dass auch öffentliche Zonen, wie u.a. die vorliegende Erholungs- und Freizeitzone, angemessen dimensioniert sind. Auch ist den Hauptanliegen der Siedlungsentwicklung nach innen Rechnung zu tragen (indem die während Jahrzehnten fortgeschrittene Zersiedelung eingedämmt wird). Ein Belassen des gesamten strittigen Gebiets in der Erholungs- und Freizeitzone wäre aufgrund der gegebenen Umstände, insbesondere der heiklen und sensiblen Lage am an jenem Ort fast unberührten Seeufer, mit den raumplanerischen Vor-

schriften nur dann vereinbar, wenn ein Bedarf an der Nutzung für Fussballfelder ausgewiesen ist und das künftige Bedürfnis genügend konkretisiert ist. Die Planungsbehörde muss konkret aufzeigen, dass der Bedarf für bestimmte Einrichtungen mit einiger Sicherheit erwartet werde (BGE 114 Ia 335). Der Standort hat dabei sachgerecht zu sein.

Genau an diesen Voraussetzungen (welche seitens der Vorinstanzen allerdings zu Unrecht nie geprüft wurden) fehlt es im vorliegenden Fall, was die Vorinstanz verkennt: sie führt bezeichnenderweise zwar selbst aus, dass seit mehreren Jahren eine Nutzung des Gebiets für die Erstellung von Fussballplätzen geplant sei und diese bis anhin nicht realisiert worden seien. Unzutreffend sei jedoch, dass daraus nicht geschlossen werden könne, es bestehe keine entsprechende Planungsabsicht der Vorinstanz. Dies ist klar aktenwidrig: Es ist bis heute nichts darüber bekannt und wird auch nichts darüber ausgeführt, dass die bestehenden Fussballfelder im Gebiet «Klein-Venedig» tatsächlich aufgegeben werden müssten und/oder in einem anderen Gebiet nicht erstellbar wären.

Eine relativ vage Planungsabsicht sodann reicht per se nicht aus: das Bedürfnis für eine solche im öffentlichen Interesse liegende Zone muss so genau wie möglich angegeben werden und die Errichtung der öffentlichen Anlagen sollte mit einiger Sicherheit zu erwarten sein (BGE 114 Ia 335).

Ein solcher (ausreichender) Bedarfsnachweis fehlt. Im Richtplan wird vielmehr ausgeführt, die Fläche für die Fussballfelder werde – wenn überhaupt – frühestens in 15 oder 20 Jahren beansprucht. Das fehlende Bedürfnis zeigt sich – wie im Rahmen des Rekursverfahrens bereits ausgeführt – auch daran, dass die Stadt Kreuzlingen erst kürzlich in sehr massgebendem Umfang in die Infrastruktur der bisherigen Fussballanlangen investiert hat (vgl. hierzu insbesondere act. 5, 6 und 7 zur Eingabe vom 13. Dezember 2021 sowie Beilage 8). Nach der Erneuerung der Fussballanlagen «Döbele» für über Fr. 2'600'000.00 im vergangenen Jahr hat die Erstinstanz das Baugesuch zur Sanierung des Hauptspielfelds «Klein Venedig» aufgelegt und dafür einen Betrag von Fr. 1'300'000.00 im Budget 2022 bewilligt, wobei solche Sanierungen im Schnitt frühestens alle 15 Jahre notwendig sind. Neben der sanierten Fussballanlage «Döbele» steht den Kreuzlingen Fussballvereinen zudem das Burgerfeld zur Verfügung, welches während der Sanierung des Hauptspielfeld Klein Venedig als Ersatzlösung dient. Ein Bedarf an (weiteren Fussballfeldern) im Gebiet «Seezälg/Kissingerguet» ist somit in keinster Weise ersichtlich bzw. absehbar.

Beweis:
- Auszug SportJack.ch: «Sanierung auf dem Fussballplatz Kreuzlingen» vom 17. Februar 2022 **Beilage 8**

Am fehlenden Bedarfsnachweis ändert auch der Umstand nichts, dass im Rahmen des im Gebiet Seezelg zu erstellenden Gestaltungsplans die Fussballfelder vorzusehen sind (zumal ein Gestaltungsplan erst erstellt werden kann, wenn hierfür eine rechtsgenügliche Grundlage) besteht. Vielmehr bestätigt dies einzig, dass das Gebiet Seezelg als Reserve gedacht ist, weitere Nutzungen aber nicht geplant sind. Gegenteiliges wird auch von den Vorinstanzen nicht behauptet.

e) Solange also nicht fest steht, dass eine Verlegung der erwähnten Fussballfelder konkret und spätestens mittelfristig in Betracht kommt, darf auch keine integrale Zuweisung zur Erholung- und Freizeitzone erfolgen. Darüber hinaus erweist sich auch der vorgesehene Standort der Fussballfelder im Gebiet «Seezälg» aufgrund der Nähe des Seeufers alles

andere als sachgerecht (vgl. hierzu auch Konzeptbericht der Stadt Kreuzlingen, welches die Lage in diesem Gebiet für Fussballfelder selbst als nicht geeignet bezeichnet).

Weiter sodann: während die unmittelbar ans Strandbad Hörnli angrenzende Fläche für die Realisierung allenfalls nie zu erstellender Fussballanlagen reserviert bleibt, ist östlich davon auf der Parzelle Nr. 5068 die Realisierung einer REKA-Ferienanlage konkret vorgesehen. Sollte der umstrittene Gestaltungsplan Seezelg II rechtskräftig bewilligt werden und die REKA-Ferienanlage auch so gebaut werden, so würde das Gebiet «Seezälg/Kissingerguet» zerschnitten und es würden sich in diesem überbauten Gebiet östlich und westlich Freihaltezonen bilden. Es würde faktisch eine nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung unzulässige Kleinstbauzone entstehen. Dies wiederspräche einerseits klar der zentralen Forderung nach haushälterischer Nutzung des Bodens sowie der Schonung der Landschaft wie auch dem Konzentrationsprinzip. Dies umso mehr, als dass der sensiblen, heiklen und bis anhin unberührten Landschaft sowie der Freihaltung von Seeufern erhöhtes Gewicht zukommt. Entsprechend ist also stattdessen, wie es das Stadtkonzept bereits korrekt vorsah, der Uferbereich und ein angemessener Freiraum gegenüber dem Gemeindegebiet von Bottighofen freizuhalten. Dies wird mit der geplanten Zonenzuweisung gerade nicht gewährleistet, weshalb diese rechtswidrig ist.

f) Wird eine korrekte umfassende, den Anforderungen von Art. 3 RPV entsprechende Abwägung der massgeblichen öffentlichen und privaten, mithin aller raumplanerisch relevanten Interessen vorgenommen, so gelangt man auch hier zum einzig korrekten Schluss, dass es nicht zulässig ist, «auf Vorrat» überdimensionierte Bauzonen zu schaffen. Der Zonenplan ist vielmehr anzupassen und im Gebiet «Seezälg» einerseits eine Erholungs- und Freizeitzone, welche sich direkt ans Schwimmbad Hörnli und Tennisplatz anschliesst, vorzusehen und andererseits im östlichen Bereich einer Freihaltezone (oder anderer Nichtbauzone) zuzuweisen. Auch die Akteure der Erstinstanz haben sich den Regeln des geltenden Raumplanungsrechts zu unterwerfen, dies gilt umso mehr, als dass die Erholungs- und Freihaltezone im öffentlichen Interesse liegen muss. Alles andere wäre Willkür – die bekanntlich keinen Rechtsschutz findet. Mithin also durfte der vorliegende Zonenplan so sicher nicht genehmigt werden.

18. Darüber hinaus erachtet die Vorinstanz im angefochtenen Rekursentscheid in der Erholungs- und Freizeitzone neu eine Gebäudelänge von 150 m (das Dreifache des bisher geltenden Baumasses!) als sachgerecht.

a) Das neue Baureglement sieht anstatt der bisher für die Erholungs- und Freizeitzone festgelegten Gebäudelänge von 50 m eine solche von 150 m vor, ebenso ist eine Fassadenhöhe von 17.00 m bei Flachdach und bei Schrägdach (giebelseitig) bzw. von 14.00 m (traufseitig) vorgesehen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in Art. 5 der Massvorschriften effektiv von Gebäudelänge die Rede ist. Dies entspricht einer dreifachen Erweiterung der bisherigen Gebäudelänge. Als Gebäude gelten dabei ortsfeste Bauten, die zum Schutz von Menschen, Tieren und Sachen eine feste Überdachung und in der Regel weitere Abschlüsse aufweisen.

Es ist somit vorgesehen, dass in diesem sensiblen Bereich (des Seeufers), welcher sich beinahe entlang des gesamten Seeufers erstreckt, neu <u>Hochbauten</u> (nicht lediglich Sport- oder Fussballplätze) mit einer Länge von bis zu 150 m erstellt werden können. Bauten in diesem Ausmass sind ansonsten lediglich in einer Arbeitszone denkbar.

Beinahe sämtliche Grundstücke, welche der Erholungs- und Freizeitzone entlang des Seeufers zugewiesen sind, befinden sich im Eigentum der Stadt. Die Erholungs- und

Freizeitzone dient der Erholung und Freizeitgestaltung. Es sind mässig störende Bauten und Anlagen zulässig, die einem grösseren Personenkreis zu diesem Zwecke dienen. Sie dient somit insbesondere öffentlichen Zwecken. In der Erholungs- und Freizeitzone befindet sich heute die Bodensee-Arena mit samt den Fussballplätzen Klein Venedig sowie Tennisplätzen. Im Weiteren befindet sich die Seeburg mitsamt dem Seeburgpark in dieser Zone sowie das Schwimmbad «Hörnli», das bereits seit rund 1970 besteht. Das Gebiet «Seezälg/Kissingerguet» dagegen ist noch unbebaut. Heute weisen soweit ersichtlich einzig die Bodensee-Arena sowie die Hochbauten für das Schwimmbad Hörnli eine Gebäudelänge von über 50 m aus (wobei beide Bauten aus einer Zeit stammen, als noch keine entsprechende Gebäudelänge im Baureglement festgelegt war). Allerdings erreichen nicht einmal diese genannten Gebäude (welche notabene ohnehin Bestandesschutz geniessen) annähernd eine Gebäudelänge von 150 m. Die übrigen bestehenden Bauten, welche in der Anzahl massiv überwiegen, halten eine Gebäudelänge von 50 m (grösstenteils deutlich) ein. Darüber hinaus sind für Sport- und Spielfelder, Parkanlagen und Schwimmbädern weder bis anhin noch im Rahmen des neuen Baureglements explizite Masse festgelegt (zumal im Baureglement explizit von Gebäudelänge die Rede ist). Die heute festgelegte Gebäudelänge reicht somit aus, um Anlagen für die Erholung (insbesondere Sport- und Spielfelder) zu erstellen. Dies gilt speziell im Gebiet Seezelg umso mehr, als dass heute ein rechtskräftiger Gestaltungsplan die Errichtung von Fussballfeldern mit den dazugehörigen Bauten und Einrichtung grundsätzlich ermöglicht.

b) Mit der strittigen Vorschrift wird zum einen dem vordringlichen Ziel einer jeden Ortsplanungsrevision (BGE 123 I 175), Tatsächliches mit der Planung in Übereinstimmung zu bringen, in keiner Weise Rechnung getragen. Einzig die beiden genannten Bestandesbauten, welche die heutigen Zonenvorschriften nicht einhalten, vermögen die strittige massive Erhöhung der Gebäudelänge von 50 m auf 150 m nicht zu rechtfertigen. Zudem erweist sich die vorgesehene Gebäudelänge aufgrund der gegebenen Umstände weder als notwendig noch verhältnismässig noch im öffentlichen Interesse liegend. Die vorgesehene Nutzungsplanung würde vielmehr die unberührte und heikle Seelandschaft durch Bauten mit einer möglichen Länge von 150 m massiv und in unzulässiger Weise beeinträchtigen und auch den Erholungszweck mit Bauten in diesem Ausmasse (welche in diesen Dimensionen im Übrigen lediglich in der Arbeitszone errichtet werden können) völlig vereiteln. Dies wäre nicht haltbar.

c) Im Rahmen des Planungsberichts der Erstinstanz wird festgehalten, dass die Gebäudelänge für die Erholungs- und Freizeitzone verhältnismässig hoch anzusetzen sei, da viele bestehenden Bauvolumen (Schulhäuser, Altersheime, Kirchen, Pflegeheime, Freizeit- oder Sporteinrichtungen etc.) die bisherigen «rigiden» Längenbeschränkungen überschritten und regelmässig nur mit Ausnahmebewilligungen genehmigt werden könnten. Diese Aufzählung bezieht sich jedoch augenscheinlich auf die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. In Bezug auf die Erholungs- und Freizeitzone hat somit weder vor der Erstinstanz noch im vorinstanzlichen Verfahren eine ausreichende Interessenabwägung stattgefunden. Im angefochtenen Entscheid wird lediglich lapidar ausgeführt, dass die Erstinstanz «nachvollziehbar dargelegt» habe, dass im fraglichen Gebiet mittelfristig Sport- und Fussballplätze mit den dazugehörigen Bauten und Einrichtungen erstellt werden sollen und dass hierfür eine Gebäudelänge von maximal 50 m nicht ausreichen würde. Es würden deshalb für das umstrittene Längen- und Höhenmass nachvollziehbare sachliche Gründe vorliegen. Die unterlassene Prüfung stellt vorab eine klare Verletzung des rechtlichen Gehörs dar.

d) Dass diese gestützt auf falsche Annahmen gemachte Schlussfolgerung falsch bzw. willkürlich ist, wurde bereits dargelegt. Wird die von den Vorinstanzen unterlassene Interessenabwägung vorgenommen, ist der einzige richtige Schluss derjenige, dass sich die geplante Erhöhung der Gebäudelänge als unzulässig erweist. Dies umso mehr, als dass im Rahmen der letzten Ortsplanungsrevision im damaligen Genehmigungsentscheid selbst dargelegt wurde, dass angesichts der heilen und sensiblen Lage der Erholungs- und Freizeitzone fraglich erscheine, ob die nach 14 BauR möglichen Gebäudemasse (Länge: 50 m / Höhe 14 m) ausgeschöpft werden können (vgl. RRB Nr. 638 vom 4. Juli 2000). Eine Veränderung der Verhältnisse – wie dies Art. 21 Abs. 2 PBG als Voraussetzung für eine Anpassung des Nutzungsplans explizit verlangt (BGE 127 I 105 f.) - ist seither nicht eingetreten. Das Gebiet «Seezälg/Kissingerguet» ist immer noch völlig unbebaut und es handelt sich immer noch um eine heikle und sensible Lage am Seeufer. Entsprechend lässt sich auch dem Konzept Landschaft 2014 des Amtes für Raumentwicklung entnehmen, dass es sich beim betreffenden Bereich im Gebiet «Seezälg/Kissingerguet» um eine Landschaft mit besonders empfindlichen Bereichen handelt. Auch wird im kommunalen Richtplan selbst festgehalten, dass Kreuzlingen mit dem Seeburgpark und den angrenzenden öffentlichen Freiflächen im Seeuferbereich über einen einmaligen und sehr wertvollen Grün-, Erholungs- und Freizeitraum von sehr hoher Qualität verfügt. Diesem gilt es auch in Zukunft Sorge zu tragen, damit er für künftige Generationen nutzbar bleibt. Je mehr die Stadt wächst, desto wichtiger sind angemessene Erholungsräume (die frei von massiven Hochbauten sind). Dies alles haben die Vorinstanzen in ihren Entscheiden völlig zu Unrecht nicht berücksichtigt.

Zusammengefasst: die konkrete Bebauung entlang des Seeufers sowie die sensible Lage des Gebiets (und somit insbesondere Art. 3 Abs. 2 lit. b – d RPG sowie Art. 3 Abs. 4 RPG) wurden bei der Festlegung der Gebäudelänge völlig unberücksichtigt gelassen. Inwiefern sich die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände in einer Art und Weise verändert haben (Art. 21 Abs. 2 RPG), sodass sich im Vergleich zur bisherigen Gebäudelänge eine solche von 150 m aufdrängen würde, ist sodann nicht erkennbar und wurde auch hier von den Vorinstanzen in keinster Weise dargelegt.

Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass im vorliegenden Fall eine Gestaltungsplanpflicht für das umstrittene Gebiet vorgesehen ist (welche erst im Verlauf der 2. Öffentlichen Auflage festgelegt wurde). Die Vorinstanz gelangt selbst zum Schluss, dass sich ein Gestaltungsplan auf eine Grundordnung stützen muss. Die Gemeinde kann mit dem Erlass von Gestaltungsplänen wohl von der jeweiligen Grundnutzung des Zonenplanes abweichen. Allerdings ist die Abweichung an strenge Bedingungen geknüpft. Jedenfalls hat bereits die Grundordnung den rechtlichen Anforderungen zu genügen. Es kann sicher nicht angehen, eine unzulässige Grundordnung festzulegen, damit dieser Mangel – wie hier die Gebäudelänge – dann im Rahmen des Gestaltungsplanverfahrens wieder geheilt werden kann. Ein solche Argumentation verletzt die rechtlichen Vorgaben in stossender Weise.

e) Zusammengefasst: entgegen der Ansicht der Vorinstanz besteht für die Festlegung einer Gebäudelänge von 150 m kein sachlicher bzw. zweckmässiger Grund. Vielmehr erweist sich die Argumentation infolge falscher Annahmen als krass falsch bzw. willkürlich.

19. Die Vorinstanz gelangt in E. 4 des angefochtenen Entscheids schliesslich zum Schluss, dass die Zuweisung der Erholungs- und Freizeitzone zur ES III aus den von der Vorinstanz dargelegten Gründen als vertretbar erscheint.

a) Gemäss dem bisherigen Baureglement (Art. 18) dient die Erholungs- und Freizeitzone der Erholung und Freizeitgestaltung. Es sind nur Bauten und Anlagen zulässig, die einem grösseren Personenkreis zu diesem Zwecke dienen; sie haben sich gut in die Landschaft einzufügen. Diese Zone war bisher der ES II zugewiesen. Das neue Baureglement sieht in Art. 14 folgenden Zweck vor: Die Erholungs- und Freizeitzone dient der Erholung und Freizeitgestaltung. Es sind mässig störende Bauten und Anlagen zulässig, die einem grösseren Personenkreis zu diesem Zwecke dienen. Neu soll eine Zuweisung zur ES III erfolgen.

b) Bei der Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen ist im Regelfall nach Art. 43 Abs. 1 LSV vorzugehen. Die in dieser Vorschrift enthaltenen Regeln sind als generelles Zuordnungsprinzip zu verstehen (BGE 117 Ib 125 E. 4c S. 129), an welches sich die Behörden grundsätzlich zu halten haben. Im Weiteren ist zu beachten, dass es den Kantonen oder Gemeinden obliegt, aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung (Art. 1 und 3 RPG) die Nutzungspläne festzusetzen. Auch eine solche haben weder die Erstinstanz noch die Vorinstanz rechtsgenüglich vorgenommen. Als Grundeigentümer, welche lediglich durch den Radweg und Bahnlinie von der strittigen Freihalte- und Erholungszone getrennt werden, ist diese Zuweisung in die nächst höhere Empfindlichkeitsstufe durchaus von Relevanz.

c) Inwiefern die neu geplante Zuweisung eine Abweichung von der gesetzlich vorgeschriebenen Grundregel in Art. 43 Abs. 1 LSV rechtfertigen soll, ist nicht ersichtlich. Im Rahmen der Erholungs- und Freizeitzone geht es nicht lediglich um die Realisierung von Sportanlagen und Freizeitnutzungen, sondern sie beinhaltet – wie der Zweck der Zone ausführt – auch einen Erholungszweck. Die Erholungs- und Freizeitzone besteht somit bereits heute nicht lediglich aus Freizeiteinrichtungen, sondern insbesondere dient das Seeufer auch der Erholung. Alleine der Umstand, dass einzelne Sportanlagen und Freizeiteinrichtungen zum Teil lärmemittierende Nutzungen aufweisen können, reicht im Verhältnis zur gesamten Zone nicht aus, um eine Zuweisung in die ES III begründen zu können. Entsprechend waren auch bereits nach bisherigem Recht lediglich nicht störende Bauten und Anlagen zulässig.

d) Die Erholungs- und Freizeitzone lehnt vom Zweck her vielmehr an die öffentliche Zone an, für welche Art. 43 Abs. 1 LSV klar die ES II vorschreibt. Entsprechend bedarf die Erholungs- und Freizeitzone einer Zuweisung in die ES II, in welcher lediglich nicht störende Nutzungen zugelassen sind. Dies umso mehr, als dass sich auch diesbezüglich die rechtlichen oder tatsächlichen Umstände nicht derart verändert haben, sodass ein Zulassen mässig störender Bauten gerechtfertigt wäre.

Zusammengefasst erweist sich die vorliegende Beschwerde als begründet. Entsprechend wird bereits heute höflich für deren Schutz gedankt.

Mit vorzüglicher Hochachtung

MLaw Anina Schoop

Dreifach / Chargé

Beilagen gemäss separatem Verzeichnis

Aktenverzeichnis

i.S.

Beschwerde Klara Traub-Rusch und Kuno Traub / DBU sowie Stadt Kreuzlingen betreffend Ortsplanungsrevision

Beilage 1	Rekursentscheid vom 14. Dezember 2022
Beilage 2	Genehmigungsentscheid vom 14. Dezember 2022
Beilage 3	Plan gemäss Antrag
Beilage 4	Zonenplan 1998 sowie Auszug Baureglement aus dem Jahre 1977
Beilage 5	Auszug aus Konzeptbericht Stadtentwicklungsplan vom 7. April 2009
Beilage 6	Gebiet mit Vorrang Landschaft
Beilage 7	Konzept Landschaft
Beilage 8	Auszug SportJack.ch: «Sanierung auf dem Fussballplatz Kreuzlingen» vom 17. Februar 2022

Frauenfeld, 30.01.2023 / AS