

Frauenfeld, 14. Dezember 2022

Entscheid Nr. 57

BOA/PG Nr. 2021.06-010

Politische Gemeinde Kreuzlingen Revision Ortsplanung

Das Departement für Bau und Umwelt entscheidet:

1. Der vom Gemeinderat Kreuzlingen am 6. Mai 2021 beschlossene **Zonenplan** wird mit folgender Ausnahme und mit Hinweisvermerk genehmigt.
 - 1.1 Die Aufhebung der Gestaltungsplanpflicht auf den Parzellen Nrn. 386, 675, 767, 768, 769, 1346, 2215, 2350, 2266, 2268, 2268, 2269, 2269, 2271, 2293, 2350, 2524, 2954, 2955, 2956, 2957, 2958, 2959, 2963, 3013, 3045, 3056, 3057, 3058, 3059, 3060, 3061, 3067, 3078, 3079, 3080, 3081, 3082, 3087, 3103, 3104, 3105, 3106, 3107, 3108, 3109, 3132, 3175, 3176, 3177, 3178, 4671, 5001, 5003, 5302, 5307, 5309, 5355, 5415, 5605, 5933, 6188, 6311, 6312, 6359, 6494, 6499, 6500, 6502, 6505, 6522, 6523, 6524, 6525, 6526, 6527, 6528, 6529, 6530, 6531, 6532, 6533, 6534, 6537, 6579, 6597, 6580, 6581, 6594, 6600, 6601, 6602, 6603, 6604, 6605, 6606, 6607, 6608, 6610, 6611, 6612, 6613, 6614, 6615, 6616, 6617, 6618, 6619, 6643, 6644, 6645, 6646, 6647, 6648, 6649, 8311, 8312, 8322, 8323, 8326, 8327, 8328, 8329, 8330, 8331, 8332, 8333, 8334, 8338, 8339, 8341, 8345, 8346, 8349, 8606, 8613, 8859, 8865, 8878, 8894, 8896, 8906, 9040, 9052, 9067, 9068, 9069, 9207, 9243, 9304, 9305, 9308, 9309, 9310, 9311, 9316, 9319 und 9322 wird nicht genehmigt.
 - 1.2 Die Verkehrsflächen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen sind in der Planlegende unter dem Informationsgehalt aufzuführen.
2. Das vom Gemeinderat Kreuzlingen am 6. Mai 2021 beschlossene **Baureglement** wird genehmigt.
3. Mitteilung an:
 - Stadtrat Kreuzlingen, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62, Postfach, 8280 Kreuzlingen unter Beilage der Dossiers zur Ortsplanungsrevision mit den notwendigen Genehmigungsvermerken (chargé)
 - ERR Raumplaner AG, Teufener Strasse 19, 9001 St. Gallen

2/8

- Amt für Archäologie
- Amt für Denkmalpflege
- Amt für Umwelt
- Arbeitsinspektorat
- Forstamt
- Grundbuchamt Kreuzlingen, Bachstrasse 11, 8280 Kreuzlingen
- Hochbauamt
- Rechtsdienst DBU
- SBB
- Steuerverwaltung Kanton Thurgau
- Tiefbauamt
- Amt für Raumentwicklung, unter Beilage eines Dossiers zur Ortsplanungsrevision mit den Vermerken analog Gemeindeexemplare sowie der übrigen Akten.

Erwägungen:

Mit Schreiben vom 9. August 2021 ersucht der Gemeinderat Kreuzlingen um Genehmigung der Rahmennutzungsplanung (Zonenplan und Baureglement). Der kommunale Richtplan wurde vorgängig überarbeitet und mit Entscheid des Departements für Bau und Umwelt (DBU) vom 30. März 2020 genehmigt. Er umfasst die Themenbereiche Siedlung, Landschaft, Verkehr, Infrastruktur und Energie und bildet gemäss Planungsbericht eine wichtige raumplanerische Grundlage für die vorliegende Überarbeitung der Rahmennutzungsplanung.

Der Zonenplan und das Baureglement wurden erstmalig im September 2019 und ein zweites Mal im November 2020 öffentlich aufgelegt.

Aufgrund der eingereichten Unterlagen kann gefolgert werden, dass die Auflage sowie Beschlussverfahren ordnungsgemäss erfolgten. Beim Departement für Bau und Umwelt sind gegen den Zonenplan und das Baureglement Rekurse hängig. Diese werden in einem separaten Verfahren behandelt.

Ausgangslage

Die letzte gesamthafte Überarbeitung der Rahmennutzungsplanung (Zonenplan und Baureglement) stammt aus den 1990er Jahren (genehmigt mit RRB Nr. 638 vom 4. Juli 2000). Zwischenzeitlich wurden diverse einzelne Anpassungen des Zonenplans vorgenommen.

Aufgrund des Alters der Planungsinstrumente ist davon auszugehen, dass sich die Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) in verschiedener Hinsicht erheblich verändert haben und eine gesamthafte Überprüfung angezeigt ist.

Nicht zuletzt aufgrund des revidierten Planungs- und Baugesetzes des Kantons Thurgau (PBG/RB 700, PBV/RB 700.1), haben die Gemeinden gemäss § 122 PBG ihre Rahmennutzungspläne an die Bestimmungen des Gesetzes und an die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) anzupassen. Aber auch mit der Revision des Kantonalen Richtplans und dem überarbeiteten kommunalen Richtplan wurden neue Grundlagen geschaffen.

Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Kreuzlingen ihre Rahmennutzungsplanung gesamthaft revidiert und das Baureglement den neuen Bestimmungen sowie geänderten Bedürfnissen angepasst.

Die Vorlage wurde mit den Berichten vom 6. Dezember 2017 und 22. März 2018 vorgeprüft. Auf die Vorbehalte aus der Vorprüfung wurde mehrheitlich reagiert und die Vorlage entsprechend angepasst.

Allgemeine Bemerkungen

Die Planung zeugt von einer intensiven und differenzierten Auseinandersetzung mit den raumplanerischen und ortsbaulichen Gegebenheiten und Entwicklungsmöglichkeiten der Stadt. Sie fusst auf fundierten Grundlagen und Konzepten. Insbesondere zu würdigen ist die konsequente Ausrichtung der Planungsinstrumente auf die Siedlungsentwicklung nach innen. Im Einzelnen vermissen wir bei einigen Zonenplananpassungen eine Interessenabwägung, um den behördlichen Entscheid nachvollziehen und als sachgerecht einschätzen zu können. Dieser Umstand akzentuiert sich beispielsweise bei Fragestellungen zum Lärm- und Ortsbildschutz.

I. Zonenplan

Eine der wichtigsten Aufgaben jeder Ortsplanung ist eine sachgerechte Dimensionierung und Begrenzung des Siedlungs- und Baugebietes sowie der einzelnen Bauzonen. Diese Aufgabe ergibt sich aus dem zentralen Postulat der haushälterischen Nutzung des Bodens (Art. 1 RPG). Dabei hat die Gemeinde auch die inneren Nutzungsreserven zu erfassen und diese im Rahmen der Ortsplanung als Beitrag zur haushälterischen Nutzung des Bodens zu aktivieren (Art. 47 Abs. 2 Raumplanungsverordnung, RPV; SR 700.19).

Der neue Zonenplan baut im Wesentlichen auf dem bisherigen auf. Das Baugebiet umfasst beinahe unverändert rund 608 ha, wovon 323 ha auf WMZ-Zonen entfallen. In verschiedenen Quartieren werden die Nutzungsmöglichkeiten erhöht. Flächen, die bisher keiner Zone zugewiesen waren, werden einer Nutzungszone zugeordnet (Zoll). Dies führt insgesamt zu einer geringfügigen Vergrösserung des Baugebiets. Allerdings ist die in der Zonenplanänderungstabelle aufgeführte Zahl von 0,6 ha nicht korrekt. Tatsächlich liegt dieser Wert etwas höher, da in der Zonenplanänderungstabelle diverse "Auszonungen" von Verkehrsflächen aufgeführt sind, die auf Fehler im Kataster der öffent-

lich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (OEREBK) zurückzuführen sind. Diese Fehler wurden bei der Revision des KRP bereits korrigiert. Somit hat diese OEREBK-Bereinigung keine Verkleinerung der Bauzonenfläche zur Folge. Berücksichtigt man diesen Umstand, vergrössern sich die Bauzonen um insgesamt rund 1,5 ha.

Im Weiteren hat die Stadt das Planwerk auf den aktuellen Stand der amtlichen Vermessung und die tatsächliche Situation vor Ort abgestimmt.

Wir begrüssen die sichtlichen Bestrebungen zur Innenentwicklung und deren konsequente Umsetzung im Zonenplan. Auf Einzonzungen von Wohn-, Misch-, Zentrumszonen (WMZ) und Arbeitszonen wurde gänzlich verzichtet. Dies obschon grundsätzlich Bedarf für zusätzliche WMZ-Zonen bestünde. Die Stadt möchte jedoch die Innenentwicklung konsequent fördern und erst dann Richtplangebiet einzonen, wenn die Bau-landreserven von knapp 15 ha weitestgehend ausgeschöpft sind.

Gemäss der Erhebung "Raum+" aus dem Jahr 2018 wird angenommen, dass die Anzahl Raumnutzer (Bevölkerung und Beschäftigte) in den WMZ-Zonen bis ins Jahr 2033 auf gut 31'000 Personen steigen wird. Die bestehenden WMZ-Zonen bieten gemäss kantonaler Berechnung Kapazität für rund 29'000 Raumnutzer. Dies führt zu einer Auslastung von 107 %. Gemäss Aussage im Planungsbericht soll der erwartete Zuwachs an Raumnutzern primär durch Verdichtung der überbauten Gebiete sowie der Entwicklung von unbebauten Baugebieten aufgefangen werden. Dabei soll auch die Möglichkeit genutzt werden, in die Höhe zu bauen. Für die Erstellung von höheren Häusern und Hochhäusern hat die Stadt im Zonenplan an geeigneter Lage überlagerte Zonen für höhere Häuser und Hochhäuser ausgeschieden.

Die Stadt Kreuzlingen hat betreffend Kapazitätsauslastung eigene Berechnungen angestellt. Dabei werden sämtliche Zonentypen differenziert betrachtet und analysiert. Hier-nach weisen die überbauten WMZ-Zonen knapp 27'000 Raumnutzer auf. Gestützt auf die kantonale Berechnungsweise wird für die nicht überbauten WMZ-Zonen eine Kapazität von zusätzlichen 2'600 Raumnutzern ermittelt. Zudem wird angenommen, dass bei minimaler Verdichtung der überbauten Bauzonen (2-3 %) weitere 500-800 Raumnutzer untergebracht werden können. Damit kommt die Stadt auf eine Kapazität ihrer WMZ-Zonen von gut 30'000 Raumnutzern. Dies erscheint plausibel.

Im Rahmen der Überarbeitung des Zonenplans wird indes die Fläche der WMZ-Zonen um insgesamt ca. 2 ha reduziert. Diese Reduktion resultiert mehrheitlich infolge der Umzonungen in die Spezialbauzone Brunnegg und in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Klinik Seeschau). Die Spezialbauzone Brunnegg (gut 1 ha) ist aufgrund ihrer Nutzungsbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BauR) mit einer WMZ-Zone vergleichbar, obgleich der Schutz der Kulturobjekte und eine verträgliche Einpassung neuer Bauten und Anlagen im Vordergrund stehen.

Mit den verschiedenen Aufzonungen wurden indes auch wieder neue Kapazitäten geschaffen. Diese Kapazitäten berücksichtigt die Stadt bei ihren Berechnungen und geht zudem gestützt auf Erfahrungen in jüngster Vergangenheit von einer um zwei Prozent

höheren Verdichtung in den überbauten WMZ-Zonen aus. Erst unter der Voraussetzung, dass die Entwicklung nicht im erwarteten Umfang eintritt, sollen Teile der ausgeschiedenen Richtplangebiete eingezont und damit die kantonalen Vorgaben erfüllt bzw. ausgeschöpft werden.

Für dieses Vorgehen gebührt der Stadt Anerkennung. Gleichwohl bitten wir die Stadt, die Entwicklung der Raumnutzer und die angestrebten Verdichtungsziele genau im Auge zu behalten. Sollte sich abzeichnen, dass das angestrebte Raumnutzerwachstum aufgrund fehlender Kapazitäten nicht realisiert werden kann, ist die Einzonung weiterer WMZ-Flächen frühzeitig zu prüfen. Es liegt im Interesse des Kantons, dass die kantonalen Zentren einen Grossteil des zukünftigen, gesamtkantonalen Raumnutzerwachstums aufnehmen können (vgl. KRP Festsetzung 0.3 D).

Die Arbeitszonen werden insgesamt um rund 1,8 ha reduziert. Dies ist hauptsächlich auf eine einzelne, grössere Umzonung im Umgebungsbereich des Landgutes Hochstrass zurückzuführen (Änderungen Nrn. 29 und 30). Begründet wird die Umzonung mit dem Umgebungsschutz des Landgutes, welches im ISOS aufgeführt ist. Dies erscheint sachgerecht.

Die öffentlichen Zonen (öBA) werden in der Bilanz um rund 1,5 ha vergrössert. Der gesamte Bereich beim Autobahnzoll, der bisher keiner Nutzungszone zugeordnet war, wird neu der öBA zugewiesen (Änderung Nr. 34, ca. 2.5 ha). Damit ist auch sichergestellt, dass eine allfällige Nutzung der unbebauten Parzelle der Eidg. Zollverwaltung für das Bundesasylzentrum möglich wäre. Der Sachplan Asyl sieht die Parzelle dafür vor (Koordinationsstand: Vororientierung). Die Einzonungsfläche wird dem kantonalen Kontingent für öffentliche Zonen belastet.

Hinsichtlich der ausgeschiedenen Deponiezone ist festzuhalten, dass die im Prüfbericht zum Gestaltungsplan vom 3. März 2021 verlangte Standortevaluation vorliegend nicht verfügbar ist. Die nicht näher erläuterten und begründeten groben Angaben sind hierzu nicht ausreichend. Eine nachvollziehbare Standortbegründung wäre jedoch mit Vorteil auf Stufe Nutzungsplanung erbracht worden, da sich ansonsten eine entsprechende Zone erübrigt. Die Standortevaluation mit entsprechender Interessenabwägung ist daher spätestens auf Stufe Gestaltungsplan zu erbringen.

Die Spezialbauzonen werden um rund 3,8 ha vergrössert. Diese beträchtliche Vergrösserung ist hauptsächlich auf verschiedene Umzonungen in Freihaltezonen im Bereich schützenswerter Bauten (Schloss Brunnegg, Landgut Hochstrass, Römerburg) zurückzuführen.

Tabelle 1: Übersicht über mehrwertabgabepflichtige Zonenplananpassungen			
betreffene Parzelle	betreffene Teilfläche	rechtsgültiger Zonenplan	geänderter Zonenplan
Nr. 2328	14'271 m ²	Zone für öffentliche Bauten und Anlagen	Wohnzone W80
Nr. 4671	6'984 m ²	Zone für öffentliche Bauten und Anlagen	Erholungs- und Freizeitzone
Nr. 6417	5'573 m ²	Zone für öffentliche Bauten und Anlagen	Erholungs- und Freizeitzone
Nr. 6383	1'168 m ²	Zone für öffentliche Bauten und Anlagen	Erholungs- und Freizeitzone

Die Auswirkungen der verschiedenen Um- und Aufzonungen auf die Entwässerung kann nicht beurteilt werden, da der Planungsbericht diesbezüglich keine Aussagen enthält. Allfällige Auswirkungen auf die bestehenden Abwasseranlagen und den Generellen Entwässerungsplan (GEP) werden daher bei der Überarbeitung des GEP beurteilt.

Vorbehalte zum vorliegenden Zonenplan haben wir lediglich betreffend folgender zwei Punkte.

1.1 Nichtgenehmigung Aufhebung Gestaltungsplanpflicht

Die Stadt sieht vor, auf zahlreichen Parzellen die rechtskräftig bestehende Gestaltungsplanpflicht aufzuheben. Begründet wird dieses Ansinnen mit dem Argument, dass für die betroffenen Gebiete bereits ein rechtskräftiger Gestaltungsplan bestehe.

Eine Gestaltungsplanpflicht wird im Zonenplan in der Regel eingetragen, wenn übergeordnete, öffentliche Interesse im Spiel stehen, die einer gesamthaften Abstimmung bedürfen und allenfalls weitergehende oder vom Baureglement abweichende Bestimmungen erforderlich sind.

Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne bei erheblich veränderten Verhältnissen überprüft und nötigenfalls angepasst. Erheblich veränderte Verhältnisse liegen vor, wenn entweder die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände, die der Planfestsetzung zugrunde gelegen hatten, zu wesentlichen Teilen dahingefallen sind, oder wenn seither neue bedeutende Bedürfnisse entstanden sind. Die Verhältnisse müssen sich mit anderen Worten in einer Weise geändert haben, dass kein öffentliches Interesse mehr an der Beibehaltung der bisherigen Nutzungsordnung besteht (BGE 127 I 105 f.). Hingegen fehlt es an den Voraussetzungen für eine Planänderung, wenn die Verhältnisse bei der früheren Planfestsetzung bereits bekannt waren und somit schon in den planerischen Entscheid eingeflossen sind (BGE 123 I 191 f.).

Doch selbst wenn sich die Verhältnisse seit der letzten Planfestsetzung erheblich geändert haben, hat eine Plananpassung nicht zwingend, sondern nur „nötigenfalls“ zu erfolgen. Mit anderen Worten verlangt Art. 21 Abs. 2 RPG eine Abwägung mit dem Gebot der Rechtssicherheit und dem darin liegenden Grundsatz der Planbeständigkeit. Im

Rahmen dieser Interessenabwägung muss geprüft werden, ob das durch die wesentliche Änderung der Verhältnisse begründete öffentliche Interesse an einer Änderung des Plans die gegenläufigen (privaten oder öffentlichen) Erhaltungsinteressen überwiegt.

Diese Prüfung und Abwägung der im Spiel stehenden Interessen hat in jedem konkreten Einzelfall zu erfolgen. Gestützt auf die damalige Begründung für die Festlegung der Gestaltungsplanpflicht ist aufzuzeigen, inwiefern diese öffentlichen Interessen nicht mehr gegeben sind und sich eine entsprechende Planänderung geradezu aufdrängt. Insbesondere in den Bereichen, in denen der Planungsbehörde ein Ermessensspielraum zusteht, sind die hinter der Planung stehenden Absichten und Entscheide aufzuzeigen und einer umfassenden Interessenabwägung zu unterziehen (vgl. Art. 3 RPV).

Die Planungsunterlagen liefern nicht mehr als eine pauschale Begründung über alle betroffenen Teilgebiete, wonach sich die Zielsetzung der Gestaltungsplanpflicht mit Inkrafttreten eines Gestaltungsplans erübrigt hat. Dem ist nicht so. Ein rechtskräftiger Gestaltungsplan kann mit entsprechendem Verfahren wieder aufgehoben werden. Ohne eine Gestaltungsplanpflicht ist nicht garantiert, dass die im Fokus stehenden öffentlichen Interessen im erforderlichen Mass berücksichtigt werden.

Aus den Unterlagen lässt sich nicht nachvollziehbar ableiten, inwiefern sich die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände in einer Art und Weise verändert haben, so dass eine Aufhebung der Gestaltungsplanpflicht sich aufdrängen würde, respektive ein Festhalten daran unverhältnismässig wäre. Aus den genannten Gründen ist die Aufhebung der Gestaltungsplanpflicht auf den eingangs erwähnten Parzellen nicht gerechtfertigt und kann nicht genehmigt werden.

1.2 Hinweisvermerk zur Zonenplanlegende

In der Planlegende werden Verkehrsflächen für Strassen und Eisenbahnflächen innerhalb der Bauzone unter den Bauzonen sowie die Verkehrsflächen ausserhalb der Bauzone unter „weiterer allgemeinverbindlicher Inhalt“ aufgeführt. Die Unterscheidung von Verkehrsflächen ausserhalb und innerhalb des Baugebiets ist korrekt. Dies dient unter anderem der Überprüfung der Bauzonengrösse. Jedoch stellen im Kanton Thurgau nach geltendem Recht die Verkehrsflächen keine eigenen Grundnutzungszonen dar. Praxisgemäss werden Verkehrsflächen derjenigen Nutzungszone zugerechnet, deren Erschliessung sie bezwecken. Die Planlegende ist daher dahingehend zu korrigieren, dass die Verkehrsflächen für Strassen und Eisenbahnflächen innerhalb und ausserhalb der Bauzone unter dem Informationsgehalt aufgeführt sind. Die Legende wird daher mit einem Hinweisvermerk versehen.

II. Baureglement

Das Baureglement basiert gemäss Planungsbericht weitgehend auf dem bestehenden Reglement. Es wurde auf das revidierte Planungs- und Baugesetz (PBG, RB 700), die Verordnung (RB 700.1) und die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB; RB 700.2) und veränderte Bedürfnisse angepasst.

Bestandteil der vorliegenden Genehmigung bilden ausschliesslich die Bestimmungen des Baureglements. Anhänge und Randbemerkungen wurden nicht geprüft.

Betreffend Art. 6 Abs. 2 (Kommunale Zuschläge) weisen wir darauf hin, dass die Pflicht zum Erhalt des Mindestanteils des Wohn-, Gewerbe- oder Dienstleistungsanteils nur im Grundbuch angemerkt werden kann, wenn die Pflicht als Nebenbestimmung in einer konkreten Baubewilligung verfügt wird. Die Nebenbestimmung muss zudem so formuliert sein, dass daraus klar hervorgeht, dass die Pflicht auf Dauer angelegt ist.

Insgesamt erfüllt die Planung die Anforderungen von § 5 Abs. 3 PBG und wird mit einer Ausnahme im Zonenplan sowie mit Hinweisvermerk zur Zonenplanlegende genehmigt.

Departement für Bau und Umwelt
Der Departementschef



Dominik Diezi

Rechtsmittel:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Eröffnung beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau, 8570 Weinfelden, Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten sowie die Beweismittel aufführen. Sie ist unterzeichnet in je einem Exemplar für die Beschwerdeinstanz und die Beteiligten einzureichen. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Expediert:

14. DEZ. 2022