



Frauenfeld,

21. Dezember 1999, Bi, Me
Entscheid Nr. 308

Stadt Arbon

Zusammenführung Ortsplanung (Zonen-, Schutzplan und Baureglement) / Zonenplanänderung „Meereiche“

1. Mit Schreiben vom 28. Juli 1999 ersucht der Stadtrat Arbon um Genehmigung der im Titel erwähnten Vorlagen. Die Unterlagen wurden mit Schreiben des beauftragten Büros vom 13. August 1999 vervollständigt. Aufgrund der Akten kann geschlossen werden, dass die Auflage- und Beschlussverfahren ordnungsgemäss durchgeführt wurden. Beim Departement für Bau und Umwelt sind keine Rekurse hängig.
2. Am 1. Januar 1998 ist aus den Ortsgemeinden Arbon und Frasnacht die Politische Gemeinde Arbon hervorgegangen. Seit dem Zusammenschluss gelten in der Gemeinde zwei unterschiedliche Ortsplanungen. Vorliegend wurden die Zonenpläne und Baureglemente von Arbon (RRB Nr. 58 vom 23.1.96) und Frasnacht (RRB Nr. 1169 vom 4.10.93) sowie die Schutzpläne betr. Natur- und Kulturobjekte zusammengeführt. Der gut dokumentierte Planungsbericht enthält die zum Verständnis notwendigen Informationen.

Zonenplan

Im Rahmen der Zonenplanänderung wurde der Zonenplan der ehemaligen Ortsgemeinde Arbon unverändert übernommen. Indessen wurden die Nutzungszonen in Frasnacht überprüft und entsprechend ihrer Lage und Struktur den jeweils geeigneten Nutzungszonen (Wohnzone, Wohn- und Gewerbezone, Dorfzone, Weilerzone) von Arbon zugeordnet. Dabei handelt es sich um eine systematische Abgleichung der Zonenpläne von Arbon und Frasnacht. Zudem wurden in der ehemaligen Ortsgemeinde Frasnacht einzelne, materielle Zonenplanänderungen vorgenommen. Die im Ortsteil Stachen bestehenden Gewerbezone wurden teilweise in Mischzone umgezont. Ferner wurde der östliche Teil des Areals Rietli von der Landwirtschaftszone in die Wohn- und Gewerbezone mittlerer Baudichte umgezont. Die erste Planungsmassnahme wird mit dem Hinweis begründet, dass in den fraglichen Gebieten eine reine Gewerbeentwicklung unerwünscht sei (vgl. Planungsbericht Seite 6). Die Zonenplanänderung im Gebiet Rietli stimmt mit dem kommunalen Richtplan

überein, damit ist die Forderung der ausgeglichenen Flächenbilanz gemäss kantonalem Richtplan (KRP) nicht tangiert.

In den Zonenplänen der beiden ehemaligen Ortsgemeinden sind die Naturschutzzonen als eigenständige Nutzungszonen aufgeführt. Im Rahmen der Zonenplanänderung wird dieses System nun durchbrochen, weil in Frasnacht die Naturschutzzonen im See nun als überlagerte Zonen geführt werden. Dem gegenüber wurde die in Arbon im Seemoosriet ebenfalls im See liegende Naturschutzzone als eigenständige Nutzungszone belassen. Diese unterschiedliche Darstellung überzeugt aus Gründen der Systematik und Lesbarkeit nicht. Im Rahmen der definitiven Drucklegung des Zonenplans wird die Gemeinde eingeladen, eine einheitliche Darstellung zu wählen.

Im Gebiet Meereiche wird ein Streifen von der Landwirtschaftszone und der Gewerbezone in die Industriezone ein- bzw. umgezont. Bei der eingezonten Fläche handelt es sich um Richtplangebiet. Aus kantonaler Sicht sind zur Zonenplanänderung keine Vorbehalte anzubringen.

Schutzplan

Auch die Änderungen des Schutzplanes sind auf die Abgleichung der beiden Schutzpläne der früheren Ortsgemeinden und der erwähnten Zonenplanänderungen in Frasnacht zurückzuführen.

In materieller Hinsicht sind keine Bemerkungen anzubringen. Der Planungsbericht enthält die Detailinformationen. Indessen sind - wie übrigens bereits im RRB Nr. 58 vom 23.1.96 - zur Planungssystematik generelle Hinweise betreffend dem Verhältnis RPG, PBG und NHG anzubringen.

Für erhaltenswerte flächige Objekte (z.B. Landschaften, Ortsbilder) sind in Übereinstimmung mit dem RPG (Art. 17) und PBG (§ 13 f) im Zonenplan entsprechende Nutzungszonen (z.B. Landschaftsschutzzonen, Freihaltezonen, Dorfzonen) und Zonenüberlagerungen (z.B. Umgebungs- und Ortsbildschutzzonen usw.) vorzusehen. Erhaltenswerte punkt- und linienförmigen Kultur- und Naturobjekte sind in erster Linie in einem Schutzplan (vorzugsweise im Sinne eines Sondernutzungsplanes) zu behandeln. Ferner kann der Erhalt weiterer Objekte auch mittels Einzelentscheid (Verfügung) durch die Gemeindebehörde sichergestellt werden (§ 10 Abs. 1 NHG TG). Für die Planung der Massnahmen zum ökologischen Ausgleich (§ 11 NHG TG) ist der behördenverbindliche Richtplan geeignet. Zu diesen Themen wird im Übrigen auf den kantonalen Leitfaden „Natur- und Landschaftsschutz in der Gemeinde“ verwiesen.

Das obgenannte Prinzip wurde im Schutzplan nicht angewendet. Die Landschaftsschutz- (Ls) sowie die Ortsbildschutzzonen (Os 1 und Os 2) sind als erhaltenswerte flächige Elemente im Schutzplan bezeichnet. Demgegenüber

wurden die Naturschutz- und die Freihaltezonen als analoger Zonentyp im Zonenplan belassen.

Dem Stadtrat Arbon wird empfohlen, im Rahmen der definitiven Drucklegung den Zonen- und den Schutzplan im obgenannten Sinne darzustellen.

Baureglement

Auch die Baureglemente der Ortsgemeinden Frasnacht und Arbon wurden zu einem Reglement zusammengeführt. Es wurde ein neues Reglement erlassen, das im Wesentlichen auf demjenigen der Ortsgemeinde Arbon aufbaut. In materieller Hinsicht sind nur wenige Änderungen festzustellen. Schwerpunkt ist die Einführung der Weiler- und der Dorfzonenvorschriften (Art. 8 bzw. 10). Dies ist darauf zurückzuführen, dass Arbon im Gegensatz zu Frasnacht, über diese beiden Zonentypen nicht verfügte.

Seit der Genehmigung des Arboner Baureglements vor 4 Jahren hat sich die Rechtsprechung weiterentwickelt. Wie nachfolgend dargelegt, hat dies auf einzelne, unverändert übernommene Baureglementsbestimmungen Auswirkungen.

Art. 40 Abs. 5

Diese Bestimmung widerspricht § 73 PBG. Dort heisst es: „Wer die vorgeschriebenen Abstellplätze nicht erstellt ...“. Untersagt die Gemeinde in Anwendung von § 72 Abs. 2 PBG in gewissen Gebieten die Erstellung von Abstellplätzen, sind diese nicht mehr vorgeschrieben. Damit entfällt auch die Pflicht zur Ersatzabgabe. Der letzte Satz dieses Absatzes wird daher nicht genehmigt.

Art. 44 Abs. 8

Analog Art. 41 Abs. 2 des rechtskräftigen Bauregementes ermächtigt Art. 44 Abs. 2 des neuen Bauregementes den Stadtrat, „Richtlinien zur Ortsbildpflege“ zu erlassen. Die bestehenden Richtlinien enthalten unter anderem Gestaltungsvorschriften. Unlängst hat das Departement die formellen Anforderungen von Richtlinien im Rahmen eines Rekursverfahrens vertieft beurteilt. Dabei gelang es zu folgenden neuen Erkenntnissen:

"Der Begriff Richtlinie wird in der Rechtsprechung und in der Literatur mit dem Begriff Verwaltungsverordnung gleichgesetzt (vgl. Th. Fleiner, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1977, S. 54 und 76; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel/Stuttgart 1976, S. 48 ff; BGE 98 Ib 436, 104 Ia 161 ff.). Es gilt heute als unbestritten, dass sich Richtlinien oder Verwaltungsverordnungen nur an verwaltungsinterne Instanzen richten (vgl. BGE 104 Ia 163 f.). Sie legen ausserhalb der Verwaltung stehenden Drittpersonen kei-

ne unmittelbaren Rechte und Pflichten auf. Aus diesem Grunde wird Richtlinien auch ein Rechtssatzcharakter abgesprochen (vgl. BGE 98 Ia 510). Dies unterscheidet Richtlinien von Rechtsverordnungen, die Rechte und Pflichten beim Privaten begründen. In der Praxis ist diese Unverbindlichkeit von Richtlinien nicht immer akzeptiert und anerkannt worden (vgl. Imboden/Rhinow, a.a.O., S. 54 ff.). Insbesondere neigt die Praxis dazu, Richtlinien als zulässig zu betrachten, die sich zwar primär an staatliche Instanzen richten, aber unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf ausserhalb der Verwaltung stehende Drittpersonen haben (vgl. Fleiner, a.a.O., S. 54 f; BGE 98 Ia 510 ff.). Im Zuge dieser Auflockerung des Grundsatzes, dass Richtlinien keine Aussenwirkung entfalten, hat das Bundesgericht entschieden, dass diese Richtlinien wie materielle Gesetze zu prüfen sind (BGE 98 Ia 511).

Richtlinien dienen allgemein der Vereinheitlichung der Rechtsanwendung, indem rechtsanwendende Behörden angewiesen werden, offene, unbestimmte Normen auf eine bestimmte Art und Weise zu konkretisieren. Sie werden in der Regel in jenen Materien erlassen, bei denen einerseits bestimmte Sachverhalte mangels genügender Voraussehbarkeit nicht durch eine generell-abstrakte Norm geregelt werden können, bei denen aber andererseits der Entscheid aus Gründen der Rechtssicherheit nicht völlig dem freien Ermessen der Rechtsanwender überlassen werden soll. Zur Lösung derartiger Sachverhalte werden Richtlinien erlassen, die es erlauben, sowohl dem Bedürfnis nach Rechtsgleichheit als auch dem Bedürfnis nach Flexibilität und Billigkeit Rechnung zu tragen. Flexible und billige Lösungen werden aufgrund der eigenartigen Verbindlichkeit von Richtlinien ermöglicht: Dadurch, dass Richtlinien Dritten keine Rechte und Pflichten auferlegen und gegenüber Verwaltungsakten keinen allgemeinen Vorrang haben, kann von ihnen abgewichen werden, wenn sie in einem konkreten Fall nicht passen, das heisst das Ergebnis bei der Anwendung der Richtlinien unbillig, dem Zweck des Gesetzes widersprechend wäre. In der Rechtsprechung und in der Doktrin wird einhellig die Meinung vertreten, die Kompetenz zum Erlass von Richtlinien sei in der Verordnungsbefugnis eingeschlossen (vgl. Imboden/Rhinow, a.a.O., S. 53; BGE 98 Ia 519 und 102 Ia 67).

Den Verwaltungsinstanzen steht eine Verordnungskompetenz nur aufgrund einer ausdrücklichen Gesetzesermächtigung zu (vgl. Imboden/Rhinow, a.a.O., S. 49). Dabei bezieht sich dieser Gesetzesvorbehalt wohl nur auf die Rechtsverordnungen. Für Verwaltungsverordnungen, zu denen auch die Richtlinien gehören, gilt dieser ausdrückliche Gesetzesvorbehalt nicht: Jede Verwaltungsbehörde, die zum Vollzug eines Gesetzes zuständig ist, hat die Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsverordnungen, auch wenn das zu vollziehende Gesetz dies nicht ausdrücklich vorsieht, da Vollziehung

die verfassungsmässige Stammfunktion der Verwaltung ist. Die Richtlinienbefugnis steht somit allen Verwaltungsorganen zu, die für eine einheitliche Rechtsanwendung verantwortlich sind oder denen Dienstaufsicht über andere Behörden und Organe zukommt. Diese generelle Richtlinienbefugnis der Verwaltung kann nur dann anerkannt werden, wenn die Richtlinien ausschliesslich aus internen Anweisungen an Behörden oder Beamte bestehen.

Enthalten die Richtlinien aber Regeln, welche die Rechtsstellung von ausserstehenden Dritten direkt oder indirekt näher umschreiben und diese dadurch in ihren rechtlich geschützten Interessen berühren, so greift die Kompetenzordnung der Rechtsverordnungen Platz, das heisst die Richtlinienkompetenz steht den Verwaltungsorganen nur aufgrund ausdrücklicher Gesetzesvorschrift zu. Verwaltungsverordnungen mit Aussenwirkung sind nicht nur bezüglich des Rechtsschutzes, sondern auch bezüglich der Kompetenzordnung den Rechtsverordnungen gleichzusetzen.

Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung müssen Richtlinien nicht publiziert werden. Richtlinien mit Aussenwirkung sind bezüglich der Kompetenzregelung gleich zu behandeln wie die Rechtsverordnungen (VPB 45 1, mit Literaturhinweisen)."

Bei den Arboner Richtlinien ist somit zu prüfen, ob sie rechtsetzenden Charakter aufweisen und ob das Baureglement ihnen eine verpflichtende Aussenwirkung zuweist.

Die Richtlinie - genehmigt von der Ortsverwaltung Arbon am 9. Mai 1994 - ist so formuliert, dass die dort enthaltenen Gestaltungsvorschriften als zusätzliche Artikel in das BauR aufgenommen werden könnten. Sie sind für die Gestaltung von Bauten und Anlagen zu beachten (Art. 24 Abs. 8 und Art 26. Abs. 3 BauR). Zudem sind etliche Richtlinieninhalte auch normativ, in "absolutem Ton", gehalten, d.h. sie belassen der anwendenden Behörde im Einzelfall kaum Ermessensspielraum. Damit ist de facto auch der Bauherr im Vorfeld gezwungen, für die Detailplanung eines Bauvorhabens in den betroffenen Zonen sich an die Richtlinien zu halten. Konkret ist der Bauwillige mit dem Baureglement und den Richtlinien konfrontiert. Für ihn erhalten die Richtlinien quasi BauR-gleichen Charakter und werden damit allgemeinverbindlich. Im Sinne des RPG sind es Nutzungsvorschriften. Die Richtlinien könnten zudem jederzeit vom Stadtrat ohne formelles Verfahren geändert werden. Sie ist nicht als Verwaltungsverordnung, sondern als Rechtsverordnung einzustufen. Zu ihrer Rechtskraft müssen sie das gleiche Auflage-, Beschlusses- und Genehmigungsverfahren durchlaufen wie ein Baureglement.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass die meisten Bestimmungen der "Richtlinien zur Ortsbildpflege" rechtsetzenden Charakter aufweisen und deshalb das Verfahren gemäss §§ 29 ff. PBG anzuwenden ist. Der Stadtrat wird eingeladen, nachträglich die Richtlinien diesem Verfahren zu unterziehen.

Art. 46 Abs. 2

Der Zwang zum Anschluss an Gemeinschaftsantennen bzw. die Durchsetzung der Entfernung von Antennen im Falle der Möglichkeit eines Gemeinschaftsanschlusses bedarf zwingend einer Interessenabwägung zwischen den öffentlichen Interessen des Ortsbildschutzes und den persönlichen Interessen des Gesuchstellers im Einzelfall. Die vorliegende Bestimmung kann daher nicht genehmigt werden.

Art 48 Abs. 4

Für die „Richtlinien für Reklameanlagen“ gelten sinngemäss die Bemerkungen zu Art. 44 Abs. 2.

Art. 58 Abs. 2

Es ist darauf hinzuweisen, dass eine Bezeichnung im Richtplan keine eigentümerverbindlichen Wirkungen auslösen kann. Auch nicht die Verpflichtung zur Erhaltung.

Das Departement für Bau und Umwelt entscheidet:

1. Die von den Stimmberechtigten der Stadt Arbon am 13. Juni 1999 beschlossenen Zonenplanänderungen sowie die gleichzeitig beschlossenen Änderungen des Schutzplanes Natur- und Kulturobjekte werden im Sinne der Erwägungen genehmigt.
2. Die von den Stimmberechtigten der Stadt Arbon am 13. Juni 1999 beschlossenen Änderungen des Baureglements werden im Sinne der Erwägungen und mit Ausnahme von Art. 40 Abs. 5 letzter Satz und Art. 46 Abs. 2 BauR genehmigt.
3. Die vom Stadtrat Arbon am 3. Mai 1999 beschlossene Zonenplanänderung „Meereiche“ wird genehmigt.

4. Mitteilung an:

- Stadtrat Arbon, 9320 Arbon, (chargé); unter Beilage von je drei geänderten Zonen- und Schutzplänen, Baureglementen sowie Zonenplanänderungen „Meereiche“, je mit Genehmigungsvermerken und Hinweis- und Nicht-Genehmigungsvermerken.

Hinweisvermerke: Naturschutzzone (Zonenplanlegende), Art. 24 Abs. 8, Art. 26 Abs. 3, Art. 44 Abs. 2, Art. 48 Abs. 4, Art. 58 Abs. 2 BauR

Nicht-Genehmigungsvermerke: Art. 40 Abs. 5 letzter Satz und Art. 46 Abs. 2 BauR

- Grundbuchamt Arbon
- Amt für Denkmalpflege
- Amt für Umwelt
- Landwirtschaftsamt
- Amt für Raumplanung (4); unter Beilage von zwei geänderten Zonen- und Schutzplänen und Baureglementen sowie Zonenplanänderungen „Meereiche“, alle mit Vermerken gemäss Gemeindeexemplaren sowie der übrigen Akten

DEPARTEMENT
FÜR BAU UND UMWELT



Regierungsrat H.P. Ruprecht

Rechtsmittel:

Gegen diesen Entscheid kann innert 20 Tagen beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau, 8570 Weinfelden, Beschwerde geführt werden. Diese hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten. Sie ist im Doppel unter Beilage des angefochtenen Entscheides einzureichen.

Expediert: 23. Dezember 1999