

BGer 1C_22/2023 vom 9. Juli 2024

Bundesgericht, 2024-07-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_22_2023

FR: TF 1C_22/2023 du 9 juillet 2024

IT: TF 1C_22/2023 del 9 luglio 2024

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid im Bereich des Bau- und Umweltschutzrechts. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 90 BGG). Ein Ausnahmegrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind Eigentümerinnen bzw. Eigentümer von Liegenschaften innerhalb des Einspracheperimeters der streitbetroffenen Mobilfunkanlage oder wohnen innerhalb dieses Bereichs. Sie sind daher gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass, weshalb grundsätzlich auf die Beschwerde einzutreten ist.

E. 2.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Soweit es um die Anwendung kantonalen Rechts geht, kann vorbehaltlich Art. 95 lit. c-e BGG im Wesentlichen vorgebracht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht, namentlich das Willkürverbot nach Art. 9 BV (BGE 141 I 36 E. 1.3 ; 138 I 143 E. 2). Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Nach Massgabe der allgemeinen Anforderungen an die Beschwerdebegründung (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) prüft es jedoch nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel des angefochtenen Entscheids nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 144 V 388 E. 2). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht prüft es zudem nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht; Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 142 I 99 E. 1.7.2 ; 139 I 229 E. 2.2).

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Das Bundesgericht prüft die Rüge der offensichtlich unrichtigen Feststellung des Sachverhalts nur, soweit sie in der Beschwerde explizit vorgebracht und substantiiert begründet worden ist (BGE 147 IV 73 E. 4.1.2 mit Hinweisen).

E. 3

Die Beschwerdeführenden machen geltend, der geplante Standort der Mobilfunkantenne liege entgegen der Feststellung der Vorinstanz nicht innerhalb, sondern ausserhalb der Bauzone. Die Vorinstanz habe damit den Sachverhalt offensichtlich falsch festgestellt, die Bestimmungen von Art. 14 ff. RPG bezüglich der Feststellung von Bauzonen falsch angewendet und das rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) der Beschwerdeführenden verletzt, indem sie sich mit ihren Vorbringen nicht auseinandergesetzt habe. Aus der Feststellung, dass es sich bei der Bauparzelle um eine Nichtbauzone handle, folge, dass in Anwendung von Art. 24 RPG eine Baubewilligung durch die zuständige kantonale Behörde nur erteilt werden könnte, wenn der Zweck der Bauten oder Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordere. Dies sei vorliegend offensichtlich nicht der Fall.

E. 3.1

Eine ordentliche Baubewilligung kann erteilt werden, wenn die Anlage dem Zweck der Nutzungszone entspricht (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Abweichend hiervon können Baubewilligungen erteilt werden, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 RPG). Die Parzelle, auf der die Mobilfunkantenne errichtet werden soll, ist nach dem kommunalen Nutzungsplan keiner Nutzungszone zugeordnet, sondern als Teil des Bahnareals als weisse Fläche dargestellt. Ihre Zugehörigkeit zum Bau- oder Nichtbaugebiet ist deshalb aufgrund objektiver Kriterien zu beurteilen, wobei eine parzellenübergreifende, gebietsbezogene Sichtweise massgebend ist (Urteile 1C_452/2012 vom 18. November 2013 E. 3.2; 1C_484/2009 vom 21. Mai 2010 E. 4.1; 1C_452/2007 vom 22. April 2008 E. 3.1, in: URP 2008 S. 390; 1A.140/2003 vom 18. März 2004 E. 2.5).

E. 3.2

Nach der Vorinstanz erfolgte die Zuweisung des Grundstücks Nr. 2677 in Kreuzlingen zum Baugebiet nach objektiven Kriterien. Aufgrund des kantonalen Richtplans sei von einer Zuordnung des Grundstücks zum Siedlungsgebiet auszugehen. Zudem grenze das Bahngrundstück an eine öffentliche Strasse und an ein Wohnquartier und befinde sich auf der anderen Seite des Waldes ebenfalls ein Baugebiet. Das Departement für Bau und Umwelt sei aus gebietsbezogener Sicht daher zu Recht davon ausgegangen, dass die Bauparzelle zum grössten Teil von Baugebiet umgeben sei und damit die Lage der Bauparzelle insgesamt für eine Zuordnung zum Baugebiet spreche. Anlässlich des Augenscheins vom 13. Juli 2022 habe der Vertreter des kantonalen Amtes für Raumentwicklung ebenfalls bekräftigt, dass die gesamte Gleisanlage bis Lengwil Bauzone sei. Dies entspreche auch dem neuen Zonenplan der Gemeinde Kreuzlingen, wonach die strittige Liegenschaft Nr. 2677 als Baugebiet ausgewiesen sei. Es sei deshalb von einem Bauvorhaben innerhalb der Bauzone auszugehen.

E. 3.3

Die Beschwerdeführenden bringen dagegen vor, aus dem Richtplan könnten keine Rückschlüsse auf eine Zuordnung zum Baugebiet gezogen werden. Einerseits sehe der Richtplan generell keine parzellengenaue Abgrenzung zwischen Siedlungsgebiet und Nichtbauzonen vor und wäre aufgrund des vorliegenden Richtplans ohnehin davon auszugehen, dass der Bahndamm das Bau- und Nichtbaugebiet trenne. Unzutreffend sei sodann die Feststellung der Vorinstanz, dass die Bauparzelle zum grössten Teil von Baugebiet umgeben sei. Die Bauparzelle sei an keiner Stelle von Baugebiet umgeben, sondern grenze lediglich in nordöstlicher Richtung an ein Wohnquartier. Dieses setze sich

jedoch durch die ansteigende Böschung zum Bahndamm hin klar von diesem ab. In sämtliche anderen Richtungen sei die Bauparzelle von Nichtbauzonen umgeben. Zusammenfassend würden sämtliche objektiven Kriterien darauf hinweisen, dass es sich bei der Bauparzelle um ein Nichtbaugelände handeln müsse. An dieser Darlegung vermöge auch die Auskunft des Vertreters des kantonalen Amtes für Raumentwicklung nichts zu ändern. Ebenfalls könnten aus dem noch nicht in Rechtskraft erwachsenen künftigen Zonenplan keine Rückschlüsse auf die Zuweisung der Bauparzelle unter geltendem Recht gezogen werden.

E. 3.4

Das ARE führt in seiner Stellungnahme an das Bundesgericht aus, die kantonale Richtplankarte sei nicht parzellenscharf. Aufgrund der Lage der Bauparzelle könne daher nicht klar festgestellt werden, ob diese im Siedlungsgebiet liege oder nicht. Es scheine jedenfalls, dass die Eisenbahnlinie die Grenze zwischen Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet ziehe. Der Standort der geplanten Mobilfunkanlage liege südlich der Eisenbahnlinie, weshalb davon auszugehen sei, dieser befinde sich nicht mehr im Siedlungsgebiet gemäss kantonalem Richtplan. Hinsichtlich der örtlichen Verhältnisse stellt das ARE fest, die Bauparzelle grenze nordöstlich an die Bauzone an, liege jedoch etwas höher als die Parzellen der genannten Bauzone. Der Eisenbahndamm und die Verkehrsanlage würden eine Zäsur zur Bauzone darstellen und die höhergelegene Landwirtschaftszone klar davon abgrenzen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass sich der streitbetreffende Standort der geplanten Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzone befinde.

E. 3.5

Das Departement für Bau und Umwelt hält dem ARE in einer Stellungnahme entgegen, seine internen Abklärungen mit dem Amt für Raumentwicklung des Kantons Thurgau hätten ergeben, dass die streitbetreffende Parzelle in der gültigen Richtplankarte mit Ausnahme des Waldes dem Siedlungsgebiet zugeordnet sei. Es beruft sich dabei auf eine im kantonalen Geoportal ThurGIS dargestellte Richtplankarte ("Siedlungsgebiet 1.1") in einem nicht öffentlich zugänglichen Massstab. Dazu sei anzumerken, dass das im kantonalen Richtplan festgelegte Siedlungsgebiet ausdrücklich sämtliche Bauzonen inklusive der Verkehrsflächen umfasse. Weiter sei die Parzelle Nr. 2677 in der Bauzonenstatistik bzw. im Datensatz "Bauzonen Schweiz" des ARE den Bauzonen zugeordnet. Ausserdem seien in der Stadt Kreuzlingen fehlerhafte Zuweisungen von Verkehrsflächen zur Bauzone im Kantonalen Richtplan korrigiert worden, wobei die betreffende Bauparzelle hiervon nicht betroffen gewesen sei.

E. 3.6

Die Kriterien, welche die Vorinstanz für die Beurteilung der Zuordnung des Grundstücks Nr. 2677 in Kreuzlingen zum Bau- oder Nichtbaugelände heranzieht, sind vorliegend nicht geeignet, die betreffende Parzelle als Teil des Baugebiets erscheinen zu lassen.

E. 3.6.1

Die Vorinstanz hält im angefochtenen Urteil zwar fest, aufgrund des kantonalen Richtplans sei von einer Zuordnung des betreffenden Grundstücks zum Siedlungsgebiet auszugehen. Woraus sich dies aus dem kantonalen Richtplan konkret ergeben soll, führt die Vorinstanz jedoch nicht weiter aus. Soweit sie dabei auf die zum Richtplan gehörende Karte (vgl. Art. 6 Abs. 1 RPV [SR 700.1]) abstellt, ist nicht ersichtlich, dass die betreffende Parzelle zum Baugebiet zu zählen wäre. Dies gilt sowohl für die im Zeitpunkt der Baueingabe

genehmigte Richtplankarte als auch für die seither erfolgten Änderungen (vgl. Übersicht zu den verschiedenen Richtplanänderungen mit Karte und Text: < <https://raumentwicklung.tg.ch/themen/kantonaler-richtplan.html/4211> > [besucht am 20. Juni 2024]). Auf den jeweiligen Richtplankarten ist im Bereich des streitgegenständlichen Grundstücks lediglich die Bahnlinie erkennbar, welche mit einem violetten Strich dargestellt, das nördlich gelegene Siedlungsgebiet vom sich südlich befindlichen Landwirtschaftsgebiet trennt. Es ist auch nicht das Ziel des Richtplans, die zulässige Nutzung des Bodens für jede Parzelle zu ordnen; diese Aufgabe kommt den Nutzungsplänen (Art. 14 ff. RPG) zu. Die Richtpläne der Kantone (Art. 6 ff. RPG) zeigen dagegen lediglich in den Grundzügen auf, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll (vgl. Urteil 1C_139/2017 vom 6. Februar 2018 E. 4.2; zum Ganzen: BGE 140 II 262 E. 2.3.1 mit Hinweisen).

Von vornherein nicht abgestellt werden kann auf die vom Departement für Bau und Umwelt herangezogene kantonale Richtplankarte, welche im kantonalen Geoportal ThurGIS in einem nicht öffentlich zugänglichen Massstab dargestellt werde. Die nebst dem Text zum Richtplan gehörende Karte wird in der Regel im Massstab 1:50'000 dargestellt (vgl. Art. 6 Abs. 1 und 2 RPV). So wurden auch für den Kanton Thurgau die Richtpläne mit ihren Karten jeweils im Massstab 1:50'000 genehmigt (siehe wiederum die jeweiligen Genehmigungsberichte und publizierten Karten unter < <https://raumentwicklung.tg.ch/themen/kantonaler-richtplan.html/4211> > [besucht am 20. Juni 2024]). Insofern ist auch nur die Richtplankarte im genehmigten Massstab verbindlich (vgl. Art. 11 Abs. 2 RPG).

Weiter bringt das Departement für Bau und Umwelt vor, das im kantonalen Richtplan festgelegte Siedlungsgebiet umfasse ausdrücklich sämtliche Bauzonen inklusive der Verkehrsflächen (vgl. Kantonaler Richtplan, Kapitel 1.1 [Siedlungsgebiet], S. 1; Erläuterungen zum Planungsgrundsatz 1.1 A, < <https://raumentwicklung.tg.ch/themen/kantonaler-richtplan.html/4211> > [besucht am 20. Juni 2024]). Hiermit sind lediglich die Verkehrsflächen angesprochen, welche klarerweise innerhalb der Bauzone liegen. Dies ist für die streitgegenständliche Parzelle, die sich am Siedlungsrand befindet, gerade umstritten (siehe dazu nachfolgend E. 3.6.2). Folglich ist auch dieser Hinweis im Richtplantext kein taugliches Indiz für die Zuordnung dieser Parzelle zum Baugebiet. Angesichts dessen kann auch aus dem Hinweis, dass fehlerhafte Zuweisungen von Verkehrsflächen zur Bauzone im kantonalen Richtplan korrigiert worden seien und das Grundstück Nr. 2677 davon nicht betroffen gewesen sei, nichts abgeleitet werden.

E. 3.6.2

Soweit die Vorinstanz aus einer geografischen Perspektive argumentiert, die betreffende Parzelle sei als Baugebiet zu betrachten, kann ihrer Beurteilung nicht gefolgt werden. Die Mobilfunkantenne ist im äussersten nordwestlichen Teil der Parzelle, jedoch südlich der Bahnlinie, geplant. Die Bauparzelle grenzt zwar in nordöstlicher Richtung an ein Wohnquartier, ist ansonsten aber in keine Richtung von Baugebiet umgeben. Wie das ARE zu Recht festhält, ist das genannte Wohnquartier zudem tiefer gelegen und stellen der Eisenbahndamm und die Verkehrsanlage eine Zäsur zwischen der Bauzone und der südlich gelegenen Landwirtschafts- und Landschaftsschutzzone dar. Dass sich auf der anderen Seite des südwestlich der angrenzenden Landschaftsschutzzone gelegenen Waldes eine Bauzone befindet, kann nicht als Anhaltspunkt für die Zuordnung des streitgegenständlichen

Grundstücks zum Baugebiet gewertet werden. Vielmehr ist der Wald selbst als natürliche Grenze zwischen Siedlungsgebiet und Nichtbauzone zu betrachten. In Anbetracht dieser parzellenübergreifenden und gebietsbezogenen Sichtweise kann das Grundstück Nr. 2677 der Gemeinde Kreuzlingen nicht als Baugebiet betrachtet werden. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass ein Vertreter des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Thurgau anlässlich des Augenscheins ohne weitere Begründung seine persönliche Einschätzung kundgetan hat, die gesamte Gleisanlage bis Lengwil sei Bauzone.

E. 3.6.3

Des Weiteren ist für die Frage, ob das streitgegenständliche Grundstück zum Baugebiet zu zählen ist, nicht entscheidend, dass die Parzelle in einem noch nicht in Kraft gesetzten, geänderten Zonenplan der Bauzone zugewiesen werden soll. Eine laufende Revision hat ohne Anordnung besonderer, gesetzlich vorgesehener Massnahmen keine (Vor-) Wirkung auf den formellen Bestand eines rechtskräftigen Zonenplans (Urteil 1C_435/2022 vom 23. Januar 2024 E. 5.4 mit Hinweisen). Dass eine solche Anordnung erfolgt wäre oder dem künftigen Zonenplan aus anderen Gründen gestützt auf kantonales Recht eine Vorwirkung zukommen sollte, wird nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich.

E. 3.6.4

Schliesslich ist auf den im Rahmen des Schriftenwechsels durch das Departement für Bau und Umwelt vorgebrachten Datensatz "Bauzonen Schweiz (harmonisiert)" einzugehen. Gemäss dieser auf dem Geoportal des Bundes abrufbaren Karte ist die betreffende Parzelle den "Verkehrszonen innerhalb der Bauzonen" zugeordnet. Das ARE erklärt hierzu in seiner zweiten Stellungnahme an das Bundesgericht, der durch das ARE selbst erhobene Datensatz "Bauzonen Schweiz (harmonisiert)" basiere auf den Geodaten zu den Bauzonen, die dem Bund von den kantonalen Fachstellen für Raumplanung am 1. Januar 2022 zur Verfügung gestellt worden seien. Die kantonalen Zonentypen seien gemäss dem minimalen Geodatenmodell "Nutzungsplanung" neun Hauptnutzungen innerhalb der Bauzonen zugeordnet worden. Diese Vorgehensweise biete keine Gewähr dafür, dass die zur Verfügung gestellten kantonalen Geodaten in jedem Fall bundesrechtskonforme Bauzonen ausweisen würden. Demzufolge kann auch aufgrund des genannten Datensatzes nicht darauf geschlossen werden, die betreffende Parzelle sei zum Baugebiet zu zählen. Es ist nicht bekannt, auf welcher Grundlage die im Kanton Thurgau zuständige Behörde dem ARE die entsprechenden Daten geliefert hat. Jedenfalls konnte die damals gültige Nutzungsplanung nicht unmittelbar dafür gedient haben, zumal unbestritten ist, dass die Parzelle per 1. Januar 2022 im kommunalen Zonenplan keiner besonderen Nutzungszone zugewiesen war.

E. 3.7

Daraus folgt, dass es sich beim streitgegenständlichen Projekt der Beschwerdegegnerin auf dem Grundstück Nr. 2677 in der Gemeinde Kreuzlingen um ein Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone handelt.

Nach Art. 25 Abs. 2 RPG entscheidet die zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Hierbei handelt es sich um eine grundlegende Verfahrensregelung zur Einhaltung des raumplanungsrechtlichen Trennungsgrundsatzes (BGE 128 I 254 E. 3.8.4; Urteil 1C_260/2021 vom 1. Dezember 2022 E. 6.1). Im Kanton Thurgau entscheidet das kantonale Amt für Raumentwicklung bei allen Bauvorhaben

ausserhalb der Bauzone, ob sie zonenkonform sind oder ob eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG erteilt werden kann (§ 53 Abs. 3 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe des Kantons Thurgau vom 18. September 2012 [PBV/TG; RB 700.1]).

Dem bisherigen Verfahren lag die Überzeugung der kantonalen Behörden zugrunde, das Grundstück befinde sich innerhalb der Bauzone. Deshalb liegt auch weder eine Einschätzung zur Zonenkonformität des geplanten Bauvorhabens ausserhalb der Bauzone noch eine Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 RPG der zuständigen kantonalen Behörde nach Art. 25 Abs. 2 RPG vor. Das kantonale Amt für Raumentwicklung wird zu beurteilen haben, ob die Voraussetzungen gemäss Art. 24 ff. RPG zur Bewilligung der geplanten Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone gegeben sind.

E. 4

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 23. November 2022 ist aufzuheben und die Angelegenheit zum Entscheid an das Amt für Raumentwicklung des Kantons Thurgau zu überweisen. Dieses hat die Bewilligungsvoraussetzungen für das ausserhalb der Bauzone geplante Bauvorhaben zu prüfen (Art. 25 Abs. 2 RPG i.V.m. § 53 Abs. 3 PBV /TG). Eine Beurteilung der weiteren Rügen der Beschwerdeführenden durch das Bundesgericht erübrigt sich unter diesen Umständen.

Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdegegnerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Sie hat den Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Über die Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens wird die Vorinstanz neu zu befinden haben (Art. 67 und Art. 68 Abs. 5 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.