



VG.2023.1/E

**Das Verwaltungsgericht
des
Kantons Thurgau**

in der Besetzung:

R. Weber, Präsident
M. Alde
D. Clematide
S. Krauter
C. Locher
J. Laager, Gerichtsschreiber

hat am 10. Juli 2024

in Sachen

A und B

Beschwerdeführer 1

C und D

Beschwerdeführer 2

E und F

Beschwerdeführer 3

G

Beschwerdeführer 4

alle v.d. RA Anina Schoop,

gegen

**Departement für Bau und Umwelt
des Kantons Thurgau,
Generalsekretariat, 8510 Frauenfeld**

Vorinstanz

und

Politische Gemeinde Kreuzlingen,
Hauptstrasse 62, 8280 Kreuzlingen

verfahrensbeteiligte Gemeinde

sowie

R AG,

Verfahrensbeteiligte 1

und

H und I
p.A. K

Verfahrensbeteiligte 2

betreffend **Entscheid 59+63;64;65+138,66,67+139;68,69+140;70/2021/DBU/cmm**
sowie Entscheid Nr. 55 Stadt Kreuzlingen Gestaltungsplan Seezelg
II, Aufhebung Gestaltungsplan Seezelg

- Entscheide vom 29. November 2022
- Beschwerde vom 30. Dezember 2022

entschieden:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 10'000.- festgesetzt und den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit und unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 10'000.-- auferlegt.
3. Mitteilung an:
 - RA Anina Schoop, (...), zuhanden der Beschwerdeführer
 - Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau, Generalsekretariat, 8510 Frauenfeld
 - Politische Gemeinde Kreuzlingen, Hauptstrasse 62, 8280 Kreuzlingen
 - R AG,
 - H und I
p.A. K

Rechtsmittel

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach der Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen. Die Beschwerde muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden.

Sachverhalt

Das Gebiet "Seezelg", inklusive die Bereiche mit der Wiese "Kissingerguet", dem Schwimmbad "Hörnli" sowie dem südlich davon und nördlich der Bahnlinie gelegenen Teil mit den Tennisplätzen ("Eerliwise" und "Churzfurt"), liegt im Stadtteil Kurzriickenbach im Nordosten von Kreuzlingen. Dieses Gebiet umfasst die im Eigentum der verfahrensbeteiligten Gemeinde stehenden Liegenschaften Nrn. 5054, 5064, 5078, 5083, 6059, 6394 und 6406, die Liegenschaft Nr. x (im Eigentum der Verfahrensbeteiligten 2) sowie die Liegenschaft Nr. xx (im Eigentum der Verfahrensbeteiligten 1; alle Liegenschaften im Grundbuch Kreuzlingen). Westlich dieses Gebiets "Seezelg" befindet sich das Industriegebiet Kurzriickenbach, der westliche Teil des Campingplatzes "Fischerhuus", der Yachthafen sowie das Gebiet Promenade; westlich entlang der "Eerliwise" und westlich entlang des Schwimmbadparkplatzes bzw. des östlichen Teils des Campingplatzes verläuft zudem der Chogenbach. Im Norden endet das Gebiet mit dem Bodenseeufer und im Osten mit der Grenze zur Politischen Gemeinde Bottighofen, wobei das Bottighofer Gebiet anschliessend an die Gemeindegrenze bis zur Bebauung südlich und westlich des Yachthafens Bottighofen einer Freihaltezone zugewiesen ist. Im Süden stösst das Gebiet "Seezelg" an die Bahnlinie; südlich von dieser liegt das Gewerbegebiet "Seefeld" und das Wohn- und Gewerbegebiet "Chalchtoore". Der flächenmässig überwiegende östliche Teil des Gebietes wird heute landwirtschaftlich genutzt. Im westlichen Teil sind Freizeitnutzungen, wie das Schwimmbad "Hörnli" und die Tennisanlage, vorhanden; der östliche Teil des Campingplatzes "Fischerhuus" befindet sich, wie erwähnt, ebenfalls im Gebiet "Seezelg". Auf einer Teilfläche südlich des Schwimmbadareals bzw. südlich der Schwimmbadstrasse führt der Kynologische Verein Kreuzlingen Hundekurse durch. Nördlich der Tennisanlage befindet sich das Restaurant "Centro Italiano" mit Bocciahalle und Aussen-Bocciabahn. Für sämtliche Nutzungen werden im westlichen Teil des Gebiets Parkierungsmöglichkeiten angeboten.

In zonenrechtlicher Hinsicht ist das Gebiet gemäss bisherigem Zonenplan der verfahrensbeteiligten Gemeinde mehrheitlich der Erholungs- und Freizeitzone zugewiesen

(Zonenplan durch den Regierungsrat genehmigt mit RRB Nr. 636 vom 4. Juli 2000). Die Rahmennutzungsplanung der verfahrensbeteiligten Gemeinde wurde einer Totalrevision unterzogen, wobei sich an der Zonenzuweisung gemäss revidiertem Zonenplan nichts ändern soll. Diesbezüglich ist beim Verwaltungsgericht noch ein Beschwerdeverfahren hängig (VG.2023.14), welches das beschriebene Gebiet "Seezelg" betrifft.

Über dieses Gebiet "Seezelg" hatte die verfahrensbeteiligte Gemeinde im Jahr 2001 den Gestaltungsplan "Seezelg" erlassen (durch den Regierungsrat genehmigt mit RRB Nr. 10 vom 22. Januar 2002; vgl. act. 16.13 der Akten der Vorinstanz, nachfolgend "act." zitiert). Vor einigen Jahren beschloss die verfahrensbeteiligte Gemeinde, einzelne Bereiche im Gestaltungsplanperimeter einer anderen Nutzung zuzuführen und den Gestaltungsplan entsprechend abzuändern bzw. einen neuen Gestaltungsplan zu erarbeiten.

Vom 4. bis 23. September 2020 legte der Stadtrat der verfahrensbeteiligten Gemeinde die Aufhebung des bisherigen Gestaltungsplans "Seezelg" sowie den neu erarbeiteten Gestaltungsplan "Seezelg II" öffentlich auf. Nachdem dagegen verschiedene Einsprachen (unter anderem von den heutigen Beschwerdeführern) erhoben wurden, liess die verfahrensbeteiligte Gemeinde ein Lärmgutachten erstellen (vgl. Lärmgutachten der SINUS AG vom 16. Dezember 2020, act. 16.40), auf Grund dessen die Sonderbauvorschriften (SBV) des Gestaltungsplans "Seezelg II" (act. 16.26 und 26.27) mit Lärmschutzbestimmungen ergänzt wurden (Art. 3 und 34 SBV). Zudem wurden die "Wald-Gewässerabstandslinie" angepasst und der "Uferbereich Schwimmbad" ergänzt. Da die verfahrensbeteiligte Gemeinde Eigentümerin eines massgeblichen Teils des Planungsgebiets ist, überwies sie die Sache am 30. September 2020 zuständigkeitshalber an die Vorinstanz (vgl. act. 3). Während der öffentlichen Auflage der Änderungen vom 8. bis 27. Januar 2021 wurden erneut Einsprachen erhoben (vgl. act. 9).

Mit Entscheid vom 29. November 2022 wies Vorinstanz unter anderem die Einsprachen der Beschwerdeführer 1 bis 4 ab. Gleichzeitig genehmigte die Vorinstanz mit

Entscheid Nr. 55 vom 29. November 2022 den Gestaltungsplan "Seezelg II" (mit einem Hinweisvermerk betreffend Art. 34 der SBV) und die Aufhebung des früheren Gestaltungsplans "Seezelg" (act. 1 und 2).

Gegen diesen Einspracheentscheid und den Genehmigungsentscheid liessen die Beschwerdeführer mit Eingabe vom 30. Dezember 2022 beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau Beschwerde erheben und folgende Rechtsbegehren stellen:

- "1. Es seien der Einspracheentscheid des DBU vom 29. November 2022 (Verfahrens-Nrn. 59+63;64;65+138;66;67+139;68;69+140;70/2021) sowie der Entscheid des DBU Nr. 55 vom 29. November 2022 betreffend Gestaltungsplan Seezelg II, Aufhebung Gestaltungsplan Seezelg aufzuheben.
2. Es sei die vom Stadtrat Kreuzlingen am 22. Dezember 2020 beschlossene Aufhebung des Gestaltungsplans Seezelg sowie der vom 4. bis 23. September 2022 und vom 8. bis 27. Januar 2021 aufliegende Gestaltungsplan Seezelg II aufzuheben bzw. nicht zu genehmigen.
3. Eventualiter sei die Angelegenheit zum verbesserten Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.
4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen."

In verfahrensmässiger Hinsicht wurde der Beizug sämtlicher Akten der Verfahren betreffend Ortsplanungsrevision sowie betreffend die definitive Festsetzung der Gewässerraumlinien im Gestaltungsplangebiet sowie die Durchführung eines Gerichtsaugenscheins beantragt. Zur Begründung machten die Beschwerdeführer zusammengefasst geltend, der Gestaltungsplan "Seezelg II" widerspreche in verschiedenen Punkten den rechtlichen Vorschriften.

Mit Eingaben vom 6. Januar 2023 und 24. Januar 2023 liess sich die Verfahrensbeeteiligte 1 vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde.

Mit Vernehmlassung vom 24. Januar 2023 beantragte auch die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

Mit zwei Schreiben vom 6. Februar 2023 gaben die in Deutschland wohnhaften Verfahrensbeteiligten 2 eine Zustelladresse in der Schweiz bekannt; gleichzeitig verzichteten sie auf eine Vernehmlassung.

Die verfahrensbeteiligte Gemeinde stellte mit Vernehmlassung vom 7. Februar 2023 ihrerseits den Antrag auf Beschwerdeabweisung.

Am 17. April 2023 erstatteten die Beschwerdeführer eine Replik, mit welcher sie an ihren Rechtsbegehren festhielten.

Am 4. Mai 2023 reichte die verfahrensbeteiligte Gemeinde einen Protokollauszug der Sitzung ihres Stadtrates vom 2. Mai 2023 ein. Demgemäss wurde der revidierte Rahmennutzungsplan in Teilrechtskraft gesetzt, wobei davon die Zuweisung eines Teils im Bereich des Gestaltungsplangebiets in die Erholungs- und Freizeitzone aufgrund des hängigen Beschwerdeverfahrens (VG.2023.14) ausgenommen wurde (Ziff. 2.a.bb des Protokollauszuges, eingegangen am 5. Mai 2023).

Die Vorinstanz und die verfahrensbeteiligte Gemeinde reichten am 9. Mai 2023 je eine Duplik ein, in welchen sie an ihren Anträgen festhielten.

Mit Eingabe vom 5. Juni 2023 verzichteten die Beschwerdeführer auf weitere Äusserungen.

Am 5. September 2023 teilten die Beschwerdeführer mit, dass das Stockwerkeigentum Nr. sx der Beschwerdeführer 1 an der L-Strasse 1a (Liegenschaft Nr. xxx) im April 2023 an die Eheleute M und N übertragen worden sei, wobei nicht bekannt sei, ob die neuen Eigentümer in das hängige Beschwerdeverfahren eintreten würden. Der guten Ordnung halber werde zudem darauf hingewiesen, dass die Beschwerdeführer 3 Mieter einer der im Eigentum der Beschwerdeführer 2 stehenden Wohnung an der L-Strasse 1a seien.

Am 6. September 2023 führte eine Delegation des Verwaltungsgerichts einen Augenschein unter Anwesenheit der Beteiligten bzw. ihrer (Rechts-)Vertreter durch, worüber ein Protokoll verfasst wurde; darauf sowie auf die dabei erstellten Fotoaufnahmen wird verwiesen. Hierzu liessen sich die Vorinstanz am 25. September 2023, die verfahrensbeteiligte Gemeinde am 3. Oktober 2023 und die Beschwerdeführer am 2. November 2023 vernehmen.

Mit Schreiben vom 19. September 2023 wurden M und N vom verfahrensleitenden Gerichtspräsidenten um Mitteilung gebeten, ob sie als neue Eigentümer der vormals den Beschwerdeführern 1 gehörenden Wohnung ins Beschwerdeverfahren einzutreten wünschten, wobei ein Stillschweigen innert angesetzter Frist als Verzicht auf eine Teilnahme am Verfahren gewertet werde. M und N liessen sich in der Folge nicht vernehmen (vgl. Schreiben des verfahrensleitenden Gerichtspräsidenten vom 6. November 2023).

Mit Eingabe vom 17. November 2023 liess sich in der Folge die Vorinstanz nochmals vernehmen. Auf entsprechende Anfrage der verfahrensbeteiligten Gemeinde wurde ihr am 22. November 2023 der (anonymisierte) Entscheid des Verwaltungsgerichts VG.2022.60/E vom 14. Juni 2023 (mittlerweile auszugsweise publiziert in TVR 2023 Nr. 16) zugestellt. Die verfahrensbeteiligte Gemeinde reichte alsdann am 5. Dezember 2023 eine weitere Stellungnahme ein.

Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten und die Akten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich aus § 54 Abs. 1 Ziff. 5 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, RB 170.1). Die fristgerecht eingereichte Beschwerde erfüllt die Anforderungen von § 57 Abs. 1 VRG. Die Beschwerdeführer sind bzw. waren Eigentümer bzw. Mieter von Wohnungen in den Liegenschaften an der L-Strasse 2a und 1a, Kreuzlingen. Diese liegen - lediglich getrennt durch die Bahnlinie und den O-Weg - südlich des östlichen Teils des Gestaltungsplanperimeters an der Grenze zur Politischen Gemeinde Bottighofen. Durch die räumliche Nähe zum Gestaltungsplangebiet sind die Beschwerdeführer durch die angefochtenen Entscheide in ihren eigenen Interessen betroffen und zur vorliegenden Beschwerde legitimiert. Nachdem auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. Die Rechtsnachfolger der Beschwerdeführer 1 haben stillschweigend auf die Teilnahme am Beschwerdeverfahren verzichtet (vgl. Schreiben des verfahrensleitenden Gerichtspräsidenten vom 6. November 2023).

1.2 Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist einerseits der ablehnende Einspracheentscheid und andererseits der Genehmigungsbeschluss, beides betreffend den Erlass des Gestaltungsplans "Seezelg II" bzw. die Aufhebung des Gestaltungsplans "Seezelg". Nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Revision der Ortsplanung bzw. des Rahmennutzungsplans der verfahrensbeteiligten Gemeinde; dies bildet Gegenstand des parallel geführten Beschwerdeverfahrens VG.2023.14.

2.

2.1 Der überarbeitete Gestaltungsplan "Seezelg II" besteht aus den allgemeinverbindlichen Bestandteilen in Form der Gestaltungsplankarte 1:1'000 (act.

16.26), den Sonderbauvorschriften (SBV, act. 16.27), der Beilage B1 Fassadenkonzept "Reka Feriendorf Seezelg" (act. 16.29), der Beilage B2 Gestaltungskonzept für die Sport- und Freizeithalle (act. 16.30) sowie dem erläuternden Planungsbericht mit weiteren Beilagen (act. 16.28). Gemäss Art. 3 SBV bezweckt der Gestaltungsplan, das rund 16 Hektaren grosse Planungsgebiet für Sport- und Freizeitgestaltung zu nutzen, wobei auch die empfindliche Landschaft berücksichtigt und der Uferbereich wo möglich für Flora und Fauna aufgewertet werden soll. Der Gestaltungsplan soll gleichzeitig grosse, frei zugängliche Freiräume und ökologische Aufwertungsflächen sichern.

- 2.2 Im Teilgebiet A, das im östlichen Teil des Planperimeters gelegen ist (vgl. Gestaltungsplankarte, act. 16.26), werden in der südlichen Hälfte für den Bau einer Feriensiedlung mit Wohnungen und Gemeinschaftsinfrastrukturanlagen vier Baubereiche (A1-A4), welche versetzt, aber im Wesentlichen parallel zur Bahnlinie platziert sind, definiert, wobei pro Baubereich nur ein Gebäude realisiert werden kann. Für die ca. 71 Wohnungen sind 69 (maximal 75) Parkplätze eingerechnet, welche in einem Parkgeschoss im Baubereich A1 und in Form von Parkplätzen im Aussenbereich realisiert werden sollen. Der Baubereich A5 ist für die Erstellung einer Transformatorenstation vorgesehen. Die nördliche Hälfte des Teilgebiets A bleibt bis zum Seeufer frei von Bebauung, wobei dieser Sektor der Öffentlichkeit zugänglich sein soll; zudem sind dort Aufwertungsmassnahmen geplant.
- 2.3 Im westlich anschliessenden Teilbereich B sind im Baubereich B2 zwei Fussballfelder und (nordöstlich davon) zwei kleinere Fussballtrainingsplätze sowie im Baubereich B1 ein Tribünen- und Garderobengebäude vorgesehen.
- 2.4 Im Teilbereich C befinden sich ein Teil der bestehenden Parkierungsanlage sowie bereits bestehende Gebäude wie das Tennisclubhaus und das Restaurant/Clubhaus "Centro Italiano". Im Baubereich C1 soll der Bau einer Sport- und Freizeithalle zulässig sein, welche Raum für eine Tennishalle mit vier Tennis- und zwei Badmintonplätzen bietet.

- 2.5 Der nördlich anschliessende Teilbereich D beinhaltet die Schwimmbadanlage "Hörnli", den östlichen Teil des Campingplatzes "Fischerhuus" und eine dem Planungsgebiet dienende Parkieranlage. Dieser Teil bleibt im Übrigen unbebaut.
- 3.
- 3.1 Die Beschwerdeführer beanstanden, dass der vorliegend strittige Gestaltungsplan mit der laufenden Ortsplanungsrevision, in welchem Verfahren die Beschwerdeführer 2 die Redimensionierung der im Gestaltungsplanperimeter liegenden Erholungs- und Freizeitzone und deren Zuweisung zu einer Freihaltezone beantragt haben, nicht koordiniert worden sei. Dies stelle eine Verletzung des Koordinationsgebots im Sinne von Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) dar. Der unkoordinierte Erlass von Sondernutzungsplänen für Teile des Gemeindegebiets widerspreche der in Art. 2 Abs. 1 RPG vorgeschriebenen Planungspflicht. Falls die Beschwerdeführer 2 mit ihrem Vorbringen im Rahmen der Ortsplanungsrevision durchdringen würden, wäre dem Gestaltungsplan "Seezelg II" jegliche Grundlage entzogen, zumal die Errichtung von Bauten und Anlagen im besagten Bereich künftig gar nicht mehr möglich wäre. Entsprechend hätte die Vorinstanz mit der Gestaltungsplan-Thematik nicht weiter verfahren dürfen, bis Klarheit darüber bestehe, was im Rahmen der Rahmennutzungsplanung effektiv festgelegt werde.
- 3.2 Die Vorinstanz macht geltend, dass ein vormals gestellter Antrag der Beschwerdeführer, das Gestaltungsplanverfahren bis zur Rechtskraft des neuen Zonenplans und des neuen Baureglements zu sistieren, im erstinstanzlichen Verfahren mit Zwischenentscheid vom 1. Oktober 2021 (vgl. act. 45) rechtskräftig abgewiesen worden sei. Der Gestaltungsplan "Seezelg II" präjudiziere die überarbeitete Rahmennutzungsplanung nicht, da er zwar auf den Bestim-

mungen der bisherigen Nutzungsplanung basiere, aber auch die Anforderungen der neuen Ordnung erfülle.

- 3.3 Die verfahrensbeteiligte Gemeinde hielt fest, dass die Beschwerdeführer nicht behaupteten, der angefochtene Gestaltungsplan widerspreche der revidierten Rahmennutzungsplanung. Es bestehe somit weder ein Grund noch eine gesetzliche Pflicht, mit dem Erlass des Gestaltungsplans bis zur Rechtskraft der revidierten Ortsplanung zuzuwarten.
- 3.4 Art. 25a Abs. 1 RPG bestimmt, dass eine Behörde zu bezeichnen ist, die für ausreichende Koordination sorgt, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert. Dies und die Koordinationsgrundsätze von Art. 25a Abs. 2 RPG sind auf das Nutzungsverfahren sinngemäss anwendbar (Art. 25a Abs. 4 RPG). Die Verfügungen dürfen gemäss Art. 25a Abs. 3 RPG keine Widersprüche enthalten. Nach der Rechtsprechung muss die Rechtsanwendung - als allgemeiner Grundsatz - materiell koordiniert, das heisst inhaltlich abgestimmt erfolgen, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen. In solchen Fällen ist die Anwendung des materiellen Rechts überdies in formeller, verfahrensmässiger Hinsicht in geeigneter Weise zu koordinieren. Diese aus dem materiellen Recht hervorgehende inhaltliche und verfahrensmässige Koordinationspflicht ergibt sich unter anderem aus dem Willkürverbot und dem Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, der Verhinderungen von Verfahrensverzögerungen sowie der Vereitelung von Bundesrecht (vgl. TVR 2022 Nr. 3 E. 6.1 und TVR 2018 Nr. 24 E. 3.3.1, je mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung).
- 3.5 Vorweg ist festzuhalten, dass die Beurteilung des Gestaltungsplans "Seezelg II" auf Grundlage der aktuell gültigen, rechtskräftigen Grundordnung der verfahrensbeteiligten Gemeinde und nicht gestützt auf die noch nicht rechts-

kräftige - Gegenstand des parallel geführten Beschwerdeverfahrens (VG.2023.14) bildende - revidierte Rahmennutzungsplanung erfolgt. Damit stellt sich die Frage der (unzulässigen) positiven Vorwirkung des noch nicht rechtskräftigen revidierten Rahmennutzungsplans (Zonenplan und Baureglement) nicht (vgl. Tanquerel, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG; Nutzungsplanung, 2016, Art. 21 N. 27, und Urteil des Bundesgerichts 1C_518/2016 vom 26. September 2017 E. 5.5). Ungeachtet dessen stellte die Vorinstanz zutreffend fest, dass der Gestaltungsplan "Seezelg II" auch unter der neuen Grundordnung als rechtmässig zu betrachten sei. Sodann hat sich die Vorinstanz mit Zwischenentscheid vom 1. Oktober 2021 (act. 45) ausführlich mit dem Antrag der damaligen Einsprecher auf Sistierung des Gestaltungsplanverfahrens befasst. Sie hat festgehalten, dass eine Verletzung des Koordinationsgebotes von Art. 25a RPG nicht vorliege, da der Gestaltungsplan "Seezelg II" an den Vorgaben der bisherigen Nutzungsordnung zu messen sei und eine Verletzung von Vorschriften der revidierten Nutzungsordnung weder behauptet noch ersichtlich sei. Für die Beurteilung der damaligen Einsprachen sei es darum unerheblich, ob die revidierte Rahmennutzungsplanung genehmigt werde oder nicht (Zwischenentscheid, E. 4a). Der Zwischenentscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz in ihrem Zwischenentscheid vom 1. Oktober 2021 (act. 45) zwischenzeitlich anders zu beurteilen wären. Im Übrigen haben die Beschwerdeführer 2 mittlerweile gegen den ablehnenden Rekursentscheid der Vorinstanz betreffend Nutzungsplanrevision Beschwerde beim Verwaltungsgericht eingereicht. Diese wird im Verfahren VG.2023.14 zeitgleich mit dem Urteil in vorliegender Sache beurteilt, was faktisch zu einer formellen und inhaltlichen Koordination führt. Eine Verletzung der sich aus Art. 25a RPG ergebenden Koordinationspflicht liegt somit nicht vor.

4.

4.1 In materieller Hinsicht ist auf die Rüge der Beschwerdeführer einzugehen, wonach der Gestaltungsplan weder mit dem Zonenzweck noch mit dem kommunalen Richtplan vereinbar sei.

4.1.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, dass die Vorinstanz zum (falschen) Schluss gelangt sei, wonach der vorliegende Gestaltungsplan sowohl dem kommunalen Richtplan als auch dem Zweck der Erholungs- und Freizeitzone entspreche, wobei sich die dabei gemachten Ausführungen als widersprüchlich und willkürlich erwiesen. Der strittige Gestaltungsplan solle (neben der Realisierung von weiteren Bauten und Anlagen wie Tennishalle und Fussballfelder) einzig und allein die Realisierung einer Reka-Ferienanlage ermöglichen. Der kommunale Richtplan sehe im Bereich Tourismus neben dem Erhalt des Campingplatzes kurz- bis mittelfristig Anlagen im Bereich des sanften Tourismus vor. Auch wenn in der Ausgangslage beispielhaft unter anderem ein Feriendorf aufgeführt werde, handle es sich bei der Reka-Ferienanlage nicht um eine Form von sanftem Tourismus. Der Zweck der Erholungs- und Freizeitzone bezeichne nur Bauten und Anlagen als zulässig, die einem grösseren Personenkreis zur Verfügung stünden. Dies sei im Falle des geplanten Reka-Feriendorfes nicht der Fall, da die Bevölkerung von deren Nutzung ausgeschlossen würde. An einer solchen Anlage bestehe darum kein öffentliches Interesse. Eine solche Ferienanlage könne auch nicht als "nicht störender Betrieb" bezeichnet werden, was aber aufgrund der nach bisheriger Ordnung geltenden Empfindlichkeitsstufe (ES) II notwendig wäre.

4.1.2 Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Einspracheentscheid fest, dass die Vorgaben des kommunalen Richtplans nicht verletzt wären, selbst wenn - was allerdings im Gestaltungsplan nicht rechtsverbindlich festgelegt sei - eine Reka-Feriensiedlung errichtet würde. Der im Richtplan enthaltenen Beschränkung auf Bauten für sanften Tourismus werde der Gestaltungsplan gerecht, indem sich die Gebäude in den Baubereichen A1-A5 vorzüglich in Landschaft und Topografie einfügten, gegenüber dem See ein grosszügiger Freiraum er-

halten bleibe und der Umgebungsbereich von Bauten freigehalten und für die Bevölkerung frei zugänglich sei. Der Freiraum sei gemäss Art. 16 Abs. 1 SBV als Freizeit- und Parklandschaft für Menschen und Natur zu gestalten und solle der Bevölkerung als Erholungs- und Freizeitraum dienen. Von Bedeutung sei zudem der Bereich ökologischer Aufwertung (Art. 21 SBV) und die Festlegung, wonach der Uferbereich See der natürlichen Erosion des Seeufers und als Sukzessionsfläche diene (Art. 22 SBV). Auch sei eine gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr gewährleistet und hinsichtlich Energie eine nachhaltige Entwicklung feststellbar. Auch ein Widerspruch zum Zonenzweck sei nicht erkennbar: Dass eine Feriensiedlung oder ein Reka-Feriendorf der Erholung und Freizeitgestaltung diene und einem grösseren Personenkreis zu diesem Zweck offenstehe, sei offensichtlich.

- 4.1.3 Die verfahrensbeteiligte Gemeinde machte geltend, der kommunale Richtplan erwähne als Beispiel für sanften Tourismus ausdrücklich ein Feriendorf, so dass offensichtlich sei, dass der Gestaltungsplan nicht in Widerspruch zum kommunalen Richtplan stehe. Im Gestaltungsplan werde die zonenkonforme Nutzung nicht geändert, da keine Bestimmungen vorhanden seien, die in Widerspruch zum Zonenzweck gemäss Art. 18 des bisherigen kommunalen Baureglements der verfahrensbeteiligten Gemeinde (BauR; act.16.42) stünden. Dass ein Feriendorf einem grösseren Personenkreis nicht zur Verfügung stehe, sei unzutreffend.
- 4.2 Gemäss Art. 18 Abs. 1 BauR 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. Die Beschwerdeführer rügen einzig betreffend das im Teilgebiet A vorgesehene Feriendorf eine Zonenwidrigkeit mit der Begründung, dieses stehe nicht einem grösseren Personenkreis zur Verfügung. Die Auffassung der Beschwerdeführer geht fehl. Vorab ist es bei der Beurteilung der Zonenkonformität ohne Relevanz, ob das künftige Feriendorf von der nicht gewinnorientierten Genossenschaft Schweizer Reisekasse (Reka) oder

von einer anderen Trägerschaft betrieben wird. Nicht nachvollziehbar ist, warum die Beschwerdeführer davon auszugehen scheinen, dass andere Feriendorfbetreiber eher Gewähr für einen sanften Tourismus bieten würden. Offensichtlich unbegründet ist die Rüge, die Zonenwidrigkeit ergebe sich aus einer angeblichen Exklusivität der Feriendorfnutzung, so dass dieser Teil des Planungsgebietes nicht einem grösseren Personenkreis zur Verfügung stehe. In Art. 18 Abs. 1 BauR wird keine grenzenlose öffentliche Zugänglichkeit der in der Erholungs- und Freizeitzone zugelassenen Bauten und Anlagen vorgeschrieben. Wie beim Kauf eines Eintrittstickets für das Schwimmbad oder der Sportanlagen ist jede Person frei, einen Aufenthalt im künftigen Feriendorf zu buchen oder aber nur den öffentlich zugänglichen Teil des Teilgebiets A zu nutzen. Art. 16 SBV hält unter der Überschrift "Generelle Freiraumgestaltung im Planungsbiet" in Abs. 1 nämlich fest, dass die Freiraumgestaltung als Freizeit- und Parklandschaft für Mensch und Natur zu gestalten ist und der Freiraum der Bevölkerung als Erholungs- und Freizeitraum dienen soll. Im "Umbungsbereich" schliesslich sind gemäss Art. 17 Abs. 1 SBV keine Bauten zulässig und dieser ist für die Bevölkerung frei zugänglich zu gestalten. Damit garantiert der Gestaltungsplan "Seezelg II" in rechtsverbindlicher Weise, dass das Planungsgebiet (insbesondere auch der Teilbereich A mit der Feriensiedlung) gemäss Zonenbeschrieb einem "grösseren Personenkreis" für Erholung und Freizeit zur Verfügung steht. In der Erholungs- und Freizeitzone zonenkonforme Nutzungen beinhalten jedenfalls nicht die Verpflichtung, jegliche Teile von Bauten und Anlagen einer unbeschränkten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wovon die Beschwerdeführer zu Unrecht auszugehen scheinen.

- 4.3 Auch bei der behaupteten Verletzung des kommunalen Richtplans betrifft die Kritik der Beschwerdeführer einzig das für eine Feriensiedlung vorgesehene Teilgebiet A. Es ist seitens der Beschwerdeführer unbestritten, dass die übrigen Teilgebiete den Vorgaben des Richtplans entsprechen. Der Richtplan der verfahrensbeteiligten Gemeinde wurde erst per 1. Juni 2020 in Kraft gesetzt (Genehmigungsentscheid Nr. 25 des DBU vom 30. März 2020; die verschiedenen Richtplanbestandteile sind abrufbar unter

<https://www.kreuzlingen.ch/stadt-und-politik/stadtplanung/kommunaler-richtplan-2019>). Unter dem Bereich Siedlung wird in Ziff. 6.1 darauf hingewiesen, dass es sich unter anderem beim Gebiet "Seezälg" um ein Arealentwicklungsgebiet handelt, welches für die Stadtentwicklung der nächsten Jahre eine besondere Bedeutung habe; die genauen Nutzungsvorstellungen und damit die detaillierte Zonenzuweisung samt allfälliger Gestaltungsplanpflicht sei in vielen Fällen noch offen. Konkret auf das Gebiet "Seezälg" bezogen, hält der kommunale Richtplan, soweit an dieser Stelle relevant, fest, dass das Gebiet als wichtiges Reservegebiet für öffentliche Nutzungen im Bereich Freizeit/Erholung/Sport/Tourismus vorzusehen sei. Weiter wird im kommunalen Richtplan Folgendes ausgeführt: "Im Bereich Tourismus sind neben dem Erhalt des Campingplatzes kurz- bis mittelfristig Anlagen im Bereich des sanften Tourismus (z.B. Feriendorf) denkbar. Aufgrund entsprechender Machbarkeitsstudien ist deren Flächenbedarf zu ermitteln und gut in den Landschaftsraum einzugliedern. Dabei sind der Uferbereich und ein angemessener Freiraum gegenüber dem Baugebiet von Bottighofen differenziert zu schützen und ökologisch aufzuwerten". Der im kommunalen Richtplan ebenfalls festgehaltenen Aufforderung, den Gestaltungsplan "Seezälg" zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, ist die verfahrensbeteiligte Gemeinde nachgekommen. Sie hat die im Richtplan erwähnten Punkte geprüft und ist zum Ergebnis gelangt, dass eine Anpassung des früheren Gestaltungsplans notwendig ist. Damit sind die Vorgaben des kommunalen Richtplans offenkundig erfüllt. Die Kritik der Beschwerdeführer beschränkt sich letztlich auf das Fehlen der Formulierung "z.B. Feriendorf" im kommunalen Richtplan-Beschluss Nr. S 6.1.1 (vgl. Rz. 2.6, S. 9, der Beschwerde vom 30. Dezember 2022). Bereits angesichts der im Richtplan diesbezüglich formulierten Verbindlichkeitsstufe "Zwischenergebnis" liegt darin kein Verstoss gegen behördenverbindliche Vorgaben des kommunalen Richtplans. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

- 4.4 Soweit die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang einwenden, die Feriensiedlung im Teilgebiet A stelle keinen nicht störenden, sondern einen mäs-

sig störenden Betrieb dar und erfülle die lärmrechtlichen Vorgaben (LS II) nicht, wird darauf nachfolgend in E. 6 näher eingegangen.

5.

5.1 Von den Beschwerdeführern wird weiter eine unzulässige Abweichung von der Regelbauweise gerügt.

5.1.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, dass der Gestaltungsplan "Seezelg II" in unzulässiger Weise hinsichtlich Gebäudelänge, Gebäudehöhe sowie Grenz- und Gebäudeabständen von der Regelbauweise abweiche, so dass die baureglementarische Nutzungsordnung verlassen und ihres Sinngehaltes entleert werde. Ohnehin seien die Voraussetzungen von § 24 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700) nicht erfüllt. Das kantonale Hochbauamt sei im Rahmen des Einspracheverfahrens zwar zusammenfassend zum Schluss gekommen, dass die von dieser Bestimmung geforderte bessere Siedlungsgestaltung gegeben sei. Die Vorinstanz habe allerdings unberücksichtigt gelassen, dass sich die Liegenschaft Nr. xx, auf welcher die Feriensiedlung errichtet werden solle, im Gebiet Nr. 114 mit Vorrang Landschaft, Bodenseeufer Kreuzlingen bis Romanshorn, befinde. Aus dem "Konzept Landschaft" des kantonalen Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom Dezember 2014 gehe hervor, dass es sich beim betreffenden Bereich um eine Landschaft mit besonders empfindlichen Bereichen handle. Als Schutzziel werde dabei insbesondere das Freihalten der noch unüberbauten Flächen von Hochbauten und negativ in Erscheinung tretenden Anlagen festgelegt. Entwicklungsziel sei die Optimierung der Gestaltung der linear ans Ufer angeordneten Gebäude und Freizeitanlagen. Im Baubereich A1-A5 ermögliche der Gestaltungsplan überlange und überhöhte Gebäude, was diesem Konzept in mehrfacher Hinsicht widerspreche. Durch die Herabsetzung der Grenz- und Gebäudeabstände würde ein optisch zusammenhängender Gebäudekomplex geschaffen, welcher sowohl vom See wie auch von Süden her als störend empfunden würde. Ebenso wenig passe sich die geplante Sport- und Freizeithalle im Baubereich

C1 in die landschaftliche Umgebung ein und widerspreche per se in den derartig geplanten Dimensionen dem Möglichen in einem derart sensiblen Bereich. Es sei unerklärlich, wie die Vorinstanz und das Hochbauamt auf eine gesamthaft bessere Siedlungsgestaltung hätten schliessen können. Es entstünden erhebliche Zweifel an der Unabhängigkeit des Hochbauamtes, zumal der Kanton Thurgau selbst Projektpartner im Zusammenhang mit der geplanten Reka-Ferienanlage sei. Es werde darum der Beizug eines externen und unabhängigen Berichts des SIA-Gestaltungsbeirats beantragt. Das von § 24 Abs. 2 PBG zusätzlich geforderte öffentliche Interesse an der Errichtung einer (Reka-) Feriensiedlung sei nicht gegeben, nachdem diese lediglich von einem sehr beschränkten Personenkreis in Anspruch genommen werden könne und diese privat und gewinnstrebig bewirtschaftet werden solle.

- 5.1.2 Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid festgehalten, dass die unbestrittenen Abweichungen von der Regelbauweise eine gesamthaft bessere Siedlungsgestaltung voraussetzten, um für den Gestaltungsplan eine Genehmigungsfähigkeit zu erreichen. Das kantonale Hochbauamt habe diese gesamthaft bessere Siedlungsgestaltung deutlich bejaht und betreffend die Feriensiedlung von einer kohärenten, architektonisch ausgezeichneten Anlage geschrieben. Die Ausführungen des Hochbauamtes seien nachvollziehbar und zutreffend. Die in der Machbarkeitsstudie empfohlenen baulichen Massnahmen zur Einhaltung der Lärmschutz-Planungswerte in den Baubereichen A2 und A3 änderten an der hochstehenden Gestaltung der Ferienanlage nichts Wesentliches. Die zonengemässe Nutzungsart werde durch die vorliegenden Überschreitungen der nach Regelbauweise maximal zulässigen Gebäudelänge und Gebäudehöhe und durch die Unterschreitung der gemäss Regelbauweise geltenden Grenzabstände nicht verlassen. In ihrer Beschwerdeantwort vom 24. Januar 2023 machte die Vorinstanz überdies geltend, es treffe zwar zu, dass sich die Liegenschaft Nr. xx gemäss dem Landschaftsentwicklungskonzept (LEK) des ARE im Gebiet Nr. 114 mit Vorrang Landschaft: Bodenseeufer Kreuzlingen-Romanshorn befinde. Das LEK diene als Koordinationsinstrument zur Umsetzung von Vernetzungskonzepten und zur sinnvollen Wei-

terentwicklung der Landschaft. Als "Grundlage" gemäss Art. 6 RPG sei es allerdings weder eigentümer- noch behördenverbindlich. Die Liegenschaft Nr. xx befinde sich im behördenverbindlichen Kantonalen Richtplan (KRP) nicht im Gebiet mit Vorrang Landschaft.

5.1.3 Die verfahrensbeteiligte Gemeinde wies in ihrer Beschwerdevernehmlassung darauf hin, dass die Beschwerdeführer zu Unrecht bezüglich Gebäudelänge von einem "sensiblen Gebiet im Seeuferbereich" ausgingen. Die Baubereiche A1-A5 befänden sich nicht im Seeuferbereich, sondern wiesen vom Seeufer einen Abstand von über 70 m auf. Im näher beim Ufer liegenden Umgebungsbereich seien keine Bauten zulässig. Der Nachweis für eine gesamthaft bessere Siedlungsgestaltung sei erbracht. Der beantragte Beizug des SIA-Gestaltungsbeirates sei abzulehnen, da der vorliegende Gestaltungsplan das Ergebnis eines langjährigen, interdisziplinären Planungsprozesses sei, bei welchem unter Beizug namhafter Architekturbüros verschiedene Varianten erarbeitet und zusammen mit der Stadtbildkommission beurteilt und weiterentwickelt worden seien. Im kantonalen und kommunalen Richtplan fehle für das Gestaltungsplangebiet eine behördenverbindliche Zuweisung zu einem "Gebiet mit Vorrang Landschaft".

5.1.4 Die Verfahrensbeteiligte 1 wies in ihrer Beschwerdeantwort darauf hin, dass auf Stufe Gestaltungsplan lediglich ein städtebauliches Konzept und keine fertige Architektur festzulegen sei. Das habe zu einem Ergebnis mit ausgezeichneter städtebaulicher Qualität geführt. Es handle sich bei diesem Projekt (wobei offenbar das Feriendorf gemeint ist) nicht um ein Projekt des Kantons. Die Kritikpunkte der Vorinstanz nach der Voranfrage zum Workshopverfahren seien zwar aufgenommen worden und in das Richtprojekt eingeflossen, hätten aber das zuvor erörterte städtebauliche Konzept nicht massgeblich verändert. Ein zusätzliches Gutachten des SIA, der ein privater Verein sei und seine städtebaulichen Standards nach den Bedürfnissen von GU-Umsetzungen richte, ergebe wenig Sinn, da sie (die Verfahrensbeteiligte 1) mit mehreren Architekten zusammenarbeite.

5.1.5 Mit ihrer Replik bringen die Beschwerdeführer vor, es sei irritierend, dass die Vorinstanz ihre eigenen Planungsunterlagen, wozu unter anderem das LEK gehöre, nicht als bindend betrachte. Die Liegenschaft Nr. xx habe aus nachvollziehbaren Gründen Eingang ins LEK gefunden und sei der Kategorie "Landschaft mit besonders empfindlichen Bereichen" zugeordnet. Die Nachbargemeinde Bottighofen habe die sich im selben "Gebiet mit Vorrang Landschaft" befindende Liegenschaft Nr. 647, Grundbuch Bottighofen, konsequenterweise einer Freihaltezone zugewiesen. Mittels einer Sonderbauordnung dürfe von der Grundordnung nicht derart abgewichen werden, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert werde. Mit Blick auf vergleichbare Beispiele der Thurgauer Rechtsprechung sei dies beim strittigen Gestaltungsplan aber der Fall.

5.2

5.2.1 Gemäss § 23 PBG dient der Gestaltungsplan je nach Zielsetzung der architektonisch guten, auf die bauliche und landschaftliche Umgebung und die besonderen Nutzungsbedürfnisse abgestimmten Bebauung, Verdichtung oder Erneuerung sowie der angemessenen Ausstattung mit Anlagen zur Erschliessung oder im Nichtbaugebiet in der Regel der Landschaftsgestaltung. Dabei darf aber gemäss § 23 Satz 2 PBG die zonengemässe Nutzungsart nicht geändert werden. Gemäss § 24 Abs. 2 PBG kann von der Regelbauweise abgewichen werden, wenn dadurch gesamthaft eine bessere Siedlungsgestaltung erzielt wird und diese im öffentlichen Interesse liegt. Dabei ist die zonengemässe Nutzungsart nicht gleichzusetzen mit dem Gebot, dass der Zonencharakter gewahrt bleiben muss. Der Zonencharakter umfasst alle Elemente, die dem Erscheinungsbild einer bestimmten Zone den Charakter geben können. Dieser ergibt sich aus der durch die Bau- und Zonenvorschriften beabsichtigten Normalbauweise des betreffenden Gebiets und damit durch den mit der Nutzungsordnung gezogenen normativen Rahmen (vgl. Janser, Wegweiser durch das Thurgauer Planungs- und Baugesetz, 2021, S. 87). Dabei handelt es sich insbesondere um den Zonenbeschrieb und jene Massvorschriften, die

die äussere Erscheinung der Bauten prägen und zur Einpassung in dieser Zone beitragen wie z.B. Gesamt- und Fassadenhöhe, Gebäudelänge, Ausnutzungsbeschränkungen.

5.2.2 Gemäss einer vom Verwaltungsgericht bereits im Jahre 2005 unter dem bis 31. Dezember 2006 in Kraft gestandenen kantonalen Baugesetz begründeten Rechtsprechung darf das Mass der Abweichung gegenüber der Regelbauweise die Bestimmungen der nächsthöheren Zone in der Regel nicht überschreiten (TVR 2005 Nr. 26; vgl. auch TVR 2019 Nr. 13 E. 2.3.3). Diese Rechtsprechung findet auch unter der Geltung des PBG Anwendung. Das Bundesgericht orientiert sich ebenfalls an dieser Praxis (vgl. Pletscher, Kommentar zum Urteil des Bundesgerichts 1C_398/2021 vom 8. November 2022 [BGE 149 II 79], in ZBl 124/2023, Bd. 6, S. 326 ff., 334). Es entspricht der Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass mit einem Sondernutzungsplan von der Grundordnung nur abgewichen werden darf, soweit diese Abweichungen nicht dazu führen, die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts zu entleeren (BGE 149 II 79 E. 3.3, 135 II 209 E. 5.2 je mit Hinweisen). Die Zulässigkeit von Abweichungen ergibt sich häufig aus dem kantonalen Recht. Die Kantone sind indes nicht frei, beliebig grosse Abweichungen von der Grundordnung zuzulassen. Diesbezüglich hat das Bundesgericht verschiedentlich festgehalten, dass die Nutzungsplanung grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus erfolgen muss. Insbesondere ist zur Planung der Entwicklung der Bautätigkeit ein planerisches Gesamtkonzept erforderlich. Der unkoordinierte Erlass von Sondernutzungsordnungen für Teile des Gemeindegebiets widerspricht gemäss Bundesgericht der Planungspflicht von Art. 2 Abs. 1 RPG (BGE 149 II 79 E. 3.3 mit Hinweis auf Lehre und Rechtsprechung).

5.2.3 Sondernutzungspläne, welche die Grundordnung in wesentlichen Teilen ausser Kraft setzen, sind darum grundsätzlich unzulässig (Urteil des Bundesgerichts 1C_222/2019 vom 4. September 2020 E. 5.1; vgl. BGE 135 II 209 E. 5.2). Die in Art. 2 Abs. 1 RPG statuierte Planungspflicht verlangt, dass die

Grundordnung überprüft wird, wenn sich für Teilgebiete erhebliche Abweichungen von der bisherigen Grundordnung aufdrängen. Weiter verlangt diese Bestimmung, dass der planerische Stufenbau eingehalten wird (BGE 149 II 79, E. 3.3 mit Hinweis auf BGE 137 II 2534, E. 3.1), was bei wesentlichen Abweichungen nicht mehr der Fall ist, da sich der Sondernutzungsplan nicht mehr im Rechtsrahmen bewegt, den ihm die hierarchisch übergeordnete Grundordnung vorgibt. Die Planungspflicht und der planerische Stufenbau (Art. 2 Abs.- 1 RPG) stehen in direktem Zusammenhang mit der für die Grundordnung und die Sondernutzungsplanung vorgesehenen behördlichen Zuständigkeit und dem jeweils verlangten Rechtsetzungsverfahren. Ein strengerer Massstab an die Zulässigkeit solcher Abweichungen ist anzulegen, wenn der Erlass eines Sondernutzungsplans von einer weniger stark demokratisch legitimierten Behörde bzw. in einem weniger stark demokratisch abgestützten Verfahren ergangen ist als der Erlass der Grundordnung (BGE 149 II 79 E. 3.3 mit weiteren Hinweisen).

- 5.2.4 Angesichts dieser eben dargestellten neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat das Verwaltungsgericht in seinem den Parteien zugestellten Urteil VG.2022.60/E vom 14. Juni 2023 (nunmehr publiziert in TVR 2023 Nr. 16) in E. 5.2.3 befunden, dass zwar an der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts im Grundsatz festgehalten werden könne. Die Auslegung habe aber in der Tendenz enger zu erfolgen als bisher. Zu berücksichtigen ist gemäss dieser neueren Rechtsprechung insbesondere, dass die in TVR 2005 Nr. 26 verwendete Formulierung, wonach das Mass der Überschreitung "in der Regel" die Bestimmungen in der nächsthöheren Zone nicht überschreiten dürfe, restriktiv auszulegen ist, wenn diese Rechtsprechung den bundesgerichtlichen Kriterien standhalten soll. Von der Regel kann nur im Falle gut begründeter Einzelfälle abgewichen werden, was "eine bessere Siedlungsgestaltung von hoher Qualität" voraussetzt. Die Hürde für ein Abweichen von der Regelbauweise ist somit höher anzusetzen als die Voraussetzungen von § 24 Abs. 2 PGB, welche es genügen lassen, dass durch die Abweichungen "gesamthaft

eine bessere Siedlungsgestaltung" erreicht wird und diese im öffentlichen Interesse liegt (TVR 2023 Nr. 16 E. 5.2.3).

- 5.3 Vorab ist auf die Feststellung der Vorinstanz einzugehen, dass mit den Verstössen gegen die Regelbauweise nicht von der zonengemässen Nutzungsart abgewichen werde. Gemäss Art. 18 Abs. 1 BauR dient die Erholungs- und Freizeitzone der Erholung und Freizeitgestaltung. Es sind nur Bauten und Anlagen zulässig, die einem grösseren Personenkreis zu diesem Zweck dienen; sie haben sich gut in die Landschaft einzufügen. Die Beschwerdeführer rügen bei den Baubereichen A1-A5 (Feriensiedlung), B1 (Tribünen- und Garderobengebäude) und C1 (Sport- und Freizeithalle) Überschreitungen der gemäss Bauordnung maximal zulässigen Gebäudelänge und -höhe. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass eine Sport- und Freizeithalle, ein zu einem Fussballplatz gehöriges Tribünen- und Garderobengebäude und eine Feriensiedlung in klassischer Weise der in einer Erholungs- und Freizeitzone üblichen Nutzungsart entsprechen. Derartige Gebäude- und Anlagentypen sollten in dieser Zonenart realisiert werden können, zumal die dafür ebenfalls in Frage kommende Zone für öffentliche Bauten und Anlagen aufgrund des Verweises in Art. 18 Abs. 2 BauR die Höchst- und Mindestmasse für die Erholungs- und Freizeitzone definiert. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass Sport- und Freizeitanlagen in Agglomerationen von der Grösse der verfahrensbeteiligten Gemeinde erhebliche Volumina entfalten können; solche grösseren Gebäude sind in solchen Gebieten nicht untypisch. Dem hat die verfahrensbeteiligte Gemeinde insofern Rechnung getragen, als sie die Höchst- und Mindestmasse für die Erholungs- und Freizeitzone im Rahmen der Gesamtrevision der Rahmennutzungsplanung angepasst hat; darüber ist allerdings im parallel geführten Beschwerdeverfahren VG.2023.14 zu befinden. Es ist zudem nachvollziehbar und planerisch sinnvoll, dass die verfahrensbeteiligte Gemeinde davon ausgegangen ist, dass sich alle diese Infrastrukturanlagen in konzentrierter Form im Sinne einer Ergänzung von Schwimmbad und Campingplatz im Gebiet Seezelg verwirklichen lassen, was auch durch die Grösse des Planungsgebietes (über 16 Hektaren) ermöglicht wird.

- 5.4 Zu prüfen ist nachfolgend, ob sich die Über- bzw. Unterschreitungen bezüglich Gebäudelänge, Gebäudehöhe und Grenz-/Gebäudeabständen in einem Mass bewegen, welches noch nicht als ein unzulässiges Abweichen von der zonen-gemässen Nutzungsart bewertet werden kann.
- 5.4.1 Die maximal zulässige Gebäudelänge beträgt gemäss der aktuell gültigen Grundordnung in der Erholungs- und Freizeitzone 50.00 m (Art. 18 Abs. 2 BauR i.V. mit der Masstabelle in Art. 14 BauR). Gemäss Art. 4 Abs. 1 SBV ergibt sich im Baubereich A die zulässige maximale horizontale Ausdehnung aus dem Mass der im Gestaltungsplan enthaltenen Baufelder, so dass sich für die Baubereiche A1 und A2 eine maximale Gebäudelänge von 84.80 m und für den Baubereich A3 eine solche von 69.00 m ergibt. Im Baubereich B1 ist eine maximale Gebäudelänge von 90.00 m (Art. 7 Abs. 2 SBV) und im Baubereich C1 von 92.20 m (Art. 10 Abs. 1 SBV i.V. mit dem im Plan ausgeschiedenen Baubereich) vorgesehen. Die Abweichungen in den besagten Baubereichen sind nicht unerheblich. Die oben dargestellte neuere verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, welche sich ihrerseits an der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung orientiert, lässt es nicht in jedem Fall genügen, bei Einhaltung der Höchstmasse einer nächsthöheren Zone ein Abweichen von der zonengemässen Nutzungsart zu verneinen. Dem hat die Vorinstanz beim Abstellen auf die Längenbeschränkung der Industrie- und Gewerbezone 1 (110.00 m gemäss Art. 13 BauR) zwar zu wenig Rechnung getragen. Jedoch liegt nicht eine Situation vor, bei welcher die durch den Gestaltungsplan zugelassene Längenüberschreitung in keiner anderen Zone zulässig wäre; mit anderen Worten existieren in der verfahrensbeteiligten Gemeinde bereits mit der heute geltenden Rahmennutzungsplanung zwei andere Zonen, in welchen Gebäudelängen zwischen 69.0 m und 92.20 m gestattet wären (Industrie- und Gewerbezone 1 und 2, in welchen gemäss Art. 13 BauR maximale Gebäudelängen von 110.00 m bzw. 150.00 m zulässig sind). Die zitierte bundesgerichtliche Rechtsprechung legte besonderes Gewicht auf die Erhaltung einer demokratisch legitimierten Nutzungsordnung, welche nicht durch den Erlass von

nicht demokratisch legitimierten Sondernutzungsplänen ihres Inhalts entleert werden dürfen. Vorliegend ist der Gestaltungsplan zwar auf der Grundlage der bisherigen Bauordnung zu beurteilen. Im Zusammenhang mit der demokratischen Legitimierung einer auch erheblichen Mehrlänge ist aber immerhin zu beachten, dass die für den Erlass der Nutzungsplanung zuständige kommunale Behörde im Rahmen der Totalrevision von Zonenplan und Baureglement in einem demokratisch legitimierten Planungsprozess für die Erholungs- und Freizeitzone der Erhöhung der maximalen Gebäudelänge auf 150.00 m zugestimmt hat. Zwar ist diese Baureglementsänderung noch nicht rechtskräftig. Jedoch hat die zuständige kommunale Behörde darüber entschieden. Dieser Entscheid stellt insofern eine demokratische Legitimierung der revidierten Grundordnung dar, die aktueller ist als die demokratische Legitimierung der heute noch geltenden bzw. rechtskräftigen Rahmennutzungsplanung. Vor diesem Hintergrund und nicht zuletzt mit Blick auf die Grösse des Planungsgebiets (ca. 16 Hektaren) kann ein Abweichen von der zonengemässen Nutzungsart auch hinsichtlich der Gebäudelänge verneint werden. Zu berücksichtigen ist zudem, dass aufgrund der grossen Entfernung kein direkter Eingriff in die Eigentumsrechte der Beschwerdeführer durch die Mehrlängen auf den Baufeldern B1 und C1 ersichtlich ist. Im Gegensatz zum oben erwähnten Entscheid des Verwaltungsgerichts VG.2022.60/E vom 14. Juni 2023 (publiziert in TVR 2023 Nr. 16), wo der Beschwerdeführer direkt angrenzend an seine mit einem Mehrfamilienhaus überbaute Liegenschaft mit einer erheblichen Mehrhöhe konfrontiert worden wäre, ist - ungeachtet der Frage der Beschwerdelegitimation (E. 1.1 vorstehend) - betreffend die Baufelder A1-A3 festzuhalten, dass die Wohnungen der Beschwerdeführer vom Baubereich A mindestens durch die Bahnlinie und einen Verkehrsweg getrennt sind. Durch die Mehrlänge beeinträchtigt wäre allenfalls höchstens die Sicht auf den Bodensee, was jedoch ebenfalls nicht dazu führt, dass mit dem strittigen Gestaltungsplan "Seezelg II" von der zonengemässen Nutzungsart abgewichen würde.

- 5.4.2 Die baureglementarisch maximal zulässige Gebäudehöhe beträgt in der Erholungs- und Freizeitzone 14.00 m (Art. 18 Abs. 2 BauR i.V. mit der Masstabelle

in Art. 14 BauR). Diese wird im Baubereich B1 (16.00 m gemäss Art. 7 Abs. 2 SBV) und im Baubereich C1 (16.00 m gemäss Art. 10 Abs. 2 SBV) überschritten. Es ist vorab zu berücksichtigen, dass eine Freizeit- und Sporthalle und eine Fussballstadiontribüne samt Garderobe, beides klassische Gebäude- bzw. Nutzungsarten in einer Erholungs- und Freizeitzone, eine gewisse vertikale Ausdehnung bedingen. Die Überschreitung der Maximalhöhe ist mit anderen Worten nicht Folge einer möglichst dichten, gewinnorientierten Bauweise, sondern Folge der Funktion der entsprechenden Gebäude. Es ist überdies zu berücksichtigen, dass die Abweichungen mässig sind und sich gemessen am gesamten Planperimeter auf einen verhältnismässig kleinen Bereich konzentrieren. Dieser Bereich liegt zwischen dem Schwimmbad und - getrennt durch die Bahnlinie - einem überwiegend gewerblich geprägten Gebiet (Gewerbegebiet Seefeld), welches der Industrie- und Gewerbezone 1 zugewiesen ist. Werden die privaten Eigentumsrechte der Beschwerdeführer berücksichtigt, fallen die Mehrhöhen von 2.00 m durch die Distanz von über 300 m kaum ins Gewicht. Eine Überschreitung bzw. ein Abweichen von der zonengemässen Nutzungsart durch die zulässigen Gebäudehöhen in den Baubereichen B1 und C1 ist jedenfalls nicht auszumachen.

- 5.4.3 Der baureglementarisch minimale Grenzabstand beträgt in der Erholungs- und Freizeitzone die halbe Gebäudehöhe, wobei ab einer Gebäudelänge von 20.00 m und ab einer Gebäudehöhe ab 10.00 m ein Mehrhöhenzuschlag von $\frac{1}{2}$, gesamthaft maximal 8.00 m, zu berücksichtigen ist (Art. 18 Abs. 2 BauR i.V. mit der Masstabelle in Art. 14 BauR). Es ist unbestritten, dass die reglementarischen Mindestgrenzabstände gemäss Planungsbericht (act. 16.28, vgl. dort S. 36) in den Baubereichen A2 (9.25 m statt 14.25 m), A3 (13.90 m statt 15.00 m) und C1 (8.55 m statt 16.00 m) unterschritten sind. Die Vorinstanz hat im angefochtenen Einspracheentscheid (S. 28, E. 11b.cc) zu Recht darauf hingewiesen, dass den reglementarischen Abstandsvorschriften vor allem die Funktion zukommt, die mannigfachen Einflüsse von Bauten und ihrer Benutzung auf Nachbargrundstücke zu mindern. Die öffentlichen Interessen an den Grenz- und Gebäudeabständen lägen auf den Gebieten der Feuer- und Ge-

sundheitspolizei, der guten Gestaltung der Siedlungen und der Ästhetik (vgl. Häuptli, in: Baumann et al. [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2013, § 47 N. 10). Daraus folgt, dass eine Unterschreitung der Grenz- und Gebäudeabstände in aller Regel kein Abweichen von der zonengemässen Nutzungsart darstellt, da deren Unterschreitung auch ausserhalb eines Sondernutzungsplans durch Willenserklärung der betroffenen Grundeigentümer und mit Bewilligung der Gemeindebehörde zum Beispiel in Form eines Näherbaurechts im Sinne von § 77 PBG herabgesetzt werden kann. Anhaltspunkte, um von dieser Regel abzuweichen, sind keine ersichtlich, zumal sich die Grenzabstandsunterschreitungen nicht in direkten Eingriffen gegenüber den Eigentumsrechten der Beschwerdeführer manifestieren, sind deren Liegenschaften doch durch die Bahnlinie und einen Verkehrsweg vom Plangebiet getrennt.

- 5.5 Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass mit den Abweichungen von der Regelbauweise nicht von der zonengemäss Nutzungsart im Sinne der zitierten Rechtsprechung (E. 5.2 vorstehend) abgewichen wird. Es hat darum eine Prüfung nach § 24 Abs. 2 PBG zu erfolgen, wonach von der Regelbauweise abgewichen werden kann, wenn dadurch gesamthaft eine bessere Siedlungsgestaltung erzielt wird und diese im öffentlichen Interesse liegt. Die Beschwerdeführer verneinen eine gesamthaft bessere Siedlungsgestaltung mit dem Vorbringen, sowohl die Freizeit- und Sporthalle als auch die Feriensiedlung passen sich ungenügend in die Landschaft ein.

- 5.5.1 Hinsichtlich des Baufeldes C1 (für eine Freizeit- und Sporthalle) trifft diese Auffassung der Beschwerdeführer offensichtlich nicht zu. Wie erwähnt, liegt südlich dieses Baufeldes die Bahnlinie und das Gewerbegebiet "Seefeld". Aufgrund der Vegetation und der räumlichen Distanz waren die teilweise grossen Gewerbebauten in diesem Gewerbegebiet anlässlich des Augenscheins des Verwaltungsgerichts vom 6. September 2023 zwar nur teilweise erkennbar (vgl. etwa die anlässlich des Augenscheins erstellten Fotos Nrn. 7-1 und 7-2). Jedoch befinden sich in diesem Gewerbegebiet mehrere relativ grossvo-

lumige Gebäude. So weisen etwa diejenigen auf den Liegenschaften Nrn. 6410/6411 und Nr. 5194 Gebäudelängen von erheblich mehr als 100 m auf. Auf jeden Fall ist der Standort für die Freizeit- und Sporthalle so gewählt, dass die Beeinträchtigung der Landschaft klein bleibt und zwischen diesem Standort und dem Seeufer das grossflächige Schwimmbad liegt.

- 5.5.2 Was die Einordnung der Reka-Feriansiedlung in die Landschaft anbelangt, ist festzuhalten, dass sich die entsprechenden Baufelder A1 bis A4 in einer Distanz von 70 m und mehr vom Seeufer entfernt befinden (vgl. die Karte zum Gestaltungsplan, act. 16.26). Die Beschwerdeführer machen geltend, dass insbesondere die Baufelder A1 und A2 durch ihre Situierung parallel zu Bahnlinie und Seeufer optisch als rund 170 m langer Gebäuderiegel imponierten. Dies sei sowohl vom See wie von Süden aus gesehen störend und alles andere als eine gesamthaft bessere Siedlungsgestaltung im Sinne von § 24 Abs. 2 PBG. Zu dieser Einschätzung der Beschwerdeführer ist festzuhalten, dass im Vorfeld zum strittigen Gestaltungsplan (nach einer im Jahr 2016 erstellten Machbarkeitsstudie) ein Workshopverfahren durchgeführt wurde, an welchem zwei renommierte Architekturbüros teilgenommen haben. Im Rahmen dieses mehrstufigen Workshopverfahrens wurde - zusammen mit der Grundeigentümerin und unter Einsetzung der kommunalen Stadtbildkommission als Fachgremium sowie unter Einbezug einer Stellungnahme der Vorinstanz - das nun vorliegende Basisprojekt für ein Feriendorf erarbeitet (vgl. S. 9 ff. des Planungsberichts, act. 16.28). Dieses abgestufte, von blossen Grundeigentümerinteressen abstrahierte Verfahren ist begrüssenswert und der besonderen Situation dieses noch unüberbauten, relativ nahe am Bodenseeufers gelegenen Bereichs angemessen. Die Beschwerdeführer gehen auf diese fachliche Herangehensweise und deren Ergebnisse nicht substantiiert ein und machen aus ihrer subjektiven Sicht Vorbehalte, ohne dies durch Verweise auf abweichende Fachstellungen zu objektivieren. Sie beanstanden denn auch den Amtsbericht des kantonalen Hochbauamtes vom 11. Juni 2021 (act. 20) vor allem mit erheblichen Zweifeln an der Unabhängigkeit des Hochbauamtes. Für eine allfällige Voreingenommenheit bzw. für eine mangelnde Objektivität des kan-

tonalen Hochbauamtes sind jedoch keine Anhaltspunkte ersichtlich. Das Hochbauamt, welches dem Projekt hervorragende Qualitäten attestierte, gab seine Beurteilung des strittigen Gestaltungsplanes unter Berücksichtigung der von § 24 Abs. 2 PBG geforderten gesamthaft besseren Siedlungsgestaltung als kantonale Fachbehörde ab. Dass diese Stellungnahme parteiisch und nicht fachlich bzw. objektiv erfolgt wäre, ist nicht erkennbar. Mit Blick auf das mehrstufige Workshop-Verfahren, bei welchem die kommunale Stadtbildkommission als Fachgremium eingesetzt wurde, ist der prozessuale Antrag der Beschwerdeführer, es sei ein Gutachten des SIA-Gestaltungsbeirats einzuholen, abzuweisen.

- 5.5.3 Die Vorinstanz hat in E. 11a des angefochtenen Einspracheentscheids die Kriterien für eine Beurteilung, ob ein Sondernutzungsplan eine gesamthaft bessere Siedlungsgestaltung erzielt, korrekt aufgezählt und sich in E. 11c differenziert mit der Fachstellungnahme und den entgegenstehenden Beurteilungen der heutigen Beschwerdeführer auseinandergesetzt. Die Vorinstanz stellte dabei - unter Bezugnahme auf die Einschätzung des kantonalen Hochbauamtes und auf die Vorgaben der SBV - unter anderem fest, dass durch die vorgesehene Staffelung der Höhen der Bauten in den Baubereichen A, die Stellung der Bauten zueinander und deren Anordnung am südöstlichen Rand des Gestaltungsplangebiets sich die geplante Überbauung vorzüglich in die Landschaft und in die Topografie einfüge. Aufgrund der gewählten Positionierung der Baubereiche A1 bis A5 am südöstlichen Rand des Gestaltungsplangebiets bleibe zudem ein grosszügiger Freiraum bzw. Umgebungsbereich gegenüber dem See erhalten. Der Freiraum sei als Freizeit- und Parklandschaft für Mensch und Natur zu gestalten und solle der Bevölkerung als Erholungs- und Freizeitraum dienen. In den Baubereichen A1 bis A5, B1 und C1 seien die Gebäude, Vordächer sowie Anlagen architektonisch so zu gestalten, dass hinsichtlich Massstäblichkeit, Formensprache, Materialwahl und Farbgebung untereinander wie im Bezug zur Umgebung eine vorzügliche Gesamtwirkung erzielt werde. Damit werde auch eine Abstimmung der Bauten untereinander erzielt. Die Vorinstanz gelangte zum Schluss, dass der Gestaltungsplan "See-

zels II" das Kriterium der gesamthaft besseren Siedlungsgestaltung im Sinne von § 24 Abs. 2 PBG klar erfülle (vgl. E. 11c des angefochtenen Einspracheentscheids vom 22. November 2022). Die Beurteilung der Vorinstanz und ihre Schlussfolgerungen sind nachvollziehbar und überzeugend.

- 5.5.4 Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, dass sich die Liegenschaft Nr. xx, auf welcher die Feriensiedlung realisiert werden soll, (gemäss LEK) im Gebiet Nr. 114 mit Vorrang Landschaft: Bodenseeufer Kreuzlingen-Romanshorn befinde, was deren Überbauung ausschliesse, ist auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 24. Januar 2024 zu verweisen. Das LEK als "Grundlage" gemäss Art. 6 RPG ist weder eigentümer- noch behördenverbindlich. Im behördenverbindlichen Kantonalen Richtplan (KRP) befindet sich die Liegenschaft Nr. xx nicht im Gebiet mit Vorrang Landschaft. Am Gerichtsaugenschein vom 6. September 2023 konnte zudem festgestellt werden, dass der östliche Teil des Plangebietes aktuell landwirtschaftlich genutzt wird (vgl. Fotos zum Augenschein Nrn. 3-1, 3-2, 4-1, 6-1, 6-2, 6-3, 6-5 und 7-1). Mit Ausnahme der seeufernahen Gebiete handelt es sich um eine übliche Kulturlandschaft ohne besonderen Schutzwert. Mit der im Gestaltungsplan vorgesehenen Gestaltung der grossen Freiräume ist unter anderem eine ökologische Aufwertung (Art. 21 SBV) und eine besonders schonende Behandlung des Seeuferbereichs (Art. 22 SBV) verbunden. Dies trägt ebenfalls dazu bei, dass die von § 24 Abs. 2 PBG geforderte gesamthaft bessere Siedlungsgestaltung erfüllt ist. Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, die im Gestaltungsplan vorgesehenen Bauten und Anlagen lägen nicht im öffentlichen Interesse, ist dies offenkundig unzutreffend. Neben der Feriensiedlung, die für den Kanton Thurgau und die verfahrensbeteiligte Gemeinde eine zusätzliche Form der Feriengestaltung anbieten soll, sollen mit den Fussballfeldern, den Tribünen- und Garderobengebäuden sowie der Freizeit- und Sporthalle Infrastrukturanlagen realisiert werden, welche zweifellos im öffentlichen Interesse liegen. Dasselbe gilt für die Gestaltung und Aufwertung der öffentlich zugänglichen Freiräume. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass das Gebiet einerseits durch

die Bahn (Bahnhöfen Kreuzlingen Kurzrickenbach und Bottighofen) und andererseits durch den Stadtbus Kreuzlingen (Haltestelle Schwimmbad Hörnli bzw. Seepark) mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen ist.

- 5.6 Insgesamt wurde die Voraussetzung einer "gesamthaft besseren Siedlungsgestaltung" im Sinne von § 24 Abs. 2 PBG durch die Vorinstanz zu Recht als erfüllt betrachtet.

6.

- 6.1 Einzugehen ist weiter auf die Rüge der Beschwerdeführer betreffend den Lärmschutz.

- 6.1.1 Die Beschwerdeführer beanstanden, dass die Vorgaben betreffend Lärmschutz im vorliegend strittigen Gestaltungsplan nicht erfüllt seien. Es müsse bereits im Planungsverfahren der Nachweis erbracht werden, dass die massgebenden Planungswerte gemäss der Lärmschutz-Verordnung (LSV, SR 814.41) erfüllt seien; es sei unzulässig, diesen Nachweis ins Baubewilligungsverfahren zu verschieben. Eine Überschreitung der Planungswerte führe zu einem Erschliessungsverbot. Die Gestaltung der Reka-Feriansiedlung und der Freizeit- und Sporthalle seien genügend detailliert, so dass die Massnahmen zur Einhaltung der LSV-Planungswerte zwingend bereits auf Stufe Sondernutzungsplan festgelegt werden müssten. Massnahmen seien im Baubereich A auch aufgrund des von der verfahrensbeteiligten Gemeinde als Parteigutachten eingeholten Lärmgutachtens notwendig, dies wegen der Erschliessung und den Lärmimmissionen der Bahnlinie.

- 6.1.2 Die Vorinstanz bestätigte im angefochtenen Einspracheentscheid, dass es sich bei den massgebenden Baubereichen (insbesondere Baubereich A2 und A3) um eine nicht erschlossene Bauzone im Sinne von Art. 24 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) und Art. 30 LSV handle, so dass deren Überbauung nur zulässig sei, wenn betreffend Lärm die

Planungswerte eingehalten seien. Auf der Stufe der Gestaltungsplanung genüge dabei gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung, dass die Einhaltung der Planungswerte möglich erscheine (Urteil des Bundesgerichts 1C_695/2017, 1C_696/2017, 1C_706/2017 vom 22. Februar 2019 E. 8 und 10). Dieser Nachweis sei mit dem Lärmgutachten vom 19. Dezember 2020 (act. 16.40) und der Machbarkeitsstudie vom 14. Mai 2021 (act. 67) erbracht worden. Es werde zudem verbindlich festgeschrieben, dass im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens Lärmgutachten einzureichen seien, welche anhand der konkret ausgewählten Lärmschutzmassnahmen aufzeigten, dass die Planungswerte gemäss LSV eingehalten würden.

- 6.2 Gemäss Art. 22 Abs. 1 USG dürfen Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, in lärmbelasteten Gebieten grundsätzlich nur erteilt werden, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Bei der Ausscheidung neuer Bauzonen oder bei der Überbauung bestehender, aber noch nicht erschlossener Bauzonen sind die strenger Planungswerte einzuhalten. Der vorliegend relevante Art. 24 Abs. 2 USG bestimmt Folgendes: "Werden die Planungswerte in einer bestehenden, aber noch nicht erschlossenen Bauzone für Wohngebäude oder andere Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, überschritten, so sind sie einer weniger lärmempfindlichen Nutzungsart zuzuführen, sofern nicht durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen im überwiegenden Teil dieser Zone die Planungswerte eingehalten werden können." Der Planungswert in der ES II, welcher die Erholungs- und Freizeitzone gemäss Art. 18 Abs. 3 BauR zugewiesen ist, beträgt für Eisenbahnlärm 55 dB(A) am Tag und 45 dB(A) in der Nacht (Anhang 4 zur LSV, Ziff. 2).
- 6.3 Es besteht zu Recht Einigkeit darüber, dass die Vorinstanz im Falle der Baufelder A1-A4 für die Beurteilung der Belastungsgrenzwerte nach LSV die Planungswerte als massgeblich erklärt hat. Auch wenn in Art. 34 Abs. 3 SBV nur von Belastungsgrenzwerten als Oberbegriff die Rede ist, wurde im vorinstanzlichen Entscheid bestimmt, dass auf den Baufeldern A1-A4 die Planungswerte

einzuhalten sind. Die verfahrensbeteiligte Gemeinde und die Verfahrensbeteiligten 1 und 2 haben dagegen keine Beschwerde erhoben. Auf dieser Grundlage trifft die von den Beschwerdeführern geäußerte Befürchtung, wenn die Lärmschutzmassnahmen zur Einhaltung der Planungswerte nicht bereits auf Stufe Gestaltungsplan bindend vorgeschrieben würden, kämen im Baubewilligungsverfahren die Immissionsgrenzwerte zur Anwendung, nicht zu. Somit stellt sich lediglich die Frage, ob der Nachweis, dass die Planungswerte eingehalten sind, bereits im Rahmen des vorliegenden Sondernutzungsplanverfahrens erbracht werden muss oder ob dies anhand eines konkreten Baugeuchs, verbunden mit allfällig notwendigen Lärmschutzmassnahmen, auch noch im Rahmen des nachfolgenden Baubewilligungsverfahrens erfolgen kann.

- 6.4 Die umweltschutzrechtlichen Regelungen äussern sich nicht ausdrücklich zu dieser Frage. Das Bundesgericht hat in seinem Urteil 1C_695/2017, 1C_696/2017, 1C_706/2017 vom 22. Februar 2019 in den E. 8 und 10 festgehalten, es genüge für das Quartierplanverfahren (Sondernutzungsplanverfahren nach dem Recht des Kantons Graubünden), wenn der Vorschlag der Gutachter für Lärmschutzmassnahmen geeignet erscheine, eine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte zu verhindern. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfolge der Nachweis der Einhaltung der Planungswerte im Baubewilligungsverfahren, wenn die Quartierplanung – mangels genügend detaillierter Angaben – noch keine Beurteilung zulasse (E. 10 mit Hinweis auf das Urteil 1C_351/2008 vom 25. Februar 2009 E. 2.3). So hielt das Bundesgericht fest, dass Art. 25 USG und Art. 9 LSV zwar im Baubewilligungsverfahren gelten. Finde eine Sondernutzungsplanung statt, sei aber bereits in diesem Verfahren nachzuweisen, dass es unter Einhaltung der Vorgaben des Sondernutzungsplans "möglich" sei, die geplante Anlage so auszugestalten, dass sie den lärmrechtlichen Anforderungen entspreche (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_99/2022, 1C_101/2022 vom 25. April 2023 E. 11.1 und 1C_471/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 5.3).

- 6.5 Ein Gestaltungsplan weist in aller Regel einen weit tieferen Detaillierungsgrad auf als ein Baugesuch (vgl. zu den Grundvoraussetzungen § 23 PBG). Der Regelungsgegenstand und -bedarf eines Gestaltungsplanes wird durch seinen Zweck bestimmt. Damit der Gestaltungsplan seine Funktion als Spezialbauordnung für ein bestimmtes Gebiet erfüllen kann, bedarf es notwendigerweise der Regelung verschiedener Gesichtspunkte planungsrechtlicher und baupolizeilicher Art (Janser, a.a.O., S. 92). § 24 Abs. 1 PBG enthält eine abschliessende Auflistung möglicher Gestaltungsplaninhalte, wobei je nach Zweckbestimmung nicht jeder der erwähnten Punkte zwingend Inhalt des Gestaltungsplans sein muss.
- 6.6 Im Falle des Gestaltungsplans "Seezelg II" definieren die Baufelder A1-A4 die Standorte und die Maximalmasse der Gebäude für die geplante Feriensiedlung. Gemäss Planungsbericht, S. 24, Ziff. 2 (act. 16.28) besteht der Gestaltungsplan aus der Gestaltungsplankarte 1:500 (allgemeinverbindlich), den SBV (allgemeinverbindlich) und verschiedenen Beilagen zum Planungsbericht, wie B1 Fassadenkonzept "Reka Feriendorf Seezelg" (allgemeinverbindlich), B3 Machbarkeitsstudie "Seezelg 'E' Kreuzlingen - REKA FERIENDORF" (erläuternd), B4 Ergebnisse Workshopverfahren (erläuternd), B5 Projektpläne "Reka Feriensiedlung" (erläuternd) und B12 "Lärmgutachten, SINUS AG Sempach Station" vom 16. Dezember 2020 (erläuternd). Aus diesen Gestaltungsplaninhalten ist ersichtlich, dass es der Detaillierungsgrad noch nicht zulässt, die konkreten Lärmschutzmassnahmen zu bestimmen, welche zur Einhaltung der Planungswerte (namentlich mit Blick auf den Bahnlärm) zwingend umzusetzen sind. Diverse Beilagen in Form etwa von Projektplänen für das Feriendorf sind nicht verbindlich und bilden lediglich als erläuternde bzw. informative Grundlagen Bestandteil des Gestaltungsplans "Seezelg II". Die verfahrensbeteiligte Gemeinde hat während des laufenden Einspracheverfahrens bei der SINUS AG eine "Machbarkeitsstudie zur Einhaltung der Lärmgrenzwerte am Beispiel der Reka Feriensiedlung" eingeholt. Der als "Lärmschutz-Nachweis" bezeichnete Bericht vom 14. Mai 2021 (act. 67) kommt zusammenfassend zum Schluss, dass betreffend Bahnlärm beim Haus A1 die Planungs-

werte der ES II eingehalten und diese bei den Häusern A2 und A3 leicht überschritten sind. Die Planungswerte könnten jedoch - so der Bericht - mit planerischen und baulichen Massnahmen ohne weiteres eingehalten werden, wobei auf Kapitel 4 des Berichts verwiesen wird (vgl. act. 67, S. 21). Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, die gegen die Realisierbarkeit der in Kapitel 4 des Berichts beschriebenen Lärmschutzmassnahmen sprechen würden; dies wird auch von den Beschwerdeführern nicht substantiiert bestritten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass diese Lärmschutzmassnahmen im Rahmen eines konkreten Baugesuchs umgesetzt werden können, wobei deren Notwendigkeit sich aufgrund eines dannzumal einzuholenden Lärmgutachtens zu beurteilen sein wird. Mit der Machbarkeitsstudie wurde die Einhaltung der Planungswerte für Bahnlärm in der ES II geprüft; deren Einhaltung mittels einfacher baulicher Massnahmen kann gemäss Bericht garantiert werden. Damit erweist es sich im Sinne der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung als möglich, die geplanten Anlagen so auszugestalten, dass sie den lärmrechtlichen Anforderungen entsprechen, was für die Beurteilung auf Stufe Sondernutzungs- bzw. Gestaltungsplan ausreichend ist (vgl. E. 6.4 vorstehend sowie Urteile des Bundesgerichts 1C_99/2022, 1C_101/2022 vom 25. April 2023 E. 11.1 und 1C_471/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 5.3). Die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführer sind unbegründet.

7.

7.1 Strittig und zu prüfen ist weiter die verkehrsmässige Erschliessung des geplanten Feriendorfes.

7.1.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, dass die im Gestaltungsplan vorgesehene verkehrsmässige Erschliessung der Baufelder A1-A5 nicht sachgerecht und ungenügend sei. Es widerspreche dem KRP, der nach Möglichkeit eine getrennte Führung von motorisiertem Verkehr und Radwegen vorsehe, wenn die Zufahrt zur Feriensiedlung und der Bodensee-Radweg auf derselben Strasse verlaufen sollten. Zusätzliche 300 Fahrzeugbewegungen plus Anlie-

ferverkehr würden aufgrund des sehr stark frequentierten Bodensee-Radwegs dazu führen, dass die Erschliessungsstrasse aus Gründen der Verkehrssicherheit für die gemeinsame Nutzung nicht ausreiche. Die vorgesehene Zufahrt widerspreche auch den Planungsgrundsätzen des per 1. Januar 2023 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über Velowege (Veloweggesetz, SR 705). Aufgrund der Angaben im Gestaltungsplan und der vorgesehenen Anzahl Parkplätze insgesamt handle es sich um verkehrsintensive Einrichtungen im Sinne von § 73 PBG. Der darin geforderte separate Bericht fehle vorliegend.

7.1.2 Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Einspracheentscheid fest, dass im Teilgebiet A maximal 75 Parkfelder zulässig seien, was bei der Annahme einer durchschnittlichen Verkehrserzeugung von 4 Fahrten pro Parkfeld und Tag einen durchschnittlichen Verkehr von 300 Fahrzeugen pro Tag ergebe. Der internationale Bodensee-Radweg sei mit durchschnittlich 1'000 Velos pro Tag (in Spitzenzeiten sogar 1'800 Velos pro Tag) sehr stark frequentiert. Dem werde im Gestaltungsplan mit einem Ausbau der bestehenden Strasse auf eine Breite von 5.00 m und seitlich getrennt davon der Erstellung eines öffentlichen Fussweges von 1.60 m Breite Rechnung getragen. Diese Erschliessung entspreche den Anforderungen der einschlägigen Normen, was das kantonale Tiefbauamt als Fachstelle in seinem Amtsbericht vom 18. Mai 2021 bestätigt habe. In ihrer Beschwerdeantwort wies die Vorinstanz überdies darauf hin, dass es sich beim Veloweggesetz um eine Grundsatzgesetzgebung handle. Es nenne deshalb lediglich übergeordnete Qualitätsziele, deren Konkretisierung Sache der Kantone bleibe. Es gebe jedenfalls kein bundesrechtliches Verbot von Mischverkehrslösungen.

7.1.3 Die verfahrensbeteiligte Gemeinde erachtet die von den Beschwerdeführern erstmals vorgebrachte Anwendung von § 73 PBG als unzutreffend. Für eine gesamthafte Betrachtung der Einrichtungen, also des Schwimmbads, der Tennisanlage, der Baubereiche B1 (Sport- und Freizeitanlagen) sowie A1-A5 (Feriensiedlung), fehle es an einem hinreichenden räumlichen und funktionalen Zusammenhang und dem Erreichen des Schwellenwertes von 2'000 Per-

sonenwagenfahrten pro Tag. Es bestehe auch keine gleiche Bauherrschaft bzw. keine gemeinsame Organisation oder Zwecksetzung der verschiedenen Bauherrschaften, welche für eine gemeinsame Betrachtung vorausgesetzt würden.

- 7.1.4 In ihrer Replik weisen die Beschwerdeführer darauf hin, dass die Planungsgrundsätze von Art. 8 des Veloweggesetzes Leitlinien darstellten, welche bei der Planungsarbeit zwingend zu berücksichtigen seien. Dies sei vorliegend unterblieben, werde doch weder für ein attraktives Velowegnetz gesorgt noch die geforderte Erholungsqualität der Velofahrenden erreicht. Das Vorliegen einer verkehrsintensiven Einrichtung im Sinne von § 73 PBG könne nicht ernsthaft in Abrede gestellt werden, da das Gestaltungsplangebiet total 490 Parkplätze für Freizeitanlagen und die Feriensiedlung aufweise, wobei aufgrund der unterschiedlichen Nutzungszeiten sogar ein Grossteil der öffentlichen Parkplätze mehrfach nutzbar seien.
- 7.1.5 Die Vorinstanz macht in ihrer Duplik geltend, § 73 Abs. 1 PBG setze einzig die Standortkriterien für verkehrsintensive Einrichtungen fest, stelle aber im Vergleich zu Art. 19 Abs. 1 RPG bzw. § 36 Abs. 2 PBG keine höheren Erschliessungsanforderungen an verkehrsintensive Einrichtungen.
- 7.2 Land ist nach Art. 19 Abs. 1 RPG erschlossen, wenn für die betreffende Nutzung eine hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist. Art. 19 Abs. 1 RPG will mit dem Erfordernis der ausreichenden Erschliessung vor allem polizeiwidrige Zustände verhindern. Es soll sichergestellt sein, dass keine Bauten entstehen, die wegen fehlender Zufahrten sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen feuer- und gesundheitspolizeiliche Gefahren bieten oder sonstige öffentliche Interessen gefährden. Was als hinreichende Zufahrt gilt, hängt von der beanspruchten Nutzung des Grundstücks sowie von den massgeblichen (namentlich örtlichen) Umständen des Einzelfalls ab (vgl. BGE 116 Ib 159 E. 6b). Dies ist

grundstücksbezogen und differenziert zu bestimmen. Damit steht den kantonalen und kommunalen Behörden ein erhebliches Ermessen zu (BGE 121 I 65 E. 3a, vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_273/2014 vom 13. November 2014 E. 4.3.2). Dieser Ermessensspielraum kommt nach Thurgauer Recht in erster Linie der Gemeinde zu (vgl. TVR 2015 Nr. 13 E. 2.2.1 mit weiteren Hinweisen). Die Zufahrten sollen verkehrssicher sein und haben sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Flächen zu richten, die sie erschliessen sollen. Soweit der Ausbaustandard von Strassen zu beurteilen ist, sind hierfür als Entscheidungshilfen die Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute VSS beizuziehen, die indes nicht allzu schematisch und starr gehandhabt werden dürfen. Diese VSS-Normen legen die Anforderungen fest, denen eine Erschliessungsstrasse zu genügen hat. Es handelt sich indessen lediglich um Richtlinien, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, Stand halten müssen. Sie dürfen daher nicht unbeachtet der konkreten Verhältnisse der Entscheidung zugrunde gelegt werden (TVR 2015 Nr. 13 E. 2.2.1 sowie Urteil des Bundesgerichts 1C_341/2018 vom 16. Januar 2019 E. 3).

- 7.3 Die Beschwerdeführer machen geltend, dass es sich bei den Anlagen im Gestaltungsplangebiet insgesamt um verkehrsintensive Einrichtungen handle, weshalb § 73 PBG (Überschrift "öffentliche Verkehrsflächen") anwendbar sei. Gemäss § 73 Abs. 1 PBG müssen verkehrsintensive Einrichtungen, die mehr als 2'000 Personenwagenfahrten pro Tag generieren können, mit öffentlichen Verkehrsmitteln und für den Langsamverkehr gut erreichbar sein. Die Gemeinde kann im Baureglement weitergehende Anforderungen festlegen. § 73 Abs. 2 - 5 enthalten weitere Bestimmungen zu verkehrsintensiven Einrichtungen (vgl. hierzu auch Janser, a.a.O., S. 256 ff.). Die Vorinstanz hat im angefochtenen Einspracheentscheid zutreffend ausgeführt, dass § 73 vorliegend nicht von Relevanz ist. Der Gestaltungsplan scheidet im gesamten Planungsgebiet Bereiche für die Parkierung aus, welche zu bewirtschaften sind. Gemäss dem Freiraumkonzept von Hager Partner werden - abzüglich der Parkie-

rungsanlagen der Feriensiedlung - rund 415 Parkplätze zur Verfügung gestellt (vgl. S. 31 des Planungsberichts, act. 16.25), wobei davon auszugehen ist, dass diese Parkplätze schon bestehend sind und bewirtschaftet werden. Neu erstellt werden nur die zur Feriensiedlung gehörenden Parkplätze (maximal 75). Diese lösen gemäss unbestrittenen Berechnungen der verfahrensbeteiligten Gemeinde 300 zusätzliche Fahrten pro Tag aus. Ein derart geringer Mehrverkehr ist zu vernachlässigen und ist nicht geeignet, in Addition mit den bereits bestehenden Parkierungsmöglichkeiten eine "verkehrsintensive Einrichtung" im Sinne von § 73 PBG entstehen zu lassen. Die verfahrensbeteiligte Gemeinde hat im Übrigen in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 7. Februar 2023 überzeugend dargelegt, weshalb § 73 PBG nicht anwendbar ist. So sind die verschiedenen Einrichtungen im Gestaltungsplanperimeter, das heisst das Schwimmbad, die Tennisanlage, die Baubereiche B1/B2 (Sport- und Freizeitanlagen) sowie die Baubereiche A1-A5 (Feriendorf) nicht gesamthaft zu betrachten, nachdem zwischen diesen kein oder zumindest kein hinreichender enger räumlicher und funktionaler Zusammenhang besteht. Eine betriebliche Einheit liegt nicht vor; weder handelt es sich um dieselbe Bauherrschaft noch existiert eine gemeinsame Organisation oder Zwecksetzung der verschiedenen Bauherrschaften (vgl. Erläuterungen des Departements für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau zum PBG, Kapitel 9: Verkehrsintensive Einrichtungen, Ziff. 9.3, abrufbar unter <https://raumentwicklung.tg.ch/themen/planungs-und-baugesetz.html/4230>). Im Übrigen setzt § 73 PBG, wie die Vorinstanz zutreffend feststellt, die Anforderungen an eine genügende verkehrsmässige Erschliessung im Sinne von Art. 19 Abs. 1 RPG und § 36 PBG nicht per se herauf. Dasselbe gilt für das Veloweggesetz und die Aussagen im KRP: Damit werden die Anforderungen an eine hinreichende Erschliessung ebenfalls nicht heraufgesetzt. Nur dies kann vorliegend Gegenstand der Beurteilung sein. Eine vom motorisierten Individualverkehr getrennte Führung der Velowege mag zwar wünschbar sein; zwingende Voraussetzung einer hinreichenden Zufahrt bildet dies aber nicht.

- 7.4 Mit Amtsbericht vom 18. Mai 2021 (act. 30) hielt das kantonale Tiefbauamt fest, dass aufgrund der geringen Fahrten keine wahrnehmbaren Veränderungen auf den bestehenden ortsfesten Anlagen (Stadtstrassen) zu erwarten seien. Den Ausführungen der verfahrensbeteiligten Gemeinde in ihrer Stellungnahme vom 6. April 2021 (act. 26) könne gefolgt werden. In dieser Stellungnahme vom 6. April 2021 wurde ausgeführt, dass die in der Gestaltungsplan-karte definierten "Erschliessungsbereiche" zwischen der Bleichestrasse im Westen und dem Wendeplatz im Teilgebiet A eine Breite von mindestens 5.00 m aufwiesen. Östlich des Wendeplatzes im Teilgebiet A betrage die Breite des Erschliessungsbereichs 4.00 m. Seitlich dieser "Erschliessungsbereiche" verlaufe ein separater Fussweg. Entlang der in der Karte bezeichneten Symbole seien öffentlich zugängliche Fuss- und Radwege, welche getrennt voneinander zu führen seien (Art. 27 Abs. 1 SBV). Die Fusswege seien mit einer Breite von 1.60 m zu erstellen und sie seien wo möglich unversiegelt auszugestalten (Art. 27 Abs. 2 SBV). Der Radweg sei asphaltiert zu erstellen und mit einer guten Beleuchtung auszustatten (Art. 27 Abs. 3 SBV). Sollte sich herausstellen, dass der Fussweg entlang der 5.00 m breiten Erschliessungsstrasse von den Fussgängern, Eltern mit Kinderwagen etc. zu wenig genutzt werde bzw. ein Ausweichen auf die Erschliessungsstrasse festzustellen sei, könne der Fussweg auch nachträglich noch asphaltiert werden. Um die versiegelte Fläche möglichst klein zu halten, solle aber dieser Fussweg zumindest in einer ersten Phase unversiegelt ausgestaltet werden. Die grosse Zahl an Velofahrten zeige dem Zubringerverkehr zum Reka-Feriendorf, dass sich dieser auf einem Radweg befinde und entsprechend Rücksicht genommen werden müsse. Die Erschliessungsstrasse sei mit 5.00 m bewusst nicht zu breit gewählt worden, um das Geschwindigkeitsniveau des motorisierten Individualverkehrs (MIV) möglichst tief zu halten. Zudem würden die wesentlichen Begegnungsfälle (PW-Velo, PW-PW und PW-Velo-Velo) mit dieser Strassenbreite gemäss den VSS-Richtlinien eingehalten.
- 7.5 Die Ausführungen des kantonalen Tiefbauamtes und der verfahrensbeteiligten Gemeinde sind schlüssig und nachvollziehbar. Die Beschwerdeführer setzen

sich mit diesen fachlichen Ausführungen nicht substantiiert auseinander, sondern beschränken sich im Wesentlichen auf die pauschale Behauptung, die Verkehrssicherheit werde mit der geplanten Erschliessung in nicht hinnehmbarer Weise gefährdet. Die im Rahmen der Gestaltungsplanung gewählte Erschliessungsvariante entspricht den VSS-Normen 640 045 und 640 201, was das kantonale Tiefbauamt als Fachstelle mit seinem Amtsbericht vom 18. Mai 2021 - unter Bezugnahme auf die Stellungnahme der verfahrensbeteiligten Gemeinde vom 6. April 2021 (act. 26) – bestätigt hat. Auf der Schweizer Seite des Internationalen Bodenseeradwegs sind zudem an verschiedensten Stellen Verhältnisse anzutreffen, bei welchen Fahrradverkehr, motorisierter Verkehr und Fussgänger nicht getrennt voneinander geführt werden. Dass vorliegend ein Erschliessungsfall vorliegt, der ein Abweichen von den VSS-Normen erfordert hätte, ist nicht ersichtlich und wird auch von den Beschwerdeführern nicht dargetan. Die verkehrsmässige Erschliessung erweist sich als hinreichend, womit die Beschwerde auch in dieser Hinsicht unbegründet ist.

8.

8.1 Strittig und zu prüfen ist weiter die Vereinbarkeit des Gestaltungsplans "Seezegg II" mit der Seeuferplanung.

8.1.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, der Gestaltungsplan sei mit den Zielen und Vorschriften der kantonalen Seeuferplanung nicht vereinbar. Weder seien die Parkierungsmöglichkeiten unterirdisch angelegt noch werde der Veloweg durch einen beidseitigen Grünstreifen mit Baumreihe aufgewertet. Zwar halte der KRP betreffend Uferplanung fest, diese sei weder behörden- noch grundeigentümerverbindlich. Die verfahrensbeteiligte Gemeinde habe aber im kommunalen Richtplan vorgesehen, dass sie die Uferplanung des Kantons berücksichtige und wo nötig konkretisiere. Damit sei diese behördenverbindlich geworden.

- 8.1.2 Die Vorinstanz verweist im angefochtenen Einspracheentscheid (vgl. dort E. 18a) auf den Planungsgrundsatz 2.9 E des KRP, wo bestimmt werde, dass unter anderem die Uferplanung "Obersee" bei der Erarbeitung und Beurteilung von Planungen und Bauvorhaben im Sinne einer gemeinsamen Verständigungsgrundlage zwischen den involvierten Gemeinden und dem Kanton zu berücksichtigen sei. Es handle sich damit nur um eine Grundlage im Sinne von Art. 4 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1). Ein verbindlicher Anspruch auf direkte Umsetzung der in der Uferplanung enthaltenen Massnahmen bestehe aber nicht.
- 8.1.3 Die verfahrensbeteiligte Gemeinde führte in ihrer Beschwerdeantwort aus, mit dem im kommunalen Richtplan als "Zwischenergebnis" aufgeführten Beschluss L.1.1.2, wonach die Stadt Kreuzlingen die Uferplanung des Kantons zu berücksichtigen habe, werde diese Uferplanung durch den kommunalen Richtplan nicht behördenverbindlich.
- 8.2 Der kommunale Richtplan der verfahrensbeteiligten Gemeinde sieht unter "Beschlüsse Landschaft Richtplan 2019" im Kapitel L.1.1 "Landschaftsräume", Überschrift "Ausgangslage und Planungsgrundsätze", Unterkapitel "Seeuferbereiche", Folgendes vor: "Die Uferplanung des Kantons Thurgau strebt ein Optimum zwischen Nutzung und Schutz des Ufers an. Damit soll das Ufer für Mensch und Natur langfristig gesichert werden. Sie orientiert sich an drei Zielen, welche die Bereiche Tourismus, Mobilität und Landschaft in den Vordergrund stellen. So soll die Lebensqualität durch Aufwertung der Erholungslandschaft und durch die Unterstützung der lokalen Wirtschaft gefördert werden. Ebenfalls fördern möchte man eine umweltgerechte Mobilität sowie den Tourismus. Ausserhalb der Siedlungsbereiche soll eine naturnahe, standorttypische Landschaft angestrebt werden" (abrufbar unter <https://www.kreuzlingen.ch/stadt-und-politik/stadtplanung/kommunaler-richtplan-2019>). Die verfahrensbeteiligte Gemeinde hat zu Recht darauf hingewiesen, dass der von den Beschwerdeführern angerufene Beschluss L.1.1.2., wonach die Uferplanung des Kantons berücksichtigt und wo nötig

konkretisiert werde, bei der Verbindlichkeitsstufe nur zur Kategorie "Zwischenergebnis" zählt. Diese Verbindlichkeitsstufe erzeugt keine direkte Behördenverbindlichkeit, sondern verlangt ein koordiniertes Verfahren. Dem wurde mit dem Erlass des vorliegenden Gestaltungsplans im Rahmen eines Sondernutzungsplanverfahrens Genüge getan. In inhaltlicher Hinsicht stehen nach dem oben erwähnten kommunalen Richtplan die Bereiche Tourismus und Mobilität sowie die Landschaft im Vordergrund. Eine naturnahe, standorttypische Landschaft soll nur (aber immerhin) ausserhalb der Siedlungsbereiche angestrebt werden. Die Beschwerdeführer verkennen, dass das gesamte Plangebiet in einer Zone des Baugebiets liegt.

- 8.3 Es sind keine Gründe erkennbar, welche einer Genehmigung des strittigen Gestaltungsplans aus Sicht der kantonalen Uferplanung entgegenstehen würden. Die Beschwerde ist auch in diesem Punkt unbegründet.

9.

- 9.1 Von den Beschwerdeführern wird weiter eine Verletzung von Art. 18 Abs. 1 und 1^{bis} des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) gerügt.
- 9.2 Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist gemäss Art. 18 Abs. 1 NHG durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Bei diesen Massnahmen ist schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen. Laut Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen, besonders zu schützen.

- 9.3 Die Beschwerdeführer bringen in diesem Zusammenhang vor, dass die Aussage im Amtsbericht der Abteilung Natur und Landschaft des ARE vom 28. Mai 2021 (act. 31), wonach auf den gemäss dem Gestaltungsplan "Seezelg II" zu überbauenden Flächen keine erhaltenswerten Lebensräume vorhanden seien, vorerst mit Nichtwissen bestritten werden müsse, da noch nicht alle relevanten Unterlagen vorliegend seien. Die Flächen im östlichen Bereich des Gestaltungsplangebietes seien noch unberührt; es sei daher davon auszugehen, dass diesbezüglich noch keine detaillierten Abklärungen vorgenommen worden seien.
- 9.4 Die Beschwerdeführer haben keine konkreten Angaben über angeblich erhaltenswerte Lebensräume gemacht, welche durch den Gestaltungsplan verletzt würden. Es ist auch nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführern nicht dargelegt, welche Unterlagen ihnen noch nicht vorliegen sollten. Im Amtsberichts vom 28. Mai 2021 (act. 31) ging die Abteilung Natur und Landschaft des ARE auf die diversen Einsprachen und die in diesem Zusammenhang vorgebrachten Einwände der Einsprecher ein. Dabei wurden einzelne mögliche Massnahmen zum Schutz von Flora und Fauna im Seeuferbereich, die im Rahmen des künftigen Baugesuchsverfahrens realisiert werden können, angeführt. Es bestehe - so die Abteilung Natur und Landschaft - keine planerische Vorgabe, die eine Freihaltung zusätzlicher Flächen im Bereich des Gestaltungsplangebietes fordern würde. Eine Unterschutzstellung sei nicht möglich, weil auf den zu überbauenden Flächen "keine erhaltenswerten Lebensräume" existierten. Ebenso wurde im Bericht festgehalten, dass mit dem vorliegenden Gestaltungsplan die planerische Grundlage geschaffen worden sei, um an diesem Uferabschnitt Aufwertungsmassnahmen zur Förderung der Ufervegetation in Angriff zu nehmen. Unter den Begriff der Ufervegetation falle neben Schilf- und Binsenbeständen im vorliegenden Fall auch die als Wald ausgeschiedene Bestockung im Seeuferbereich. Für diesen Bereich bilde zusätzlich die Forstgesetzgebung einen genügenden Schutz. Die verfahrensbeteiligte Gemeinde habe die schützenswerten Bäume auf dem Areal des Gestaltungsplanes im Richtplan Natur- und Heimat-

schutz ausgeschieden. Es sei davon auszugehen, dass keine weiteren Bäume die Kriterien für eine Unterschutzstellung erfüllten. Die Bestimmung von Art. 16 SBV werde als genügend angesehen, um den heutigen Bestand an Bäumen zu erhalten (act. 31).

- 9.5 Mit den nachvollziehbaren Ausführungen der Abteilung Natur und Landschaft des ARE im Bericht vom 28. Mai 2021 (act. 31) erfolgte eine rechtsgenügli- che Beurteilung unter dem Gesichtspunkt des Natur- und Heimatschutzes. Die Vorinstanz hielt ebenfalls schlüssig fest (vgl. E. 19a und 19b des ange- fochtenen Einspracheentscheids), dass der strittige Gestaltungsplan "See- zelg II" dem Schutz des Seeuferbereichs bzw. der Uferbestockung in sach- gerechter Weise Rechnung trage. Der Landstreifen entlang der nördlichen Grenze der Liegenschaft Nr. 6059 und damit auch ein Teil der kommunal ge- schützten Baumhecke befinde sich im "Umgebungsbereich Schwimmbad" und im "Uferbereich Schwimmbad". Im "Umgebungsbereich Schwimmbad" seien nach Art. 18 SBV keine Bauten zulässig und im "Uferbereich Schwimmbad" dürften gemäss Art. 22 Abs. 2 SBV nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen erstellt werden. Der entlang der nördlichen Grenze der Liegenschaften Nrn. 5064 und xx rechtskräftig festge- legte Waldstreifen sei dem "Uferbereich See" zugewiesen, der der natürli- chen Erosion des Seeufers und als Sukzessionsfläche diene und in dem kei- ne Bauten und Anlagen zulässig seien. Abgesehen von der vorstehend er- wähnten, entlang der nördlichen Grenze der Liegenschaften Nrn. 5064 und 6059 bestehenden und von der verfahrensbeteiligten Gemeinde bereits unter Schutz gestellten Baumhecke enthalte der kommunale Richtplan Natur- und Heimatschutz keine weiteren als wertvoll qualifizierten Bäume (vgl. E. 19a und 19b des angefochtenen Einspracheentscheids).
- 9.6 Diese Einschätzungen der Abteilung Natur und Landschaft des ARE und der Vorinstanz sind nachvollziehbar. Auch das Verwaltungsgericht konnte an- lässlich des Gerichtsaugenscheins vom 6. September 2023 feststellen, dass es sich beim östlichen Teil des Plangebiets, auf welchem sich die Bauberei-

che A1-A5 befinden, um eine übliche landwirtschaftlich bewirtschaftete Nutzfläche ohne jeden besonderen Schutzwert handelt (vgl. die am Augenschein erstellten Fotos Nrn. 6-1 bis 6-3). Entgegenstehendes haben die Beschwerdeführer auch anlässlich des Augenscheins nicht dargelegt. Die Beschwerde erweist sich auch in dieser Hinsicht als unbegründet.

10.

- 10.1 Die Beschwerdeführer rügen neu eine fehlende Koordination des Gestaltungsplans mit dem in einem separaten Verfahren zu einem späteren Zeitpunkt noch auszuscheidenden definitiven Gewässerraum. Da der Gewässerraum noch nicht festgelegt sei, müsse die Korrektheit der Gewässerabstandslinie im Gestaltungsplan vorerst in Abrede gestellt werden. Es werde die Zustellung der bei der verfahrensbeteiligten Gemeinde vorliegenden Unterlagen im Verfahren der Gewässerraumfestlegung beantragt.
- 10.2 Die Vorinstanz hatte im angefochtenen Einspracheentscheid ausgeführt, dass in den entlang des Seeufers ausgeschiedenen roten und blauen Überschwemmungsgefährdungsstufen keine Bauten oder Anlagen vorgesehen seien. Die entlang des Chogenbachs entlang der westlichen Gestaltungsplangebietsgrenze vormals vorhandene Überschwemmungsgefahr sei mit dem bereits realisierten Bachprojekt "Sanierung Chogebach (Abschnitt See bis SBB)" verbessert und entschärft worden, da der Bachabschnitt nun ein Ereignis HQ300 abdecke. Vor diesem Hintergrund seien Massnahmen gegen Naturgefahren im Sinne von § 24 Abs. 1 Ziff. 14 PBG nicht erforderlich (vgl. E. 20a des angefochtenen Einspracheentscheids).
- 10.3 Der Vertreter der verfahrensbeteiligten Gemeinde führte auf Frage des verfahrensleitenden Gerichtspräsidenten anlässlich des Augenscheins vom 6. September 2023 aus, dass sich die Unterlagen betreffend die Gewässerraumlinien entlang des Chogenbachs aktuell beim Kanton zur Genehmigung befänden. Die Gewässerraumlinien entlang des Bodenseeufers befänden

sich noch im Entwurfsstadium und würden zu gegebener Zeit öffentlich aufgelegt (vgl. Votum von A. Sarno, S. 14 unten des Augenscheinprotokolls vom 6. September 2023). Die Planunterlagen zu den Gewässerraumlinien entlang des Chogenbachs wurden vom 15. Dezember 2023 bis 31. Januar 2024 öffentlich aufgelegt (vgl. ABl. Nr. 50/2023 S. 3523).

- 10.4 Die Vorinstanz weist zutreffend darauf hin, dass der Gestaltungsplan "Seezelg II" keine Überbauung im seeufernahen Bereich vorsieht. Der Abstand der Baubereiche A1-A5 vom Seeufer beträgt mindestens 70 m. Massnahmen wegen einer drohenden Überschwemmungsgefahr sind nicht angezeigt. Denselben Schluss zieht die Vorinstanz betreffend eine Überbauung östlich des Chogenbachs, dies mit der nachvollziehbaren Begründung, seit der Bachsanierung werde ein Ereignis HQ300 abgedeckt. Auf diese ausführlichen und nachvollziehbaren Erwägungen der Vorinstanz in E. 20 des angefochtenen Einspracheentscheids, auf welche verwiesen werden kann, gehen die Beschwerdeführer nicht ein, sondern beschränken sich auf das Vorbringen, es fehle die Koordination des strittigen Gestaltungsplanverfahrens mit dem Verfahren zur Festlegung der Gewässerräume. Unter den gegebenen Umständen ist eine entsprechende Koordination (vgl. hierzu allgemein E. 3.4 vorstehend) jedoch nicht angezeigt. Der Beizug der Unterlagen betreffend das Verfahren zur Gewässerraumfestlegung erübrigt sich somit. Die Beschwerde ist auch in dieser Hinsicht unbegründet.

11.

- 11.1 In ihrer Replik vom 17. April 2023 (vgl. dort Rz. 35 f.) machen die Beschwerdeführer abschliessend noch geltend, mit einer Erweiterung der Bestandesbauten in den Baubereichen C2 und D3 werde der Waldabstand unterschritten, was den Widerspruch zum geltenden Recht verstärken würde. Weshalb im Gestaltungsplan nach der expliziten Feststellung des kantonalen Forstamtes, ein Waldabstand von mindestens 5.00 m sei zu respektieren, keine Än-

derungen vorgenommen worden seien, lasse sich den Akten nicht entnehmen.

- 11.2 In ihrer Duplik vom 9. Mai 2023 weist die Vorinstanz darauf hin, dass im vorliegenden Gestaltungsplan eine Waldabstandslinie mit einem Abstand von 5.00 m ausgeschieden werde, auch für die Baubereiche C2 und D3. Das Forstamt habe weder im Vorprüfungs- noch im Genehmigungsverfahren Einwände dagegen angebracht. Der bestehende Weg entlang des Seeufers unterschreite den Waldabstand von 5.00 m; dieser werde aber leicht nach Süden verschoben, wodurch der Abstand zum Ufergehölz vergrössert werde.
- 11.3 Die verfahrensbeteiligte Gemeinde hält in ihrer Duplik vom 9. Mai 2023 fest, dass der Fussweg entlang des Chogenbachs aufgrund der Vorprüfung so verschoben worden sei, dass er neu vollständig ausserhalb der Wald-/Gewässerabstandslinie liege. Die im Gestaltungsplan "Seezelg II" vorgesehenen Unterschreitungen des Waldabstandes seien im Planungsbericht begründet und vom Departement genehmigt worden.
- 11.4 Gemäss § 75 Abs. 2 PBG kann die Gemeindebehörde aus besonderen Gründen in Sondernutzungsplänen andere Abstände als den gesetzlichen Waldabstand von 25.00 m bzw. als den Abstand vom Ufergehölz von 15.00 m vorsehen. Im Planungsbericht (act. 16.28, vgl. dort S. 49 Ziff. 7.1) wurde die Unterschreitung des gesetzlichen Waldabstandes umschrieben und begründet. Von Seiten des Forstamtes sei ein Abstand vom Ufergehölz entlang des Chogenbachs von 5.00 m verlangt worden. Dieser Abstand wird mit der Waldabstandslinie im Gestaltungsplan berücksichtigt. Mit Ausnahme des (bereits bestehenden) Seeuferwegs halten alle Bauten und Anlagen einen Mindestwaldstand von 5.00 m ein. Der Seeuferweg soll gemäss Gestaltungsplan noch weiter nach Süden zurückversetzt werden, womit sich der Abstand vom Ufergehölz entlang des Bodenseeufers im betreffenden Bereich vergrössert. Angesichts der bestehenden baulichen Gegebenheiten in den Bereichen bei den Tennisplätzen bzw. beim Restaurantgebäude auf den Liegenschaften

Nrn. 5064, 5078 und 6406 sowie nördlich der Schwimmbadstrasse auf der Liegenschaft Nr. 5054 mit den Parkplätzen und dem östlichen Teil des Campingplatzes erweist sich die im Gestaltungsplan "Seezelg II" festgelegte Waldabstandslinie entlang des Chogenbachs als sachgerecht. Im Vorprüfungsbericht vom 26. August 2019 wurde mit Bezug auf die Unterschreitung des Waldabstandes denn auch ausdrücklich festgehalten, dass die ausgeschiedenen Baubereiche C2 und C3 toleriert werden könnten. Beim Baubereich D3 (Campingplatz) sei die Nähe zum Wald bei der Positionierung der Wohnwagen und bei starkem Wind oder Sturm zu berücksichtigen. Die Vorbringen der Beschwerdeführer betreffend den Waldabstand erweisen sich somit ebenfalls als unbegründet.

12. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde unbegründet und abzuweisen ist.
13. Die Verfahrenskosten werden in Anwendung von § 14 Abs. 3 der Verordnung des Grossen Rates über die Gebühren der Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden (RB 638.1) auf Fr. 10'000.-- festgesetzt und unter solidarischer Haftbarkeit und unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe den unterliegenden Beschwerdeführern auferlegt (§ 77 VRG). Eine ausseramtliche Entschädigung wird nicht zugesprochen.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

versandt: