Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.73/2002 /sta
1A.74/2002
1A.75/2002
1A.76/2002
1A.77/2002

Urteil vom 6. Oktober 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Féraud, Catenazzi, Ersatzrichter Loretan,
Gerichtsschreiber Bopp.

Parteien
Politische Gemeinde Kesswil, 8593 Kesswil,
Beschwerdeführerin, vertreten durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Christoph Kradolfer, Bahnhofstrasse 3, 8590 Romanshorn 1,

gegen

1A.73/2002
Stiftung WWF Schweiz und WWF Sektion Bodensee/ Thurgau, Beschwerdegegnerinnen, vertreten durch Rechtsanwältin Regula Schmid, Engelgasse 2, Postfach 230, 9001 St. Gallen,

1A.74/2002
- Schweizerischer Heimatschutz, Merkurstrasse 45, Postfach, 8032 Zürich,
- Thurgauer Heimatschutz, Frauenfelderstrasse 19, Postfach, 8570 Weinfelden,
Beschwerdegegner, beide vertreten durch den Präsidenten Heinz Reinhart, Frauenfelderstrasse 19, 8570 Weinfelden, dieser vertreten durch Dr. Bruno A. Kläusli, Grosswiesenstrasse 153/35, 8051 Zürich,
1A.75/2002
Martina Eisenring, Seeweg 6, 8593 Kesswil,
Beschwerdegegnerin,

1A.76/2002
- Pro Natura Schweiz, Wartenbergstrasse 22, 4052 Basel,
- Pro Natura Thurgau, Haldenstrasse 4, 9542 Münchwilen,
- Schweizer Vogelschutz SVS, Zurlindenstrasse 55, 8003 Zürich,
- Thurgauer Vogelschutz, Schlossackerstrasse 41, 8526 Oberneunforn,
Beschwerdegegner, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Rudolf Zirfass, Thundorferstrasse 13, 8501 Frauenfeld,

1A.77/2002
Ellen Gottlieb-Schramm, Seeweg 12, 8593 Kesswil,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Andreas Brauchli, Hermannstrasse 8, Postfach 28, 8570 Weinfelden,

Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau, Verwaltungsgebäude, 8500 Frauenfeld,
Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau, Frauenfelderstrasse 16, 8570 Weinfelden.

Gegenstand
Konzession und Baubewilligung für den Hafen Kesswil,

Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen die Entscheide des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 21. November 2001.

Sachverhalt:
A.
Die Politische Gemeinde Kesswil plant den Bau eines Inselhafens im Bodensee rund 40 m vor dem bestehenden Gondelhafen. Dieser soll gleichzeitig saniert und, unter teilweiser Auffüllung, umgestaltet werden. Die neue Hafenanlage würde insgesamt 101 Bootsplätze aufweisen; die bestehenden Bojenfelder West (mit 28 Liegeplätzen) und Ost (mit 43 Liegeplätzen) sollen aufgehoben werden. Ausserdem sieht das Projekt ein Hafengebäude auf der der Bauherrschaft gehörenden Parzelle Nr. 108 vor.

Im Herbst 1997 fand eine erste Projektauflage statt, wogegen zehn Einsprachen eingingen. Daraufhin liess die Bauherrschaft einen Bericht über die Umweltverträglichkeit (UVB) erstellen und ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) einholen, weil das Ortsbild von Kesswil im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) enthalten ist. In der Folge wurde das Projekt überarbeitet und vom 1. bis zum 20. Juli 2000 samt UVB und Konzessionsgesuch sowie einer weiteren Stellungnahme der ENHK öffentlich aufgelegt. Gegen dieses Projekt gingen acht Einsprachen ein.
B.
Das Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau (DBU) erteilte der Einheitsgemeinde Kesswil am 15. Februar 2001 die Konzession und die Baubewilligung für den geplanten Hafen. Die Baubewilligung enthält zahlreiche Nebenbestimmungen und schliesst u.a. ausdrücklich die Bewilligung gemäss Art. 8 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (Fischereigesetz, BGF; SR 923.0) sowie die Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) ein. Das DBU wies die Einsprachen mehrheitlich ab, soweit es darauf eintrat. Zwei Einsprachen hiess es im Sinne der Erwägungen teilweise gut.

Gegen diesen Entscheid gelangten die Stiftung WWF Schweiz und die WWF Sektion Bodensee/Thurgau, der Schweizer und der Thurgauer Heimatschutz, Pro Natura Schweiz und Thurgau und der Schweizer bzw. Thurgauer Vogelschutz, Martina Eisenring sowie Ellen Gottlieb-Schramm mit fünf separaten Beschwerden an das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau. Dieses nahm einen Augenschein vor und hiess die Beschwerden mit fünf Urteilen vom 21. November 2001 gut.
C.
Die Politische Gemeinde Kesswil hat am 19. März 2002 mit fünf separaten Eingaben Verwaltungsgerichtsbeschwerde (und vorsorglich staatsrechtliche Beschwerde) an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, die am 21. November 2001 ergangenen Entscheide des Verwaltungsgerichts seien aufzuheben, wobei der Konzessions- und Baubewilligungsentscheid des DBU vom 15. Februar 2001 zu bestätigen sei.

Das Verwaltungsgericht und die Beschwerdegegner - ausgenommen Martina Eisenring, die sich nicht vernehmen liess - beantragen die Abweisung der Beschwerden, das DBU deren Gutheissung. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) beantragt die Abweisung der Beschwerden, ebenso das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL). Diese Vernehmlassungen sind den Parteien zur Stellungnahme zugestellt worden. Zudem hat das Bundesgericht einen zweiten Schriftenwechsel angeordnet, der indes keine Annäherung der Parteistandpunkte erbracht hat.
D.
Am 12. Juni 2003 nahm eine Delegation des Bundesgerichts in Anwesenheit der Beteiligten einen Augenschein vor. Dabei wurde der ENHK Gelegenheit eingeräumt, ihre beiden Gutachten zu präzisieren und zu erläutern. Auch in ihren Stellungnahmen zum Protokoll des Augenscheins und zu den ergänzenden Ausführungen der ENHK haben die Parteien an ihren ursprünglichen Anträgen festgehalten.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die Beschwerden betreffen den selben Sachverhalt. Sie richten sich gegen fünf Urteile, die im Wesentlichen übereinstimmend begründet sind, und werfen die selben Rechtsfragen auf. Es rechtfertigt sich daher, sie in einem Urteil zu behandeln.
2.
2.1 Gemäss Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen, sofern diese von einer in Art. 98 OG genannten Vorinstanz erlassen worden sind und keiner der in Art. 99 ff. OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe greift.
Der Konzessionsentscheid des DBU stützt sich u.a. auf das Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20), das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur-und Heimatschutz (NHG; SR 451), das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01), das Fischereigesetz sowie das Raumplanungsgesetz. Weiter beruht er auf dem kantonalen Wassernutzungsgesetz vom 25. August 1999 (WNG; RB 721.8), der Regierungsratsverordnung zum WNG (WNV; RB 721.81) sowie auf weiteren kantonalen Erlassen.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist schon insofern gegeben, als die Anwendung von Art. 24 RPG Streitobjekt bildet (Art. 34 Abs. 1 RPG), überdies auch deshalb, weil die Verfügung des DBU die Bewilligung gemäss Art. 8 BGF umfasst und - in Erfüllung einer Bundesaufgabe, nämlich der Erteilung einer Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG - auf dem NHG beruht.
2.2 Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin des landseitigen Baugrundstücks und als Bauherrin wie eine Privatperson in schutzwürdigen Interessen betroffen und daher gemäss Art. 103 lit. a OG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (vgl. BGE 118 Ib 614 E. 1b). Hingegen kann sie ihre Legitimation nicht auf Art. 12 Abs. 1 NHG stützen, weil ihre Beschwerde nicht den durch das NHG verfolgten Interessen dient (Peter Keller, Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 12 N. 19).

Auf die rechtzeitig und formrichtig eingereichten, gegen kantonal letztinstanzliche Entscheide gerichteten Verwaltungsgerichtsbeschwerden ist daher einzutreten.
2.3 Die Beschwerdeführerin rügt auch, durch die angefochtenen Entscheide werde das kantonale Wassernutzungsgesetz verletzt. Sie hat insofern vorsorglich auch staatsrechtliche Beschwerde erhoben.

Indessen unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gemischtrechtliche Verfügungen bzw. (auch) auf unselbständiges kantonales Ausführungsrecht zum Bundesrecht gestützte Anordnungen sowie auf übrigem kantonalem Recht beruhende Anordnungen, die einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweisen. Nur soweit dem angefochtenen Entscheid selbständiges kantonales Recht ohne den genannten Sachzusammenhang zum Bundesrecht zugrunde liegt, ist staatsrechtliche Beschwerde zu erheben (BGE 128 I 46 E. 1b/aa; 123 II 359 E.1 a/aa, je mit Hinweisen). Vorliegend ist der erforderliche Zusammenhang gegeben, so dass die das kantonale Recht betreffenden Rügen im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde behandelt werden können.

Soweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist, kann die Beschwerdeführerin die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens, geltend machen; zum Bundesrecht im Sinne von Art. 104 lit. a OG gehört sodann auch das Bundesverfassungsrecht (BGE 126 II 300 E. 1b; 121 II 39 E. 2d/bb S. 47, 72 E. 1b, je mit Hinweisen).

Die Rüge der Beschwerdeführerin, die durch die Vorinstanz vorgenommene Auslegung des kantonalen Wassernutzungsgesetzes sei willkürlich (Art. 9 BV), kann daher im Rahmen des Verfahrens der Verwaltungsgerichtsbeschwerde geprüft werden. Für die Behandlung ihrer Eingaben als staatsrechtliche Beschwerden bleibt daher kein Raum; auf die Beschwerden ist insofern nicht einzutreten (Art. 84 Abs. 2 OG).
3.
Das Verwaltungsgericht hat erwogen, der Entscheid des DBU sei schon deshalb aufzuheben, weil das DBU die Kompetenz zur Erteilung der fischereirechtlichen Bewilligung gemäss Art. 8 BGF entgegen der kantonalen

Zuständigkeitsordnung an sich gezogen habe. Zudem habe das DBU aus dem Stillschweigen der Jagd- und Fischereiverwaltung auf deren Zustimmung zum Gesuch geschlossen. Das sei unzulässig, wie sich aus BGE 127 II 273 E. 3 ergebe.

Dem halten die Beschwerdeführerin und das DBU entgegen, das kantonale Wassernutzungsgesetz vom 25. August 1999, in Kraft seit dem 1. Januar 2000, habe eine neue Rechtslage geschaffen. § 15 WNG ermächtige das DBU - nach Anhörung der betroffenen Gemeinde(n) und der kantonalen Fachstellen - zu einem Gesamtentscheid, der namentlich auch die Erteilung der Fischereibewilligung nach Art. 8 BGF enthalte.
3.1 § 15 Abs. 1 WNG schafft für die Errichtung, Änderung oder Erweiterung von Bauten oder Anlagen, die für die Ausübung einer konzessions- oder bewilligungspflichtigen Nutzung erforderlich sind, eine ausschliessliche Bewilligungszuständigkeit des Kantons, wenn die Bauten oder Anlagen ganz oder teilweise innerhalb eines Oberflächengewässers liegen bzw. erstellt werden sollen. Laut § 15 Abs. 2 WNG enthält die Bewilligung insbesondere die Beurteilung nach Art. 21 und 22 Abs. 2 NHG, Art. 24 RPG, Art. 39 GSchG, Art. 8 BGF sowie nach zwei kantonalen Bestimmungen. Damit wird für diese Bewilligungen ein konzentrierter Entscheid vorgesehen, für welchen gestützt auf § 1 WNV das DBU zuständig ist.

Das Verwaltungsgericht wirft die Frage auf, ob damit nicht Art. 8 BGF verletzt werde, der verlangt, dass die fischereirechtliche Bewilligung von "der für die Fischerei zuständigen kantonalen Behörde" erteilt werde. Gemäss § 1 der am 12. Dezember 1977 ergangenen Regierungsratsverordnung über die Fischerei (Fischereiverordnung; RB 923.11) sei das Departement für Justiz und Sicherheit für die Fischerei zuständig, wobei nach § 21 Abs. 1 der Verordnung die Jagd- und Fischereiverwaltung über Bewilligungen nach Art. 8 BGF zu entscheiden habe. Angesichts dieser Zuständigkeitsregelung sei es bundesrechtswidrig, wenn § 15 WNG die Kompetenz, eine fischereirechtliche Bewilligung zu erteilen, in andere Hände als diejenigen lege, die im Kanton für die Fischerei zuständig sind.

Die innere Rechtfertigung für die vom Verwaltungsgericht vertretene Auslegung von Art. 8 BGF wäre im Anliegen des Bundes zu erblicken, für einen einheitlichen Vollzug des Bundesrechtes zu sorgen. Bei der Auslegung von Art. 8 BGF ist indes die kantonale Verfahrens- und Organisationsautonomie zu wahren (s. Art. 3 und 46 Abs. 2 BV). In diese darf der Bund mit Vorschriften über den Vollzug und das Verfahren nur so weit eingreifen, als dies zur Erfüllung der Bundesaufgabe, zur Verwirklichung des materiellen Bundesrechts und zur Ausführung materieller Prinzipien des Bundesverfassungsrechts notwendig ist (BGE 111 Ib 201 E. 3 mit Hinweisen; s. auch Alfred Kölz/Helen Keller, Koordination umweltrelevanter Bewilligungsverfahren als Rechtsproblem, URP 1990 385 ff., S. 405 f.; Peter Saladin, Koordination im Rechtsmittelverfahren, URP 1991 276 ff., S. 281 f.).

Der Bundesgesetzgeber hat bei einer ganzen Reihe von komplexen Bewilligungen für Infrastrukturanlagen, die durch Bundesbehörden zu erteilen sind, das konzentrierte Verfahren eingeführt (vgl. den Überblick bei Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 449 ff.). Die besonderen Bewilligungszuständigkeiten bestimmter Fachbehörden wurden damit aufgehoben und durch ein differenziertes Anhörungsverfahren ersetzt (s. Art. 62a ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG; SR 172.010], zudem auch Hänni, a.a.O., S. 453). Daraus lässt sich folgern, dass die Einführung des konzentrierten Bewilligungsverfahrens bei koordinationsbedürftigen Vorhaben auch durch die Kantone jedenfalls dann nicht zur Vereitelung von Bundesrecht führt, wenn die Kantone die Transparenz wahren. Dies setzt insbesondere voraus, dass die an sich zuständigen Fachstellen angehört werden, dass sie ihre Anträge begründen und dass diese Stellungnahmen zu den Akten genommen und im Entscheid berücksichtigt werden (hierzu auch nachf. E. 3.3). Dahingestellt bleiben kann vorliegend, ob die Kantone auch zwingend gehalten wären, ein Bereinigungsverfahren entsprechend dem Muster von Art. 62b RVOG
vorzusehen.

Dem entspricht, dass Art. 25a RPG, der Grundsätze über die Koordination der Bewilligungsverfahren aufstellt, die Kantone verpflichtet, zumindest ein Koordinationsmodell zu verwirklichen, ohne ihnen weitergehende Lösungen - im Sinne eines Konzentrationsmodells - zu verunmöglichen (Arnold Marti, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 25a, Rz. 5 und 20).

§ 15 WNG kann daher nicht grundsätzlich als bundesrechtswidrig bezeichnet werden.
3.2 Das neue Wassernutzungsgesetz und die zugehörige Verordnung sind - wie erwähnt - am 1. Januar 2000 in Kraft getreten. Gemäss § 12 WNV finden die Bestimmungen des Gesetzes auf bei Inkrafttreten hängige Konzessionsverfahren für Wassernutzungen Anwendung, mit Ausnahme des § 15 WNG. Entscheidend dafür, ob das DBU im vorliegenden Verfahren gemäss § 15 WNG vorgehen durfte, ist daher, ob das Verfahren vor oder nach Inkrafttreten des Wassernutzungsgesetzes anhängig gemacht wurde. Wie das DBU zutreffend geltend macht, führt in Analogie zum kantonalen Planungs- und Baugesetz vom 16. August 1995 (§ 110 Abs. 2 PBG; RB 700) das Einreichen des Baugesuchs zur Rechtshängigkeit.

Nicht gefolgt werden kann allerdings der Darstellung des DBU, wonach das streitige Bau- und Konzessionsgesuch am 9. Juni 2000 eingereicht wurde. Das Baugesuch datiert vom 15. Oktober 1999, das Konzessionsgesuch vom 20. Oktober 1999. Offensichtlich kurz darauf wurde das vollständige Dossier dem DBU eingereicht. Anders lässt sich nicht erklären, dass der von der Umweltschutzfachstelle erstattete Beurteilungsbericht zum UVB das Datum des 10. Dezember 1999 trägt. Es geht mit anderen Worten nicht an, diese Beurteilung als "Vorprüfungsverfahren" zu betrachten. Vielmehr stellt sie, ebenso wie die Beurteilung durch andere kantonale Ämter und die Einholung der zweiten Beurteilung durch die ENHK, ein Element des eigentlichen Konzessions- und Baubewilligungsverfahrens dar, während dessen Verlauf das Gesuch nicht anders als hängig angesehen werden kann. Dass die Ausschreibung erst erfolgte, nachdem alle amtsinternen Beurteilungen und der zweite Bericht der ENHK vorlagen, ändert daran nichts. Es ist also festzuhalten, dass das Bau- und Konzessionsgesuch vor dem Inkrafttreten des neuen Wassernutzungsgesetzes eingereicht wurde, weshalb § 15 WNG in diesem Verfahren noch nicht hätte angewendet werden dürfen.
3.3 In Ziff. 2.8 der Erwägungen des Bau- und Konzessionsentscheides des DBU ist ausgeführt worden, die Jagd- und Fischereiverwaltung habe im Rahmen der Projektprüfung innert der angesetzten Frist keine ablehnende Stellungnahme abgegeben; es könne damit von einer Zustimmung zum Gesuch ausgegangen werden. Wie das Bundesgericht bereits in BGE 127 II 273 E. 3 erwogen hat, ist die Konstruktion einer stillschweigenden Genehmigung bzw. Zustimmung problematisch. Dies gilt auch, wenn das Verfahren nach § 15 WNG abgewickelt werden kann (vgl. vorne E. 3.1). Vorliegend ergibt sich indessen aus den - allerdings teilweise erst im bundesgerichtlichen Verfahren eingereichten - Unterlagen, dass die Jagd-und Fischereiverwaltung sich mehrfach zum Projekt geäussert und Auflagen formuliert hat. Insofern gibt der Entscheid des DBU die Verfahrensabwicklung verkürzt wieder. Die der Umsetzung von Art. 9 Abs. 1 BGF dienenden Anliegen der Jagd- und Fischereiverwaltung sind denn auch in die im Dispositiv des Bau- und Konzessionsentscheides enthaltenen Auflagen eingeflossen, mit Ausnahme eines Punktes. Dieser betrifft eine Sohlenverbesserung beim Dorfbach östlich des Gondelhafens. Die Beschwerdeführerin macht hierzu indessen geltend, diese Aufwertung sei ohnehin Teil des Projekts (vgl. Technischer Bericht S. 16) und habe daher in den Nebenbestimmungen nicht mehr ausdrücklich festgehalten werden müssen.

Das BUWAL anerkennt in seiner Stellungnahme zur Beschwerde, dass keine schwerwiegende Beeinträchtigung der Interessen der Fischerei vorliege und dass die verfügten Auflagen keine offensichtlichen Mängel aufwiesen. Allerdings blieben gewisse Fragen offen (z.B. Vorschriften über eine optimale Gestaltung der vorgesehenen Flachuferschüttungen sowie Massnahmen entlang des Hafenrandes). Entgegen der Auffassung des BUWAL wäre es nicht unabdingbar gewesen, dass die Jagd- und Fischereiverwaltung sich hierzu im Einzelnen äusserte. Vielmehr genügt die im Entscheid enthaltene Auflage, dass die Uferverbesserungen durch das Amt für Umwelt und das Amt für Raumplanung, Abteilung Natur- und Landschaftsschutz, zu begleiten sind und dass die Detailprojektierung mit der Jagd- und Fischereiverwaltung abzusprechen ist. Die vom BUWAL angesprochenen Aspekte könnten in diesem Rahmen ohne weiteres befriedigend gelöst werden.

Bei dieser Sach- und Aktenlage rechtfertigt sich eine Rückweisung des Verfahrens wegen Missachtung einer Verfahrensvorschrift nicht.
4.
Das Verwaltungsgericht hat erwogen, über das Hafenprojekt habe im Verfahren nach Art. 24 RPG entschieden werden dürfen; eine projektbezogene Nutzungsplanung sei nicht erforderlich gewesen. Das ARE und ein Teil der Beschwerdegegner sind der gegenteiligen Ansicht.

4.1 Die Raumplanung bildet mit der Richt- und Nutzungsplanung sowie nachfolgendem Baubewilligungs- und allfälligem Ausnahmebewilligungsverfahren ein Ganzes, in dem jeder Teil eine spezifische Funktion erfüllt. Baubewilligungen und auch Ausnahmebewilligungen haben den planerischen Stufenbau zu beachten. Richtplanung, Nutzungsplanung und Bau- bzw. Ausnahmebewilligungsverfahren bilden "Orte typischer Entscheidungen" (Pierre Tschannen, Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 27 und 30). Das Bundesrecht verlangt, dass bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben das angemessene Planungs- bzw. Entscheidungsinstrument zum Einsatz gelangt. Für Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können, dürfen keine Ausnahmebewilligungen erteilt werden. Zieht ein nicht zonenkonformes Vorhaben durch seine Ausmasse oder seine Natur bedeutende Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung nach sich, so darf es nicht nach Art. 24 RPG, sondern erst nach einer entsprechenden Änderung des Zonenplans bewilligt werden.

Wann ein nicht zonenkonformes Vorhaben hinsichtlich seines Ausmasses und seiner Auswirkungen auf die Nutzungsordnung so gewichtig ist, dass es erst nach einer Änderung oder Schaffung eines Nutzungsplanes bewilligt werden darf, ergibt sich aus der Planungspflicht (Art. 2 RPG), den Planungsgrundsätzen und -zielen (Art. 1 und 3 RPG), dem kantonalen Richtplan (Art. 6 ff. RPG) sowie der Bedeutung des Projekts im Lichte der im Raumplanungsgesetz festgelegten Verfahrensordnung (Art. 4 und 33 f. RPG; vgl. BGE 124 II 252 E. 3, 120 Ib 207 E. 5 mit zahlreichen Hinweisen). Für verschiedene Anlagen wie grössere Abbau- und Deponievorhaben hat das Bundesgericht in Anwendung dieser Kriterien die Planungspflicht klar bejaht (vgl. die Hinweise in BGE 120 Ib 207 E. 5 und 119 Ib 439 E. 4a). In der Regel sind Anlagen, für welche eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 9 USG erforderlich ist, nur auf dem Wege der Nutzungsplanung realisierbar (BGE 124 II 252 E. 3, 119 Ib 439 E. 4b).

In BGE 113 Ib 371 (E. 5 S. 374) hat das Bundesgericht erwogen, es habe zwar in einem früheren Urteil vom 18. Dezember 1985 (ZBl 87/1986 S. 397) nicht ausgeschlossen, dass der dort im Streit liegende Bootshafen auch ohne besonderes Nutzungsplanungsverfahren gestattet werden könne. Wenn sich nun aber die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden für die Nutzungsplanrevision und nicht für das Ausnahmebewilligungsverfahren entschieden hätten, so sei dies mit Blick auf das Ausmass und die Auswirkungen der Anlage auf die Nutzungsordnung zu begrüssen. Darin liege jedenfalls keine Umgehung des Verfahrens nach Art. 24 RPG.
4.2 Wäre der geplante Hafen eine neue Anlage, so müsste die Planungspflicht ohne weiteres bejaht werden. Dafür spricht schon die Grösse des Hafens, welcher der UVP untersteht. Offensichtliche räumliche Auswirkungen bestehen hinsichtlich Ortsbild und Landschaft. Raumrelevante Nutzungskonflikte können hinsichtlich Natur- und Landschaftsschutz, rollendem und ruhendem Verkehr und gegenüber den Interessen anderer Nutzer des Sees (Fischer, Badende) entstehen, um nur die sofort ins Auge springenden Aspekte zu nennen (vgl. auch Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug [GVP ZG]1999 S. 88). Indessen soll der Hafen eine bestehende Anlage ersetzen. Der Hafen ist im kantonalen Richtplan als "Ordnungsmassnahme" vorgesehen, was nach den Ausführungen der kantonalen Behörden bedeutet, dass er als Ersatz für die bestehenden Bojenfelder geschaffen werden kann. Für das am Ufer befindliche Hafenbecken ist bereits im bestehenden kommunalen Nutzungsplan von 1985 eine Zone für öffentliche Bauten ausgeschieden. Mit dem neuen Hafen sollen der Schutz der Boote und deren Zugänglichkeit verbessert werden, was den Hafen insgesamt benutzerfreundlicher werden liesse. Die Gesamtzahl der zur Verfügung stehenden Plätze bleibt nach den - allerdings
umstrittenen - Ausführungen des DBU unverändert. Sie ist nicht besonders hoch; die Grenze der UVP-Pflicht wird nur um zwei Einheiten überschritten. Landseitig löst das Vorhaben daher gegenüber heute nur beschränkt Veränderungen bzw. Nutzungskonflikte aus. Seeseitig entstehen Konflikte namentlich hinsichtlich des Ortsbildschutzes und der Ökologie. Das Ausnahmebewilligungsverfahren gemäss Art. 24 RPG, verbunden mit der UVP, ist durchaus geeignet, diese Konflikte sichtbar zu machen und zu beurteilen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die sich stellenden Fragen abschliessend nur aufgrund eines konkreten Projektes beurteilt werden können. Eine zwischengeschaltete Nutzungsplanung wäre insofern von beschränktem Nutzen; es lässt sich nicht sagen, dass sie im konkreten Fall das angemessenere raumplanerische Instrument bildete als die Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG.

Zuständig für die Planung wäre der Kanton, da das Hoheitsgebiet der Gemeinde am See nur bis zur Privateigentumsgrenze reicht und der Boden seeseits dieser Grenze dem Staat als sog. "Reichsboden" gehört (vgl. §

28 des kantonalen Gesetzes über den Wasserbau [WBG; RB 721.1]). § 16 PBG sieht die Möglichkeit kantonaler Nutzungszonen vor; allerdings müssen sie im Richtplan entsprechend vorgemerkt sein. Der Gewinn einer Nutzungsplanung gegenüber dem Ausnahmebewilligungsverfahren würde daher auch nicht in einer demokratischen Mitentscheidung der Ortsbevölkerung bestehen. Als Gewinn würde vor allem die Möglichkeit der Bevölkerung erscheinen, sich im Rahmen einer öffentlichen Auflage bzw. eines Mitwirkungsverfahrens zum Vorhaben zu äussern, ohne dass die im Verfahren nach Art. 24 RPG geltenden Einschränkungen bei der Legitimation zu beachten wären. Dieser Vorteil rechtfertigt unter den gegebenen Umständen die Durchführung eines Planungsverfahrens deshalb nicht, weil sich die Stimmberechtigten der beschwerdeführenden Gemeinde mit grosser Mehrheit für die Anfechtung der Bewilligungsverweigerung ausgesprochen haben und weil andererseits die massgeblichen Argumente im bisherigen Verfahren ohne Zweifel eingebracht worden sind.

Im Lichte von BGE 113 Ib 371 lässt sich festhalten, dass den kantonalen Behörden in Grenzfällen ein gewisser Ermessensspielraum zusteht, der ihnen gestattet, sich ohne Rechtsverletzung für das Verfahren der Nutzungsplanung oder jenes der Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG zu entscheiden. Im vorliegenden Fall war es nach dem Gesagten nicht rechtsverletzend, das Verfahren nach Art. 24 RPG zu wählen, obwohl auch die Durchführung einer Nutzungsplanung zulässig gewesen wäre.
4.3 Das ARE macht allerdings geltend, nach der Praxis seien Ausnahmebewilligungen für standortgebundene Bauten und Anlagen zu verweigern, wenn sich in der Nähe eine Bauzone befindet, in der die entsprechenden Bedürfnisse befriedigt werden können; eine Zone für öffentliche Bauten (für den Hafen) sei bereits vorhanden und könne erweitert werden. Dieser Vorschlag erscheint problematisch, weil der Hafen im Uferbereich zur Zeit nur für Boote mit minimem Tiefgang benützbar ist und die Verwendbarkeit für einen grösseren Benutzerkreis regelmässige Ausbaggerungen einer Zufahrtsrinne voraussetzt. Da diese Ausbaggerungen eine ständige Störung des Flachufers bedeuten, erteilt der Kanton keine entsprechenden Bewilligungen. Der Vorschlag des ARE stellt deshalb keine taugliche Alternative dar.
5.
Damit stellt sich die Frage, ob das Projekt auf das Anliegen des Ortsbildschutzes ausreichend Rücksicht nimmt. Insoweit ist Art. 6 NHG massgebend.
5.1 Nach Art. 6 Abs. 1 NHG wird durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf gemäss Abs. 2 bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Nach der Botschaft zum NHG ist der Begriff der "ungeschmälerten Erhaltung" so zu verstehen, "dass der im Inventar angestrebte Schutz vollumfänglich zur Geltung gelangen und allfälligen Bedrohungen begegnet werden soll" (BBl 1965 III S. 103). Die Aufnahme eines Objektes in ein Verzeichnis bedeutet andererseits nicht, dass sich am bestehenden Zustand überhaupt nichts mehr ändern darf. Der Zustand eines Objektes soll aber gesamthaft betrachtet unter dem Gesichtspunkt des Natur- und Heimatschutzes nicht verschlechtert werden. Allfällige geringfügige Nachteile einer Veränderung müssen durch anderweitige Vorteile mindestens ausgeglichen werden (BBl 1965 III S. 103; BGE
127 II 273 E. 4c S. 282 ff., mit Hinweisen).

Gestützt auf die zitierte Botschaft unterscheidet die Rechtsprechung schwere Eingriffe, d.h. umfangreiche, nicht rückgängig zu machende, auf das Schutzziel ausgerichtete Beeinträchtigungen von leichten Eingriffen, die nur mit einem geringfügigen Nachteil für das Schutzziel verbunden sind. Schwere Eingriffe sind nur zulässig, wenn sie durch ein mindestens gleichwertiges Interesse gerechtfertigt werden; dieses Interesse muss von nationaler Bedeutung sein. Leichte Eingriffe sind zulässig, wenn sie im Rahmen einer Interessenabwägung gerechtfertigt erscheinen. Zudem dürfen bei solchen Einzeleingriffen, die für sich allein (nur) mit leichten Nachteilen verbunden sind, nicht negative Präjudizien für eine Folgeentwicklung zu erwarten sein, die insgesamt für den Natur- und Heimatschutz zu einem erheblich nachteiligen Ergebnis führen. In jedem Fall ist dafür zu sorgen, dass das Schutzobjekt die grösstmögliche Schonung erfährt, d.h. dass der Eingriff soweit möglich minimiert wird (Urteil des Bundesgerichts vom 22. Januar 2003, in: URP 2003 235 E. 4.1; BGE 127 II 273 E. 4c S. 282 ff.; BGE 115 Ib 131 E. 5hc S. 145; ebenso Jörg Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 6 N. 14 ff.).
5.2 "Kesswil als Dorf" ist - wie in der Prozessgeschichte erwähnt - im ISOS verzeichnet (vgl. den Anhang zur

Verordnung vom 9. September 1981 über das ISOS; SR 451.12). Im Inventar wird das Ortsbild im regionalen Vergleich folgendermassen bewertet:
"Kirchdorf als dreiteilige, in der Höhenlage gestaffelte Bebauung am Ufer des Bodensee in teilweise verbauter Lage, ohne besondere Qualitäten.
Im Bereich des Mitteldorfes partiell besondere räumliche Qualitäten durch die Intaktheit der Zwischen- und Hinterbereiche sowie durch die Ausbildung von abwechslungsreich gegliederten Strassenabschnitten im Bereich des ehem. Sternen und im Seedorf (B 2.2). Im übrigen keine besonderen räumlichen Qualitäten mehr.
Gewisse, im Mitteldorf besondere arch.-hist. Qualitäten durch die aussergewöhnlich reich ausgeprägten Fachwerkbauten in B 1.1.
Geburtsort von C.G. Jung und P. Häberli."
Mit B 1.1 und B 2.2 werden planlich ausgeschiedene Baugruppen bezeichnet. B 2.2 ist der Ortskern Seedorf und Teil des Gebietes G 2 Seedorf (des untersten der drei Teile von Kesswil). Im Inventartext wird die Siedlungsentwicklung näher beschrieben; der Text enthält Hinweise auf besondere Bauten, auf Eingriffe und Veränderungen, zudem auch Erhaltungshinweise. Besondere Hinweise, die das Ufer bzw. den See betreffen, sind nicht vorhanden. Im Plan des Inventars werden neben Gebieten und Baugruppen Umgebungszonen und Umgebungsrichtungen bezeichnet. Umgebungsrichtung ist gemäss den Erläuterungen zum ISOS ein "Bereich von ein- oder mehrseitig unbegrenzbarer Ausdehnung, meist von Bedeutung für den weiträumigen Bezug zwischen Bebauung und Landschaft, z.B. Vorder-/Hintergrund, angrenzendes Kulturland, Talhänge, Uferpartien, Flussraum, Neuquartiere".

Der Seebereich vor dem Seedorf wird als Umgebungsrichtung VIII "Seeuferbereich Schifflände" bezeichnet. Er gehört zur Aufnahmekategorie "a", d.h. er ist von besonderer Bedeutung, und er hat das Erhaltungsziel "a". In die Aufnahmekategorie "a" gelangt gemäss den Erläuterungen zum ISOS "ein unerlässlicher Teil des Ortsbildes, d.h. unverbaut oder mit Bauten, die der ursprünglichen Beschaffenheit der Umgebung entsprechen". Bei der Bedeutung unterscheidet das ISOS drei Stufen (ohne besondere, gewisse bzw. besondere Bedeutung), deren höchste für den Seeuferbereich gewählt wurde. Für eine Umgebungszone oder Umgebungsrichtung mit Erhaltungsziel "a" gilt: "Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche. Die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten bewahren, störende Veränderungen beseitigen." Zusätzlich gelten folgende generelle Erhaltungshinweise:

- kein Baugebiet;
- strenge Gestaltungsvorschriften für standortgebundene Bauten;
- spezielle Vorschriften für Veränderungen an Altbauten.

5.3 Das erste, 1997 aufgelegte Hafenprojekt unterschied sich vom heute zu beurteilenden namentlich dadurch, dass auch an der Südostseite des Hafens eine Insel aufgeschüttet werden sollte. Die ENHK führte in ihrem nach einem Augenschein erstellten Gutachten vom 23. September 1998 zu diesem Projekt aus, die heutige Hafenanlage bilde einen wesentlichen Teil des Kesswiler Ortsbildes. Der Hafen, die Hafenstrasse, das Restaurant Schiff und der kleine Vorplatz stellten eine untrennbare Einheit von hohem Erlebniswert dar. Als prägendes Element sowohl vom See als auch vom Ufer aus betrachtet könne die Stelli bezeichnet werden, ein parallel zum Seeufer ausgerichteter Steinwall mit einer Palisadenreihe. Ausserhalb des Hafens seien zahlreiche Boote auf Bojenfeldern stationiert. Der geplante Hafen stelle, obwohl der Blick auf das gegenüberliegende Ufer von allen wesentlichen Standorten aus gewahrt bleiben dürfte, einen "beachtlichen Eingriff" ins Ortsbild von Kesswil dar. Und wörtlich wird im erwähnten Gutachten ausgeführt (S. 3): "Als störend müssen insbesondere die Grösse der Anlage und die Larsenwände bezeichnet werden, welche die Sicht auf den See beschneiden und bei niedrigem Wasserstand empfindlich hoch in Erscheinung treten werden.
Zudem wird durch die beiden Inseln der heutige Uferverlauf mit der Hafenbucht verunklärt. Dazu trägt auch die Begehbarkeit der östlichen Insel bei. Schliesslich muss die Beeinträchtigung, eventuell gar der Verlust der alten Stelli als landschaftsprägendes Element bedauert werden." Die Umgebungsgestaltung des neuen Hafengebäudes, dessen Standort und die Architektursprache wurden ebenfalls kritisiert. Ferner äusserte sich die Kommission zu ökologischen Aspekten. In ihren "Anträgen" hielt die Kommission fest (Gutachten S. 3 f.), dass der geplante Hafen das Ortsbild von Kesswil erheblich beeinträchtige. Sollte er nicht zu einer klaren Aufwertung der Flachwasserzone führen, halte sie, die Kommission, dafür, dass er nicht zu bewilligen sei. Für den Fall, dass er dennoch bewilligt werde, beantragte die Kommission eine Reihe von Massnahmen, darunter den

Verzicht auf die begehbare, östliche Insel.

Im Ergänzungsgutachten vom 24. Mai 2000 gelangte die Kommission nach eingehender Prüfung der Unterlagen zum Schluss, dass trotz des Verzichtes auf die begehbare Insel, der Vornahme gestalterischer Verbesserungen an den Larsenwänden und der Erhaltung der alten Stelli das Vorhaben noch immer eine erhebliche Beeinträchtigung des Ortsbildes von nationaler Bedeutung darstelle. Eine Verunklärung der Uferlinie durch Insel und Hafenanlage finde nach wie vor statt. Der Blick auf den See respektive das Ortsbild (je nach Standort) werde weiterhin beschnitten. Die Kommission hielt daher in Bezug auf die ortsbildliche Beurteilung an ihrem Gutachten vom 23. September 1998 "im Grundsatz" fest, stellte aber auch Anträge für den Fall, dass das Projekt bewilligt würde.

Anlässlich des bundesgerichtlichen Augenscheins legte der Vertreter der ENHK dar, die Kommission habe mit ihren Gutachten feststellen wollen, dass der geplante Hafen einen schweren Eingriff im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung darstelle. Die zusätzlichen Ausführungen zur Interessenabwägung seien im Sinne eines Eventualstandpunkts für den Fall gemacht worden, dass die zuständigen Entscheidbehörden einen schweren Eingriff verneinen und die Zulässigkeit des Eingriffs grundsätzlich bejahen würden.
5.4 Vorab ist festzuhalten, dass am geplanten Hafen kein Interesse von nationaler Bedeutung besteht. Für das Projekt als solches versteht sich diese Feststellung von selbst. Allerdings hat die ENHK in ihren Gutachten zum Ausdruck gebracht und dies anlässlich des Augenscheins bestätigt, dass am Hafenprojekt ein nationales Interesse allenfalls dann bejaht werden könnte, wenn es zu einer "klaren" bzw. "bedeutenden und massgeblichen" Aufwertung der Flachwasserzone führte. Entgegen den Darlegungen der Beschwerdeführerin ist dies nicht der Fall, wie nachfolgend aufzuzeigen ist.
5.4.1 Der UVB enthält ein vom Biologen H. Vicentini verfasstes Kapitel über die aquatische Fauna und Flora. Bei der Beurteilung der Auswirkungen wird berücksichtigt, dass die Bojenfelder aufgehoben würden. Der Bericht beurteilt die Auswirkungen der Betriebsphase auf die Makrophyten als mässig negativ, diejenigen auf den Makrozoobenthos als mässig bis schwerwiegend negativ und jene auf die Fische bzw. die Fischerei als neutral. Das Kapitel zur Ornithologie stammt von V. Keller (Schweiz. Vogelwarte Sempach). Es wird ausgeführt, der direkte Lebensraumverlust durch den Hafen dürfte für die Wasservögel klein sein. Unter der Voraussetzung, dass der neue Hafen nicht zu einer Verlängerung der Saison führe, sei nicht mit einer Zunahme der Störungen der Wasservögel zu rechnen. Der Nutzen der vorgesehenen Insel für die Vögel sei eher gering. Allenfalls werde sie als Brutplatz für Enten dienen, wobei auch das Risiko bestehe, dass sie - unerwünschterweise - von Weisskopfmöwen besetzt werde. Keinesfalls könne die Insel als Ausgleichs- oder Ersatzmassnahme für den mit dem Hafen verbundenen Eingriff gelten. Insgesamt seien die Auswirkungen auf die Wasservögel als relativ gering einzustufen, sofern die beiden Bojenfelder aufgehoben würden und der Hafen nicht zu einer Zunahme des Bootsverkehrs führe.

Ökologisch relevant sind die Strömungsverhältnisse im Flachwasserbereich. Hierzu haben die Projektverfasser ein Gutachten in Auftrag geben lassen, welches sich mit den bestehenden Strömungsverhältnissen ohne Projekt befasst (Gutachten Siessegger, Anhang G zum UVB); sodann haben sie selbst das Kapitel über die durch das Projekt bedingte Beeinflussung der Strömungsverhältnisse verfasst (UVB S. 20 ff.). Dieses Strömungsgutachten liessen sie von Prof. D.L. Vischer (Versuchsanstalt für Wasserbau, Hydrologie und Glaziologie, ETH Zürich) begutachten (Anhang I zum UVB). Prof. Vischer gelangt in seiner Stellungnahme zum überarbeiteten Projekt zur Schlussfolgerung, der vorgesehene Hafen zeitige hinsichtlich Wellenbeanspruchung des Ufers, ufernahen Strömungen und ufernahen Materialverfrachtungen keine wesentlichen nachteiligen Folgen. Die Ökologie der Kesswiler Flachwasserzone werde durch den Hafen in hydraulischer und sedimentologischer Hinsicht nicht grundlegend verändert. Die Insel sei zu klein, um das Litoral wesentlich zu beeinflussen. An anderer Stelle hält der Gutachter fest, es könne sicher nicht gesagt werden, dass der neue Hafen die Ökologie des betroffenen Uferabschnitts grundlegend verändere.
5.4.2 Die Beschwerdegegner stellen die Ergebnisse des UVB teilweise in Frage. Unklar ist z.B., ob die Annahme zutrifft, dass der Hafenneubau nicht zu einer Zunahme des Bootsverkehrs führen würde. Es erübrigt sich aber, auf die Kritik am UVB näher einzugehen. Selbst wenn dem UVB ohne Einschränkungen gefolgt wird, lässt sich daraus keinesfalls schliessen, dass die Verhältnisse in der Flachwasserzone durch den Neubau klar aufgewertet würden. Es lässt sich lediglich der Schluss ziehen, dass die Verwirklichung des Hafenprojekts,

nicht zuletzt wegen der Aufhebung der Bojenfelder, in der Summe keine unvertretbaren negativen Auswirkungen auf die Ökologie zur Folge hätte.

An diesem Ergebnis ändert entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin auch die Tatsache nichts, dass die kantonale Umweltschutzfachstelle in ihrer Beurteilung vom 10. Dezember 1999 festhält, die Realisierung der vorgeschlagenen Massnahmen im Uferbereich führe zu einer Aufwertung der Flachwasserzone, so dass die Umweltverträglichkeit bejaht werden könne, sofern alle beantragten Massnahmen umgesetzt würden. Im Kontext gesehen wird hier nicht ausgeführt, das Projekt führe insgesamt zu einer klaren Aufwertung der Flachwasserzone. Gemeint ist vielmehr, dass die vorgesehenen Ausgleichsmassnahmen den bestehenden, hart verbauten Uferbereich aufwerten würden, was als Kompensation der durch den Hafen verursachten Eingriffe gewertet werden kann.

Das Hafenprojekt hat daher nicht einen ökologischen Wert, der ihm nationale Bedeutung verschaffen würde. Ein Eingriff in das Schutzobjekt, der eine wesentliche Abweichung vom Schutzziel mit sich brächte, ist somit unzulässig.
5.5
5.5.1 Bei der Beurteilung eines Eingriffs in ein BLN-Objekt ist von der jeweiligen Umschreibung des Schutzgehaltes auszugehen, d.h. die möglichen Beeinträchtigungen sind an den Schutzzielen zu messen, die den Beschreibungen der Inventarobjekte entnommen werden können (BGE 127 II 273 E. 4c S. 282 mit Hinweisen). Das Gutachten der ENHK hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe, Ziel und Zweck des Schutzes soweit nötig zu konkretisieren, damit klar wird, was durch die Inventarisierung wirklich geschützt wird. Weiter sollte das Gutachten die Frage beantworten, ob, wie und in welchem Ausmass das beurteilte Vorhaben das Schutzobjekt bzw. die Schutzziele beeinträchtigen könnte; darzustellen und zu gewichten ist damit die Tragweite des vorgesehenen Eingriffs (vgl. Heinz Aemisegger/Stephan Haag, Gedanken zu Inhalt und Aufbau der Gutachten der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission, URP 1998, S. 568 ff., 571). Dem Gutachten kommt grosses Gewicht zu. Der entscheidenden Behörde steht zwar die freie Beweiswürdigung zu. Sie darf indessen vom Ergebnis der Begutachtung nur abweichen, wenn dafür triftige Gründe vorliegen. Dies trifft namentlich für die dem Gutachten zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen zu (BGE 127 II 273 E. 4b S. 280
f.).
5.5.2 Wie vorne dargelegt, gilt für die Umgebungsrichtung VIII "Seeuferbereich Schifflände" das Schutzziel "Erhaltung als Freifläche". In seiner Stellungnahme anlässlich des bundesgerichtlichen Augenscheins führte der Vertreter der ENHK aus, das Seedorf weise räumliche Qualitäten auf, die in einem Wechselspiel von traditionellen Wohnhausbauten und ländlichen Gärten bestünden. Diese und die Qualität der direkten Seelage seien besonders hoch zu veranschlagen. Die dem Ortskern des Seedorfs vorgelagerte Wasserfläche sei aufgrund der wechselseitigen Sichtbezüge besonders empfindlich. Der Bau eines Inselhafens in diesem Bereich würde das Ortsbild in beiden Richtungen (d.h. vom Dorf und vom See her betrachtet) schwer beeinträchtigen, und zwar auch dann, wenn das Projekt nochmals verkleinert würde.

Dieser Beurteilung ist aufgrund der am Augenschein gewonnenen Erkenntnisse beizupflichten. Die Strasse vom Mitteldorf zum Seedorf verläuft nicht geradlinig, sondern weist Biegungen auf; im letzten Abschnitt von etwa 150 m Länge öffnet sich allmählich der Blick auf den See, worauf sich im Bereich des bestehenden kleinen Hafens die Aussicht in eindrücklicher Weise über das Wasser auf das gegenüberliegende Ufer weitet. Es trifft zwar zu, dass der Betrachter auch von Uferpartien ausserhalb des Seedorfs einen bemerkenswerten Blick auf den See und die Seelandschaft gewinnen kann. Dieser Einwand der Beschwerdeführerin ändert aber nichts daran, dass der bestehende Hafen die einzige Stelle ist, von der aus innerhalb des überbauten Gebiets von Seedorf ein öffentlicher Seezugang überhaupt besteht, und dass die Wirkung und Bedeutung der dort vorhandenen Aussicht sich nicht in der Sichtbarkeit des gegenüberliegenden Ufers erschöpft, sondern wesentlich auch durch die dazwischen liegende freie Wasserfläche geprägt wird. Insofern moniert die Beschwerdeführerin zu Unrecht, die Auffassung der ENHK über die besondere Bedeutung der dem Ortskern vorgelagerten Seefläche sei nicht nachvollziehbar.

Am Augenschein wurde auch nachvollziehbar, dass die optische Störungswirkung der in den beiden Bojenfeldern stationierten Boote aus verschiedenen Gründen deutlich geringer ist als jene, die vom geplanten Hafen

ausgehen würde. So liegen die Bojenfelder vom heutigen Hafen aus betrachtet nicht in der Mitte, sondern am Rande der hauptsächlichen Blickrichtung. Sie wirken, da die stationierten Schiffe einen ausreichenden Abstand zueinander einhalten müssen, deutlich weniger kompakt als ein Inselhafen. Ferner sind soweit ersichtlich selten alle Bojenfelder tatsächlich belegt, und schliesslich werden die Boote im Winter ausgewassert.
Vom See her betrachtet, stören zwar vor allem die beiden neueren Einfamilienhäuser auf Parz.-Nr. 82 und 83 das Ortsbild (vgl. auch den Hinweis 0.0.13 im ISOS-Inventarblatt). Dennoch sind sowohl das Seedorf als auch der südlich das Hafens liegende Ortskern des Seedorfes, die Baugruppe B 2.2, im ISOS-Inventar in der Aufnahmekategorie "B" aufgeführt. In diese gelangen Baugruppen mit ursprünglicher Substanz, "d.h. das historische Gefüge der Räume besteht, die Mehrheit der Bauten hat ähnliche epochenspezifische oder regional-typische Merkmale". Für die Baugruppe B 2.2 gilt das Erhaltungsziel "A", d.h. die Substanz ist zu erhalten. Alle Bauten, Anlageteile und Freiräume sollen integral erhalten werden; störende Eingriffe sind zu beseitigen. Für das Gebiet 2, d.h. das übrige Seedorf - mit Ausnahme der erwähnten Parzellen 82 und 83 - gilt das Erhaltungsziel "B"; danach ist die Struktur zu erhalten, d.h. die Anordnung und Gestalt der Bauten und Freiräume ist zu bewahren und die für die Struktur wesentlichen Elemente und Merkmale sind integral zu erhalten.

Vom Ufer wie vom See aus ist diese spezifische Substanz und Struktur des Seedorfes trotz der erwähnten störenden Bauten sicht- und erlebbar. Durch den geplanten Hafen würde nicht nur der Blick vom See her auf das Seedorf beeinträchtigt, sondern es würde auch ein neuer Baukörper mit einer ganz anderen Massstäblichkeit vor das geschützte Ortsbild gestellt. Selbst wenn der Hafen vom Ufer weggerückt ist, so liegt er diesem doch nahe genug, dass sein Bau als Eingriff in die Struktur der vorhandenen Bausubstanz und ihrer Freiräume qualifiziert werden muss. Diesen Schluss legt auch ein Vergleich der Grösse des bisherigen mit dem neuen Hafen nahe.
5.5.3 Der Einwand der Beschwerdeführerin, das Seedorf sei in der "Bewertung des Ortsbildes im regionalen Vergleich" des ISOS nicht aufgeführt, trifft nicht zu. Vielmehr wird in dieser Bewertung ausdrücklich auf die partiell besonderen räumlichen Qualitäten "durch die Ausbildung von abwechslungsreich gegliederten Strassenabschnitten im ... Seedorf (B 2.2)" hingewiesen. Bedeutsamer ist, dass sowohl das Erhaltungsziel für die Umgebungsrichtung VIII (a) als auch die Erhaltungsziele für das Seedorf (B) und den Ortskern Seedorf (A) die Erhaltung der Freiräume fordern. Entgegen der Betrachtungsweise der Beschwerdeführerin liegt der wichtigste seeseits zu erhaltende Freiraum wie erwähnt unmittelbar vor dem bebauten Bereich des Seedorfes, also dort, wo der Hafen geplant ist. Das hat die ENHK überzeugend dargelegt und zeigte sich auch für die Delegation des Bundesgerichtes am Augenschein in eindeutiger Weise. Wenn die Beschwerdeführerin darauf hinweist, dass vom See her aus genügender Distanz das Dorf über die Larsenwände des Hafens hinweg sichtbar bliebe, so stimmt das zwar; doch ändert das nichts an der erheblichen Störwirkung der im See befindlichen Baute.

Die beiden Stelli bzw. deren Überbleibsel mögen früher den Blick über den See stärker beeinträchtigt haben als heute. Sie stellten aber auch früher kein Bauwerk dar, das sich in der Dimensionierung und Wirkung mit dem geplanten Hafen vergleichen liesse, nur schon deshalb, weil sie nicht für die dauerhafte Stationierung von Booten konzipiert waren. Ferner ist es nicht zu beanstanden, dass die ENHK bei ihrer Beurteilung des Hafenprojektes vom aktuellen Zustand der Stelli ausgeht, die heute in der Tat nur einen Ruinenwert aufweisen und einen eher malerischen Eindruck machen. Zu beurteilen ist in erster Linie die Wirkung des Hafenprojektes auf das heutige Ortsbild. Es mag zutreffen, dass die Stelli im Jahr 1981, als Kesswil ins ISOS aufgenommen wurde, noch nicht (ganz) den jetzigen rudimentären Charakter aufwiesen; genauere Angaben hierzu sind allerdings nicht aktenkundig. Dass sie damals offenbar nicht als störend angesehen wurden, vermag aber eine wesentlich massivere und grössere neue Baute im Seebereich nicht zu rechtfertigen.

Schliesslich kann der vorstehenden Beurteilung nicht entgegen gehalten werden, die Aufhebung der Bojenfelder sei im Richtplan vorgesehen. Die ökologische Bedeutung dieser Aufhebung ist im Vergleich zur Wirkung des Neubaus nicht sehr bedeutend und vermag den mit diesem verbundenen Eingriff nicht zu rechtfertigen (s. oben E. 5.4; vgl. auch BGE 127 II 273 E. 4e S. 286 f.).
5.5.4 Das Bundesgericht hat daher keinen Anlass, von der Beurteilung des Verwaltungsgerichts und der ENHK abzuweichen, dass das Hafenprojekt sowohl vom Ufer als auch vom See aus betrachtet eine schwere Beeinträchtigung des Ortsbildes darstellen würde. Seine Realisierung würde das auf eine Freihaltung von Bauten gerichtete Schutzziel der Umgebungsrichtung VIII (Seeuferbereich Schifflände) klar verletzen; damit würden

auch die Schutzziele für das Seedorf und den Ortskern Seedorf verletzt.

In diesen Eingriffen läge eine Abweichung von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG. Da hierfür keine gleich oder höherwertigen Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung angeführt werden können, kann dieser Eingriff nicht bewilligt werden. Die Beschwerden sind daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen, die nicht in ihrem amtlichen Wirkungskreis, sondern als private Grundeigentümerin und in Wahrung von Vermögensinteressen prozessiert hat (Art. 156 Abs. 2 OG). Die Beschwerdeführerin hat ausserdem jene Beschwerdegegner, die durch einen Rechtsbeistand vertreten waren, für deren prozessualen Aufwand zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von insgesamt Fr. 10'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegnern in den Verfahren 1A.73/2002, 1A.74/2002, 1A.76/2002 und 1A.77/2002 eine Parteientschädigung von jeweils Fr. 2'500.– (insgesamt Fr. 10'000.–) zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Departement für Bau und Umwelt und dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau sowie dem ARE, dem BUWAL, dem BAK und der ENHK schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 6. Oktober 2003

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: