Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.154/2002 /bmt

Urteil vom 22. Januar 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Ersatzrichter Bochsler,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
L._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Michael Alde, Bahnhofstrasse 26, 9320 Arbon,

gegen

Politische Gemeinde Arbon, 9320 Arbon,
vertreten durch den Stadtrat Arbon, Hauptstrasse 12, 9320 Arbon,
Amt für Raumplanung des Kantons Thurgau, 8510 Frauenfeld,
Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau, Verwaltungsgebäude, 8500 Frauenfeld,
Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau, Frauenfelderstrasse 16, 8570 Weinfelden.

Gegenstand
Baubewilligung für den Neubau einer landwirtschaftlichen Siedlung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 5. Juni 2002.

Sachverhalt:
A.
L._____ ist Eigentümer eines ca. 38 ha umfassenden landwirtschaftlichen Betriebs samt Restaurant, dessen Zentrum sich auf Parzelle Nr. 2841 an der Romanshornerstrasse (Nordseite) in Arbon befindet. Vorab aufgrund neuer Vorschriften über die Tierhaltung sieht er sich gezwungen, eine neue landwirtschaftliche Siedlung zu bauen. Dieses Vorhaben lässt sich seiner Ansicht nach am bisherigen Standort nicht verwirklichen. Mit Schreiben vom 16. Mai 1999 wandte sich L._____ daher an die Gemeindeverwaltung Arbon und ersuchte um Stellungnahme zu dem von ihm vorgeschlagenen neuen Siedlungsstandort auf Parzelle Nr. 2842. Die in der Folge durchgeführten Begehungen zwecks Abklärung von Siedlungsmöglichkeiten führten zu keiner Einigung, worauf L._____ am 27. Mai 2000 der Gemeinde Arbon ein Vorentscheidgesuch mit drei Varianten zur Standortabklärung unterbreitete: Variante 1 nördlich der Ahornstrasse auf den Parzellen Nrn. 234 und 2842, Variante 2 südlich der Ahornstrasse auf Parzelle Nr. 1336 und Variante 3 südlich der Scheidwegkreuzung auf Parzelle Nr. 234. Ergänzend zu seinem Gesuch legte er die aus seiner Sicht bestehenden Vor- und Nachteile der drei Varianten dar. Die zur Diskussion stehenden Parzellen Nrn. 234 und 2842 liegen auf
Gemeindegebiet Arbon und sind gemäss geltendem Zonenplan der Landwirtschaftszone zugewiesen. Demgegenüber befindet sich die Parzelle Nr. 1336 auf Gemeindegebiet Roggwil; auch sie gehört der Landwirtschaftszone an.

Mit Beschluss vom 19. Juni 2000 lehnte der Stadtrat Arbon das Vorentscheidgesuch ab, soweit es die auf seinem Gemeindegebiet gelegenen Parzellen Nrn. 234 und 2842 mit den Varianten 1 und 3 betraf. Zur Begründung führte er an, dass alle Siedlungsstandorte im Bereich Scheidweg, Mehreichen, Ärbonerhagäuf Gebiet

der Gemeinde Arbon nicht in Frage kämen, weil sie dem kommunalen Richtplan widersprächen und daher zu einem Interessenkonflikt führten. Anlässlich der Begehung vom 27. April 2000 sei ein Standort weiter westlich gegen den B̈uhlhofäuf Gebiet der Gemeinde Roggwil als optimal erachtet worden. Der Kanton und die Gemeinde Roggwil könnten diesem Standort ohne raumplanerische Einwände und Vorbehalte zustimmen.
Daraufhin reichte L._____ am 12. Juli 2000 ein Vorentscheidgesuch zur Realisierung einer landwirtschaftlichen Siedlung auf Parzelle Nr. 1336 bei der Gemeinde Roggwil (Variante 2) ein. Auf die öffentliche Auflage hin gingen insgesamt drei Einsprachen ein, darunter eine vorsorgliche der Gemeinde Arbon. Da an der Einspracheverhandlung keine Einigung zustandekam, zog L._____ sein Vorentscheidgesuch am 8. Februar 2001 zurück.

Am 6. Dezember 2000 ersuchte L._____ den Stadtrat Arbon, seinen Beschluss vom 19. Juni 2000 zum Vorentscheidgesuch in Wiedererwägung zu ziehen. Der Stadtrat trat darauf nicht ein. Zur Begründung führte er an, dass am behördenverbindlichen Richtplan festzuhalten sei und kein Handlungsbedarf bestehe.
B.
Am 13. Juli 2001 reichte L._____ der Gemeinde Arbon ein Baugesuch für die Errichtung einer landwirtschaftlichen Siedlung im Gebiet Scheidweg, nördlich der Ahornstrasse, auf den Parzellen Nrn. 234 und 2842 ein. Der hierfür vorgesehene Standort entspricht in etwa demjenigen gemäss Variante 1 im Vorentscheidgesuch. Das kantonale Amt für Raumplanung kam in seinem Entscheid vom 13. September 2001 zum Schluss, dass das Bauvorhaben weder dem Zweck der Landwirtschaftszone entspreche noch die Voraussetzungen von Art. 24 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) erfülle. Es verweigerte daher gestützt auf § 20 Abs. 3 der Verordnung des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz vom 26. März 1996 (PBV) eine Ausnahmebewilligung. Die Gemeinde Arbon eröffnete dem Gesuchsteller diesen Entscheid und wies ihrerseits das Baugesuch ab. Den dagegen erhobenen Rekurs wies das kantonale Departement für Bau und Umwelt am 11. Februar 2002 ab. Es kam zum Schluss, dass dem Bauvorhaben am vorgesehenen Standort überwiegende Interessen entgegenstünden. Der Standort sei im gültigen Richtplan für die Wohnnutzung vorgesehen und erweise sich somit nicht als sachgerecht und daher auch nicht als zonenkonform.
Demzufolge könne auch keine ordentliche Baubewilligung gestützt auf Art. 22 RPG erteilt werden. Ebenso falle eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG ausser Betracht.
C.
Gegen den Rekursentscheid des Departements für Bau und Umwelt legte L._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau ein. Dieses wies die Beschwerde mit Entscheid vom 5. Juni 2002 ab. Im Gegensatz zu den Vorinstanzen bejahte es die Zonenkonformität des Bauvorhabens im Sinne von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG. Im Übrigen kam auch das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass der vorgesehene Standort überwiegenden Interessen zuwiderlaufe, da er gemäss Richtplan im Wohngebiet der Parzelle Nr. 2842 liege. Hingegen erscheine eine Situierung der landwirtschaftlichen Siedlung in der nördlichen Hälfte der Parzelle Nr. 2842, welche gemäss Richtplan dem Wohn- und Gewerbegebiet angehöre, oder allenfalls auch auf Parzelle Nr. 234, möglich, auch wenn darüber nicht abschliessend zu befinden sei.
D.
Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts erhob L._____ am 19. Juli 2002 Verwaltungsgerichts- bzw. staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Er beantragt, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und dem Beschwerdeführer sei die nachgesuchte Bewilligung für den Neubau einer landwirtschaftlichen Siedlung zu erteilen; eventuell sei die Angelegenheit zur weiteren Abklärung und zur neuerlichen Entscheidung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.
E.
Die Gemeinde Arbon, das Departement für Bau und Umwelt, das Amt für Raumplanung und das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Raumentwicklung beschränkt sich in seiner Stellungnahme vom 18. Oktober 2002 auf Fragen im Zusammenhang mit den Rechtswirkungen des kommunalen Richtplanes sowie betreffend das Verhältnis von kommunalem Richtplan zum Baubewilligungsverfahren. Ob der umstrittenen Baute am vorgesehenen Standort tatsächlich überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen, lässt sich seiner Auffassung nach aus den Akten nur undeutlich entnehmen. Insbesondere sei nicht klar, inwieweit die beabsichtigte Baute der künftigen, sachgerechten Erweiterung des Baugebiets im Wege stehen würde. Die am bundesgerichtlichen Verfahren Beteiligten erhielten

Gelegenheit, sich zur Stellungnahme des Bundesamtes für Raumentwicklung vernehmen zu lassen. Der Beschwerdeführer und die Gemeinde Arbon halten in ihrer Replik an ihren Rechtsbegehren unverändert fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob Verwaltungsgerichtsbeschwerde und/oder staatsrechtliche Beschwerde gegeben ist (BGE 127 I 92 E. 1 S. 93). Entsprechend der subsidiären Natur der staatsrechtlichen Beschwerde (Art. 84 Abs. 2 OG) ist zunächst zu prüfen, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen steht.
1.1 Nach Art. 34 RPG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5 RPG), über die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sowie über Bewilligungen im Sinne der Artikel 24-24d (Abs. 1). Andere Entscheide kantonaler Instanzen sind endgültig; vorbehalten bleibt die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht (Abs. 3).
1.2 Streitig ist vorliegend der Standort der geplanten landwirtschaftlichen Siedlung, bestehend aus einer grossen Halle mit integriertem Stall, drei Silos und einem Wohnhaus in der Landwirtschaftszone.

Am 1. September 2000 sind das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) und die neue Raumplanungsverordnung (RPV) in Kraft getreten (AS 2000 2046 und 2064). Darin werden unter anderem die in der Landwirtschaftszone als zonenkonform geltenden Nutzungen neu umschrieben (vgl. dazu Ulrich Zimmerli, Zu den Neuerungen im Raumplanungsrecht, recht 2001 S. 89-101, insb. S. 92 ff.). Gemäss Art. 16a Abs. 1 RPG sind Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone zonenkonform, wenn sie zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Der erweiterte Gehalt der Zonenkonformität ist in der Verordnung näher umschrieben (Art. 34-38 RPV; vgl. dazu Stephan H. Scheidegger, Neue Spielregeln für das Bauen ausserhalb der Bauzonen, Baurecht 2000 S. 81 - 87). Als Voraussetzung für eine Bewilligungserteilung hält Art. 34 Abs. 4 RPV unter anderem fest, dass der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen dürfen (lit. b). Diese Bestimmung steht im Einklang mit der bundesgerichtlichen Praxis zu Art. 16 aRPG, wonach in einer Landwirtschaftszone nur solche Gebäude zonenkonform sind, die in ihrer konkreten Ausgestaltung für eine zweckmässige Bewirtschaftung des Bodens am vorgesehenen
Standort notwendig und nicht überdimensioniert sind, und gegen deren Errichtung keine überwiegenden Interessen sprechen (BGE 122 II 160 E. 3a S. 162, mit Hinweisen). Die Zonenkonformität von Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone ist demzufolge nicht allein davon abhängig, ob die vorgesehene Nutzung dem Zonenzweck entspricht. Soweit der Beschwerdeführer dem Verwaltungsgericht eine Verletzung von Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV vorwirft, weil es der landwirtschaftlichen Siedlung am vorgesehenen Standort überwiegende öffentliche Interessen entgegen hielt, beschlägt diese Rüge demnach die Zonenkonformität. Sie ist daher gemäss Art. 34 Abs. 1 RPG mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorzubringen. Die übrigen Rügen des Beschwerdeführers weisen einen engen Sachzusammenhang mit dieser im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts auf und sind deshalb im selben Verfahren zu beurteilen.
1.3 Auf die Beschwerde ist daher im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten.
2.
2.1 Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK, weil ihm der Richtplan trotz Editionsgesuch im Rekursverfahren bis heute nicht vorgelegt worden sei. Es müsse daher bestritten werden, dass eine Verletzung des Richtplans überhaupt gegeben sei. Er beharre darauf, den von der Gegenpartei eingereichten Richtplan im Original vorgelegt zu erhalten.
2.2 Richtpläne sind gemäss § 8 Abs. 3 des Thurgauer Planungs- und Baugesetzes vom 16. August 1995 (PBG) öffentlich zugänglich. Das Verwaltungsgericht durfte deshalb den Richtplan der Gemeinde Arbon als bekannt voraussetzen. Die Gemeinde macht denn auch in ihrer Stellungnahme an das Bundesgericht geltend, L._____ habe den Richtplan verschiedentlich und unter anderem auch mit seinem ehemaligen Architekten auf der Bauverwaltung eingesehen. Zudem sei ihm der Richtplan anlässlich verschiedener Besprechungen vor Ort vorgezeigt und erläutert worden. Auf die Aushändigung eines Richtplans habe der Beschwerdeführer verzichtet und nur eine Kopie desselben verlangt. Diesem Wunsch sei entsprochen worden. Aufgrund der Besprechungsprotokolle und der Eingaben des Beschwerdeführers an die Gemeinde erscheinen diese Darlegungen als glaubwürdig: Die am 23. März und 27. April 2000 vor Ort durchgeführten Besprechungen dienten

der Abklärung eines neuen Siedlungsstandortes. Im Mittelpunkt der damaligen Diskussionen stand, dass der gewünschte Standort nördlich der Ahornstrasse auf Parzelle Nr. 2842 dem geltenden Richtplan zuwiderläuft. U._____, der den Beschwerdeführer bei der Suche nach einem geeigneten Siedlungsstandort beriet, erklärte denn auch,
dass er sich dieser Problematik bewusst sei. Im Vorentscheidgesuch an die Gemeinde Arbon vom 27. Mai 2000 sah einzig die Variante 1 und nur soweit sie das Wohnhaus betraf, die Inanspruchnahme der vom Richtplan erfassten Parzelle Nr. 2842 vor. Ein Vorteil dieser Variante erblickte der Architekt des Beschwerdeführers darin, dass das Wohnhaus gemäss behördenverbindlichem Richtplan nicht zonenfremd sei. Dem Beschwerdeführer und seinen damaligen Beratern war es demnach schon zu diesem Zeitpunkt klar, dass ein neuer Siedlungsstandort auf Parzelle Nr. 2842 dem geltenden Richtplan widerspricht. L._____ hat gegenüber der Gemeinde denn auch weder im Gesuchsverfahren um einen Vorentscheid noch im Baubewilligungsverfahren je behauptet, vom Richtplan keine Kenntnis zu haben. Ebenso wenig machte er damals geltend, dass der neue Siedlungsstandort, soweit er die Parzelle Nr. 2842 betreffe, dem Richtplan nicht entgegenstehe. Die Protokolle über die Augenscheine und die Gesuchseingaben an die Gemeinde zeigen zudem auf, dass der Beschwerdeführer zum Ḳonfliktṡeines Bauvorhabens mit dem Richtplan auch wiederholt Stellung genommen hat. Es hat somit als erwiesen zu gelten, dass der Richtplan schon damals allen am Verfahren Beteiligten bekannt und
zudem unbestritten war. Demzufolge bedurfte es diesbezüglich im nachfolgenden Rechtsmittelverfahren auch keiner weiteren Beweiserhebungen bzw. Sachverhaltsabklärungen. Waren dem Beschwerdeführer der Geltungsbereich und der Inhalt des Richtplans schon vor dem Rechtsmittelverfahren bekannt, so durfte sich das Verwaltungsgericht ohne Verletzung der Verfahrensgarantien gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK darauf beschränken, den Richtplan bloss noch zur eigenen Information einzusehen, ohne ihn den Parteien zur Einsicht und Stellungnahme zu unterbreiten.
2.3 Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt somit als unbegründet.
3.
Die Parzellen Nrn. 234 und 2842, auf denen die landwirtschaftliche Siedlung geplant ist, gehören gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Arbon der Landwirtschaftszone an. Was die südlich der Romanshornerstrasse gelegene Parzelle Nr. 2842 betrifft, soll diese gemäss dem geltenden kommunalen Richtplan im nördlichen Teil der Wohn- und Gewerbenutzung und im Übrigen ausschliesslich der Wohnnutzung zugeführt werden. In diesem Zusammenhang stellte das Verwaltungsgericht fest, dass südlich der Romanshornerstrasse ein Siedlungsdruck bestehe. Es sei zwar zutreffend, dass dieser Druck zur Zeit noch nicht ausgeprägt sei, doch könne sich dies rasch ändern. Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, der behauptete Siedlungsdruck sei reines Wunschdenken. Das Angebot an Boden für Wohn- und Gewerbenutzungen sei nicht nur in Arbon, sondern in der ganzen Region mehr als gedeckt. Der Beschwerdeführer rügt damit die vom Verwaltungsgericht seiner Interessenabwägung zu Grunde gelegte Sachverhaltsfeststellung als willkürlich.
3.1 Dem Bundesgericht steht grundsätzlich eine umfassende Sachverhaltskontrolle zu (Art. 104 lit. b OG in Verbindung mit Art. 105 Abs. 1 OG). Hat jedoch - wie hier - als Vorinstanz eine richterliche Behörde entschieden, so ist die Überprüfung eingeschränkt: Sie erfasst nur offensichtlich unrichtige, unvollständige oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen getroffene Feststellungen (Art. 105 Abs. 2 OG). Die Überprüfung entspricht damit ungefähr der sog. Willkürkognition (Peter Karlen, Verwaltungsgerichtsbeschwerde, in: Thomas Geiser/Peter Münch [Hrsg.], Prozessieren vor Bundesgericht, 2. Aufl., Basel und Frankfurt am Main 1998, Rz. 3.61 S. 110 f.).
3.2 Den Erwägungen des Verwaltungsgerichts ist nicht zu entnehmen, auf welche Erkenntnisse es den vom ihm festgestellten Siedlungsdruck abstützt. Auch die Akten geben hierüber keinen Aufschluss. Obwohl der Richtplan das Gebiet Scheidweg, Arbonerhag und Nüüsätz, das gemäss Zonenplan der Landwirtschaftszone zugeordnet ist, der Wohn- bzw. Wohn- und Gewerbenutzung zuweist, wurde dieses insgesamt grossflächige Gebiet bis heute weder gänzlich noch teilweise in die Bauzone überführt. Wie dem Rekursentscheid des Departements für Bau und Umwelt zu entnehmen ist, bestehen auch im jetzigen Zeitpunkt offensichtlich noch keine konkreten Absichten für eine entsprechende Festsetzung des fraglichen Gebiets in der Nutzungsplanung der Gemeinde (Rekursentscheid S. 5 E. 3).

Ob ein Siedlungsdruck besteht, hängt massgeblich von den noch vorhandenen Baulandreserven in den Bauzonen und der Baulandnachfrage ab. Dabei ist nicht ausschliesslich auf das Baugebiet insgesamt abzustellen. Zusätzlich ist darauf zu achten, dass die einzelnen Teilbauzonen mit bestimmter Nutzungsdichte und besonde-

rem Zonencharakter derart dimensioniert sind, dass sie den Bedürfnissen genügen, die in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren für entsprechendes Bauland zu erwarten sind (BGE 103 Ia 250 E. 2b S. 253). Zur Berechnung des Fassungsvermögens und der benötigten Baulandreserve gibt es verschiedene Methoden (BGE 116 Ia 221 E. 3b S. 230 ff.). Als Kriterien fallen insbesondere der in den letzten Jahren erfolgte Flächenverbrauch, der voraussichtliche Flächenbedarf, die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre und die Bevölkerungsprognose der nächsten 15 Jahre, konkrete Baulandnachfragen sowie das Verhältnis der überbauten zu den innerhalb der Bauzone gelegenen noch unüberbauten Flächen in Betracht. Wie erwähnt, lässt sich dazu den Akten nichts entnehmen. Der vom Verwaltungsgericht - wie auch von seinen Vorinstanzen - behauptete Siedlungsdruck ist weder durch statistisches Zahlenmaterial noch durch anderweitige Erhebungen belegt.
Solche Grundlagen sind jedoch unabdingbar, damit die Frage des Siedlungsdrucks auf ein bestimmtes Gebiet überhaupt sachgerecht beurteilt werden kann. Dazu reichen die vom Verwaltungsgericht vorgebrachten eigenen Kenntnisse des Gebiets keineswegs aus, zumal es nicht weiter darlegt, worauf sich diese stützen. Soweit sich das Verwaltungsgericht auf einen Siedlungsdruck südlich der Romanshornerstrasse beruft, erweist sich seine diesbezügliche Sachverhaltsfeststellung demnach als offensichtlich unrichtig bzw. unvollständig.
4.
Das Verwaltungsgericht erwog, dass aufgrund des der Gemeinde (bzw. dem Amt) zustehenden Ermessens von einem das private Interesse überwiegenden öffentlichen Interesse gesprochen werden könne. Es begründete dies damit, dass der vorgesehene Standort der landwirtschaftlichen Siedlung gemäss Richtplan im Wohngebiet der Parzelle Nr. 2842 und nicht im Wohn- und Gewerbegebiet liege und der künftige Konflikt daher nicht von der Hand zu weisen sei. Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, dass der Richtplan für die Beurteilung eines Baugesuchs nicht von Bedeutung sei. Umstritten ist demnach die grundsätzliche Frage, welche Rechtswirkungen dem kommunalen Richtplan im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zukommt.
4.1 Gemäss § 10 Abs. 2 Satz 2 PBG sind kommunale Richtpläne (bloss) behördenverbindlich, treffen also für die Grundeigentümer keine verbindlichen Festlegungen. Diese Bestimmung entspricht inhaltlich der in Art. 9 Abs. 1 RPG für kantonale Richtpläne getroffenen Regelung. Nach § 10 Abs. 1 PBG koordinieren die Richtpläne die raumwirksamen Tätigkeiten, indem sie als Planungsziel insbesondere die künftige Nutzung des Gemeindegebiets sowie die vorgesehene Erschliessung festlegen. Auch wenn die Richtpläne als Grundlage für die übrigen Planungsmassnahmen der Gemeinde dienen (§ 10 Abs. 2 Satz 1 PBG), so heisst das nicht, dass diese die Richtpläne bloss vollziehen. Die Nutzungsplanung ist nicht nur als nachgehende, die Richtplanung ausführende, sondern als eigenständige Ordnungsaufgabe zu verstehen. Insoweit stehen Richtplan und Nutzungsplan selbständig nebeneinander. Sie bilden zusammen mit dem Baubewilligungsverfahren ein sinnvolles Ganzes, in dem jeder Teil eine spezifische Funktion erfüllt. In einem Verfahren, das Rechtsschutz (Art. 33 f. RPG) und demokratische Mitwirkung (Art. 4 RPG) sichert, entstehen aufgrund einer umfassenden Abstimmung und Abwägung (Art. 1 Abs. 1 Satz 2, Art. 2 Abs. 1 RPG) nach Massgabe des kantonalen Richtplans
(Art. 6 ff., Art. 26 Abs. 2 RPG) und allfälliger regionaler oder kommunaler Richtpläne die für die Privaten verbindlichen Nutzungspläne (Art. 14 ff. RPG). Das Baubewilligungsverfahren dient dagegen der Abklärung, ob Bauten und Anlagen der im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellung entsprechen (Art. 22 RPG). Es bezweckt einzelfallweise Planverwirklichung, soll aber nicht selbständige Planungsentscheide hervorbringen. Das Baubewilligungsverfahren verfügt weder über das sachlich nötige Instrumentarium, noch ist es bezüglich Rechtsschutz und demokratischer Legitimation geeignet, den Nutzungsplan im Ergebnis zu ergänzen oder zu ändern (BGE 116 Ib 50 E. 3a S. 54; vgl. dazu auch: BGE 120 Ib 207 E. 5 S. 212; 113 Ib 371 E. 5 S. 374). Dieser planerische Stufenbau und die den verschiedenen Planungsinstrumenten zukommenden Rechtswirkungen gelten auch auf Gemeindeebene. Ein nutzungskonformes Bauvorhaben kann somit nicht mit der Begründung verweigert werden, es widerspreche einem behördenverbindlichen Richtplan. Dies käme einer unzulässigen Vorwirkung des Richtplans gleich und hätte im Ergebnis eine Änderung des geltenden Nutzungsplans zur Folge. Ebenso wenig lässt sich daher einem Bauvorhaben allein gestützt auf einen
kommunalen oder kantonalen Richtplan ein überwiegendes Interesse entgegenhalten.
4.2 Aus den vorstehenden Ausführungen ist indessen nicht zu schliessen, dass Richtplanfestsetzungen im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens überhaupt kein Gewicht zukommt. Behördenverbindliche Richtpläne entfalten ihre Bindungskraft dort, wo das anwendbare Recht Ermessen einräumt oder mithilfe unbestimmter Gesetzesbegriff Handlungsspielräume gewährt (vgl. Pierre Tschannen, Kommentar RPG, Art. 9 Rz. 25 f.; derselbe, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, Diss. Bern 1986, S. 359 ff.; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 130 f.; Beat Rudin, Der Richtplan

nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung und der Koordinationsplan des Kantons Basel-Landschaft, Basel und Frankfurt am Main 1992, S. 130 ff.). Verlangt das anwendbare Recht (hier: Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV) eine umfassende Interessenabwägung, ist der Richtplaninhalt als verbindliches Ergebnis des räumlichen Abstimmungsprozesses in die Interessenabwägung einzubeziehen (Rudin, a.a.O. S. 132). Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass sich der Richtplan nur über räumliche Belange aus der Sicht des Gemeinwesens äussert. Die im Einzelfall notwendige Abwägung dieser Interessen mit den entgegenstehenden privaten und
nicht-räumlichen öffentlichen Interessen bleibt vorbehalten (Tschannen, Kommentar RPG, Art. 9 Rz. 28 ff.; derselbe, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, S. 362 ff.; Hänni, a.a.O., S. 131; Rudin, a.a.O., S. 132 f.). Hinzu kommt, dass sich der Richtplan allein an Behörden wendet, die mit raumwirksamen Aufgaben betraut sind, nicht aber an richterliche Behörden, die staatliche Akte auf ihre Rechtskonformität hin zu prüfen haben (Tschannen, USG-Kommentar, Art. 9 Rz 15 f., Rudin, a.a.O. S. 124 f.). Diese müssen auf Beschwerde eines Privaten, der am Richtplanverfahren nicht beteiligt war und dagegen keine Rechtsmittel einlegen konnte, frei prüfen, ob der angefochtene Entscheid (hier: Abweisung eines Baugesuchs gestützt auf Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV) auf einer umfassenden und ermessensfehlerfreien Abwägung aller massgeblichen öffentlichen und privaten Interessen beruht.

4.3 Ob die landwirtschaftliche Siedlung des Beschwerdeführers am vorgesehenen Standort und soweit sie die Parzelle Nr. 2842 betrifft, zulässig ist, ergibt sich somit aus dem Ergebnis einer gesamthaften Abwägung der in Frage stehenden Interessen. Dabei ist die gemäss kommunalem Richtplan in diesem Gebiet erwünschte künftige Wohnnutzung zu berücksichtigen, genügt aber für sich allein nicht aus, um auf ein dem privaten Interesse entgegenstehendes überwiegendes öffentliches Interesse zu schliessen.

5.

Wie erwähnt, hat das Verwaltungsgericht die dem Bauvorhaben entgegenstehenden überwiegenden Interessen allein mit dem (nicht ausgewiesenen) Siedlungsdruck, dem Richtplan und dem der Gemeinde bzw. dem Amt zustehenden Ermessen begründet. Auch wenn es sich hierbei um wichtige Kriterien handelt, sind damit noch keineswegs alle für die Abwägung massgebenden Interessen berücksichtigt.

5.1 Lenkender Massstab der in Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV verlangten Interessenabwägung bilden namentlich die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gemäss Art. 1 und 3 RPG (Bundesamt für Raumentwicklung, Neues Raumplanungsrecht, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, Loseblattsammlung, Bern, Register I, S. 31). Nach Art. 1 Abs. 2 lit. a, c und d RPG sollen mit raumplanerischen Massnahmen unter anderem die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt, das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen gefördert und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes gesichert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Landschaft geschont, die Landwirtschaft über genügende Flächen geeigneten Kulturlandes verfügt und naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 RPG). Diesen Zielsetzungen dient auch die Sicherung der Existenzfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe (BGE 117 Ib 270 E. 4b/bb S. 282). Das Verwaltungsgericht äussert sich in keiner Weise dazu, ob das Bauvorhaben diesen Zielen und Grundsätzen der Raumplanung entspricht oder zuwiderläuft.

5.2 Überdies ist zu berücksichtigen, dass der Richtplan einen sehr langen Zeithorizont von 25 Jahren aufweist (Richtplantext Ziff. 2.2 und 2.3), d.h. Gebiete aufzeigt, die langfristig für die Erweiterung der Wohnzone benötigt werden könnten. Für die konkrete Interessenabwägung im Rahmen von Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV ist jedoch von Bedeutung, ob die Einzonung des streitigen Gebiets in naher Zukunft zu erwarten ist, oder ob es sich um eine noch völlig ungewisse, in ferner Zukunft liegende Nutzungsmöglichkeit handelt. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf § 25 PBG, der die Festlegung einer Planungszone zur Sicherstellung planerischer Massnahmen für eine Dauer von höchstens fünf Jahren gestattet. Dieser Vorschrift lässt sich entnehmen, dass Bauvorhaben, die an sich zonenkonform sind, nur kurzfristig, zur Sicherung hinreichend konkretisierter planerischer Massnahmen verhindert werden können. Dann aber darf auch die Interessenabwägung gemäss Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV nicht zum Ergebnis führen, dass landwirtschaftliche Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone auf unbestimmte Zeit hinaus blockiert werden können, ohne Rücksicht auf die Aktualität der entgegenstehenden Nutzungsinteressen.

5.3 Überhaupt keine substanziellen Feststellungen machte das Verwaltungsgericht zu den privaten Interessen des Beschwerdeführers. Es beschränkte sich dazu auf die Behauptung, dass auch der Beschwerdeführer den künftigen Konflikt und damit die dem privaten Interesse entgegenstehenden überwiegenden Interessen sehe, ohne dagegen das Geringste vorzubringen. Soweit das Verwaltungsgericht damit geltend machen will, der Beschwerdeführer habe die seinem Bauvorhaben entgegenstehenden Interessen als überwiegend anerkannt und

daher nichts dagegen eingewendet, kann ihm nicht gefolgt werden.
Zutreffend ist, dass der Beschwerdeführer in seiner Rechtsschrift an das Verwaltungsgericht nicht weiter darlegte, worin sein (privates) Interesse an einem Siedlungsstandort genau an der im Baugesuch angegebenen Örtlichkeit auf den Parzellen Nrn. 234 und 2842 besteht. Dieser Umstand kann ihm jedoch aufgrund der vorangegangenen Entscheide, in denen jeglicher Siedlungsstandort auf diesen Parzellen als nicht bewilligungsfähig erklärt wurde, nicht vorgehalten werden. Es ist durchaus verständlich, dass sich der Beschwerdeführer gegenüber dem Verwaltungsgericht hauptsächlich mit der seiner Meinung nach unzutreffenden Rechtsauffassung der Vorinstanz auseinandersetzte und zum konkreten Standort gemäss Baugesuch keine weiteren Ausführungen machte. Immerhin lassen sich seiner Rechtsschrift aber die Gründe entnehmen, die ihn zur Aussiedlung seines landwirtschaftlichen Betriebs veranlassen. Zudem legte er dar, weshalb er nicht gewillt sei, einen Siedlungsstandort ausserhalb der Gemeinde Arbon zu akzeptieren. Schliesslich standen dem Verwaltungsgericht auch die Vorakten und damit insbesondere das Vorentscheidgesuch vom 27. Mai 2000 mit den dort aufgezeigten drei Varianten und den hierzu beschriebenen Vor- und Nachteilen zur Verfügung. Die
privaten Interessen des Beschwerdeführers sowohl an der Aussiedlung als auch an dem von ihm bevorzugten Standort auf dem südlichen Teil der Parzellen Nrn. 234 und 2842 waren damit durchaus ersichtlich und auch dokumentiert. Sofern es dazu nach Auffassung des Verwaltungsgerichts noch weiterer Angaben bedurfte hätte, wäre es seine Aufgabe gewesen, den Sachverhalt in dieser Hinsicht - allenfalls unter Einbezug des Beschwerdeführers - von Amtes wegen zu ergänzen (§ 12 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau vom 23. Februar 1981 [VRG]). Jedenfalls durfte das Verwaltungsgericht nicht eine Interessenabwägung vornehmen, ohne vorher nebst den aus dem Richtplan sich ergebenden Interessensbekundungen auch die für die Interessen des Beschwerdeführers sprechenden tatsächlichen Verhältnisse festzustellen und sie in die gesamthafte Interessenabwägung miteinzubeziehen.
6.
Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der vom Verwaltungsgericht wie schon von den Vorinstanzen geltend gemachte Siedlungsdruck in keiner Weise aktenkundig ist. Was den Richtplan betrifft, hat das Verwaltungsgericht diesem im Rahmen der Interessenabwägung ein Gewicht beigemessen, das ihm gemäss § 10 Abs. 2 PBG nicht zukommt. Schliesslich fehlen tatsächliche Feststellungen zu den öffentlichen Interessen und den privaten Interessen des Beschwerdeführers. Die für eine gesamthafte Interessenabwägung erforderlichen Sachfeststellungen sind offensichtlich unzureichend. Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts beruht demzufolge auf einer nicht sachgerechten Berücksichtigung und Abwägung aller auf dem Spiele stehenden Interessen und verletzt damit Bundesrecht.
7.
7.1 Die Streitsache ist somit in Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht zu weiterer Sachverhaltsabklärung und neuer Beurteilung zurückzuweisen (Art. 114 Abs. 2 OG). Da die Verwaltungsgerichtsbeschwerde schon aus den dargelegten Gründen gutzuheissen ist, erübrigt es sich, die weiteren Rügen des Beschwerdeführers - namentlich solche der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und der Eigentumsgarantie - zu erörtern.
7.2 Die Gerichtskosten werden in der Regel der vor Bundesgericht unterliegenden Partei auferlegt (Art. 156 Abs. 1 OG). Da die Gemeinde Arbon jedoch nicht aus Vermögensinteressen gehandelt hat, sind ihr keine Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 2 OG). Hingegen hat sie die obsiegende Partei für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen, der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 5. Juni 2002 aufgehoben und die Sache zur weiteren Sachverhaltsabklärung und neuen Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Die Politische Gemeinde Arbon hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.– zu entschädigen.
4.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Politischen Gemeinde Arbon, dem Amt für Raumplanung, dem Departement für Bau und Umwelt und dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 22. Januar 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin